Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 4. októbra 2024*

[Znenie opravené uzneseniami z 19. decembra 2024 a 12. marca 2025]

Obsah

I. Právny rámec . . . 14

A. Medzinárodné právo . . . 14

B. Právo Únie . . . 16

1. Právna úprava dĺžky pracovného času . . . 16

a) Nariadenie (ES) č. 561/2006 . . . 16

b) Nariadenie (EÚ) č. 165/2014 . . . 18

c) Nariadenie 2020/1054 . . . 19

2. Právna úprava požiadavky usadenia, kabotážnej prepravy a kombinovanej dopravy . . . 26

a) Smernica 92/106/EHS . . . 26

b) Nariadenie č. 1071/2009 . . . 27

c) Nariadenie (ES) č. 1072/2009 . . . 28

d) Nariadenie 2020/1055 . . . 31

3. Právna úprava vysielania pracovníkov . . . 35

a) Smernica 96/71/ES . . . 35

b) Smernica 2014/67/EÚ . . . 37

c) Smernica 2018/957 . . . 37

* Jazyky konania: bulharčina, gréčtina, angličtina, litovčina, maďarčina, poľština a rumunčina.

d) Smernica 2020/1057 37

4. Medziinštitucionálna dohoda 42

II. Okolnosti predchádzajúce sporom 43

III. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore 44

A. Vec C-541/20 44

B. Vec C-542/20 45

C. Vec C-543/20 46

D. Vec C-544/20 46

E. Vec C-545/20 47

F. Vec C-546/20 47

G. Vec C-547/20 48

H. Vec C-548/20 48

I. Vec C-549/20 49

J. Vec C-550/20 49

K. Vec C-551/20 50

L. Vec C-552/20 51

M. Vec C-553/20 51

N. Vec C-554/20 52

O. Vec C-555/20 52

P. O spojení vecí C-541/20 až C-555/20 53

IV. O žalobách 53

A. O nariadení 2020/1054 53

1. Zhrnutie dôvodov 54

2. O článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 55

a) O prípustnosti 56

1) Argumentácia účastníkov konania 56

2) Posúdenie Súdnym dvorom 56

b) O veci samej 57

1) O porušení zásady právnej istoty 58

i) Argumentácia účastníkov konania 58

ii) Posúdenie Súdnym dvorom 60

2) O porušení zásady proporcionality 67

i) Argumentácia účastníkov konania 67

ii) Posúdenie Súdnym dvorom 69

– O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 normotvorcom Únie 69

– O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 72

3) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie 81

i) Argumentácia účastníkov konania 81

ii) Posúdenie Súdnym dvorom 83

4) O porušení základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ 87

i) Argumentácia účastníkov konania 87

ii) Posúdenie Súdnym dvorom 89

5) O porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ 94

i) Argumentácia účastníkov konania 94

ii) Posúdenie Súdnym dvorom 95

6) O porušení pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia 98

i) Argumentácia účastníkov konania 98

ii) Posúdenie Súdnym dvorom 101

3. O článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 104

a) O porušení zásady proporcionality 104

1) Argumentácia účastníkov konania 104

2) Posúdenie Súdnym dvorom 107

i) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 normotvorcom Únie 108

ii) O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 109

– O vhodnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie sledovaného cieľa 110

– O nevyhnutnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 116

– O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 117

b) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie 119

1) Argumentácia účastníkov konania 119

2) Posúdenie Súdnym dvorom 120

c) O porušení ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb 123

1) Argumentácia účastníkov konania 123

2) Posúdenie Súdnym dvorom 123

d) O porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ 124

1) Argumentácia účastníkov konania 124

2) Posúdenie Súdnym dvorom 125

4. O článku 2 bode 2 nariadenia 2020/1054 126

a) Úvodné pripomienky 126

b) O existencii zjavne nesprávneho posúdenia a porušenia zásady proporcionality . . . 127

1) Argumentácia účastníkov konania 127

2) Posúdenie Súdnym dvorom 127

c) O porušení zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery 129

1) Argumentácia účastníkov konania 129

2) Posúdenie Súdnym dvorom 130

d) O porušení článku 151 druhého odseku ZFEÚ 132

1) Argumentácia účastníkov konania 132

2) Posúdenie Súdnym dvorom 133

5. O článku 3 nariadenia 2020/1054 134

a) Argumentácia účastníkov konania 134

b) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 136

6. Záver týkajúci sa nariadenia 2020/1054 . . . 138

B. O nariadení 2020/1055 . . . 138

1. Zhrnutie dôvodov . . . 139

2. O článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 . . . 141

a) O porušení zásady proporcionality . . . 142

1) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, normotvorcom Únie . . . 143

i) Argumentácia účastníkov konania . . . 143

ii) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 146

2) O primeranosti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 . . . 149

b) O ostatných dôvodoch smerujúcich proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 . . . 150

3. O článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 . . . 150

a) O porušení zásady proporcionality . . . 151

1) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 normotvorcom Únie . . . 151

i) Argumentácia účastníkov konania . . . 151

ii) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 152

2) O primeranosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 . . . 154

i) Argumentácia účastníkov konania . . . 154

ii) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 158

– O vhodnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na dosiahnutie sledovaného cieľa . . . 158

– O nevyhnutnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 . . . 160

– O primeranosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 . . . 162

b) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie . . . 167

1) Argumentácia účastníkov konania 167

2) Posúdenie Súdnym dvorom 168

c) O porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ 171

1) Argumentácia účastníkov konania 171

2) Posúdenie Súdnym dvorom 172

d) O porušení článku 90 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ 174

1) Argumentácia účastníkov konania 174

2) Posúdenie Súdnym dvorom 177

e) O porušení základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ 180

1) Argumentácia účastníkov konania 180

2) Posúdenie Súdnym dvorom 182

f) O porušení pravidiel práva Únie a záväzkov Únie v oblasti ochrany životného prostredia 185

1) Argumentácia účastníkov konania 185

2) Posúdenie Súdnym dvorom 188

4. O článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 192

a) O porušení zásady právnej istoty 192

1) Argumentácia účastníkov konania 192

2) Posúdenie Súdnym dvorom 193

b) O porušení zásady proporcionality 194

1) Argumentácia účastníkov konania 194

2) Posúdenie Súdnym dvorom 195

c) O porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty 197

1) Argumentácia účastníkov konania 197

2) Posúdenie Súdnym dvorom 197

5. O článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 198

a) O porušení zásady proporcionality . . . 198

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 198

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 199

b) O porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ . . . 202

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 202

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 202

c) O porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty . . . 204

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 204

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 204

6. Záver týkajúci sa nariadenia 2020/1055 . . . 205

C. O smernici 2020/1057 . . . 205

1. Zhrnutie dôvodov . . . 205

2. O právnej úprave Únie, ktorá sa uplatňuje na vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy . . . 206

3. O článku 1 smernice 2020/1057 . . . 208

a) O porušení článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71 . . . 209

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 209

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 210

b) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie . . . 213

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 213

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 214

i) Úvodné úvahy . . . 214

ii) O existencii údajného diskriminačného zaobchádzania . . . 215

– O údajnom diskriminačnom zaobchádzaní s prepravou medzi tretími krajinami v porovnaní s bilaterálnymi dopravnými operáciami . . . 216

– O údajnom diskriminačnom zaobchádzaní s kombinovanou dopravou v porovnaní s bilaterálnymi dopravnými operáciami . . . 220

c) O porušení zásady proporcionality . . . 221

1) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 normotvorcom Únie . . . 222

i) Argumentácia účastníkov konania . . . 222

ii) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 224

2) O primeranosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 . . . 228

i) Argumentácia účastníkov konania . . . 228

ii) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 231

– O vhodnosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 na dosiahnutie sledovaného cieľa . . . 232

– O nevyhnutnosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 . . . 237

– O primeranosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 . . . 238

d) O porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ . . . 241

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 241

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 242

e) O porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ . . . 242

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 242

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 244

f) O porušení voľného pohybu tovaru a slobodného poskytovania služieb . . . 246

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 246

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 247

i) O voľnom pohybe tovaru . . . 247

ii) O slobodnom poskytovaní služieb . . . 248

g) O porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty . . . 250

1) Argumentácia účastníkov konania . . . 250

2) Posúdenie Súdnym dvorom . . . 251

4. O článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057 . . . 254

a) Argumentácia účastníkov konania . . . 254

b) Posúdenie Súdnym dvorom 256

5. Záver týkajúci sa smernice 2020/1057 258

D. Všeobecný záver k žalobám 258

V. O trovách 259

„Žaloba o neplatnosť – Prvý balík opatrení v oblasti mobility (‚Balík mobility‘) – Nariadenie (EÚ) 2020/1054 – Maximálne denné a týždenné časy jazdy – Minimálne prestávky a doby denného a týždenného odpočinku – Organizácia práce vodičov tak, aby sa mohli vrátiť v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne do miesta ich bydliska alebo do operačného centra ich zamestnávateľa, aby tam začali alebo strávili dobu ich pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku – Zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle – Lehota na inštaláciu inteligentných tachografov druhej generácie (V2) – Dátum nadobudnutia účinnosti – Nariadenie (EÚ) 2020/1055 – Podmienky týkajúce sa požiadavky usadenia – Povinnosť týkajúca sa návratu vozidiel do operačného centra členského štátu usadenia – Povinnosť týkajúca sa počtu vozidiel a vodičov, ktorí majú zvyčajnú základňu v operačnom centre členského štátu usadenia – Kabotáž – Štvordňové obdobie nečinnosti v prípade kabotáže – Výnimka týkajúca sa kabotáže v rámci kombinovanej dopravy – Smernica (EÚ) 2020/1057 – Špecifické pravidlá pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy – Lehota na prebratie – Vnútorný trh – Osobitná úprava, ktorá sa uplatňuje na slobodné poskytovanie dopravných služieb – Spoločná dopravná politika – Články 91 a 94 ZFEÚ – Základné slobody – Zásada proporconality – Posúdenie vplyvu – Zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie – Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery – Ochrana životného prostredia – Článok 11 ZFEÚ – Porada s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom a s Európskym výborom regiónov“

V spojených veciach C-541/20 až C-555/20,

[Opravené uznesením z 19. decembra 2024] ktorých predmetom sú žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podané 23. októbra 2020 (veci C-541/20 až C-550/20 a C-552/20) a 26. októbra 2020 (veci C-551/20 a C-553/20 až C-555/20),

Litovská republika, v zastúpení: K. Dieninis, R. Dzikovič a V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė a G. Taluntyté (C-541/20 a C-542/20),

Bulharská republika, v zastúpení: pôvodne M. Georgieva, T. Mitova a L. Zacharieva, neskôr T. Mitova a L. Zacharieva, splnomocnené zástupkyne (C-543/20 až C-545/20),

Rumunsko, v zastúpení: R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu a A. Rotăreanu, splnomocnené zástupkyne (C-546/20 až C-548/20),

Cyperská republika, v zastúpení: I. Neophytou, splnomocnená zástupkyňa (C-549/20 a C-550/20),

Maďarsko, v zastúpení: M. Z. Fehér a K. Szíjjártó, splnomocnení zástupcovia (C-551/20),

Maltská republika, v zastúpení: A. Buhagiar, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci D. Sarmiento Ramírez-Escudero a J. Sedano Lorenzo, abogados (C-552/20),

Poľská republika, v zastúpení: B. Majczyna, M. Horoszko, D. Krawczyk a D. Lutostańska, splnomocnení zástupcovia (C-553/20 až C-555/20),

žalobkyne,

ktoré v konaní podporujú:

Belgické kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, J.-C. Halleux, C. Pochet a B. Van Hyfte, neskôr S. Baeyens, P. Cottin, L. Delmotte, C. Pochet a B. Van Hyfte, splnomocnení zástupcovia (C-552/20),

Estónska republika, v zastúpení: pôvodne N. Grünberg a M. Kriisa, neskôr M. Kriisa, splnomocnené zástupkyne (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),

Lotyšská republika, v zastúpení: pôvodne K. Pommere, I. Romanovska a V. Soņeca, neskôr J. Davidoviča, K. Pommere a I. Romanovska, splnomocnené zástupkyne (C-541/20 až C-555/20),

Litovská republika, v zastúpení: K. Dieninis, R. Dzikovič a V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci R. Petravičius, advokatas, A. Kisieliauskaitė a G. Taluntyté (C-545/20, C-547/20, C-549/20, C-551/20, C-552/20 a C-554/20),

Rumunsko, v zastúpení: R. Antonie, L.-E. Baţagoi, M. Chicu E. Gane, R.-I. Haţieganu, L. Liţu a A. Rotăreanu, splnomocnené zástupkyne (C-541/20 à C-545/20 a C-549/20 až C-555/20),

vedľajší účastníci konania,

proti

Európskemu parlamentu, v zastúpení: pôvodne I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, A. Tamás a S. Toliušis, neskôr I. Anagnostopoulou, O. Denkov, C. Ionescu-Dima, W. D. Kuzmienko, B. D. Simon, S. Toliušis a R. van de Westelaken, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

ktorého v konaní podporujú:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff a L. Teilgård, neskôr V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff a L. Teilgård, ešte neskôr V. Pasternak Jørgensen a M. Søndahl Wolff, a napokon C. Maertens a M. Søndahl Wolff, splnomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: pôvodne J. Möller a D. Klebs, neskôr J. Möller, splnomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Helénska republika (C-542/20, C-543/20, C-545/20 až C-547/20 a C-551/20),

Francúzska republika, v zastúpení: pôvodne A.-L. Desjonquères, A. Ferrand a N. Vincent, neskôr A.-L. Desjonquères a N. Vincent, ešte neskôr R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères a B. Herbaut, a napokon R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut a B. Travard, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Luxemburské veľkovojvodstvo, v zastúpení: pôvodne A. Germeaux a T. Uri, neskôr A. Germeaux, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. K. Bulterman a J. Langer, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Rakúska republika, v zastúpení: A. Posch a J. Schmoll, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, neskôr H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

vedľajší účastníci konania,

a

Rade Európskej únie, v zastúpení: M. Bencze, I. Gurov, A. Norberg, K. Pavlaki, V. Sanda, A. Sikora-Kaléda, A. Vârnav a L. Vétillard, splomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Dánske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne J. Nymann-Lindegren, M. Søndahl Wolff a L. Teilgård, neskôr V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff a L. Teilgård, ešte neskôr V. Pasternak Jørgensen a M. Søndahl Wolff, a napokon C. Maertens a M. Søndahl Wolff, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: pôvodne J. Möller a D. Klebs, neskôr J. Möller, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Helénska republika (C-542/20, C-543/20, C-545/20 až C-547/20 a C-551/20),

Francúzska republika, v zastúpení: pôvodne A.-L. Desjonquères, A. Ferrand a N. Vincent, neskôr A.-L. Desjonquères a N. Vincent, ešte neskôr R. Bénard, J.-L. Carré, V. Depenne, A.-L. Desjonquères a B. Herbaut, a napokon R. Bénard, M. Guiresse, B. Herbaut a B. Travard, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Talianska republika, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, neskôr S. Fiorentino, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci A. Lipari a G. Santini, avvocati dello Stato (C-541/20 až C-555/20),

Luxemburské veľkovojvodstvo, v zastúpení: pôvodne A. Germeaux a T. Uri, neskôr A. Germeaux, splnomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. K. Bulterman a J. Langer, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Rakúska republika, v zastúpení: A. Posch a J. Schmoll, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: pôvodne H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, neskôr H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev a O. Simonsson, splomocnení zástupcovia (C-541/20 až C-555/20),

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda L. Bay Larsen, predsedovia komôr E. Regan (spravodajca), T. von Danwitz, F. Biltgen a Z. Csehi, sudcovia S. Rodin, A. Kumin, I. Ziemele, J. Passer, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún a M. Gavalec,

generálny advokát: G. Pitruzzella,

tajomník: R. Şereş a R. Stefanova-Kamiševa, referentky,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 24. a 25. apríla 2023,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. novembra 2023,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Litovská republika svojimi žalobami (C-541/20 a C-542/20) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

– v prvom rade článok 1 bod 6 písm. d) a článok 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1054 z 15. júla 2020, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 561/2006, pokiaľ ide o minimálne požiadavky na maximálne denné a týždenné časy jazdy, minimálne prestávky a doby denného a týždenného odpočinku, a nariadenie (EÚ) č. 165/2014, pokiaľ ide o určovanie polohy prostredníctvom tachografov (Ú. v. EÚ L 249, 2020, s. 1), alebo subsidiárne nariadenie 2020/1054 v celom rozsahu (C-541/20),

– článok 1 bod 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1055 z 15. júla 2020, ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 1071/2009, (ES) č. 1072/2009 a (EÚ) č. 1024/2012 s cieľom prispôsobiť ich vývoju v odvetví cestnej dopravy (Ú. v. EÚ L 249, 2020, s. 17), v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 z 21. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej

dopravy, a ktorým sa zrušuje smernica Rady 96/26/ES (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 51), ako aj článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 (C-542/20) a

– v prvom rade článok 1 ods. 3 a 7 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1057 z 15. júla 2020, ktorou sa stanovujú špecifické pravidlá vo vzťahu k smernici 96/71/ES a smernici 2014/67/EÚ pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy a ktorou sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa dodržiavania predpisov, a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 (Ú. v. EÚ L 249, 2020, s. 49), alebo subsidiárne smernicu 2020/1057 v celom rozsahu (C-541/20).

2 Bulharská republika svojimi žalobami (C-543/20 až C-545/20) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

– v prvom rade článok 1 bod 6 písm. c) a d) nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu (C-543/20),

– smernicu 2020/1057 (C-544/20) a

– v prvom rade článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, alebo subsidiárne článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v celom rozsahu, ako aj článok 2 bod 4 písm. a) tohto nariadenia, alebo subsidiárne článok 2 bod 4 uvedeného nariadenia alebo ešte subsidiárnejšie to isté nariadenie v celom rozsahu (C-545/20).

3 Rumunsko svojimi žalobami (C-546/20 až C-548/20) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

– v prvom rade článok 1 bod 6 písm. c) a d) nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu (C-546/20),

– článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, ako aj článok 2 bod 4 písm. a) až c) nariadenia 2020/1055 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu (C-547/20) a

– v prvom rade článok 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne túto smernicu v celom rozsahu (C-548/20).

4 Cyperská republika svojimi žalobami (C-549/20 a C-550/20) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

– v prvom rade článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, alebo subsidiárne článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v celom rozsahu alebo ešte subsidiárnejšie toto nariadenie v celom rozsahu (C-549/20) a

– smernicu 2020/1057 v celom rozsahu (C-550/20).

5 Maďarsko svojou žalobou (C-551/20) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

– článok 1 bod 6 písm. c) a článok 2 bod 2 nariadenia 2020/1054, a v prípade potreby všetky ustanovenia tohto nariadenia, ktoré od nich nemožno oddeliť, alebo uvedené nariadenie v celom rozsahu,

– článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a v prípade potreby všetky ustanovenia nariadenia 2020/1055, ktoré od neho nemožno oddeliť, a

– v prvom rade článok 1 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne článok 1 ods. 6 tejto smernice, a v prípade potreby všetky ustanovenia, ktoré od neho nemožno oddeliť.

6 Maltská republika (C-552/20) svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

7 Poľská republika svojimi žalobami (C-553/20 až C-555/20) navrhuje, aby Súdny dvor zrušil:

– v prvom rade článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu (C-553/20),

– v prvom rade článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ako aj článok 2 bod 5 písm. b) tohto nariadenia alebo subsidiárne uvedené nariadenie v celom rozsahu (C-554/20) a

– v prvom rade článok 1 ods. 3, 4, 6 a 7, ako aj článok 9 ods. 1 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne túto smernicu v celom rozsahu (C-555/20).

I. Právny rámec

A. Medzinárodné právo

8 Dňa 9. mája 1992 bol v New Yorku prijatý Rámcový dohovor Organizácie spojených národov o zmene klímy (*Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov*, zv. 1771, s. 107, ďalej len „UNFCCC“), ktorého konečným cieľom je stabilizovať koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére na úrovni, ktorá zabráni akémukoľvek nebezpečnému narušeniu klimatického systému pochádzajúcemu z ľudskej činnosti. Dňa 11. decembra 1997 zmluvné strany UNFCCC prijali podľa tohto dohovoru Kjótsky protokol k tomuto rámcovému dohovoru.

9 V očakávaní konca druhého záväzného obdobia Kjótskeho protokolu, ktoré trvalo od roku 2013 do roku 2020, Konferencia zmluvných strán UNFCCC prijala 12. decembra 2015 Parížsku dohodu o zmene klímy, ktorej hlavným cieľom bolo udržať zvyšovanie globálnej teploty medzi 1,5 °C a 2 °C nad predindustriálnymi úrovňami.

10 Článok 2 tejto dohody stanovuje:

„1. Zámerom tejto dohody, ktorá umocňuje vykonávanie [UNFCCC] vrátane jeho cieľa, je posilniť celosvetovú odozvu na hrozbu zmeny klímy, v kontexte trvalého rozvoja a snahy o odstránenie chudoby, vrátane nasledujúcich nástrojov:

a) udržať zvýšenie globálnej priemernej teploty výrazne pod hodnotou 2 °C v porovnaní s hodnotami predindustriálneho obdobia a vynaložiť úsilie na obmedzenie zvýšenia teploty na 1,5 °C v porovnaní s hodnotami predindustriálneho obdobia, čo by významne znížilo riziká a dôsledky zmeny klímy;

b) zvýšiť schopnosť prispôsobiť sa nepriaznivým vplyvom zmeny klímy a podporovať odolnosť proti zmenám klímy a nízko emisný rozvoj, spôsobom, ktorý neohrozí produkciu potravín; a

c) zosúladiť finančné toky s cestou k nízkym emisiám skleníkových plynov a vývoju odolnému proti zmenám klímy.

2. Táto dohoda sa implementuje tak, aby sa dodržala spravodlivosť a princíp spoločnej ale rozdielnej zodpovednosti a príslušných schopností, na základe odlišných okolností v jednotlivých krajinách.“

11 Článok 4 uvedenej dohody vo svojich odsekoch 1 až 3 stanovuje:

„1. Aby sa dosiahol dlhodobý teplotný cieľ stanovený v článku 2, strany sa usilujú čo najskôr dosiahnuť celosvetovo vrchol emisií skleníkových plynov uznávajúc, že dosiahnuť vrchol bude trvať dlhšie rozvojovým zmluvným stranám, a následne ich rýchlo znížiť v súlade s najlepšími dostupnými vedeckými poznatkami, aby sa v druhej polovici tohto storočia dosiahla rovnováha medzi antropogénnymi emisiami skleníkových plynov zo zdrojov a ich odstraňovaním pomocou záchytov, na základe spravodlivosti a v kontexte udržateľného rozvoja a snahy o odstránenie chudoby.

2. Každá strana vypracuje, predloží a zachová všetky svoje nasledujúce národne definované príspevky, ktoré zamýšľa dosiahnuť. Strany prijmú domáce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy, aby dosiahli ciele takýchto príspevkov.

3. Každý nasledujúci národne definovaný príspevok strany bude predstavovať pokrok oproti aktuálnemu príspevku strany a odrážať jej najvyššiu možnú ambíciu, pri zohľadnení jej spoločných, ale rozdielnych zodpovedností a príslušných schopností, berúc do úvahy rozdielne okolnosti v jednotlivých krajinách.“

B. Právo Únie

1. Právna úprava dĺžky pracovného času

a) Nariadenie (ES) č. 561/2006

12 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 z 15. marca 2006 o harmonizácii niektorých právnych predpisov v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a zrušuje nariadenie Rady (EHS) č. 3820/85 (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 1), bolo naposledy zmenené, vo viacerých svojich ustanoveniach, nariadením 2020/1054.

13 Článok 4 písm. d) až h) nariadenia č. 561/2006, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1054, a nachádza sa v kapitole I nariadenia č. 561/2006, nazvanej „Úvodné ustanovenia“, stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia platia tieto vymedzenia pojmov:

…

d) ‚prestávka‘ je každý časový úsek, počas ktorého vodič nesmie viesť vozidlo ani vykonávať žiadnu inú prácu a ktorý sa využíva výlučne na regeneráciu;

…

f) ‚odpočinok‘ je akýkoľvek neprerušovaný časový úsek, počas ktorého môže vodič voľne disponovať svojím časom;

g) ‚doba denného odpočinku‘ je akákoľvek denná doba, počas ktorej môže vodič voľne disponovať svojím časom, a zahŕňa ‚dobu pravidelného denného odpočinku‘ a ‚dobu skráteného denného odpočinku‘:

– ‚doba pravidelného denného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca najmenej 11 hodín. Prípadne sa táto doba pravidelného denného odpočinku môže čerpať v dvoch dobách, z ktorých prvá musí byť neprerušovaný časový úsek trvajúci najmenej 3 hodiny a druhá musí byť neprerušovaný časový úsek trvajúci najmenej 9 hodín,

– ‚doba skráteného denného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca najmenej 9 hodín, avšak menej ako 11 hodín;

h) ‚doba týždenného odpočinku‘ je časový úsek jedného týždňa, počas ktorého môže vodič voľne disponovať svojím časom, a zahŕňa ‚dobu pravidelného týždenného odpočinku‘ a ‚dobu skráteného týždenného odpočinku‘:

– ‚doba pravidelného týždenného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca najmenej 45 hodín,

– ‚doba skráteného týždenného odpočinku‘ je akákoľvek doba odpočinku trvajúca menej ako 45 hodín, ktorá sa môže, pokiaľ článok 8 ods. 6 neustanovuje inak, skrátiť na najmenej 24 po sebe idúcich hodín;

…“

14 Článok 8 ods. 6 a 8 nariadenia č. 561/2006, nachádzajúci sa v kapitole II tohto nariadenia, nazvanej „Posádka, časy jazdy, prestávky a doby odpočinku“, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054 stanovoval:

„6. V každých dvoch po sebe idúcich týždňoch vodič čerpá najmenej:

– dve doby pravidelného týždenného odpočinku alebo

– jednu dobu pravidelného týždenného odpočinku a jednu dobu skráteného týždenného odpočinku trvajúcu najmenej 24 hodín. Toto skrátenie sa však nahradí primeraným odpočinkom čerpaným vcelku pred ukončením tretieho týždňa nasledujúceho po predmetnom týždni.

Týždenná doba odpočinku sa začne najneskôr na konci šiestich 24-hodinových období od ukončenia predchádzajúcej doby týždenného odpočinku.

…

8. Ak sa tak vodič rozhodne, môžu sa doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku mimo základne čerpať vo vozidle, pokiaľ je vybavené vhodnými zariadeniami na spanie pre každého vodiča a vozidlo nie je v pohybe.“

15 Článok 9 ods. 2 a 3 nariadenia č. 561/2006, nachádzajúci sa v tej istej kapitole, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054 uvádzal:

„2. Všetok čas strávený cestovaním na miesto prevzatia vozidla, ktoré patrí do rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia, alebo návratom z tohto miesta, ak sa vozidlo nenachádza v bydlisku vodiča ani v operačnom centre zamestnávateľa, kde má vodič obvykle základňu, sa nepovažuje za odpočinok alebo prestávku za predpokladu, že vodič nie je ani na trajekte, ani vo vlaku a nemá prístup k lôžku alebo ležadlu.

3. Všetok čas, ktorý vodič strávi vedením vozidla, ktoré nepatrí do rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia, k vozidlu alebo od vozidla, ktoré patrí do rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia a ktoré sa nenachádza v bydlisku vodiča, ani v operačnom centre zamestnávateľa, kde má vodič obvykle základňu, sa považuje za inú prácu.“

16 Článok 14 nariadenia č. 561/2006, nachádzajúci sa v kapitole IV tohto nariadenia, nazvanej „Výnimky“, znel vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054 takto:

„1. Ak tým nie sú dotknuté ciele stanovené v článku 1, členské štáty môžu po schválení Komisiou udeliť výnimky z uplatňovania článkov 6 až 9 na dopravné činnosti vykonávané za mimoriadnych okolností.

2. V naliehavých prípadoch môžu členské štáty udeliť dočasnú výnimku na obdobie nepresahujúce 30 dní, o čom bezodkladne informujú Komisiu.

3. Komisia informuje ostatné členské štáty o všetkých výnimkách udelených podľa tohto článku.“

17 Podľa článku 16 ods. 2 nariadenia č. 561/2006, ktorý sa nachádza v kapitole V tohto nariadenia, nazvanej „Kontrolné postupy a sankcie“, a ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1054:

> „Cestovný poriadok a rozpis služieb vypracuje dopravný podnik a uvádza pri každom vodičovi jeho meno, miesto, kde má základňu, a vopred stanovený cestovný poriadok pre rôzne doby jazdy, inú prácu, prestávky a pohotovosť.
>
> Každý vodič dopravy uvedenej v odseku 1 má výpis z rozpisu služieb a kópiu cestovného poriadku.“

18 Článok 18 nariadenia č. 561/2006, nachádzajúci sa v tej istej kapitole, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1054, stanovuje:

> „Členské štáty prijmú také opatrenia, aké môžu byť potrebné na vykonanie tohto nariadenia.“

b) Nariadenie (EÚ) č. 165/2014

19 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 165/2014 zo 4. februára 2014 o tachografoch v cestnej doprave, ktorým sa ruší nariadenie Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovom zariadení v cestnej doprave a mení nariadenie č. 561/2006 (Ú. v. EÚ L 60, 2014, s. 1), bolo vo viacerých svojich ustanoveniach zmenené nariadením 2020/1054.

20 Článok 3 nariadenia č. 165/2014, nazvaný „Rozsah pôsobnosti“, nachádzajúci sa v kapitole I tohto nariadenia, nazvanej „Zásady, rozsah pôsobnosti a požiadavky“, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054 vo svojom odseku 4 stanovoval:

> „Pätnásť rokov po tom, ako sa od novozaregistrovaných vozidiel začne vyžadovať tachograf, ako sa uvádza v článkoch 8, 9 a 10, sa vozidlá prevádzkované v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom ich registrácie, vybavia takýmto tachografom.“

21 Článok 11 nariadenia č. 165/2014, nazvaný „Podrobné ustanovenia o inteligentnom tachografe“, nachádzajúci sa v kapitole II tohto nariadenia, nazvanej „Inteligentný tachograf“, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054 stanovoval:

„S cieľom zabezpečiť zosúladenie inteligentných tachografov so zásadami a požiadavkami uvedenými v tomto nariadení Komisia prostredníctvom vykonávacích aktov prijme podrobné ustanovenia nevyhnutné na jednotné uplatňovanie článkov 8, 9 a 10 s výnimkou akýchkoľvek ustanovení o zaznamenávaní dodatočných údajov tachografom. Takéto vykonávacie akty sa prijmú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 42 ods. 3.

Tieto podrobné ustanovenia uvedené v prvom odseku:

a) v súvislosti s vykonávaním funkcií inteligentného tachografu uvedených v tejto kapitole zahŕňajú potrebné požiadavky na zaručenie bezpečnosti, presnosti a spoľahlivosti údajov poskytovaných tachografu prostredníctvom satelitnej služby určovania polohy a technológie diaľkovej komunikácie uvedených v článkoch 8 a 9;

b) spresňujú rôzne podmienky a požiadavky týkajúce sa satelitnej služby určovania polohy a technológie diaľkovej komunikácie uvedených v článkoch 8 a 9, ktoré sú mimo tachografu alebo zabudované v ňom, a v prípade, že sú mimo tachografu, spresňujú podmienky využitia satelitného signálu na určovanie polohy ako druhého snímača pohybu;

c) spresňujú potrebné normy pre rozhranie uvedené v článku 10. Takéto normy môžu zahŕňať ustanovenie o distribúcii práv vodičov, dielní a dopravných podnikov na prístup k údajom zaznamenaným tachografom a úloh v súvislosti s kontrolou týchto údajov, ktoré sa zakladajú na mechanizme autentifikácie/schválenia vymedzenom pre rozhranie, ako je napríklad osvedčenie pre každú úroveň prístupu, a sú podmienené ich technickou uskutočniteľnosťou.“

22 Článok 33 nariadenia č. 165/2014, nazvaný „Zodpovednosť podniku“, nachádzajúci sa v kapitole VI tohto nariadenia, nazvanej „Používanie zariadenia“, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1054, vo svojom odseku 2 uvádza:

„Dopravné podniky uchovávajú záznamové listy a výtlačky, ak sú výtlačky urobené na účely dosiahnutia súladu s článkom 35, v chronologickom poradí a v čitateľnej podobe najmenej jeden rok po ich použití a poskytnú kópie dotknutým vodičom, ktorí o ne požiadajú. Dopravné podniky tiež poskytnú kópie údajov stiahnutých z kariet vodiča dotknutým vodičom, ktorí o ne požiadajú, spolu s výtlačkami týchto kópií. Záznamové listy, výtlačky a stiahnuté údaje sa predložia alebo odovzdajú na požiadanie ktoréhokoľvek oprávneného kontrolného úradníka.“

23 Článok 1 ods. 2 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2016/799 z 18. marca 2016, ktorým sa vykonáva nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 165/2014, ktorým sa ustanovujú požiadavky na konštrukciu, skúšanie, montáž, prevádzku a opravu tachografov a ich komponentov (Ú. v. EÚ L 139, 2016, s. 1), zmeneného vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) 2018/502 z 28. februára 2018 (Ú. v. EÚ L 85, 2018, s. 1) (ďalej len „vykonávacie nariadenie 2016/799“), stanovuje:

„Konštrukcia, skúšanie, montáž, kontrola, prevádzka a oprava inteligentných tachografov a ich komponentov musí spĺňať technické požiadavky stanovené v prílohe IC k tomuto nariadeniu.“

24 Článok 6 tretí odsek vykonávacieho nariadenia 2016/799 stanovuje:

„Príloha IC sa však uplatňuje od 15. júna 2019…“

25 Príloha IC sa týka požiadaviek na konštrukciu, skúšanie, montáž a kontrolu inteligentných tachografov.

c) Nariadenie 2020/1054

26 Odôvodnenia 1, 2, 4, 6, 8, 13 až 15, 17 až 19, 23, 27, 34 a 36 nariadenia 2020/1054 znejú takto:

„(1) Dobré pracovné podmienky pre vodičov a spravodlivé podmienky na podnikanie pre podniky cestnej dopravy majú rozhodujúci význam pre vytvorenie bezpečného, efektívneho a sociálne zodpovedného odvetvia cestnej dopravy s cieľom zabezpečiť nediskrimináciu a prilákať kvalifikovaných pracovníkov. Pre uľahčenie tohto procesu je nevyhnutné, aby predpisy Únie v sociálnej oblasti týkajúce sa cestnej dopravy boli zrozumiteľné, primerané, účelné a jednoducho uplatniteľné a vynútiteľné a aby sa efektívne a jednotne vykonávali v celej Únii.

(2) Po vyhodnotení efektívnosti a účinnosti vykonávania platných predpisov Únie v sociálnej oblasti týkajúcich sa cestnej dopravy, najmä nariadenia [č. 561/2006], sa zistilo niekoľko nedostatkov pri vykonávaní uvedeného právneho rámca. Nejasné pravidlá týkajúce sa doby týždenného odpočinku, zariadení na odpočinok a prestávok pri vedení vozidla viacerými osobami, ako aj chýbajúce pravidlá o návrate vodičov domov viedli k odlišným výkladom

a postupom presadzovania predpisov v členských štátoch. Niekoľko členských štátov nedávno prijalo jednostranné opatrenia, ktoré ďalej zvyšujú právnu neistotu a nerovnaké zaobchádzanie s vodičmi a dopravcami. Avšak maximálne denné a týždenné časy jazdy účinne prispievajú k zlepšeniu sociálnych podmienok vodičov a bezpečnosti cestnej premávky vo všeobecnosti. Na zabezpečenie súladu je potrebné trvalé úsilie.

…

(4) Na základe *ex post* hodnotenia nariadenia (ES) č. 561/2006 sa potvrdilo, že nejednotné a neefektívne presadzovanie predpisov Únie v sociálnej oblasti bolo spôsobené prevažne nejasnými pravidlami, neefektívnym a nerovnakým využívaním kontrolných nástrojov a nedostatočnou administratívnou spoluprácou medzi členskými štátmi.

…

(6) Zrozumiteľné, vhodné, primerané a rovnako presadzované pravidlá majú rozhodujúci význam aj pre dosiahnutie politických cieľov zlepšenia pracovných podmienok pre vodičov, a najmä pre zabezpečenie nenarušenej a spravodlivej hospodárskej súťaže medzi prevádzkovateľmi a zvýšenie bezpečnosti cestnej premávky pre všetkých jej účastníkov.

…

(8) Vodiči vykonávajúci diaľkovú medzinárodnú prepravu tovaru trávia dlhý čas mimo domova. Súčasné požiadavky na pravidelný týždenný odpočinok môžu túto dobu zbytočne predlžovať. Je preto žiaduce, aby sa ustanovenia o dobe pravidelného týždenného odpočinku upravili tak, aby vodiči mohli jednoduchšie vykonávať medzinárodné prepravné činnosti v súlade s pravidlami a dôjsť domov na dobu ich pravidelného týždenného odpočinku, a aby dostali plnú náhradu za všetky doby skráteného týždenného odpočinku.…

…

(13) Na účely podpory sociálneho pokroku je vhodné špecifikovať, kde možno čerpať dobu týždenného odpočinku, pričom sa zabezpečia primerané podmienky odpočinku pre vodičov. Kvalita ubytovania je osobitne dôležitá počas dôb pravidelného týždenného odpočinku, ktorý by vodič mal tráviť mimo kabíny vozidla vo vhodnom ubytovacom zariadení a na náklady dopravného podniku ako zamestnávateľa. V záujme zaistenia dobrých pracovných podmienok a bezpečnosti vodičov je vhodné objasniť požiadavku na zabezpečenie kvalitného a z rodového hľadiska primeraného ubytovania pre vodičov na účely dôb ich pravidelného týždenného odpočinku, ak ho čerpajú mimo domova.

(14) Je tiež potrebné zabezpečiť, aby dopravné podniky organizovali prácu vodičov tak, aby čas strávený mimo domova nebol nadmerne dlhý a aby vodiči mohli využiť dlhé doby odpočinku ako náhradu za doby skráteného týždenného odpočinku. Zorganizovaním návratu by sa malo vodičovi umožniť dostať sa do operačného centra dopravného podniku v jeho členskom štáte usadenia alebo do miesta bydliska vodiča a vodiči si môžu slobodne vybrať, kde strávia dobu svojho odpočinku. Dopravný podnik by na preukázanie skutočnosti, že si plní povinnosti týkajúce sa organizácie pravidelného návratu, mal mať možnosť použiť záznamy z tachografov, rozpisy služieb vodičov alebo inú dokumentáciu. Takéto dôkazy by mali byť k dispozícii v priestoroch dopravného podniku, aby mohli byť predložené kontrolným orgánom, keď o ne požiadajú.

(15) Zatiaľ čo doby pravidelného týždenného odpočinku a dlhšie doby odpočinku nemožno čerpať vo vozidle alebo na parkovacej ploche, ale len vo vhodnom ubytovacom zariadení, ktoré sa môže nachádzať vedľa parkovacej plochy, je mimoriadne dôležité umožniť vodičom nájsť bezpečné a chránené parkovacie plochy, ktoré poskytujú primeranú úroveň bezpečnosti a náležité zariadenia. Komisia už skúmala, ako podporiť rozvoj vysokokvalitných parkovacích plôch vrátane nevyhnutných minimálnych požiadaviek. Komisia by preto mala vypracovať normy pre bezpečné a chránené parkovacie plochy. Tieto normy by mali prispievať k podpore vysokokvalitných parkovacích plôch. Normy sa môžu revidovať s cieľom zabezpečiť lepší prístup k alternatívnym palivám v súlade s politikami rozvoja tejto infraštruktúry. Je tiež dôležité, aby sa z parkovacích plôch odpratával ľad a sneh.

…

(17) V záujme bezpečnosti cestnej premávky a presadzovania príslušných právnych predpisov by mali byť všetci vodiči plne informovaní o predpisoch týkajúcich sa časov jazdy a dôb odpočinku, ako aj o nebezpečenstvách spojených s únavou. V tejto súvislosti je dôležité, aby boli informácie o voľných zariadeniach na odpočinok ľahko dostupné. Komisia by preto mala poskytovať informácie o bezpečných a chránených parkovacích plochách prostredníctvom používateľsky ústretového webového sídla. Tieto informácie by sa mali aktualizovať.

(18) S cieľom zaistiť trvalú bezpečnosť a ochranu parkovacích plôch by sa mala na Komisiu delegovať právomoc prijímať akty v súlade s článkom 290 [ZFEÚ], pokiaľ ide o stanovenie noriem pre úroveň služieb na bezpečných a chránených parkovacích plochách a postupy certifikácie bezpečnosti a ochrany parkovacích plôch…

(19) V revidovaných usmerneniach pre TEN-T stanovených v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1315/2013 [z 11. decembra 2013 o usmerneniach Únie pre rozvoj transeurópskej dopravnej siete a o zrušení rozhodnutia č. 661/2010/EÚ (Ú. v. EÚ L 348, 2013, s. 1, ďalej len ‚nariadenie TEN-T‘)] sa predpokladá vybudovanie parkovacích plôch na diaľniciach približne na každých 100 km, a to s cieľom poskytnúť komerčným používateľom ciest parkovacie miesta s primeranou úrovňou bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany. S cieľom urýchliť a podporiť výstavbu primeranej parkovacej infraštruktúry je dôležité, aby boli k dispozícii dostatočné príležitosti na spolufinancovanie zo strany Únie v súlade so súčasnými a budúcimi právnymi aktmi Únie, ktorými sa stanovujú podmienky tejto finančnej podpory.

…

(23) Členské štáty by mali prijať všetky potrebné opatrenia na to, aby zabezpečili účinné, primerané a odrádzajúce vykonávanie vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa sankcií v prípade porušenia nariadenia (ES) č. 561/2006 a nariadenia [č. 165/2014]…

…

(27) Nákladová účinnosť presadzovania predpisov v sociálnej oblasti, rýchly rozvoj nových technológií, digitalizácia v rámci celého hospodárstva Únie a potreba rovnakých podmienok pre spoločnosti v medzinárodnej cestnej doprave si vyžadujú skrátiť prechodné obdobie na zavedenie inteligentných tachografov v evidovaných vozidlách. Inteligentné tachografy prispejú k zjednodušeniu kontrol, a tým uľahčia prácu vnútroštátnych orgánov.

…

(34) Je dôležité, aby dopravné podniky usadené v tretích krajinách podliehali pri vykonávaní činností cestnej dopravy na území Únie pravidlám, ktoré sú rovnocenné pravidlám Únie. Komisia by mala posúdiť uplatňovanie tejto zásady na úrovni Únie a navrhnúť primerané riešenia, o ktorých sa bude rokovať v kontexte Európskej dohody o práci osádok vozidiel v medzinárodnej cestnej doprave.

…

(36) Keďže ciele tohto nariadenia, a to zlepšiť bezpečnosť na cestách a pracovné podmienky vodičov v rámci Únie prostredníctvom harmonizácie pravidiel o časoch jazdy, prestávkach a dobách odpočinku v cestnej doprave a harmonizácie pravidiel používania a presadzovania tachografov, nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, ale z dôvodu povahy cieľov ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 [ZEÚ]. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku toto nariadenie neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov.“

27 Článok 1 body 6 až 8, 11, 13 a 16 nariadenia 2020/1054 stanovuje:

„Nariadenie [č. 561/2006] sa mení takto:

…

6) Článok 8 sa mení takto:
a) Odsek 6 sa nahrádza takto:

‚6. V každých dvoch po sebe idúcich týždňoch vodič čerpá najmenej:
a) dve doby pravidelného týždenného odpočinku alebo
b) jednu dobu pravidelného týždenného odpočinku a jednu dobu skráteného týždenného odpočinku trvajúcu najmenej 24 hodín.

Týždenná doba odpočinku sa začne najneskôr na konci šiestich 24-hodinových období od ukončenia predchádzajúcej doby týždenného odpočinku.

Odchylne od prvého pododseku môže vodič vykonávajúci medzinárodnú prepravu tovaru čerpať mimo členský štát usadenia dve po sebe nasledujúce doby skráteného týždenného odpočinku za predpokladu, že vodič vo všetkých štyroch po sebe idúcich týždňoch čerpá aspoň štyri týždenné doby odpočinku, z ktorých aspoň dve sú doby pravidelného týždenného odpočinku.

Na účely tohto odseku sa vodič považuje za vodiča vykonávajúceho medzinárodnú prepravu, ak začne dve po sebe idúce doby skráteného týždenného odpočinku mimo členského štátu, v ktorom je zamestnávateľ usadený, a mimo krajiny miesta bydliska vodiča.‘

…

c) Odsek 8 sa nahrádza takto:

‚8. Doby pravidelného týždenného odpočinku a každá doba týždenného odpočinku v trvaní viac ako 45 hodín, ktoré sa čerpajú ako náhrada za predchádzajúce doby skráteného týždenného odpočinku, sa nesmú čerpať vo vozidle. Musia sa čerpať vo vhodnom, z rodového hľadiska primeranom ubytovacom zariadení s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami.

Všetky náklady na ubytovanie mimo vozidla hradí zamestnávateľ.‘

d) Vkladá sa tento odsek:

‚8a. Dopravné podniky musia zorganizovať prácu vodičov tak, aby sa vodiči mohli v rámci každého obdobia štyroch za sebou idúcich týždňov vrátiť do operačného centra zamestnávateľa v členskom štáte, v ktorom je zamestnávateľ usadený, kde má vodič obvykle základňu a kde sa začína doba týždenného odpočinku vodiča, alebo sa vrátiť do miesta bydliska vodiča s cieľom stráviť tam aspoň jednu dobu pravidelného týždenného odpočinku alebo dobu týždenného odpočinku v trvaní viac ako 45 hodín čerpanú ako náhrada za dobu skráteného týždenného odpočinku.

Ak však vodič čerpal dve po sebe idúce doby skráteného týždenného odpočinku v súlade s odsekom 6, dopravný podnik zorganizuje prácu vodiča tak, aby sa vodič mohol vrátiť pred začiatkom doby pravidelného týždenného odpočinku v trvaní viac ako 45 hodín, ktorá sa čerpá ako náhrada.

Podnik zdokumentuje, ako si plní uvedenú povinnosť, a príslušnú dokumentáciu uchováva vo svojich priestoroch, aby ju mohol predložiť na žiadosť kontrolných orgánov.‘

…

7) Vkladá sa tento článok:

‚Článok 8a

1. Komisia zabezpečí, aby mali vodiči vykonávajúci cestnú nákladnú a osobnú dopravu ľahký prístup k informáciám o bezpečných a chránených parkovacích plochách. Komisia uverejní zoznam všetkých certifikovaných parkovacích plôch, kde sa poskytujú vodičom tieto primerané služby:

– odhaľovanie neoprávnených vniknutí a predchádzanie takýmto vniknutiam,

– osvetlenie a viditeľnosť,

– núdzové kontaktné miesta a postupy,

– z rodového hľadiska primerané hygienické zariadenia,

– možnosti zakúpenia potravín a nápojov,

– pripojenia na komunikáciu,

– zdroj napájania.

Zoznam takýchto parkovacích plôch sa sprístupní na jednotnom oficiálnom webovom sídle, ktoré sa pravidelne aktualizuje.

2. Komisia prijme delegované akty v súlade s článkom 23a s cieľom stanoviť normy, v ktorých sa poskytnú ďalšie podrobnosti týkajúce sa úrovne služieb a bezpečnosti, pokiaľ ide o plochy uvedené v odseku 1 a postupy certifikácie parkovacích plôch.

3. Na všetkých certifikovaných parkovacích plochách sa môže uvádzať, že sú certifikované v súlade s normami a postupmi Únie.

Členské štáty v súlade s článkom 39 ods. 2 písm. c) nariadenia [TEN-T] podporujú vytváranie parkovacích miest pre komerčných používateľov ciest.

4. Komisia predloží do 31. decembra 2024 Európskemu parlamentu a Rade správu o dostupnosti vhodných zariadení na odpočinok pre vodičov a chránených parkovacích zariadení, ako aj o vytváraní bezpečných a chránených parkovacích plôch certifikovaných v súlade s delegovanými aktmi uvedenými v odseku 2. Táto správa môže obsahovať zoznam opatrení na zvýšenie počtu a kvality bezpečných a chránených parkovacích plôch.‘

8) Článok 9 sa mení takto:

…

b) Odsek 2 sa nahrádza takto:

‚2. Všetok čas strávený cestovaním na miesto prevzatia vozidla, ktoré patrí do rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia, alebo návratom z tohto miesta, ak sa vozidlo nenachádza v bydlisku vodiča ani v operačnom centre zamestnávateľa, kde má vodič obvykle základňu, sa nepovažuje za odpočinok alebo prestávku za predpokladu, že vodič nie je ani na trajekte, ani vo vlaku a nemá prístup k spacej kabíne, lôžku alebo ležadlu.‘

…

11) V článku 12 sa dopĺňajú tieto odseky:

‚Ak tým vodič neohrozí bezpečnosť cestnej premávky, môže sa za výnimočných okolností tiež odchýliť od článku 6 ods. 1 a 2 a od článku 8 ods. 2 prekročením denného a týždenného času jazdy o maximálne jednu hodinu, aby sa dostal do operačného centra zamestnávateľa alebo do svojho miesta bydliska na účely čerpania doby týždenného odpočinku.

Za rovnakých podmienok môže vodič prekročiť denný a týždenný čas jazdy o maximálne dve hodiny, pokiaľ bola bezprostredne pred dodatočnou jazdou vyčerpaná neprerušovaná prestávka v trvaní 30 minút, a to aby sa dostal do operačného centra zamestnávateľa alebo do svojho miesta bydliska na účely čerpania doby pravidelného týždenného odpočinku.

…‘

…

13) V článku 14 sa odsek 2 nahrádza takto:

‚2. V naliehavých prípadoch môžu členské štáty za výnimočných okolností udeliť dočasnú výnimku na obdobie nepresahujúce 30 dní, ktorú musia riadne odôvodniť a bezodkladne oznámiť Komisii. Komisia tieto informácie bezodkladne zverejní na verejnom webovom sídle.‘

…

16) V článku 19 sa odsek 1 nahrádza takto:

‚1. Členské štáty stanovia predpisy o sankciách vzťahujúcich sa na porušenie tohto nariadenia a nariadenia [č. 165/2014] a prijmú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonania. Uvedené sankcie musia byť účinné a primerané závažnosti porušení,…, ako aj odrádzajúce a nediskriminačné. Žiadne porušenie tohto nariadenia a nariadenia [č. 165/2014] nemôže byť predmetom viac ako jednej sankcie alebo konania.…‘“

28 Článok 2 nariadenia 2020/1054 znie takto:

„Nariadenie (EÚ) č. 165/2014 sa mení takto:

…

2. V článku 3 sa odsek 4 nahrádza takto:

‚4. Najneskôr do troch rokov po skončení roka, v ktorom nadobudli účinnosť podrobné ustanovenia uvedené v článku 11 druhom odseku, sa inteligentným tachografom v súlade s článkami 8, 9 a 10 tohto nariadenia vybavia tieto kategórie vozidiel prevádzkovaných v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom ich evidencie:

a) vozidlá vybavené analógovým tachografom;
b) vozidlá vybavené digitálnym tachografom spĺňajúcim špecifikácie uvedené v prílohe IB k nariadeniu [Rady (EHS) č. 3821/85 z 20. decembra 1985 o záznamovom zariadení v cestnej doprave (Ú. v. ES L 370, 1985, s. 8; Mim. vyd. 07/001, s. 227)] platné do 30. septembra 2011;
c) vozidlá vybavené digitálnym tachografom spĺňajúcim špecifikácie uvedené v prílohe IB k nariadeniu [č. 3821/85] platné od 1. októbra 2011, a
d) vozidlá vybavené digitálnym tachografom spĺňajúcim špecifikácie uvedené v prílohe IB k nariadeniu [č. 3821/85] platné od 1. októbra 2012.

4a. Najneskôr do štyroch rokov od nadobudnutia účinnosti podrobných ustanovení uvedených v článku 11druhom odseku sa vozidlá vybavené inteligentným tachografom v súlade s prílohou IC k vykonávaciemu nariadeniu [2016/799], ktoré sú prevádzkované v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom ich evidencie, vybavia inteligentným tachografom v súlade s článkami 8, 9 a 10 tohto nariadenia.‘

…

8. Článok 11 sa mení takto:

a) Prvý odsek sa nahrádza takto:

‚S cieľom zabezpečiť zosúladenie inteligentných tachografov so zásadami a požiadavkami uvedenými v tomto nariadení Komisia prostredníctvom vykonávacích aktov prijme podrobné ustanovenia nevyhnutné na jednotné uplatňovanie článkov 8, 9 a 10 s výnimkou akýchkoľvek ustanovení o zaznamenávaní dodatočných údajov tachografom.

Komisia do 21. augusta 2021 prijme vykonávacie akty, ktorými sa stanovia podrobné ustanovenia pre jednotné uplatňovanie povinnosti zaznamenávať údaje o každom prekročení hranice vozidlom a činnostiach uvedených v článku 8 ods. 1 prvom pododseku druhej a tretej zarážke a v článku 8 ods. 1 druhom pododseku a uchovávať tieto údaje.

…“

29 Technické špecifikácie týkajúce sa inteligentných tachografov, uvedené v článku 11 druhom odseku nariadenia č. 165/2014, zmenenom článkom 2 bodom 8 písm. a) nariadenia 2020/1054, sú predmetom vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) 2021/1228 zo 16. júla 2021, ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) 2016/799 (Ú. v. EÚ L 273, 2021, s. 1), zmeneného vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) 2023/980 zo 16. mája 2023, ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) 2016/799, pokiaľ ide o prechodný inteligentný tachograf a využívanie otvorenej služby systému Galileo na autentifikáciu navigačných správ týmto tachografom, a ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) 2021/1228 (Ú. v. EÚ L 134, 2023, s. 28) (ďalej len „vykonávacie nariadenie 2021/1228“). Podľa jeho článku 1 vykonávacie nariadenie 2021/1228 mení prílohu IC vykonávacieho nariadenia 2016/799 v súlade s prílohou tohto vykonávacieho nariadenia 2021/1228.

30 Článok 3 prvý odsek nariadenia 2020/1054 stanovuje:

„Toto nariadenie nadobúda účinnosť dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.“

2. Právna úprava požiadavky usadenia, kabotážnej prepravy a kombinovanej dopravy

a) Smernica 92/106/EHS

31 Tretie odôvodnenie smernice Rady 92/106/EHS zo 7. decembra 1992 o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 368, 1992, s. 38), znie takto:

„Keďže rastúce problémy spojené s preťažením ciest, životným prostredím a bezpečnosťou cestnej premávky si vo verejnom záujme vyžadujú ďalší rozvoj kombinovanej dopravy ako alternatívy k cestnej doprave.“ [*neoficiálny preklad*]

32 Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na kombinovanú dopravu bez toho, aby bolo dotknuté nariadenie [Rady] (EHS) č. 881/92 [z 26. marca 1992 o prístupe na trh v preprave tovarov cestnou dopravou v rámci spoločenstva na územie alebo z územia členského štátu alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov (Ú. v. ES L 95, 1992, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 370)].

Na účely tejto smernice sa ‚kombinovanou dopravou‘ rozumie preprava tovaru medzi členskými štátmi, pri ktorej nákladné vozidlo, príves, náves, s ťahačom alebo bez ťahača, výmenná nadstavba alebo kontajner s dĺžkou 20 a viac stôp, využíva pozemnú komunikáciu pre počiatočný alebo konečný úsek cesty a pre zvyšný úsek cesty železnicu alebo vnútrozemskú vodnú cestu alebo námornú dopravu, pokiaľ vzdialenosť presahuje 100 kilometrov vzdušnou čiarou a cestu tam alebo späť uskutočňujú po pozemnej komunikácii:

– buď medzi miestom nakládky tovaru a najbližšou vhodnou železničnou stanicou nakládky pre počiatočný úsek a medzi najbližšou vhodnou železničnou stanicou vykládky a miestom vykládky tovaru na koncovom úseku alebo,

– v okruhu nepresahujúcom 150 kilometrov vzdušnou čiarou z riečneho alebo námorného prístavu nakládky alebo vykládky.“ [*neoficiálny preklad*]

33 Článok 4 uvedenej smernice uvádza:

„Každý cestný dopravca usadený v členskom štáte, ktorý spĺňa podmienky prístupu k povolaniu a prístupu na trh nákladnej dopravy medzi členskými štátmi, má právo uskutočňovať v rámci kombinovanej dopravy medzi členskými štátmi prostredníctvom cestnej dopravy počiatočné a/alebo konečné úseky cesty, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou kombinovanej dopravy a ktoré zahŕňajú alebo nezahŕňajú prekračovanie hranice.“ [*neoficiálny preklad*]

b) Nariadenie č. 1071/2009

34 Článok 3 nariadenia č. 1071/2009, nazvaný „Požiadavky na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy“, nachádzajúci sa v kapitole I tohto nariadenia, nazvanej „Všeobecné ustanovenia“, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 stanovoval:

„1. Podniky, ktoré vykonávajú povolanie prevádzkovateľa cestnej dopravy, musia:

a) mať skutočné a stabilné miesto usadenia v členskom štáte;

b) byť bezúhonné;

c) preukázať zodpovedajúcu finančnú spoľahlivosť a

d) požadovanú odbornú spôsobilosť.

2. Členské štáty môžu rozhodnúť o uložení ďalších požiadaviek, ktoré musia byť primerané a nediskriminačné a ktoré musia podniky spĺňať, aby mohli vykonávať povolanie prevádzkovateľa cestnej dopravy.“

35 Článok 5 nariadenia č. 1071/2009, nazvaný „Podmienky týkajúce sa požiadavky usadenia“, nachádzajúci sa v kapitole II tohto nariadenia, nazvanej „Podmienky splnenia požiadaviek ustanovených v článku 3“, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 uvádzal:

„Na splnenie požiadavky ustanovenej v článku 3 ods. 1 písm. a) podnik v dotknutom členskom štáte musí:

a) mať miesto usadenia nachádzajúce sa v tomto členskom štáte s priestormi, v ktorých vedie svoje hlavné doklady o podnikateľskej činnosti, najmä všetky svoje účtovné doklady, doklady o riadení zamestnancov, doklady s údajmi o čase jazdy a odpočinku a všetky ostatné doklady, ku ktorým musí mať prístup príslušný orgán, aby preveril plnenie podmienok ustanovených v tomto nariadení. Členské štáty môžu vyžadovať, aby podniky nachádzajúce sa na ich území mali vo svojich priestoroch k dispozícii kedykoľvek aj iné doklady;

b) po tom, čo mu bolo udelené povolenie disponovať jedným alebo viacerými vozidlami, ktoré sú evidované alebo iným spôsobom uvedené do premávky v súlade s právnymi predpismi daného členského štátu, či už sú tieto vozidlá v úplnom vlastníctve, alebo nadobudnuté napríklad podľa zmluvy o prenájme alebo lízingovej zmluvy;

c) skutočne a sústavne vykonávať s potrebným administratívnym vybavením svoju činnosť týkajúcu sa vozidiel uvedených v písmene b) a s náležitým technickým vybavením a príslušenstvom v prevádzkovom stredisku umiestnenom v tomto členskom štáte.“

36 Článok 6 nariadenia č. 1071/2009 v súlade so svojim názvom upravuje podmienky týkajúce sa požiadavky bezúhonnosti.

c) Nariadenie (ES) č. 1072/2009

37 Podľa odôvodnení 2, 4, 5, 13 a 15 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu nákladnej cestnej dopravy na medzinárodný trh (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 72):

„(2) Vytvorenie spoločnej dopravnej politiky znamená okrem iného ustanovenie spoločných pravidiel platných pre prístup na trh v oblasti medzinárodnej prepravy tovaru po ceste v Spoločenstve, ako aj ustanovenie podmienok, za ktorých môžu dopravcovia, ktorí nie sú usadení v danom členskom štáte, vykonávať vnútroštátnu prepravu v tomto členskom štáte. Tieto pravidlá musia byť stanovené takým spôsobom, ktorý prispeje k plynulému fungovaniu vnútorného trhu v oblasti dopravy.

…

(4) Vytvorenie spoločnej dopravnej politiky predpokladá odstránenie všetkých obmedzení voči osobe, ktorá poskytuje dopravné služby, na základe jej štátnej príslušnosti alebo skutočnosti, že nie je usadená v členskom štáte, v ktorom sa tieto služby majú poskytovať.

(5) S cieľom dosiahnuť vyššie uvedené hladkým a pružným spôsobom by sa mal ustanoviť prechodný kabotážny režim, a to pokým nebude ukončená harmonizácia trhu nákladnej cestnej dopravy.

…

(13) Dopravcovia, ktorí sú držiteľmi licencií Spoločenstva uvedených v tomto nariadení, a dopravcovia, ktorí majú oprávnenie vykonávať určité kategórie medzinárodnej nákladnej dopravy, by mali mať povolené dočasne v súlade s týmto nariadením uskutočňovať vnútroštátnu prepravu v rámci daného členského štátu bez toho, aby v ňom museli mať sídlo alebo byť inak usadení…

…

(15) Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia zmluvy o práve usadiť sa, kabotážna preprava predstavuje poskytovanie služieb dopravcami v členskom štáte, v ktorom nie sú usadení, a nemala by byť zakázaná, ak sa neuskutočňuje ako stála alebo neprerušená činnosť v uvedenom členskom štáte. Frekvencia kabotážnej prepravy a lehota, v rámci ktorej sa môže vykonávať, by sa mali presnejšie definovať s cieľom podporiť presadzovanie tejto požiadavky. V minulosti sa takáto vnútroštátna preprava povoľovala dočasne. V praxi bolo ťažké určiť, ktoré služby sú povolené. Preto sú potrebné jasné a jednoducho presaditeľné pravidlá.“

38 Článok 2 nariadenia č. 1072/2009, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, nachádzajúci sa v kapitole I tohto nariadenia, nazvanej „Všeobecné ustanovenia“, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1055 uvádza:

„Na účely tohto nariadenia:

1) ‚vozidlo‘ je motorové vozidlo evidované v členskom štáte alebo súprava vozidiel, z ktorej je aspoň jedno motorové vozidlo evidované v členskom štáte a ktoré sa používa výhradne na prepravu tovaru;

2) ‚medzinárodná preprava‘ je:
a) jazda uskutočnená naloženým vozidlom z miesta odchodu do cieľového miesta, pričom tieto miesta sú v dvoch rôznych členských štátoch a nezáleží na tom, či sa uskutočnil, alebo neuskutočnil tranzit cez územie jedného alebo viacerých členských štátov alebo tretích krajín;
b) jazda uskutočnená naloženým vozidlom z členského štátu do tretej krajiny alebo naopak, pričom nezáleží na tom, či sa uskutočnil, alebo neuskutočnil tranzit cez územie jedného alebo viacerých členských štátov alebo tretích krajín;
c) jazda uskutočnená naloženým vozidlom medzi tretími krajinami s tranzitom cez územie jedného alebo viacerých členských štátov alebo
d) jazda prázdneho vozidla spojená s prepravou uvedenou v písmenách a), b) a c);

…

6) ‚kabotážna preprava‘ je vnútroštátna preprava v prenájme alebo za úhradu, ktorá sa vykonáva dočasne v hostiteľskom členskom štáte v súlade s týmto nariadením;

…“

39 Kapitola III nariadenia č. 1072/2009, nazvaná „Kabotáž“, obsahuje články 8 až 10.

40 Článok 8 tohto nariadenia, nazvaný „Všeobecná zásada“, vo svojom znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 stanovoval:

„1. Každý dopravca vykonávajúci prepravu v prenájme alebo za úhradu, ktorý je držiteľom licencie Spoločenstva a ktorého vodič, ak je štátnym príslušníkom tretieho štátu, je držiteľom osvedčenia vodiča, je za podmienok ustanovených v tejto kapitole oprávnený vykonávať kabotážnu prepravu.

2. Dopravcovia uvedení v odseku 1 môžu po dodaní tovaru prepravovaného v rámci medzinárodnej prepravy z iného členského štátu alebo z tretej krajiny do hostiteľského členského štátu uskutočniť s tým istým vozidlom alebo v prípade jazdnej súpravy s motorovým vozidlom toho istého vozidla najviac tri následné kabotážne prepravy. Posledná vykládka počas kabotážnej prepravy pred opustením hostiteľského členského štátu sa musí uskutočniť do siedmich dní od poslednej vykládky v hostiteľskom členskom štáte počas dovozu v rámci medzinárodnej prepravy.

Dopravcovia môžu v lehote uvedenej v prvom pododseku uskutočniť niektoré alebo všetky kabotážne prepravy povolené podľa prvého pododseku v ktoromkoľvek členskom štáte za predpokladu, že sa obmedzia na jednu kabotáž v každom členskom štáte počas troch dní, ktoré nasledujú po vstupe prázdneho vozidla na územie predmetného členského štátu.

3. Služby vnútroštátnej nákladnej cestnej dopravy, ktoré vykonáva v hostiteľskom členskom štáte dopravca, ktorý v ňom nie je usadený, sa považujú za služby v súlade s týmto nariadením len vtedy, ak dopravca môže poskytnúť jasný dôkaz o dovoze v rámci medzinárodnej prepravy a o každej následnej kabotážnej preprave.

Dôkaz uvedený v prvom pododseku musí obsahovať minimálne tieto podrobné údaje pre každú činnosť:

a) meno, adresu a podpis odosielateľa;

b) meno, adresu a podpis dopravcu;

c) meno a adresu príjemcu a po dodaní tovaru aj jeho podpis a dátum dodania;

d) miesto a dátum prevzatia tovaru a určené miesto dodania;

e) bežný opis druhu tovaru a spôsobu balenia a v prípade nebezpečného tovaru jeho všeobecne uznaný opis, ako aj počet balení a ich osobitné označenie a čísla;

f) brutto hmotnosť tovaru alebo jeho inak vyjadrené množstvo;

g) evidenčné čísla motorového vozidla a prívesu.

4. Na dôkaz toho, že sa splnili podmienky stanovené v tomto článku, sa nepožadujú dodatočné dokumenty.

5. Každý dopravca oprávnený vykonávať v členskom štáte, kde je usadený, v súlade s právnymi predpismi členského štátu nákladnú cestnú dopravu v prenájme alebo za úhradu podľa článku 1 ods. 5 písm. a), b) a c) je oprávnený za podmienok stanovených v tejto kapitole vykonávať kabotážnu prepravu toho istého druhu alebo kabotážnu prepravu vozidlami tej istej kategórie.

6. Povolenie vykonávať kabotážnu prepravu v rámci druhov prepravy uvedených v článku 1 ods. 5 písm. d) a e) nie je obmedzené.“

41 Článok 10 nariadenia č. 1072/2009, nazvaný „Ochranné opatrenia“, v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 stanovoval:

„1. V prípade závažného narušenia vnútroštátneho dopravného trhu v danej geografickej oblasti alebo jeho zhoršenia v dôsledku kabotážnej prepravy sa ktorýkoľvek členský štát môže s touto záležitosťou obrátiť na Komisiu na účely prijatia ochranných opatrení a poskytne Komisii nevyhnutné informácie a oboznámi ju s opatreniami, ktoré zamýšľa vykonať, pokiaľ ide o dopravcov, ktorí sú usadení v tomto členskom štáte.

2. Na účely odseku 1:

– ‚závažné narušenie vnútroštátneho dopravného trhu v danej geografickej oblasti‘ je existencia problémov špecifických pre tento trh, ktorá znamená, že na tomto trhu existuje vážny a potenciálne trvalý nadbytok ponuky nad dopytom, čo predstavuje ohrozenie finančnej stability a existencie značného počtu dopravcov,

– ‚geografická oblasť' je oblasť zahŕňajúca celé územie členského štátu alebo jeho časť alebo oblasť rozšírená na celé územie iných členských štátov alebo ich častí.

3. Komisia preskúma situáciu na základe príslušných údajov a po porade s výborom uvedeným v článku 15 ods. 1 a do jedného mesiaca od doručenia žiadosti členského štátu rozhodne o tom, či sú, alebo nie sú potrebné ochranné opatrenia, a ak sú potrebné, prijme ich.

Takéto opatrenia môžu zahŕňať dočasné vylúčenie dotknutej oblasti z rozsahu pôsobnosti tohto nariadenia.

Opatrenia prijaté v súlade s týmto článkom zostanú v platnosti na obdobie nepresahujúce šesť mesiacov, ktoré možno obnoviť raz v rámci tých istých obmedzení platnosti.

Komisia bezodkladne oznámi členským štátom a Rade každé rozhodnutie prijaté podľa tohto odseku.

4. Ak sa Komisia rozhodne prijať ochranné opatrenia týkajúce sa jedného alebo viacerých členských štátov, od príslušných orgánov týchto členských štátov sa bude vyžadovať, aby prijali opatrenia ekvivalentného rozsahu, pokiaľ ide o dopravcov, ktorí majú sídlo v tomto členskom štáte, o ktorých informujú Komisiu. Tieto opatrenia sa uplatňujú najneskôr od toho istého dátumu, od ktorého sa Komisia rozhodla prijať ochranné opatrenia.

5. Každý členský štát môže predložiť Rade rozhodnutie Komisie v zmysle odseku 3 do 30 dní od jeho oznámenia. Rada môže kvalifikovanou väčšinou do 30 dní od tejto žiadosti, alebo v prípade žiadostí podaných niekoľkými členskými štátmi od prvej žiadosti, prijať rozdielne rozhodnutie.

Na rozhodnutie Rady sa vzťahujú obmedzenia platnosti stanovené v odseku 3 treťom pododseku. Od príslušných orgánov dotknutých členských štátov sa vyžaduje, aby prijali opatrenia ekvivalentného rozsahu, pokiaľ ide o dopravcov, ktorí majú sídlo v takomto členskom štáte, a aby o týchto opatreniach informovali Komisiu. Ak Rada neprijme žiadne rozhodnutie v lehote uvedenej v prvom pododseku, rozhodnutie Komisie sa stane konečným.

6. Ak Komisia považuje za potrebné predĺžiť platnosť opatrení uvedených v odseku 3, predloží návrh Rade, ktorá rozhodne kvalifikovanou väčšinou."

d) Nariadenie 2020/1055

42 Podľa odôvodnení 6, 8 a 20 až 22 nariadenia 2020/1055:

„(6) S cieľom bojovať proti fenoménu tzv. schránkových spoločností a zaistiť spravodlivú hospodársku súťaž a rovnaké podmienky na vnútornom trhu je nevyhnutné zabezpečiť, aby prevádzkovatelia cestnej dopravy usadení v určitom členskom štáte boli v tomto členskom štáte skutočne a sústavne prítomní a aby z neho riadili svoju podnikateľskú činnosť. Z tohto dôvodu a vzhľadom na skúsenosti je potrebné objasniť a posilniť ustanovenia týkajúce sa existencie skutočného a stabilného miesta usadenia ekonomickej činnosti a zároveň sa vyhnúť neprimeranému administratívnemu zaťaženiu.

…

(8) Nariadenie (ES) č. 1071/2009 ukladá podnikom povinnosť skutočne a sústavne vykonávať svoju činnosť prostredníctvom náležitého technického vybavenia a príslušenstva v prevádzkovom stredisku umiestnenom v členskom štáte usadenia a umožňuje dodatočné požiadavky na vnútroštátnej úrovni, pričom najbežnejšou z nich je požiadavka disponovať v členskom štáte usadenia parkovacími miestami. Tieto nejednotne uplatňované požiadavky však nestačili na zabezpečenie skutočnej väzby s daným členským štátom, na základe ktorej by bolo možné účinne bojovať proti schránkovým spoločnostiam a znížiť riziko systematickej kabotáže a „nomádskych vodičov“ riadených podnikom, do ktorého sa vozidlá nevracajú. Vzhľadom na to, že pre zaistenie riadneho fungovania vnútorného trhu v oblasti dopravy môžu byť potrebné osobitné pravidlá týkajúce sa práva usadiť sa a poskytovania služieb, je vhodné ďalej harmonizovať požiadavky týkajúce sa usadenia sa a posilniť požiadavky spojené s prítomnosťou vozidiel používaných prevádzkovateľom dopravy v členskom štáte usadenia. Vymedzenie jasného minimálneho intervalu, v ktorom sa vozidlo musí vrátiť, tiež prispieva k zabezpečeniu riadnej údržby týchto vozidiel prostredníctvom technického vybavenia, ktoré sa nachádza v členskom štáte usadenia, a uľahčuje kontroly.

Cyklus takýchto návratov by sa mal synchronizovať s povinnosťou dopravného podniku podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 organizovať svoje operácie spôsobom, ktorý umožní vodičovi vrátiť sa domov aspoň každé štyri týždne tak, aby bolo možné obe povinnosti splniť prostredníctvom návratu vodiča spolu s vozidlom aspoň každý druhý štvortýždňový cyklus. Táto synchronizácia posilňuje právo vodiča na návrat a znižuje riziko, že vozidlo sa vráti len na účely splnenia novej požiadavky na usadenie. Z požiadavky na návrat do členského štátu usadenia by však nemala vyplývať povinnosť vykonať určitý počet operácií v členskom štáte usadenia a nemala by sa ňou ani inak obmedziť možnosť prevádzkovateľov poskytovať služby na celom vnútornom trhu.

…

(20) Pravidlá upravujúce vnútroštátnu dopravu, ktorú v hostiteľskom členskom štáte dočasne vykonávajú dopravcovia, ktorí v ňom nie sú usadení (ďalej len ‚kabotáž‘), by mali byť zrozumiteľné, jednoduché a ľahko vynútiteľné pričom by mala byť zachovaná dosiahnutá úroveň liberalizácie.

(21) Kabotážna preprava by mala pomôcť zvýšiť koeficient vyťaženosti ťažkých úžitkových vozidiel a znížiť počet jázd naprázdno a mala by byť povolená, pokiaľ sa nevykonáva ako stála alebo nepretržitá činnosť v dotknutom členskom štáte. S cieľom zabezpečiť, aby sa kabotážna preprava nevykonávala spôsobom, ktorým sa vytvorí stála alebo nepretržitá činnosť, by dopravcom po skončení kabotážnej prepravy nemalo byť počas určitého obdobia umožnené vykonávať kabotážnu prepravu v rovnakom členskom štáte.

(22) Hoci ďalšia liberalizácia stanovená v článku 4 smernice Rady 92/106/EHS prispieva v porovnaní s kabotážou v nariadení (ES) č. 1072/2009 k podpore kombinovanej dopravy a v zásade by sa mala zachovať, je potrebné zabezpečiť, aby sa nezneužívala. Zo skúseností vyplýva, že toto ustanovenie sa v určitých častiach Únie využívalo systematickým spôsobom na obídenie dočasnej povahy kabotáže a ako základ pre nepretržitú prítomnosť vozidiel v členskom štáte, ktorý nie je miestom usadenia podniku. Existuje riziko, že takéto nekalé praktiky povedú k sociálnemu dumpingu a ohrozia dodržiavanie právneho rámca týkajúceho sa kabotáže. Členské štáty by preto mali mať možnosť odchýliť sa od článku 4 smernice 92/106/EHS a uplatňovať ustanovenia týkajúce sa kabotáže v nariadení (ES) č. 1072/2009 s cieľom riešiť takéto problémy zavedením primeraného obmedzenia nepretržitej prítomnosti vozidiel na ich území.“

43 Článok 1 nariadenia 2020/1055 stanovuje:

„Nariadenie (ES) č. 1071/2009 sa mení takto:

…

3. Článok 5 sa nahrádza takto:

‚Článok 5

Podmienky týkajúce sa požiadavky usadenia

1. Na splnenie požiadavky stanovenej v článku 3 ods. 1 písm. a) musí podnik v členskom štáte usadenia:

a) mať priestory, v ktorých má prístup k originálom hlavných dokumentov o podnikateľskej činnosti, či už v elektronickej alebo akejkoľvek inej forme, najmä svoje zmluvy o preprave, dokumenty súvisiace s vozidlami, ktorými podnik disponuje, účtovné doklady, doklady o riadení zamestnancov, pracovné zmluvy, doklady v oblasti sociálneho zabezpečenia, doklady s údajmi o rozdelení úloh vodičom a vysielaní vodičov, doklady s údajmi o kabotáži, doklady s údajmi o čase jazdy a dobách odpočinku a všetky ostatné dokumenty, ku ktorým musí mať prístup príslušný orgán, aby preveril plnenie podmienok podnikom stanovených v tomto nariadení;

b) organizovať činnosť svojho vozidlového parku tak, aby zabezpečil návrat vozidiel, ktorými podnik disponuje a ktoré sa používajú v medzinárodnej preprave, do jedného z operačných centier v tomto členskom štáte aspoň každých osem týždňov odvtedy, čo ho opustia;

c) byť zapísaný v registri obchodných spoločností daného členského štátu alebo v podobnom registri, ak sa to vyžaduje vo vnútroštátnom práve;

d) podliehať dani z príjmu a, ak sa to vyžaduje vo vnútroštátnom práve, mať platné identifikačné číslo pre daň z pridanej hodnoty;

e) po tom, čo mu bolo udelené povolenie, disponovať jedným alebo viacerými vozidlami, ktoré sú evidované alebo uvedené do prevádzky a vzťahuje sa na ne povolenie využívať ich v súlade s právnymi predpismi daného členského štátu, bez ohľadu na to, či sú tieto vozidlá v úplnom vlastníctve alebo v držbe na základe zmluvy o kúpe na splátky alebo zmluvy o prenájme alebo lízingu;

f) skutočne a sústavne vykonávať svoju administratívnu a obchodnú činnosť prostredníctvom náležitého vybavenia a zariadení v priestoroch podľa písmena a) nachádzajúcich sa v tomto členskom štáte a skutočne a sústavne riadiť svoje dopravné činnosti s použitím vozidiel uvedených v písmene g) a náležitého technického vybavenia nachádzajúceho sa v tomto členskom štáte;

g) mať priebežne a pravidelne k dispozícii určitý počet vozidiel, ktoré spĺňajú podmienky stanovené v písmene e) a počet vodičov, ktorí majú svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre v danom členskom štáte, v oboch prípadoch primeraný objemu dopravy, ktorú podnik vykonáva.

…“

44 Článok 2 nariadenia 2020/1055 stanovuje:

„Nariadenie (ES) č. 1072/2009 sa mení takto:

…

4. Článok 8 sa mení takto:

a) Vkladá sa tento odsek:

‚2a. Dopravcovia nesmú štyri dni od ukončenia poslednej kabotážnej prepravy v členskom štáte vykonávať v tomto členskom štáte kabotážnu prepravu s tým istým vozidlom alebo – v prípade jazdnej súpravy – s motorovým vozidlom toho istého vozidla.‘

b) V odseku 3 sa prvý pododsek nahrádza takto:

‚3. Služby vnútroštátnej nákladnej cestnej dopravy, ktoré v hostiteľskom členskom štáte vykonáva dopravca, ktorý v ňom nie je usadený, sa považujú za služby v súlade s týmto nariadením len vtedy, ak dopravca môže poskytnúť jasný dôkaz o predchádzajúcej medzinárodnej preprave a o každej následnej kabotážnej preprave. Ak sa vozidlo nachádzalo na území hostiteľského členského štátu v priebehu obdobia štyroch dní pred medzinárodnou prepravou, dopravca poskytne jasný dôkaz aj o všetkých prepravách, ktoré sa uskutočnili v rámci uvedeného obdobia.‘

c) Vkladá sa tento odsek:

‚4a. Dôkaz uvedený v odseku 3 sa predloží alebo odovzdá na žiadosť oprávnenej osoby z hostiteľského členského štátu, ktorá vykonáva kontrolu, a to počas cestnej kontroly. Dôkaz sa môže predložiť alebo odovzdať elektronicky s použitím upraviteľného štruktúrovaného formátu, ktorý možno priamo použiť na uloženie a počítačové spracovanie, ako je napríklad elektronický nákladný list (e-CMR) podľa Dodatočného Ženevského protokolu k Dohovoru o prepravnej zmluve v medzinárodnej cestnej nákladnej doprave (CMR) týkajúceho sa elektronického nákladného listu z 20. februára 2008. Počas cestnej kontroly sa vodič môže obrátiť na ústredie, vedúceho dopravy alebo akúkoľvek inú osobu alebo subjekt s cieľom poskytnúť pred koncom cestnej kontroly ktorýkoľvek z dôkazov uvedených v odseku 3.‘

…

5. Článok 10 sa mení takto:

…

b) Dopĺňa sa tento odsek:

‚7. Okrem odsekov 1 až 6 tohto článku, a odchylne od článku 4 smernice 92/106/EHS, ak je to potrebné na zabránenie zneužívaniu posledného ustanovenia prostredníctvom poskytovania neobmedzených a nepretržitých služieb pozostávajúcich z počiatočných alebo konečných cestných úsekov v rámci hostiteľského členského štátu, ktoré sú súčasťou kombinovanej dopravy medzi členskými štátmi, členské štáty môžu stanoviť, že článok 8 tohto nariadenia sa na dopravcov vzťahuje, keď vykonávajú takéto počiatočné a/alebo konečné úseky cestnej nákladnej dopravy v tomto členskom štáte. Pokiaľ ide o takéto úseky cestnej nákladnej dopravy, členské štáty môžu stanoviť dlhšiu lehotu než je lehota siedmich dní stanovená v článku 8 ods. 2 tohto nariadenia, ako aj kratšiu lehotu než je lehota štyroch dni stanovená v článku 8 ods. 2a tohto nariadenia. Uplatňovanie článku 8 ods. 4 tohto nariadenia na takéto

dopravné činnosti nemá vplyv na požiadavky vyplývajúce zo smernice 92/106/EHS. Členské štáty, ktoré uplatňujú odchýlku stanovenú v tomto odseku, o tom informujú Komisiu pred tým, ako začnú uplatňovať svoje relevantné vnútroštátne opatrenia. Uvedené opatrenia preskúmajú aspoň každých päť rokov a o výsledkoch preskúmania informujú Komisiu. Uvedené pravidlá, ako aj dĺžku jednotlivých období transparentne zverejňujú.“

3. Právna úprava vysielania pracovníkov

a) Smernica 96/71/ES

45 Článok 1 smernice 96/71/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431), zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/957 z 28. júna 2018 (Ú. v. EÚ L 173, 2018, s. 16), nazvaný „Predmet a rozsah pôsobnosti“, stanovuje:

„– 1. Touto smernicou sa zabezpečuje ochrana vyslaných pracovníkov počas ich vyslania v súvislosti so slobodou poskytovať služby stanovením záväzných ustanovení týkajúcich sa pracovných podmienok a ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov, ktoré sa musia dodržiavať.

…

3. Táto smernica platí vtedy, ak podniky uvedené v odseku 1 prijmú niektoré z nasledujúcich nadnárodných opatrení:

a) vysielanie pracovníkov na územie členského štátu v réžii a pod vedením podniku na základe zmluvy uzavretej medzi vysielajúcim podnikom a stranou pôsobiacou na území daného členského štátu, pre ktorú sú služby určené, za predpokladu, že medzi vysielajúcim podnikom a jeho pracovníkom existuje počas doby vyslania pracovnoprávny vzťah,

alebo

b) vysielanie pracovníkov do organizácie alebo podniku v skupinovom vlastníctve na území členského štátu za predpokladu, že medzi vysielajúcim podnikom a jeho pracovníkom existuje počas doby vyslania pracovnoprávny vzťah,

alebo

c) prenájom pracovníkov zo strany dočasného zamestnávateľa alebo sprostredkovateľskej agentúry užívateľskému podniku zriadenému alebo činnému na území členského štátu, za predpokladu, že medzi dočasným zamestnávateľom alebo sprostredkovateľskou agentúrou, a pracovníkom existuje počas doby vyslania pracovnoprávny vzťah.

…“

46 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Definície“, v odseku 1 stanovuje:

„Na účely tejto smernice ‚vyslaný pracovník‘ znamená pracovníka, ktorý počas vymedzeného obdobia vykonáva prácu na území iného členského štátu, než štát, v ktorom bežne pracuje.“

47 Článok 3 uvedenej smernice, nazvaný „Vzťahy a podmienky zamestnania“, uvádza:

„1. Členské štáty zabezpečia bez ohľadu na to, ktorý právny poriadok sa uplatňuje na pracovnoprávny vzťah, aby podniky uvedené v článku 1 ods. 1 zaručili na základe rovnakého zaobchádzania pracovníkom, ktorí sú vyslaní na ich územie, pracovné podmienky vzťahujúce sa na tieto oblasti, ktoré sú v členskom štáte výkonu práce stanovené:

– v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, a/alebo

– v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné alebo sa inak uplatňujú v súlade s odsekom 8:

a) maximálna dĺžka pracovného času a minimálna doba odpočinku,
b) minimálna ročná dĺžka platenej dovolenky,
c) odmeňovanie vrátane sadzby za nadčasy; toto sa nevzťahuje na zamestnanecké systémy doplnkového dôchodkového poistenia,
d) podmienky prenajímania pracovníkov, najmä dodanie pracovníkov dočasnými zamestnávateľmi,
e) zdravie, bezpečnosť a hygiena pri práci,
f) ochranné opatrenia, pokiaľ ide o pracovné podmienky tehotných žien alebo žien, ktoré nedávno porodili, detí a mladistvých,
g) rovnaké zaobchádzanie s mužmi a ženami a iné protidiskriminačné ustanovenia,
h) podmienky ubytovania pracovníkov, ktoré zamestnávateľ poskytuje pracovníkom, ktorí sú mimo svojho obvyklého miesta výkonu práce,
i) prídavky alebo náhrada cestovných nákladov, stravných a ubytovacích nákladov pre pracovníkov mimo domova z pracovných dôvodov.

…

3. Členské štáty sa môžu, po porade so zamestnávateľmi a pracovníkmi a v súlade s obvyklými zvyklosťami a praxou jednotlivých členských štátov, rozhodnúť nepoužiť prvý pododsek odseku 1 písm. c) v prípadoch podľa článku 1 ods. 3 písm. a) a b), ak doba vyslania nepresahuje jeden mesiac.

4. Členské štáty môžu v súlade s vnútroštátnymi právnymi normami a/alebo praxou stanoviť možnosť poskytovania výnimiek z prvého pododseku odseku 1 písm. c) v prípadoch uvádzaných v článku 1 ods. 3 písm. a) a b) a z rozhodnutia členského štátu v zmysle odseku 3 tohto článku, a to prostredníctvom kolektívnych zmlúv v zmysle odseku 8 tohto článku, týkajúcich sa jedného alebo viacerých oblastí činnosti, v ktorých doba vyslania nepresahuje 1 mesiac.

…“

b) Smernica 2014/67/EÚ

48 Článok 9 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ z 15. mája 2014 o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu („nariadenie o IMI“) (Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11), upravuje administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia v oblasti vysielania pracovníkov.

c) Smernica 2018/957

49 Podľa odôvodnenia 15 smernice 2018/957:

„Z dôvodu vysoko mobilného charakteru práce v medzinárodnej cestnej doprave vyvoláva vykonávanie tejto smernice v uvedenom odvetví určité právne otázky a ťažkosti, ktoré sa majú v rámci balíka v oblasti mobility riešiť prostredníctvom osobitných pravidiel pre cestnú dopravu, ktorými sa posilní aj boj proti podvodom a zneužívaniu.“

50 Článok 3 ods. 3 tejto smernice stanovuje:

> „Táto smernica sa uplatňuje na odvetvie cestnej dopravy odo dňa uplatňovania legislatívneho aktu, ktorým sa mení smernica [Európskeho parlamentu a Rady 2006/22/ES z 15. marca 2006 o minimálnych podmienkach vykonávania nariadení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o právnych predpisoch v sociálnej oblasti, ktoré sa týkajú cestnej dopravy, a o zrušení smernice Rady 88/599/EHS (Ú. v. EÚ L 102, 2006, s. 35)], pokiaľ ide o požiadavky na presadzovanie a stanovenie osobitných pravidiel vo vzťahu k smernici [96/71] a smernici [2014/67] pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy.“

d) Smernica 2020/1057

51 Odôvodnenia 1 až 4, 7 až 13, 15 a 43 smernice 2020/1057 znejú takto:

„(1) Na formovanie bezpečného, efektívneho a sociálne zodpovedného odvetvia cestnej dopravy je potrebné zabezpečiť jednak primerané pracovné podmienky a sociálnu ochranu vodičov a jednak vhodné podmienky pre podnikateľské prostredie a pre spravodlivú hospodársku súťaž pre prevádzkovateľov cestnej dopravy (ďalej len ‚prevádzkovatelia‘). Vzhľadom na vysokú úroveň mobility pracovnej sily v odvetví cestnej dopravy sú potrebné pravidlá špecifické pre toto odvetvie, aby sa zabezpečila rovnováha medzi slobodou prevádzkovateľov poskytovať cezhraničné služby, voľným pohybom tovaru, primeranými pracovnými podmienkami a sociálnou ochranou vodičov.

(2) Vzhľadom na vysokú mieru mobility, ktorá je charakteristickou črtou služieb cestnej dopravy, mimoriadna pozornosť by sa mala venovať zabezpečeniu toho, aby vodiči mohli využívať práva, na ktoré majú nárok, a aby prevádzkovatelia, ktorých väčšinu tvoria malé podniky, nemuseli čeliť neprimeraným administratívnym prekážkam ani diskriminačným kontrolám, ktoré nenáležite obmedzujú ich slobodu poskytovať cezhraničné služby. Z toho istého dôvodu musia byť všetky vnútroštátne predpisy vzťahujúce sa na cestnú dopravu primerané a odôvodnené, pričom sa musí zohľadniť potreba zabezpečiť primerané pracovné

podmienky a sociálnu ochranu vodičov a uľahčiť využívanie slobody poskytovať služby cestnej dopravy na základe spravodlivej hospodárskej súťaže medzi vnútroštátnymi a zahraničnými prevádzkovateľmi.

(3) Rovnováha medzi zlepšením sociálnych a pracovných podmienok pre vodičov a uľahčením využívania slobody poskytovať služby cestnej dopravy na základe spravodlivej hospodárskej súťaže medzi vnútroštátnymi a zahraničnými prevádzkovateľmi je kľúčovou podmienkou bezproblémového fungovania vnútorného trhu.

(4) Pri posúdení účinnosti a efektívnosti súčasných právnych predpisov Únie v sociálnej oblasti v odvetví cestnej dopravy sa zistili určité medzery v existujúcich ustanoveniach a nedostatky pri ich dodržiavaní, napríklad v súvislosti s využívaním schránkových spoločností. Navyše medzi členskými štátmi existuje viacero rozdielov vo výklade, uplatňovaní a vykonávaní uvedených ustanovení, čo vytvára vysokú administratívnu záťaž pre vodičov a prevádzkovateľov. Dôsledkom je právna neistota, ktorá poškodzuje sociálne a pracovné podmienky vodičov, ako aj podmienky spravodlivej hospodárskej súťaže pre prevádzkovateľov v tomto odvetví.

…

(7) S cieľom zabezpečiť účinné a primerané vykonávanie smernice [96/71] v odvetví cestnej dopravy je potrebné stanoviť pravidlá špecifické pre dané odvetvie, v ktorých sa zohľadní osobitosť vysoko mobilnej pracovnej sily v odvetví cestnej dopravy a vytvorí rovnováha medzi sociálnou ochranou vodičov a slobodou prevádzkovateľov poskytovať cezhraničné služby. Ustanovenia o vysielaní pracovníkov uvedené v smernici [96/71] a o presadzovaní týchto ustanovení v smernici [2014/67] sa vzťahujú na odvetvie cestnej dopravy a mali by podliehať špecifickým pravidlám stanoveným v tejto smernici.

(8) Vzhľadom na vysoko mobilný charakter odvetvia dopravy sa vodiči vo všeobecnosti nevysielajú do iného členského štátu na základe zmlúv o poskytovaní služieb na dlhé obdobia ako v iných odvetviach. Preto by sa malo objasniť, za akých okolností sa pravidlá týkajúce sa dlhodobého vysielania pracovníkov uvedené v smernici [96/71] na takýchto vodičov neuplatňujú.

(9) Vyrovnané pravidlá vysielania špecifické pre dané odvetvie by mali byť založené na existencii dostatočného prepojenia medzi vodičom a poskytovanou službou a územím hostiteľského členského štátu. S cieľom uľahčiť presadzovanie uvedených pravidiel by sa malo rozlišovať medzi rôznymi druhmi dopravných operácií v závislosti od stupňa spojenia s územím hostiteľského členského štátu.

(10) Keď vodič vykonáva bilaterálne dopravné operácie, a to z členského štátu, kde je podnik usadený (‚členský štát usadenia‘), na územie iného členského štátu alebo tretej krajiny alebo späť do členského štátu usadenia, povaha služieb je úzko prepojená s členským štátom usadenia. Počas jednej cesty môže vodič vykonať niekoľko bilaterálnych dopravných operácií. Ak by sa na takéto bilaterálne operácie uplatňovali pravidlá vysielania, a teda aj podmienky zamestnávania garantované v hostiteľskom členskom štáte, predstavovalo by to neprimerané obmedzenie slobody poskytovať cezhraničné služby cestnej dopravy.

(11) Malo by sa spresniť, že medzinárodná doprava v tranzite cez územie členského štátu nepredstavuje vyslanie. Takáto doprava sa vyznačuje tým, že vodič prejde cez členský štát bez naloženia alebo vyloženia nákladu a bez pristúpenia či vystúpenia cestujúcich, a preto neexistuje významné prepojenie medzi činnosťami vodiča a členským štátom, ktorým prechádza. Zastávky, napríklad z hygienických dôvodov, preto nemajú vplyv na kvalifikáciu prítomnosti vodiča v členskom štáte ako tranzit.

(12) Ak vodič vykonáva kombinovanú dopravu, je povaha poskytovaných služieb na počiatočnom alebo konečnom cestnom úseku úzko prepojená s členským štátom usadenia, ak daný cestný úsek samostatne predstavuje bilaterálnu dopravnú operáciu. Na opačnej strane, keď sa dopravná operácia na danom cestnom úseku vykonáva v hostiteľskom členskom štáte alebo ako nebilaterálna medzinárodná dopravná operácia, existuje dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu, a preto by sa mali uplatňovať pravidlá vysielania.

(13) Keď vodič vykonáva iné druhy operácií, najmä kabotážnu prepravu alebo nebilaterálne medzinárodné dopravné operácie, existuje dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu. Toto prepojenie existuje v prípade kabotážnej prepravy v zmysle vymedzenia v [nariadení č. 1072/2009 a nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu na medzinárodný trh autokarovej a autobusovej dopravy a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 561/2006 (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 88)], pretože celá dopravná operácia sa odohráva v hostiteľskom členskom štáte, a teda je úzko prepojená s územím hostiteľského členského štátu. Nebilaterálna medzinárodná dopravná operácia sa vyznačuje tým, že vodič vykonáva medzinárodnú prepravu mimo členského štátu usadenia vysielajúceho podniku. Poskytované služby sú teda prepojené s dotknutým hostiteľským členským štátom, a nie s členským štátom usadenia. V týchto prípadoch sa pravidlá špecifické pre dané odvetvie vyžadujú, len pokiaľ ide o administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia.

…

(15) Prevádzkovatelia z Únie čelia rastúcej konkurencii zo strany prevádzkovateľov so sídlom v tretích krajinách. Je preto mimoriadne dôležité zabezpečiť, aby prevádzkovatelia z Únie neboli diskriminovaní. V súlade s článkom 1 ods. 4 smernice [96/71] podnikom usadeným v nečlenskom štáte nesmú byť poskytnuté výhodnejšie podmienky, než podnikom usadeným v členskom štáte. Táto zásada by sa mala uplatňovať aj so zreteľom na špecifické pravidlá týkajúce sa vysielania stanovené v tejto smernici. Mala by sa uplatňovať najmä vtedy, keď prevádzkovatelia z tretích krajín vykonávajú dopravné operácie na základe dvojstranných alebo mnohostranných dohôd, ktorými sa poskytuje prístup na trh Únie.

…

(43) Vnútroštátne opatrenia transponujúce túto smernicu by sa mali uplatňovať od dátumu 18 mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tejto smernice. Smernica [2018/957] sa má uplatňovať v súlade s článkom 3 ods. 3 uvedenej smernice na odvetvie cestnej dopravy od 2. februára 2022.“

52 Článok 1 smernice 2020/1057, nazvaný „Špecifické pravidlá týkajúce sa vysielania vodičov“, stanovuje:

„1. V tomto článku sa stanovujú špecifické pravidlá, pokiaľ ide o určité aspekty smernice [96/71] týkajúce sa vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy a smernice [2014/67] týkajúce sa administratívnych požiadaviek a kontrolných opatrení pri vysielaní dotknutých vodičov.

2. Uvedené špecifické pravidlá platia pre vodičov, ktorých zamestnávajú podniky usadené v členskom štáte, ktoré prijmú nadnárodné opatrenie uvedené v článku 1 ods. 3 písm. a) smernice [96/71].

3. Bez ohľadu na článok 2 ods. 1 smernice [96/71] sa vodič nepovažuje sa za vyslaného na účely smernice [96/71], ak vykonáva bilaterálne dopravné operácie vo vzťahu k preprave tovaru.

Na účely tejto smernice sa bilaterálnou dopravnou operáciou vo vzťahu k preprave tovaru rozumie preprava tovaru na základe zmluvy o preprave z členského štátu usadenia, ako sa vymedzuje v článku 2 bode 8 nariadenia [č. 1071/2009], do iného členského štátu alebo tretej krajiny, alebo z iného členského štátu alebo tretej krajiny do členského štátu usadenia.

Od 2. februára 2022, čo je dátum, od ktorého sa od vodičov vyžaduje, aby ručne zaznamenávali údaje o prekračovaní hraníc podľa článku 34 ods. 7 nariadenia [č. 165/2014], členské štáty uplatňujú výnimku pre bilaterálne dopravné operácie vo vzťahu k preprave tovaru stanovené v prvom a druhom pododseku tohto odseku aj v prípade, keď vodič okrem bilaterálnej dopravnej operácie vykoná jednu činnosť nakládky a/alebo vykládky v členských štátoch alebo tretích krajinách, cez ktoré prechádza, za predpokladu, že vodič tovar nenaloží a nevyloží v tom istom členskom štáte.

Ak po bilaterálnej dopravnej operácii, ktorá sa začala v členskom štáte usadenia a počas ktorej sa nevykonala žiadna dodatočná činnosť, nasleduje bilaterálna dopravná operácia do členského štátu usadenia, výnimka pre dodatočné činnosti stanovené v treťom pododseku sa uplatňuje najviac na dve dodatočné činnosti nakládky a/alebo vykládky v súlade s podmienkami stanovenými v treťom pododseku.

Výnimky pre dodatočné činnosti stanovené v treťom a štvrtom pododseku tohto odseku sa uplatňujú iba do dátumu, keď sa do vozidiel evidovaných v členskom štáte prvýkrát nainštalujú v zmysle článku 8 ods. 1 štvrtého pododseku nariadenia [č. 165/2014] inteligentné tachografy, ktoré spĺňajú požiadavku na zaznamenávanie prekročenia hraníc a dodatočných činností, ako sa uvádza v článku 8 ods. 1 prvého pododseku uvedeného nariadenia. Od tohto dátumu sa výnimky pre dodatočné činnosti stanovené v treťom a štvrtom pododseku tohto odseku uplatňujú výlučne na vodičov, ktorí používajú vozidlá vybavené inteligentnými tachografmi podľa článkov 8, 9 a 10 uvedeného nariadenia.

4. Bez ohľadu na článok 2 ods. 1 smernice [96/71] sa vodič nepovažuje za vyslaného na účely smernice [96/71], ak vykonáva bilaterálne dopravné operácie vo vzťahu k preprave cestujúcich.

Na účely tejto smernice je bilaterálnou dopravnou operáciou v medzinárodnej príležitostnej alebo pravidelnej preprave cestujúcich v zmysle nariadenia [č. 1073/2009], keď vodič vykonáva ktorúkoľvek z týchto operácií:

a) vyzdvihne cestujúcich v členskom štáte usadenia a vysadí ich v inom členskom štáte alebo tretej krajine;

b) vyzdvihne cestujúcich v členskom štáte alebo tretej krajine a vysadí ich v členskom štáte usadenia, alebo

c) vyzdvihne a vysadí cestujúcich v členskom štáte usadenia na účely vykonávania miestnych exkurzií v inom členskom štáte alebo v tretej krajine v súlade s nariadením [č. 1073/2009].

Od 2. februára 2022, čo je dátum, od ktorého sa od vodičov vyžaduje, aby ručne zaznamenávali údaje o prekračovaní hraníc podľa článku 34 ods. 7 nariadenia [č. 165/2014], členské štáty uplatňujú výnimku pre bilaterálne dopravné operácie vo vzťahu k preprave cestujúcich stanovenú v prvom a druhom pododseku tohto odseku aj v prípade, keď vodič okrem vykonania bilaterálnej dopravnej operácie jedenkrát vyzdvihne cestujúcich a/alebo jedenkrát vysadí cestujúcich v členských štátoch alebo tretích krajinách, cez ktoré vodič prechádza, za predpokladu, že vodič neponúka služby osobnej dopravy medzi dvoma miestami v členskom štáte, ktorým prechádza. To isté platí pre spiatočnú cestu.

Výnimka pre dodatočné činnosti stanovené v treťom pododseku tohto odseku sa uplatňuje iba do dátumu, keď sa do vozidiel evidovaných v členskom štáte prvýkrát nainštalujú v zmysle článku 8 ods. 1 štvrtého pododseku nariadenia [č. 165/2014] inteligentné tachografy, ktoré spĺňajú požiadavku na zaznamenávanie prekročenia hraníc a dodatočných činností, ako sa uvádza v článku 8 ods. 1 prvom pododseku uvedeného nariadenia. Od tohto dátumu sa výnimka pre dodatočné činnosti stanovené v treťom pododseku tohto odseku uplatňuje výlučne na vodičov, ktorí používajú vozidlá vybavené inteligentnými tachografmi podľa článkov 8, 9 a 10 uvedeného nariadenia.

5. Bez ohľadu na článok 2 ods. 1 smernice [96/71] sa vodič nepovažuje za vyslaného na účely smernice [96/71], na územie členského štátu, cez ktorý prechádza bez naloženia alebo vyloženia nákladu a bez vyzdvihnutia alebo vysadenia cestujúcich.

6. Bez ohľadu na článok 2 ods. 1 smernice [96/71] sa vodič nepovažuje za vyslaného na účely smernice [96/71], ak vodič uskutočňuje počiatočný alebo záverečný cestný úsek kombinovanej dopravnej operácie, ako sa vymedzuje v smernici [92/106], ak daný cestný úsek sám osebe pozostáva z bilaterálnych dopravných operácií vymedzených v odseku 3 tohto článku.

7. Vodič, ktorý vykonáva kabotážnu prepravu v zmysle vymedzení v nariadeniach [č. 1072/2009 a č. 1073/2009], sa považuje za vyslaného v zmysle smernice [96/71].

…

10. Dopravné podniky usadené v nečlenskom štáte nesmú byť zvýhodnené oproti podnikom usadeným v členskom štáte, a to ani pri vykonávaní dopravných operácií na základe dvojstranných alebo mnohostranných dohôd, ktorými sa poskytuje prístup na trh Únie alebo jeho časti.

11. Odchylne od článku 9 ods. 1 a 2 smernice [2014/67] môžu členské štáty stanoviť v súvislosti s vysielaním vodičov len tieto administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia:

a) uložiť prevádzkovateľovi usadenému v inom členskom štátne povinnosť predložiť vnútroštátnym príslušným orgánom členského štátu, do ktorého je vodič vyslaný, vyhlásenie o vyslaní najneskôr pri začiatku jeho vyslania, a to prostredníctvom viacjazyčného štandardného formulára verejného rozhrania spojeného s informačným systémom o vnútornom trhu (ďalej len „IMI“), ktorý bol zriadený nariadením [Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1024/2012 z 25. októbra 2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu a o zrušení rozhodnutia Komisie 2008/49/ES (‚nariadenie o IMI‘) (Ú. v. EÚ L 316, 2012, s. 1)].…

…“

53 Článok 9 smernice 2020/1057, nazvaný „Transpozícia“, stanovuje v odseku 1 prvom a druhom pododseku:

„Členské štáty prijmú a uverejnia do 2. februára 2022 opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou. Bezodkladne o tom informujú Komisiu.

Tieto opatrenia uplatňujú od 2. februára 2022.“

4. Medziinštitucionálna dohoda

54 Body 12 až 16 medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva z 13. apríla 2016 (Ú. v. EÚ L 123, 2016, s. 1, ďalej len „medziinštitucionálna dohoda“), ktoré sa nachádzajú v jej kapitole III, nazvanej „Nástroje lepšej tvorby práva“, pod podnadpisom „Posúdenie vplyvu“, uvádzajú:

„12. Uvedené tri inštitúcie zastávajú zhodný názor, že posúdenia vplyvu pozitívne prispievajú k zlepšeniu kvality právnych predpisov Únie.

Posúdenia vplyvu sú nástrojom, ktorý má uvedeným trom inštitúciám pomáhať dospieť k podloženým rozhodnutiam, a nenahrádzajú politické rozhodnutia prijaté v rámci demokratického rozhodovacieho procesu. Posúdenia vplyvu nesmú viesť k zbytočným odkladom v procese tvorby práva ani ovplyvňovať kapacitu spoluzákonodarcov navrhovať zmeny.

Posúdenia vplyvu by sa mali týkať existencie problému, jeho rozsahu a dôsledkov, ako aj otázky, či je alebo nie je potrebné prijať opatrenie na úrovni Únie. Mali by sa v nich načrtnúť alternatívne riešenia a podľa možnosti potenciálne krátkodobé a dlhodobé náklady a prínosy, integrovaným a vyváženým spôsobom posúdiť hospodársky, environmentálny a sociálny vplyv za použitia kvalitatívnych aj kvantitatívnych analýz. Zásady subsidiarity a proporcionality by sa mali v plnom rozsahu dodržiavať tak, ako aj základné práva. Posúdenia vplyvu by sa tiež mali vždy, keď je to možné, zaoberať ‚nákladmi spojenými s neeurópskym riešením‘ a vplyvom na konkurencieschopnosť a administratívne zaťaženie vyplývajúcim z jednotlivých možností s osobitným zreteľom na [malé a stredné podniky (ďalej len ‚MSP‘] (zásada ‚najskôr myslieť na malých‘), digitálnymi aspektami a územným vplyvom. Posúdenia vplyvu by mali byť založené na presných, objektívnych a úplných informáciách a mali by byť primerané z hľadiska ich rozsahu a zamerania.

13. Komisia bude vykonávať posúdenia vplyvu svojich legislatívnych a nelegislatívnych iniciatív, delegovaných aktov a vykonávacích opatrení, v prípade ktorých sa očakáva významný hospodársky, environmentálny alebo sociálny vplyv. Posúdenia vplyvu sa budú spravidla pripájať k iniciatívam zahrnutým do pracovného programu Komisie alebo do spoločného vyhlásenia.

    Komisia v rámci svojho postupu posúdenia vplyvu uskutočňuje čo najrozsiahlejšie konzultácie. Objektívnu kontrolu kvality posúdení vplyvu Komisie bude vykonávať jej výbor pre kontrolu regulácie. Konečné výsledky týchto posúdení budú k dispozícii Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom, pričom sa v čase prijatia iniciatívy Komisie sprístupnia verejnosti spolu s stanoviskom (-ami) výboru pre kontrolu regulácie.

14. Európsky parlament a Rada pri rozhodovaní o legislatívnych návrhoch Komisie v plnej miere zohľadnia posúdenia vplyvu vypracované Komisiou. Na tento účel sa posúdenia vplyvu predkladajú tak, aby Európskemu parlamentu a Rade uľahčili posúdenie rozhodnutí Komisie.

15. Ak to Európsky parlament a Rada budú považovať za vhodné a potrebné na účely legislatívneho procesu, vykonajú posúdenia vplyvu v súvislosti so svojimi zásadnými pozmeňujúcimi návrhmi k návrhu Komisie. Európsky parlament a Rada budú za východiskový bod pre svoju ďalšiu prácu spravidla považovať posúdenie vplyvu vypracované Komisiou. Vymedzenie pojmu ‚zásadný' pozmeňujúci návrh je na jednotlivých inštitúciách.

16. Komisia môže z vlastného podnetu alebo na výzvu Európskeho parlamentu alebo Rady doplniť svoje posúdenie vplyvu alebo vykonať analýzy, ktoré považuje za potrebné. Komisia pritom zohľadní všetky dostupné informácie, dosiahnuté štádium legislatívneho procesu a potrebu predísť zbytočným prieťahom v uvedenom procese. Spoluzákonodarcovia v plnej miere zohľadnia všetky ďalšie skutočnosti, ktoré v tejto súvislosti uvedie Komisia."

55 Bod 42 medziinštitucionálnej dohody, ktorý sa nachádza v jej kapitole VII, nazvanej „Vykonávanie a uplatňovanie právnych predpisov Únie", znie takto:

„Uvedené tri inštitúcie zdôrazňujú potrebu rýchleho a správneho uplatňovania právnych predpisov Únie v členských štátoch. Lehota na transpozíciu smerníc bude čo najkratšia a vo všeobecnosti nepresiahne dva roky."

II. Okolnosti predchádzajúce sporom

56 Dňa 31. mája 2017 prijala Komisia viacero návrhov, ktoré sú súčasťou „prvého balíka opatrení v oblasti mobility", nazývaného aj „Balík mobility", ktorého cieľom bolo zmeniť niektoré aspekty právnej úpravy Únie, ktorá sa uplatňuje na odvetvie cestnej dopravy.

57 Medzi týmito návrhmi sa nachádzali po prvé návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 561/2006, pokiaľ ide o minimálne požiadavky na maximálne denné a týždenné časy jazdy, minimálne prestávky a časy denného a týždenného odpočinku, a nariadenie (EÚ) č. 165/2014, pokiaľ ide o určovanie polohy prostredníctvom tachografov [COM (2017) 277 final, ďalej len „návrh nariadenia o pracovnom čase"], po druhé návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1071/2009, a nariadenie (ES) č. 1072/2009 s cieľom prispôsobiť ich vývoju v odvetví [COM (2017) 281 final, ďalej len „návrh nariadenia o usadení"] a po tretie návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa dodržiavania predpisov, a ktorou sa

stanovujú konkrétne pravidlá vzhľadom na smernicu 96/71/ES a smernicu 2014/67/EÚ v oblasti vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy [COM (2017) 278 final, ďalej len „návrh smernice o vysielaní“].

58 Tieto návrhy sprevádzali dve posúdenia vplyvu, z ktorých jedno sa týkalo prvého a tretieho z týchto návrhov [SWD (2017) 186 final, ďalej len „posúdenie vplyvu – sociálna časť“], a druhé sa týkalo druhého návrhu [SWD (2017) 194 final, ďalej len „posúdenie vplyvu – časť usadenie sa“].

59 Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) prijal 18. januára 2018 dve rôzne stanoviská, z ktorých jedno sa týkalo návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1071/2009 a nariadenie (ES) č. 1072/2009 s cieľom prispôsobiť ich vývoju v odvetví [COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD)] (Ú. v. EÚ C 197, 2018, s. 38), a druhé návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa dodržiavania predpisov, a ktorou sa stanovujú konkrétne pravidlá vzhľadom na smernicu 96/71/ES a smernicu 2014/67/EÚ v oblasti vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy [COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD)], a návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 561/2006, pokiaľ ide o minimálne požiadavky na maximálne denné a týždenné časy jazdy, minimálne prestávky a časy denného a týždenného odpočinku, a nariadenie (EÚ) č. 165/2014, pokiaľ ide o určovanie polohy prostredníctvom tachografov [COM(2017) 277 final – 2017/0122 (COD)] (Ú. v. EÚ C 197, 2018, s. 45). Európsky výbor regiónov zase prijal 1. februára 2018 stanovisko k týmto trom návrhom nazvané „Európa v pohybe: pracovné aspekty cestnej dopravy“ (Ú. v. EÚ C 176, 2018, s. 57).

60 Po diskusiách vedených tak v Parlamente a Rade, ako aj medzi týmito dvomi inštitúciami, sa počas rokovaní, ktoré sa uskutočnili 11. a 12. decembra 2019 v rámci trojstrannej medziinštitucionálnej diskusie medzi Radou, Parlamentom a Komisiou, našiel kompromis k trom návrhom Komisie.

61 Dňa 7. apríla 2020 počas hlasovania v Rade o prijatí troch dotknutých legislatívnych aktov získali tieto podporu kvalifikovanej väčšiny členských štátov, pričom však deväť z nich, a to Bulharská republika, Estónska republika, Cyperská republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Maďarsko, Maltská republika, Poľská republika a Rumunsko, nesúhlasilo s týmto prijatím.

62 Dňa 15. júla 2020 Parlament a Rada prijali nariadenia 2020/1054 a 2020/1055, ako aj smernicu 2020/1057 (ďalej spolu len „napadnuté akty“).

III. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

A. Vec C-541/20

63 Litovská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil v prvom rade článok 1 ods. 3 a 7 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne túto smernicu v celom rozsahu,

– zrušil v prvom rade článok 1 bod 6 písm. d) a článok 3 nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu, a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

64 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Litovskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

65 Uznesením z 13. apríla 2021, Litva/Parlament a Rada (C-541/20 R, EU:C:2021:264), podpredsedníčka Súdneho dvora zamietla návrh Litovskej republiky na odklad výkonu článku 1 bodu 6 písm. d) a článku 3 nariadenia 2020/1054.

66 Rozhodnutiami z 27. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Litovskej republiky.

67 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

68 Na pojednávaní, ktoré sa konalo 25. apríla 2023, Litovská republika vzala späť svoj návrh na zrušenie článku 1 ods. 7 smernice 2020/1057.

B. Vec C-542/20

69 Litovská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– zrušil článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

70 Rozhodnutiami z 26. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Litovskej republiky.

71 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Helénskej republike, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

C. Vec C-543/20

72 Bulharská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil v prvom rade článok 1 bod 6 písm. c) a d) nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

73 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

74 Rozhodnutiami z 29. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Bulharskej republiky.

75 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Helénskej republike, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

D. Vec C-544/20

76 Bulharská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil smernicu 2020/1057 a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

77 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Bulharskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

78 Rozhodnutiami z 29. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Bulharskej republiky.

79 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

E. Vec C-545/20

80 Bulharská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, alebo subsidiárne zrušil tento článok 1 bod 3 v celom rozsahu,

– zrušil článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 alebo subsidiárne zrušil tento článok 2 bod 4 v celom rozsahu,

– ešte subsidiárnejšie zrušil toto nariadenie v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

81 Rozhodnutiami z 29. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike, Litovskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Bulharskej republiky.

82 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Helénskej republike, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

83 Uznesením z 3. júna 2022, Bulharsko/Parlament a Rada (C-545/20 R, EU:C:2022:445), podpredseda Súdneho dvora zamietol návrh Bulharskej republiky na odklad výkonu v prvom rade článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, alebo subsidiárne tohto článku 1 bodu 3 v celom rozsahu alebo ešte subsidiárnejšie nariadenia 2020/1055 v celom rozsahu.

F. Vec C-546/20

84 Rumunsko navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil v prvom rade článok 1 bod 6 písm. c) a d) nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

85 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Rumunsku povinnosť nahradiť trovy konania.

86 Rozhodnutím z 21. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Lotyšskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rumunska.

87 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Helénskej republike, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

G. Vec C-547/20

88 Rumunsko navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– zrušil článok 2 bod 4 písm. a) až c) nariadenia 2020/1055,

– subsidiárne zrušil toto nariadenie v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

89 Rozhodnutiami z 22. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike a Litovskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšie účastníčky konania na podporu návrhov Rumunska.

90 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Helénskej republike, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

91 Uznesením z 3. júna 2022, Rumunsko/Parlament a Rada (C-547/20 R, EU:C:2022:446), podpredseda Súdneho dvora zamietol návrh Rumunska na odklad výkonu článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009.

H. Vec C-548/20

92 Rumunsko navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil v prvom rade článok 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne túto smernicu v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

93 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Rumunsku povinnosť nahradiť trovy konania.

94 Rozhodnutiami z 22. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike a Lotyšskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšie účastníčky konania na podporu návrhov Rumunska.

95 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

I. Vec C-549/20

96 Cyperská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, alebo subsidiárne zrušil tento článok 1 bod 3 v celom rozsahu,

– ešte subsidiárnejšie zrušil nariadenie 2020/1055 v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

97 Rozhodnutiami z 12. mája 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike, Litovskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Cyperskej republiky.

98 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

J. Vec C-550/20

99 Cyperská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil smernicu 2020/1057 a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

100 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Cyperskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

101 Rozhodnutiami z 29. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Cyperskej republiky.

102 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

K. Vec C-551/20

103 Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 6 písm. c) a článok 2 bod 2 nariadenia 2020/1054, a v prípade potreby ustanovenia tohto nariadenia, ktoré od nich nemožno oddeliť, alebo uvedené nariadenie v celom rozsahu,

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a v prípade potreby ustanovenia nariadenia 2020/1055, ktoré od neho nemožno oddeliť,

– zrušil v prvom rade článok 1 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne jej článok 1 ods. 6, a v prípade potreby ustanovenia tejto smernice, ktoré od neho nemožno oddeliť, a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

104 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.

105 Rozhodnutiami z 13. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike, Litovskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Maďarska.

106 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Helénskej republike, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

L. Vec C-552/20

107 Maltská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– zrušil článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

108 Rozhodnutiami z 22. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Belgickému kráľovstvu, Estónskej republike, Lotyšskej republike, Litovskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Maltskej republiky.

109 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

M. Vec C-553/20

110 Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil v prvom rade článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne toto nariadenie v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

111 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

112 Rozhodnutiami z 27. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Poľskej republiky.

113 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania, ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

N. Vec C-554/20

114 Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– zrušil článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– zrušil článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055,

– zrušil článok 2 bod 5 písm. b) tohto nariadenia,

– subsidiárne zrušil uvedené nariadenie v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

115 Rozhodnutiami z 27. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike, Litovskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Poľskej republiky.

116 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

O. Vec C-555/20

117 Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil článok 1 ods. 3, 4, 6 a 7, ako aj článok 9 ods. 1 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne túto smernicu v celom rozsahu a

– uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

118 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

119 Rozhodnutiami z 27. apríla 2021 predseda Súdneho dvora povolil Estónskej republike, Lotyšskej republike a Rumunsku vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Poľskej republiky.

120 Rozhodnutiami z toho istého dňa predseda Súdneho dvora povolil Dánskemu kráľovstvu, Spolkovej republike Nemecko, Francúzskej republike, Luxemburskému veľkovojvodstvu, Holandskému kráľovstvu, Rakúskej republike a Švédskemu kráľovstvu vstúpiť do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady, ako aj Talianskej republike vstúpiť do konania ako vedľajšia účastníčka konania na podporu návrhov Rady.

P. O spojení vecí C-541/20 až C-555/20

121 Rozhodnutím z 13. októbra 2023 predseda Súdneho dvora rozhodol v súlade s článkom 54 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora o spojení vecí C-541/20 až C-555/20 tak na účely ústnej časti konania, keďže táto časť ešte nebola skončená, ako aj na účely vyhlásenia konečného rozsudku.

IV. O žalobách

A. O nariadení 2020/1054

122 Litovská republika (vec C-541/20), Bulharská republika (vec C-543/20), Rumunsko (vec C-546/20), Maďarsko (vec C-551/20) a Poľská republika (vec C-553/20) navrhujú zrušenie viacerých ustanovení nariadenia 2020/1054 alebo subsidiárne tohto nariadenia v celom rozsahu.

123 V prvom rade v žalobách, ktoré podali Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, sa navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, ktorý nahradil odsek 8 článku 8 nariadenia č. 561/2006 novým odsekom 8, ktorý v podstate zakazuje vodičom čerpať vo vozidle dobu ich pravidelného týždenného odpočinku alebo dobu týždenného odpočinku v trvaní viac ako 45 hodín, ktorá sa čerpá ako náhrada za predchádzajúce doby skráteného týždenného odpočinku (ďalej len „zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle“).

124 V druhom rade v žalobách, ktoré podali Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika, sa navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktorý vložil odsek 8a do článku 8 nariadenia č. 561/2006, ktorý upravuje povinnosť dopravných podnikov zorganizovať prácu vodičov tak, aby sa mohli vrátiť každé tri alebo štyri týždne, podľa toho, či predtým čerpali dve po sebe idúce doby skráteného týždenného odpočinku alebo nie, do operačného centra tohto zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, aby tam začali alebo aspoň strávili dobu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku [ďalej len „povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054“].

125 V treťom rade, v žalobe, ktorú podalo Maďarsko, sa navrhuje aj zrušenie článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054, ktorý nahradil odsek 4 článku 3 nariadenia č. 165/2014 novým odsekom 4 a odsekom 4a, ktoré posúvajú dátum nadobudnutia účinnosti povinnosti inštalovať inteligentné tachografy druhej generácie (ďalej len „tachografy V2“).

126 V štvrtom a poslednom rade v žalobe, ktorú podala Litovská republika, sa navrhuje aj zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054 v rozsahu, v akom tento článok v prvom odseku stanovuje dátum nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia na dvadsiaty deň po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

1. Zhrnutie dôvodov

127 Litovská republika uvádza na podloženie žalobných návrhov (vec C-541/20) na zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 štyri žalobné dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na porušení článku 45 ZFEÚ, druhý na porušení článku 26 ZFEÚ (prvá časť) a všeobecnej zásady zákazu diskriminácie (druhá časť), tretí na porušení článku 3 odseku 3 ZEÚ, článkov 11 a 191 ZFEÚ, ako aj politiky Únie v oblasti životného prostredia a boja proti klimatickej zmene, a štvrtý na porušení zásady proporcionality. Na podloženie návrhov na zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054, obsiahnutých v tej istej žalobe, uvádza uvedený členský štát tri žalobné dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na porušení zásady proporcionality, druhý na porušení povinnosti odôvodnenia upravenej v článku 296 ZFEÚ, a tretí na porušení zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

128 Bulharská republika uvádza na podloženie svojej žaloby (vec C-543/20), v ktorej navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) a článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, päť žalobných dôvodov. Prvý až tretí žalobný dôvod, ktoré smerujú proti článku 1 bodu 6 písm. d) tohto nariadenia, sa zakladajú, prvý, na porušení článku 45 ZFEÚ (prvá časť), ako aj článku 21 ods. 1 ZFEÚ a článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) (druhá časť), druhý, na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ a v článku 1 protokolu (č. 2) o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý je prílohou Zmluvy EÚ a Zmluvy o FEÚ (ďalej len „protokol o zásadách subsidiarity a proporcionality“), a tretí, na porušení zásady právnej istoty. Štvrtý žalobný dôvod, smerujúci proti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, sa zakladá na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ a v článku 1 tohto protokolu. Piaty žalobný dôvod, smerujúci proti článku 1 bodu 6 písm. c) a d) tohto nariadenia, sa zakladá na porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu každej diskriminácie, zakotvených v článku 18 ZFEÚ, ako aj v článkoch 20 a 21 Charty, zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami, zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, a „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“, na porušení článku 95 ods. 1 ZFEÚ.

129 Rumunsko uvádza na podloženie svojej žaloby (vec C-546/20), v ktorej navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) a článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, tri žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod, smerujúci proti týmto dvom ustanoveniam, sa zakladá na porušení zásady proporcionality upravenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ. Druhý žalobný dôvod, smerujúci proti článku 1 bodu 6 písm. d) tohto nariadenia, sa zakladá na porušení slobody usadiť sa upravenej v článku 49 ZFEÚ. Tretí žalobný dôvod, rozdelený na dve časti a smerujúci proti článku 1 bodu 6 písm. c) a d) uvedeného nariadenia, sa zakladá na porušení zásady zákazu diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti upravenej v článku 18 ZFEÚ.

130 Maďarsko uvádza na podloženie žalobných návrhov (vec C-551/20), v ktorých navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, jediný žalobný dôvod založený na zjavne nesprávnom posúdení a na porušení zásady proporcionality. Na podloženie žalobných návrhov, v ktorých navrhuje zrušenie článku 2 bodu 2 tohto nariadenia, uvádza tento členský štát tri žalobné dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na zjavne nesprávnom posúdení a na porušení zásady proporcionality, druhý na porušení zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, a tretí na nerešpektovaní povinnosti zachovať konkurencieschopnosť hospodárstva Únie upravenej v článku 151 druhom odseku ZFEÚ.

131 Poľská republika uvádza na podloženie svojej žaloby (vec C-553/20), v ktorej navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, päť žalobných dôvodov, z ktorých prvý sa zakladá na porušení zásady proporcionality, zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, druhý na porušení zásady právnej istoty, tretí na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ, štvrtý na porušení článku 94 ZFEÚ a piaty na porušení článku 11 ZFEÚ, ako aj článku 37 Charty.

132 Je potrebné postupne preskúmať žalobné návrhy na zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d), článku 1 bodu 6 písm. c), článku 2 bodu 2 a článku 3 nariadenia 2020/1054.

2. O článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054

133 Litovská republika (vec C-541/20), Bulharská republika (vec C-543/20), Rumunsko (vec C-546/20) a Poľská republika (vec C-553/20) uvádzajú na podloženie svojich žalôb, v ktorých navrhujú zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, v závislosti od prípadu, v podstate porušenie:

– zásady proporcionality (prvá až tretia časť štvrtého žalobného dôvodu Litovskej republiky, druhý žalobný dôvod Bulharskej republiky, druhá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska a prvý žalobný dôvod Poľskej republiky),

– zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie (druhá časť druhého žalobného dôvodu Litovskej republiky, prvá časť piateho žalobného dôvodu Bulharskej republiky a druhá časť tretieho žalobného dôvodu Rumunska),

– zásady právnej istoty (štvrtá časť štvrtého žalobného dôvodu Litovskej republiky, tretí žalobný dôvod Bulharskej republiky a druhý žalobný dôvod Poľskej republiky),

– voľného pohybu občanov Únie upraveného v článku 21 ods. 1 ZFEÚ a v článku 45 Charty (druhá časť prvého žalobného dôvodu Bulharskej republiky),

– fungovania vnútorného trhu upraveného v článku 26 ZFEÚ (prvá časť druhého žalobného dôvodu Litovskej republiky),

– voľného pohybu pracovníkov upraveného v článku 45 ZFEÚ (prvý žalobný dôvod Litovskej republiky a prvá časť prvého žalobného dôvodu Bulharskej republiky),

– slobody usadiť sa upravenej v článku 49 ZFEÚ (druhý žalobný dôvod Rumunska),

– právnych pravidiel Únie v oblasti spoločnej dopravnej politiky, upravených v článku 91 ods. 2 ZFEÚ (druhá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska založená na porušení zásady proporcionality, a tretí žalobný dôvod Poľskej republiky) a v článku 94 ZFEÚ (druhá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska založená na porušení zásady proporcionality, a štvrtý žalobný dôvod Poľskej republiky), ako aj

– právnych pravidiel Únie v oblasti ochrany životného prostredia (tretí žalobný dôvod Litovskej republiky a piaty žalobný dôvod Poľskej republiky).

a) O prípustnosti

1) Argumentácia účastníkov konania

134 Vo veci C-543/20 Rada vyjadruje pochybnosti o prípustnosti žalobných návrhov Bulharskej republiky na zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, pretože tieto návrhy v skutočnosti nemajú spochybňovať platnosť tohto ustanovenia, ale získať objasnenie jeho výkladu.

135 Rada v tejto súvislosti pripomína, že text sekundárneho práva Únie treba, pokiaľ je to možné, vykladať v zmysle jeho súladu s ustanoveniami Zmlúv. Uvádza, že v tomto prípade podľa Bulharskej republiky možno článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vykladať v takomto súlade, čo má za následok, že ak by to tak malo byť, Súdny dvor by nemusel preskúmať žalobné dôvody uvádzané na podloženie jej návrhov. Buď je teda výklad uprednostňovaný týmto členským štátom správny, a v tomto prípade Bulharská republika nespochybňuje platnosť tohto ustanovenia, alebo je tento výklad nesprávny z dôvodu, že existuje iný výklad, ktorý je v súlade so Zmluvami, a v tomto prípade musia byť všetky uvádzané žalobné dôvody zamietnuté ako nedôvodné.

136 Nie je prípustné, aby členský štát využil privilegované postavenie, ktoré má podľa článku 263 ZFEÚ na to, aby spochybnil zákonnosť legislatívnych aktov práva Únie s jediným účelom získať objasnenie ich významu tým, že predloží Súdnemu dvoru rôzne výklady a požiada ho o vylúčenie niektorých z nich. Tak ako článok 267 ZFEÚ, ani článok 263 ZFEÚ nemožno použiť na položenie hypotetických otázok Súdnemu dvoru.

137 Bulharská republika sa domnieva, že žalobné návrhy na zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sú prípustné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

138 Z výkladu článku 263 ZFEÚ v spojení s článkom 264 ZFEÚ vyplýva, že cieľom žaloby o neplatnosť niektorého z aktov uvedených v prvom odseku článku 263 ZFEÚ, podanej na základe tohto článku, musí byť zrušenie tohto aktu. Z toho vyplýva, že žaloba, ktorej petit má získať od Súdneho dvora výklad takéhoto aktu, nemá oporu v článku 263 ZFEÚ a musí byť zamietnutá ako neprípustná.

139 Keď však účastník konania navrhuje na základe článku 263 ZFEÚ zrušenie aktu Únie a vo svojej žalobe uvedie tak, ako to vyžaduje článok 21 prvý odsek Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článok 120 písm. c) rokovacieho poriadku, dôvody a tvrdenia na podloženie svojho návrhu, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov, Súdny dvor musí nevyhnutne a nezávisle od akéhokoľvek návrhu žalobcu v tomto zmysle overiť dôvodnosť výkladu napadnutého aktu, ktorý je východiskovým predpokladom uvedených dôvodov a tvrdení. Ak totiž Súdny dvor prijme odlišný výklad tohto aktu, môže to stačiť na odôvodnenie zamietnutia týchto dôvodov a tvrdení ako nedôvodných.

140 V tomto prípade žaloba, ktorú podala Bulharská republika vo veci C-543/20, jasne a presne uvádza dôvody a tvrdenia na podloženie žalobných návrhov na zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov. Z tejto žaloby tak vyplýva, že

návrh podaný v tejto veci má spochybniť zákonnosť tohto ustanovenia podľa článku 263 ZFEÚ v súlade s požiadavkami upravenými v článku 21 prvom odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a v článku 120 písm. c) rokovacieho poriadku.

141 Z výkladu tejto žaloby je okrem toho zrejmé, že dôvody a tvrdenia, ktoré uvádza Bulharská republika, vychádzajú z predpokladu, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sa má vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa na účely čerpania doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, buď do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, pričom im nedáva možnosť, aby si sami vybrali miesto, kde chcú tráviť túto dobu odpočinku.

142 Preskúmanie týchto dôvodov a tvrdení teda vyžaduje, aby Súdny dvor overil, či je správny výklad článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, uvedený v predchádzajúcom bode, ktorý je ich východiskovým predpokladom.

143 Je pravda, že samotná Bulharská republika v úvodnej časti svojej žaloby uznáva po prvé to, že toto ustanovenie možno vykladať aj v tom zmysle, že vodičom neukladá takúto povinnosť návratu do jedného z dvoch miest, ktoré sú v ňom špecifikované a títo vodiči sa teda môžu naďalej slobodne rozhodnúť čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku na mieste, kde chcú, a po druhé, že ak by mal Súdny dvor prijať takýto výklad, netreba preskúmať dôvody a tvrdenia uvádzané na podloženie jej žaloby, ktoré sa zakladajú na porušení základných slobôd pohybu pracovníkov a občanov Únie, ako aj zásad proporcionality, rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie. Takáto okolnosť však neodôvodňuje zamietnutie tejto žaloby ako neprípustnej. Súdny dvor je totiž v každom prípade povinný overiť dôvodnosť výkladu uvedeného ustanovenia, ktorý je východiskovým predpokladom týchto dôvodov a tvrdení.

144 Treba preto zamietnuť námietku neprípustnosti, ktorú vzniesla Rada proti žalobným návrhom, v ktorých Bulharská republika navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

b) O veci samej

145 Z argumentácie, ktorú uvádza Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika na podloženie svojich žalôb, v ktorých navrhujú zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vyplýva, že žalobné dôvody uvádzané týmito členskými štátmi, založené na porušení zásady proporcionality, zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ a ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa ochrany životného prostredia, sa zakladajú na predpoklade, že toto ustanovenie sa má vykladať v zmysle uvedenom v bode 141 tohto rozsudku, teda tak, že ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, čím ich zbavuje možnosti, aby si sami vybrali miesto, kde chcú stráviť dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

146 Keďže však Litovská republika, Bulharská republika a Poľská republika v tejto súvislosti vytýkajú normotvorcovi Únie, že nerešpektoval zásadu právnej istoty z dôvodu, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nie je dostatočne jasný, treba v prvom rade preskúmať žalobné dôvody a tvrdenia založené na porušení tejto zásady.

1) O porušení zásady právnej istoty

i) Argumentácia účastníkov konania

147 Litovská republika v rámci štvrtej časti svojho štvrtého žalobného dôvodu založeného na porušení zásady proporcionality, Bulharská republika v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu a Poľská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady právnej istoty vzhľadom na to, že nie je jasná jeho presná pôsobnosť.

148 Zásada právnej istoty vyžaduje, aby právne pravidlá boli jasné, presné a ich účinky predvídateľné, aby sa dotknuté osoby mohli orientovať v situáciách a právnych vzťahoch, na ktoré sa vzťahuje právny poriadok Únie. Aj keď možno pripustiť, aby bola právna úprava nejasná, obsahovala abstraktné výrazy alebo poskytovala priestor na voľnú úvahu, platí to pod podmienkou, že nevedie k svojvoľnosti a že ju možno spresniť judikatúrou, čo nie je tento prípad.

149 V prvom rade sa Bulharská republika a Poľská republika domnievajú, že nie je jasne definovaná samotná povaha povinností, ktoré majú vodiči alebo dopravné podniky. Znenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 totiž ponecháva závažné pochybnosti o tom, či si vodiči na čerpanie doby svojho týždenného odpočinku môžu vybrať iné miesto než sú dve miesta uvedené v tomto ustanovení, či je dodržiavanie povinnosti vyplývajúcej z tohto ustanovenia uložené vodičom alebo dopravným podnikom, a v poslednom rade, či sú tieto podniky povinné iba dať vodičovi voľno a dopravný prostriedok tak, aby mohol čerpať dobu svojho odpočinku v jednom z uvedených miest alebo či musia zabezpečiť aj to, aby sa vodič skutočne dostavil do jedného z týchto miest, čo skôr naznačuje odôvodnenie 14 tohto nariadenia, ktoré odkazuje na plnenie povinností „týkajúc[ich] sa organizácie pravidelného návratu“ dopravcom.

150 Litovská republika a Bulharská republika sa domnievajú, že jediným výkladom článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktorý je v súlade so základnými slobodami vodičov a cieľom zlepšenia pracovných podmienok je domnievať sa, že toto ustanovenie neukladá vodičovi povinnosť vrátiť sa do miesta jeho bydliska alebo do členského štátu, kde je usadený jeho zamestnávateľ, ale že dopravca musí organizovať prácu vodiča tak, aby neohrozil jeho slobodu vybrať si, že bude čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku na mieste, kde si to želá. Bulharská republika si však myslí, že aj keby uvedené ustanovenie malo takýto význam, zamestnávateľ musí mať takúto povinnosť iba vtedy, ak vodič vyjadrí želanie vrátiť sa do jedného z týchto dvoch miest.

151 V druhom rade sa Litovská republika a Poľská republika domnievajú, že je veľmi ťažké určiť, ako by mal dopravný podnik konkrétne splniť povinnosť upravenú v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054. Litovská republika v tejto súvislosti tvrdí, že normotvorca Únie nešpecifikoval, ako má byť táto povinnosť dodržaná v praxi. Nie sú tak špecifikované ani podrobnosti návratu vodiča, ako sú náklady na návrat a dôkaz o návrate, ani podrobnosti týkajúce sa odmietnutia návratu a jeho dôsledkov z hľadiska sankcií pre zamestnávateľa a prípadne zamestnanca. Rovnako nie je jasne definovaný výraz „miesto bydliska“ vodiča. Predovšetkým nie je jasné, či sa vodič z tretej krajiny musí vrátiť do tejto tretej krajiny alebo do miesta prechodného bydliska v dotknutom členskom štáte, a všeobecnejšie nie je určité, či sa tento výraz týka dotknutého členského štátu alebo presnej adresy miesta bydliska. Všetky tieto nejasnosti znemožňujú jednotné uplatňovanie nariadenia 2020/1054. Poľská republika zase tvrdí, že toto nariadenie neumožňuje identifikovať spôsob, ako má dopravný podnik donútiť vodiča, aby využil možnosť návratu, ktorú mu ponúka.

Rovnako nie je jasné, aké vozidlo sa má použiť na tento účel. Článok 1 bod 6 písm. d) uvedeného nariadenia tak môže ukladať prepravcom povinnosti, ktoré nie sú vôbec schopní splniť bez porušenia základného práva pracovníkov na osobnú slobodu.

152 V treťom rade Poľská republika tvrdí, že závažné pochybnosti vyvoláva aj otázka, či návratu do miesta bydliska nemusí predchádzať návrat do operačného centra zamestnávateľa. Vzhľadom na formuláciu článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nie je totiž jasné, či dopravný podnik splní povinnosť zabezpečiť vodičom doby odpočinku tým, že im umožní vrátiť sa priamo do miesta ich bydliska, keďže vodiči „začínajú dobu svojho týždenného odpočinku“ v operačnom centre zamestnávateľa. Táto nepresnosť môže dopravné podniky nútiť k tomu, aby poskytli vodičom dopravný prostriedok do operačného centra zamestnávateľa a až potom do miesta ich bydliska, čo by v prípade vodičov, ktorí majú bydlisko ďaleko od operačného centra, znamenalo menej kvalitný odpočinok.

153 V štvrtom rade sa Poľská republika domnieva, že nie je jasné, či tachograf, ktorého záznamy sú dôkaznými prostriedkami vyžadovanými v treťom pododseku článku 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vloženom do tohto nariadenia článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, je tachografom vozidla, na ktorom sa vodič vracia do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska alebo tachografom vozidla, ktoré vodič vo všeobecnosti používa. V súlade s článkom 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014 sa údaje zaznamenané prostredníctvom tachografov musia uchovávať najmenej jeden rok. Podľa odôvodnenia 14 nariadenia 2020/1054 však dopravný podnik môže použiť aj iné dokumenty na preukázanie dodržania povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) tohto nariadenia, pričom však článok 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006 nespresňuje dobu uchovávania uvedených dokumentov.

154 Hoci je pravda, že členské štáty môžu za určitých podmienok prijať opatrenia na vykonanie práva Únie, nariadenia musia napriek tomu dostatočne presne určovať obsah týchto vnútroštátnych opatrení. To však nie je prípad ustanovení článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktoré priznávajú príslušným vnútroštátnym orgánom príliš širokú voľnú úvahu alebo umožňujú neprimerane širokú škálu rôznorodých vnútroštátnych riešení. Toto nariadenie má však práve posilniť právnu istotu, pokiaľ ide o povinnosti uložené dopravným podnikom. Tieto povinnosti musia byť teda definované úplne a nespochybniteľne v priamo uplatniteľnom akte Únie, aby tak bolo zaručené jednotné uplatňovanie práva Únie na vnútornom trhu. Spresnenia ustanovení uvedeného nariadenia vykonané jednotlivými členskými štátmi by práve naopak viedli k rozdielnemu uplatňovaniu práva v týchto členských štátoch, čím by prehĺbili právnu neistotu.

155 V piatom rade sa Bulharská republika domnieva, že právnu neistotu, ktorú spôsobuje článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, preukazujú protichodné výklady, ktoré vyplývajú tak z dôvodovej správy predloženej Radou v prvom čítaní počas legislatívneho postupu, ako aj z vysvetlení, ktoré počas tohto postupu poskytol Parlament k pozmeňovaciemu návrhu, ktorý napokon nebol prijatý. Právnu neistotu potvrdzujú aj vyhlásenia Komisie v reakcii na žiadosti o vysvetlenie zaslané zástupcami odvetvia dopravy, ako aj dokumenty „Otázky a odpovede“ týkajúce sa najmä nariadenia 2020/1054 [„*Mobility Package I – Social Rules, Driving and rest times, Questions and Answers, Parts 1 and 2*“ („Balík mobility I – Sociálne pravidlá – Čas jazdy a doby odpočinku – Otázky a odpovede – Časti 1 a 2“), 25. november 2020 a 21. apríl 2021], ktoré obsahujú usmernenia, ktoré v žiadnom prípade nie sú záväzné.

156 V šiestom rade Bulharská republika zdôrazňuje, že bez právnej istoty nemožno vylúčiť, že miestne orgány alebo občania Únie budú vykladať článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 tak, že ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa každé tri alebo štyri týždne do miesta ich bydliska alebo do

členského štátu, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ. Zo správy belgickej polície tak vyplýva, že dopravnému podniku bola uložená pokuta iba z dôvodu, že kontrolovaný vodič sa nevrátil po trinástich týždňoch, pričom sa neposudzovalo, na akom mieste sa tento vodič rozhodol čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, a to napriek tomu, že mal možnosť vrátiť sa do miesta svojho bydliska alebo do členského štátu, v ktorom je usadený jeho zamestnávateľ.

157 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia sú nedôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

158 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že zásada právnej istoty si na jednej strane vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné a presné, a na druhej strane, aby ich uplatnenie bolo pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné, najmä ak môžu mať nepriaznivé dôsledky. Táto zásada si najmä vyžaduje, aby právna úprava umožnila dotknutým osobám presne poznať rozsah povinností, ktoré im ukladá, a aby tieto osoby mohli jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať (rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 223, ako aj citovaná judikatúra).

159 Tieto požiadavky však nemožno chápať v tom zmysle, že bránia tomu, aby normotvorca Únie v norme, ktorú prijíma, použil abstraktný právny pojem, ani v tom zmysle, že vyžadujú, aby v takej abstraktnej norme boli spomenuté rôzne konkrétne prípady, v ktorých sa môže uplatniť, lebo normotvorca nedokáže vopred určiť všetky tieto prípady (rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 224, ako aj citovaná judikatúra).

160 Nie je tak potrebné, aby samotný legislatívny akt poskytoval spresnenia technickej povahy, pretože normotvorca Únie môže využiť všeobecný právny rámec, ktorý sa má prípadne spresniť neskôr (rozsudok z 30. januára 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, bod 32 a citovaná judikatúra).

161 V dôsledku toho skutočnosť, že legislatívny akt priznáva voľnú úvahu orgánom, ktoré sú poverené jeho uplatňovaním, sama osebe neporušuje požiadavku predvídateľnosti pod podmienkou, že rozsah a spôsoby výkonu takejto právomoci sú dostatočne presne definované so zreteľom na sledovaný legitímny cieľ, aby existovala primeraná ochrana proti svojvôli (rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 225, ako aj citovaná judikatúra).

162 Zásada právnej istoty rovnako nezahŕňa ani povinnosť zachovať právny poriadok nezmenený v priebehu času, keďže normotvorca Únie je v rámci svojej voľnej úvahy naďalej oprávnený zmeniť existujúcu legislatívnu situáciu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. júna 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, bod 50).

163 Práve so zreteľom na tieto úvahy treba posúdiť súlad článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 so zásadou právnej istoty.

164 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že toto ustanovenie vkladá do článku 8 nariadenia č. 561/2006 odsek 8a, ktorý obsahuje tri pododseky.

165 Podľa prvého pododseku dopravné podniky zorganizujú prácu vodičov tak, aby sa títo vodiči mohli v rámci každého obdobia štyroch za sebou idúcich týždňov vrátiť do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska s cieľom začať tam alebo tam stráviť v závislosti od prípadu dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

166 Druhý pododsek stanovuje, že keď vodič čerpal dve po sebe idúce doby skráteného týždenného odpočinku v súlade s článkom 8 ods. 6 nariadenia č. 561/2006, zmeneným článkom 1 bodom 6 písm. a) nariadenia 2020/1054, dopravný podnik zorganizuje prácu vodiča tak, aby sa tento vodič mohol vrátiť na tretí týždeň, aby čerpal dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

167 Napokon podľa tretieho pododseku dopravný podnik zdokumentuje, ako si plní túto povinnosť a túto dokumentáciu uchováva vo svojich priestoroch, aby ju mohol predložiť na žiadosť kontrolných orgánov.

168 Pokiaľ ide v prvom rade o argumentáciu Litovskej republiky, Bulharskej republiky a Poľskej republiky, podľa ktorej článok 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vložený článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, neumožňuje zistiť po prvé, či je povinnosť upravená v tomto ustanovení uložená vodičom alebo dopravným podnikom, a po druhé, či si vodiči môžu slobodne vybrať iné miesto než operačné centrum zamestnávateľa alebo miesto ich bydliska, aby tam začali alebo strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, treba uviesť, že ako to jasne vyplýva zo znenia tohto článku 8 ods. 8a, predovšetkým z výrazu „dopravné podniky zorganizujú“, nachádzajúceho sa v jeho prvých dvoch pododsekoch, a z výrazu „podnik zdokumentuje, ako si plní uvedenú povinnosť“, nachádzajúceho sa v jeho treťom pododseku, ustanovenia, ktoré obsahuje uvedený článok 8 ods. 8a, nie sú určené vodičom, ale dopravným podnikom, ktorým ukladajú povinnosť zorganizovať prácu vodičov tak, aby títo vodiči mali možnosť, ako to vyplýva z výrazu „mohli/mohol“ použitého v prvých dvoch pododsekoch, vrátiť sa, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, buď do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska, aby tam začali alebo strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

169 Ako to generálny advokát zdôraznil v bode 126 svojich návrhov, článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 tak dopravným podnikom ukladá povinnosť zorganizovať prácu vodičov v tom zmysle, že tieto podniky ako zamestnávateľ musia s využitím všetkých prostriedkov, ktorými disponujú v rámci pracovnoprávneho vzťahu s ich vodičmi, umožniť návrat vodičov počas ich pracovného času do jedného z dvoch miest špecifikovaných týmto ustanovením, a to do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta bydliska vodičov, pričom táto povinnosť sa navyše obmedzuje iba na jedno z týchto dvoch miest, a teda sa nevzťahuje na iné miesta.

170 Povinnosťou uvedenou v predchádzajúcom bode však nie je dotknutá sloboda vodiča vybrať si, že bude čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku na mieste, kde si to želá.

171 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 totiž neukladá vodičom v súvislosti s miestom čerpania doby ich pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku žiadnu povinnosť. Predovšetkým, hoci toto ustanovenie zaručuje vodičom „právo“ vrátiť sa do jedného z dvoch konkrétnych miest, ktoré sú v ňom uvedené, aby tam začali alebo strávili dobu tohto odpočinku, ako to potvrdzuje odôvodnenie 8 nariadenia 2020/1055, neukladá im v tejto súvislosti žiadnu povinnosť. Nestanovuje teda, že vodiči sú za každých okolností povinní vrátiť sa do operačného

centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, a ponecháva im možnosť slobodne si vybrať, že budú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v mieste, kde si to želajú.

172 Pôsobnosť, ktorú treba priznať povinnosti stanovenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, navyše potvrdzuje odôvodnenie 14 tohto nariadenia, ktoré uvádza, že s cieľom zabrániť tomu, aby vodiči zostávali mimo miesta bydliska nadmerne dlho, musia dopravné podniky zorganizovať prácu vodičov tak, aby im „umožnili“ dostať sa do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, pričom výslovne spresňuje, že vodiči „si môžu slobodne vybrať, kde strávia dobu svojho odpočinku“.

173 Z toho teda vyplýva, že hoci článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 zachováva slobodu vodičov vybrať si miesto, kde chcú začať alebo čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, normotvorca Únie hlavne, a to je ešte podstatnejšie, dbal na to, aby na vodičov nebol vyvíjaný žiadny nátlak, aby si zdanlivo vybrali, že sa nevrátia do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska. V tejto súvislosti posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 49) zdôraznilo ťažkosti vodičov preukázať, že ich výber bol slobodný v prípade, keď sa rozhodnú čerpať dobu svojho odpočinku vo vozidle.

174 Treba totiž pripomenúť, že keďže zamestnanca treba považovať za slabú stranu v pracovnoprávnom vzťahu, je nutné zabrániť tomu, aby mal zamestnávateľ možnosť obmedzovať ho v jeho právach alebo aby bol zamestnanec odrádzaný od toho, aby výslovne uplatňoval svoje práva voči svojmu zamestnávateľovi (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. mája 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, body 44 a 45, ako aj citovanú judikatúru).

175 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 tak na rozdiel od toho, čo navrhuje Bulharská republika, nemožno vykladať v tom zmysle, že umožňuje zamestnávateľovi, aby sa zbavil povinnosti organizovať prácu svojich vodičov tak, aby im umožnil ich návrat z dôvodu, že títo vodiči sa vopred a všeobecne vzdali práva čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku na mieste, kde si to želajú, ktoré im priznáva toto ustanovenie.

176 Ako to správne zdôraznila Rada, článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 tak dopĺňa článok 9 ods. 2 a 3 nariadenia č. 561/2006, ktorého obsah nebol v podstate zmenený článkom 1 bodom 8 písm. b) nariadenia 2020/1054, a z ktorého vyplýva, že keď vodič nechá vozidlo na inom mieste ako je miesto jeho bydliska alebo operačné centrum zamestnávateľa, čas strávený cestou k tomuto vozidlu a späť sa v zásade nepovažuje za dobu odpočinku. V tejto súvislosti tak článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 v súčasnosti zaručuje vodičom právo dostať sa do jedného z týchto dvoch miest, aby tam začali alebo strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, ktoré je základom článku 9 ods. 2 a 3 nariadenia č. 561/2006. Keďže čas potrebný na tento návrat nie je dobou odpočinku, ale pracovným časom, prináleží zamestnávateľovi, aby znášal prípadné náklady spojené s týmto návratom.

177 Z toho vyplýva, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 ukladá dopravným podnikom povinnosť zorganizovať prácu ich vodičov tak, aby im umožnili, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, návrat do operačného centra podniku alebo do miesta ich bydliska, aby tam začali alebo strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

178 Aby nebolo poškodené právo vodiča na návrat do jedného z miest uvedených v predchádzajúcom bode, ukladá toto ustanovenie dopravnému podniku v zásade aj povinnosť zorganizovať návrat tohto vodiča na svoje náklady, pokiaľ sa tento vodič nerozhodne nevrátiť sa tam, aby tam začal alebo strávil dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Dopravný podnik teda nie je povinný podniknúť kroky potrebné na organizáciu návratu konkrétneho vodiča, ak ho tento vodič informoval o svojom rozhodnutí, že sa nechce vrátiť do jedného z týchto miest.

179 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 teda na rozdiel od toho, čo navrhuje Poľská republika, nevyžaduje od dopravných podnikov, aby nútili vodičov, aby naozaj čerpali dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v mieste svojho bydliska, keďže zamestnávateľ v skutočnosti nemôže ani určovať miesto, kde bude jeho zamestnanec čerpať túto dobu odpočinku, a tým skôr ani kontrolovať činnosti, ktoré vykonáva vodič v čase, keď nepracuje.

180 Z toho tiež vyplýva, že na rozdiel od toho, čo predpokladá Litovská republika, nemožno uložiť žiadnu sankciu ani vodičovi v prípade, ak odmietne čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v mieste svojho bydliska, ani dopravnému podniku v prípade, ak sa vodič nevráti do jedného z miest uvedených v tomto ustanovení, pokiaľ tento podnik môže preukázať, že vodič sa slobodne rozhodol nevyužiť možnosť návratu, ktorý mu chcel tento podnik zorganizovať.

181 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu, ktorú uvádza Litovská republika a Poľská republika, a ktorá sa zakladá na tom, že v nariadení 2020/1054 nie sú upravené podrobnosti týkajúce sa praktického plnenia povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) tohto nariadenia s cieľom umožniť návrat vodičov, predovšetkým organizácie tohto prípadného návratu dopravnými podnikmi, treba zdôrazniť, že v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 159 tohto rozsudku zásada právnej istoty nebráni tomu, aby normotvorca Únie v norme, ktorú prijíma, použil abstraktný právny pojem a nevyžaduje, aby takáto abstraktná norma uvádzala rôzne konkrétne prípady, v ktorých sa môže uplatniť, lebo normotvorca nedokáže vopred určiť všetky tieto prípady.

182 Dodržanie zásady právnej istoty teda od normotvorcu Únie nevyžaduje, aby definoval všetky konkrétne podrobnosti vykonávania ustanovení legislatívneho aktu, ani aby predvídal všetky konkrétne situácie, na ktoré sa tieto ustanovenia môžu uplatniť, keďže tento normotvorca je oprávnený, ako vyplýva z judikatúry pripomenutej v bode 160 tohto rozsudku, v záujme flexibility a aby konal v súlade so zásadou proporcionality, využiť všeobecný právny rámec, ktorý musí byť možné spresniť neskôr.

183 Nemožno preto vytýkať normotvorcovi Únie, že v takom všeobecne záväznom ustanovení, ako je článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, nešpecifikoval všetky praktické podrobnosti týkajúce sa organizácie práce, pokiaľ ide o prípadný návrat vodičov, najmä podrobnosti týkajúce sa dopravného prostriedku, ktorý môžu využiť na tento návrat. Takéto detaily by poškodili flexibilitu, ktorú chcel normotvorca Únie ponechať dopravným podnikom ako zamestnávateľom, aby v rámci pracovnoprávneho vzťahu s ich vodičmi samé rozhodovali o konkrétnych podrobnostiach výkonu zodpovedajúcich práv poskytnutých vodičom v závislosti od každej konkrétnej situácie. Ak nemá byť ignorovaná táto požiadavka flexibility, nemožno normotvorcovi Únie vytýkať ani to, že v takomto všeobecne záväznom ustanovení nevysvetlil, ako majú dopravné podniky zosúladiť povinnosť upravenú v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 s rešpektovaním slobody vodičov vybrať si miesto, kde chcú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, keďže takéto podrobnosti sú v každom prípade závislé od každého jednotlivého prípadu.

184 Treba rovnako zamietnuť argumentáciu Litovskej republiky, podľa ktorej nie je jasne definovaný výraz „miesto pobytu“. Vzhľadom na obvyklý význam tohto výrazu a ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej miesto pobytu zodpovedá miestu, kde sa nachádza obvyklé centrum záujmov dotknutej osoby (pozri v tomto zmysle rozsudky z 11. novembra 2004, Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, bod 37, ako aj z 11. septembra 2014, B., C-394/13, EU:C:2014:2199, bod 26 a citovanú judikatúru), sa totiž treba domnievať, že tento pojem jasne a presne odkazuje na určité miesto a nie na územie členského štátu ako celok, ako predpokladá Litovská republika.

185 Pokiaľ ide o osobitnú situáciu vodičov z tretích krajín, nemožno tvrdiť, že skutočnosť, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 výslovne neupravuje túto situáciu má za následok porušenie zásady právnej istoty, pretože podľa tohto ustanovenia musia dopravné podniky umožniť návrat takýchto vodičov počas ich pracovného času buď do miesta ich bydliska, nachádzajúceho sa prípadne v tretej krajine, alebo do operačného centra zamestnávateľa nachádzajúceho sa na území Únie.

186 V treťom rade nemožno súhlasiť s konkrétnejšou argumentáciou, ktorú v tejto súvislosti uvádza Poľská republika, podľa ktorej sa zdá, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 ukladá dopravným podnikom povinnosť zabezpečiť, aby sa vodiči mohli vrátiť najprv do operačného centra zamestnávateľa a až následne budú môcť odísť do miesta ich vlastného bydliska, čím ich zbavuje možnosti vrátiť sa priamo do miesta tohto bydliska. Zo samotného znenia tohto ustanovenia vykladaného s prihliadnutím na odôvodnenie 14 tohto nariadenia totiž vyplýva, že vodiči musia mať možnosť vrátiť sa do prvého „alebo“ do druhého z týchto dvoch špecifikovaných miest, aby tam začali alebo strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Údajné praktické komplikácie, ktoré by so sebou prinášala povinnosť vodiča vrátiť sa najprv do operačného centra zamestnávateľa predtým, než sa môže vrátiť do miesta svojho bydliska, teda vyplývajú z nesprávneho výkladu uvedeného ustanovenia týmto členským štátom.

187 Okrem toho hoci je pravda, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 neukladá vodičom povinnosť vrátiť sa najprv do operačného centra zamestnávateľa predtým, ako sa podľa svojho želania vrátia späť do miesta svojho bydliska, napriek tomu nezakazuje dopravnému podniku ako zamestnávateľovi, aby vodičom, ktorých zamestnáva, uložil povinnosť vrátiť sa najprv do tohto operačného centra, pod podmienkou, že táto povinnosť bude uložená počas pracovného času, keďže na takúto povinnosť týkajúcu sa pracovného času sa vzťahuje právo, ktoré sa uplatňuje na pracovnoprávny vzťah medzi týmto podnikom a jeho vodičmi.

188 Takáto prípadná povinnosť vrátiť sa najprv do operačného centra zamestnávateľa navyše nijako nezbavuje dotknutých vodičov práva vybrať si miesto, kde chcú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku po tom, čo prípadne splnili pokyn svojho zamestnávateľa vrátiť sa do tohto operačného centra a tak splnili povinnosť, ktorú majú na základe pracovnoprávneho vzťahu s týmto zamestnávateľom.

189 V štvrtom rade, pokiaľ ide o argumentáciu Poľskej republiky, podľa ktorej tretí pododsek článku 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vložený do tohto nariadenia článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, jasne neuvádza, ako majú dopravné podniky zdokumentovať dodržiavanie povinnosti upravenej v tomto ustanovení, treba uviesť, že podľa odôvodnenia 14 nariadenia 2020/1054 možno uvedenú dôkaznú povinnosť splniť tak prostredníctvom záznamov z tachografov, ako aj rozpismi služieb vodičov alebo akýmkoľvek iným dokumentom.

190 Z toho vyplýva, že ako to generálny advokát zdôraznil v bode 140 svojich návrhov, normotvorca Únie mal v úmysle ponúknuť dopravným podnikom určitú flexibilitu tým, že im dal možnosť preukázať, pomocou akejkoľvek dokumentácie relevantnej na tento účel, tak dodržanie povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ako aj spôsob, akým bola táto povinnosť v konkrétnom prípade prípadne zosúladená s voľbou vodiča čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku inde ako v mieste svojho bydliska. Takáto flexibilita je navyše v súlade s flexibilitou, ktorú normotvorca Únie ponúka dopravným podnikom, pokiaľ ide o samotnú organizáciu návratu vodiča.

191 V tejto súvislosti okolnosť, že tretí pododsek článku 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vložený do tohto nariadenia článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, presnejšie neidentifikuje, akým spôsobom, predovšetkým akými dokumentami, môžu dopravné podniky preukázať, že si plnia povinnosť upravenú v tomto ustanovení, neznamená, že toto ustanovenie nerešpektuje zásadu právnej istoty.

192 V prvom rade totiž požiadavky vyplývajúce zo zásady právnej istoty nemožno, ako je zrejmé z judikatúry pripomenutej v bode 159 tohto rozsudku, chápať tak, že vyžadujú, aby norma uvádzala rôzne konkrétne prípady, v ktorých sa môže uplatniť, lebo normotvorca Únie nedokáže vopred určiť všetky tieto prípady. Také ustanovenie, ako je ustanovenie upravené v článku 8 ods. 8a treťom pododseku nariadenia č. 561/2006, vložené článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktoré sa uplatňuje na mnoho rôznych situácií, preto nemusí ani špecifikovať, ani podrobne upravovať všetky situácie, na ktoré sa má uplatňovať.

193 Ďalej treba pripomenúť, že pokiaľ ide o záznamy z tachografov, o ktorých odôvodnenie 14 nariadenia 2020/1054 spresňuje, že môžu predstavovať relevantné dôkazné prostriedky, samotné nariadenie č. 165/2014, zmenené článkom 2 nariadenia 2020/1054, obsahuje súbor osobitných ustanovení, ktoré majú zabezpečiť kontrolu dodržiavania ustanovení nariadenia č. 561/2006, pričom Komisia je podľa článku 2 bodu 8 písm. a) nariadenia 2020/1054 poverená prijať podrobné ustanovenia na jednotné uplatňovanie povinnosti zaznamenávať a uchovávať určité údaje týkajúce sa pracovného času.

194 Okrem toho, pokiaľ by sa ukázalo, že je potrebné ešte viac špecifikovať určité konkrétne podrobnosti toho, ako dopravné podniky plnia svoje povinnosti podľa článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ako sú napríklad povinnosti preukázať dodržiavanie tohto ustanovenia, treba zdôrazniť, že článok 18 nariadenia č. 561/2006, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1054, výslovne oprávňuje členské štáty v súlade s článkom 291 ods. 1 ZFEÚ na prijatie opatrení potrebných na uplatňovanie nariadenia č. 561/2006. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že členské štáty môžu prijímať vykonávacie opatrenia k nariadeniu v prípade, ak tieto opatrenia nebránia jeho priamej uplatniteľnosti, nezastierajú jeho povahu ako aktu práva Únie a spresňujú výkon voľnej úvahy, ktorá je týmto štátom priznaná týmto nariadením, pričom zostávajú v medziach stanovených jeho ustanoveniami (rozsudok z 12. apríla 2018, Komisia/Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 28 a citovaná judikatúra).

195 Napokon, ak na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni neexistuje presná právna úprava spôsobu, akým majú dopravné podniky preukázať, že si plnia povinnosť, ktorá im vyplýva z článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, prináleží samotným týmto podnikom, aby vo svojom postavení zamestnávateľa, v rámci flexibility, ktorú im ponúka normotvorca Únie, s využitím všetkých prostriedkov, ktorými disponujú v rámci pracovnoprávneho vzťahu s ich

vodičmi, vybrali spoľahlivú a efektívnu metódu, ktorá môže zabezpečiť dodržanie požiadavky preukazovania týkajúcej sa tejto povinnosti (pozri analogicky rozsudok z 30. januára 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, bod 33 a citovanú judikatúru).

196 Pokiaľ ide v piatom rade o argumentáciu, ktorú uvádza Bulharská republika, a ktorá sa zakladá na určitých informáciách vyplývajúcich z legislatívneho postupu, stačí uviesť, že ani vysvetlenia, ktoré poskytol Parlament k pozmeňovacím návrhom zamietnutým počas tohto postupu, ani vysvetlenia uvádzané Radou v jej dôvodovej správe k návrhu nariadenia „o pracovnom čase“, ktoré predstavujú predbežné akty prijaté inštitúciami Únie, aby pripravili prijatie legislatívneho aktu, pričom definitívne neurčujú ich stanovisko, nemôžu ovplyvniť výklad článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 tak, ako vyplýva zo znenia konečnej verzie tohto ustanovenia prijatej normotvorcom Únie. Z tohto vyplýva, že takéto dokumenty nemôžu byť zdrojom právnej neistoty.

197 Platí to aj pre také vyhlásenia, ktoré urobila Komisia po prijatí nariadenia 2020/1054, ako sú vyhlásenia nachádzajúce sa v dokumentoch „Otázky a odpovede“ k tomuto nariadeniu, spomenutých v bode 155 tohto rozsudku, keďže tieto dokumenty, ktoré navyše nie sú neobvyklé, nie sú právne záväzné (pozri analogicky rozsudok z 12. apríla 2018, Komisia/Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 47). Tieto vyhlásenia teda nemôžu preukazovať, že článok 1 bod 6 písm. d) uvedeného nariadenia porušuje zásadu právnej istoty.

198 Napokon v šiestom rade okolnosť, ktorú uvádza Bulharská republika, podľa ktorej belgická polícia uložila pokutu iba z dôvodu, že kontrolovaný vodič sa nevrátil po trinástich týždňoch, pričom sa neposudzovalo, na akom mieste sa tento vodič rozhodol čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, a to napriek tomu, že tento vodič mal možnosť vrátiť sa do miesta svojho bydliska alebo do členského štátu, v ktorom je usadený jeho zamestnávateľ, aj keby bola táto okolnosť preukázaná, nemôže preukazovať, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje zásadu právnej istoty. Takéto nerešpektovanie nemožno totiž dôvodne vyvodiť zo spôsobu, akým vnútroštátne orgány uplatnili toto ustanovenie v jednom konkrétnom prípade.

199 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodnú štvrtú časť štvrtého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Litovská republika, tretí žalobný dôvod, ktorý uvádza Bulharská republika a druhý žalobný dôvod, ktorý uvádza Poľská republika.

200 Z toho vyplýva, že ostatné žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré uvádzajú Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika na podloženie svojich návrhov na zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, musia byť, ako to výslovne uznali prvé dva z týchto členských štátov vo svojich žalobách a na pojednávaní, zamietnuté, keďže sa zakladajú na nesprávnom predpoklade, podľa ktorého toto ustanovenie ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, a neumožňuje im, aby si sami vybrali miesto, kde chcú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

2) O porušení zásady proporcionality

i) Argumentácia účastníkov konania

201 Litovská republika v rámci prvej až tretej časti svojho štvrtého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu a Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

202 V prvom rade tieto štyri členské štáty spochybňujú proporcionalitu povinnosti upravenej v tomto ustanovení ako takú.

203 Po prvé Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika sa domnievajú, že uvedená povinnosť nie je v súlade so zásadou proporcionality vzhľadom na negatívne dôsledky, ktoré má na dopravné podniky, predovšetkým pokiaľ ide o značné finančné náklady, ktoré im spôsobuje.

204 Táto povinnosť spôsobuje jednak prevádzkové náklady spojené s organizáciou návratu do členského štátu usadenia, ako aj stratu príjmu spojenú s časom venovaným tomuto návratu, počas ktorého vodiči cestujúci vo vozidlách jazdiacich naprázdno nevykonávajú žiadnu zárobkovú činnosť, čo má za následok obmedzenie obchodnej činnosti a pokles príjmov. Okrem toho aj požiadavka, ktorú na dopravné podniky kladie tretí pododsek článku 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vložený článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, a to zdokumentovať spôsob, akým si plnia povinnosť upravenú v tomto ustanovení, spôsobuje významné dodatočné náklady.

205 Dopravné podniky sú však z väčšej časti MSP, pre ktoré sú všetky tieto náklady zvlášť zaťažujúce. V tejto súvislosti EHSV zdôraznil potrebu obmedziť uvedené náklady a VR zase upozornil na to, že členské štáty nachádzajúce sa na okraji Únie majú viac problémov dostať sa do centra vnútorného trhu. Navyše dotknuté ustanovenie bolo prijaté v čase hospodárskej krízy vyvolanej pandémiou COVID-19, čo posilňuje jeho negatívne účinky.

206 Po druhé povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nie je v súlade so zásadou proporcionality vzhľadom na jej negatívne dôsledky na vodičov.

207 Litovská republika a Bulharská republika sa predovšetkým domnievajú, že táto povinnosť nerešpektuje uvedenú zásadu, pretože tým, že obmedzuje právo vodičov, aby si sami vybrali, kde chcú stráviť dobu svojho odpočinku, čím zasahuje do ich slobody pohybu, predstavuje zjavne nevhodné opatrenie, ktoré ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, ktorým je zlepšenie podmienok odpočinku pracovníkov. V tomto rámci zase Poľská republika tvrdí, že uvedená povinnosť je v rozpore s článkom 4 písm. f) nariadenia č. 561/2006, podľa ktorého pojem „odpočinok“ zahŕňa každý neprerušovaný časový úsek, počas ktorého môže vodič voľne disponovať svojím časom. Tento členský štát tiež tvrdí, že normotvorca Únie v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 svojvoľne určil miesta, kde sú vodiči povinní čerpať svoj odpočinok.

208 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika ďalej tvrdia, že vyšší počet presunov, ktorý má za následok povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, spôsobuje zvýšenú únavu vodičom, predovšetkým tým, ktorí sa musia vrátiť do členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie. Nerovnováha vytvorená touto povinnosťou pre týchto vodičov ovplyvňuje vzhľadom na vyčerpanosť, ktorú im spôsobuje intenzívne tempo

návratov, ich zdravie a schopnosť pracovať. Táto situácia má negatívne dôsledky aj na bezpečnosť cestnej premávky. Dotknuté opatrenie tak nie je vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného týmto nariadením, ktorým je zlepšiť pracovné podmienky vodičov v Únii a zvýšiť bezpečnosť cestnej premávky.

209 Napokon Rumunsko tvrdí, že hoci jedným z cieľov nariadenia 2020/1054, ako vyplýva z jeho odôvodnenia 1, je prilákať kvalifikovaných pracovníkov do oblasti cestnej dopravy, nútené premiestňovanie dopravných podnikov, ktoré vyvolajú náklady spojené s touto novou povinnosťou, vystaví veľký počet z nich riziku, že stratia svoje zamestnanie alebo sa budú musieť vysťahovať do iného členského štátu, aby mohli ďalej vykonávať činnosť, na ktorú sú kvalifikovaní. Podľa informácií, ktorými disponuje Rumunsko, tak viac ako 45 % dopravných podnikov usadených v tomto členskom štáte uvažuje o založení spoločností a dcérskych spoločností alebo o premiestnení svojej činnosti do členských štátov západnej Európy, aby zmiernili negatívne účinky opatrení tvoriacich „Balík mobility“. K týmto negatívnym účinkom dochádza v odvetví, ktoré má zásadný význam pre národné hospodárstvo, keďže služby cestnej nákladnej dopravy patria medzi odvetvia, ktoré pre Rumunsko generujú najväčšie exporty a ktoré významne prispievajú k vyrovnaniu národnej obchodnej bilancie.

210 Po tretie sa Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika domnievajú, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nie je v súlade so zásadou proporcionality vzhľadom na jej negatívne dôsledky na životné prostredie. Táto povinnosť má totiž za následok plánovanie dodatočných jázd na odchod a návrat tisícok vodičov denne. Predovšetkým vodiči, ktorí pochádzajú z členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie, sú objektívne povinní precestovať veľmi dlhé vzdialenosti, oveľa dlhšie ako ich kolegovia zo strednej a západnej Európy, kde sa vykonáva hlavná časť dopravy v Únii. Navyše návraty sa pravdepodobne uskutočňujú s nižším nákladom alebo dokonca bez nákladu, čo núti tisícky vozidiel cestovať naprázdno. Toto podstatné zvýšenie počtu presunov má za následok zvýšenie emisií oxidu uhličitého (CO_2) a má významný vplyv na životné prostredie.

211 Po štvrté Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika tvrdia, že existovali riešenia, ktoré by menej obmedzovali vodičov a dopravné podniky. Slobodu vodičov bolo totiž možné zachovať upravením povinnosti dopravných podnikov zorganizovať návrat iba v prípadoch, keď sa vodiči chcú vrátiť. Takto by dopravné podniky nemuseli niesť nadmerné dodatočné náklady. Toto alternatívne riešenie by zaručovalo väčšiu flexibilitu, a teda vhodnú ochranu práv vodičov. Poľská republika navyše zdôrazňuje, že opatrenie v tomto zmysle navrhol výbor Parlamentu pre zamestnanosť a sociálne veci počas legislatívneho postupu.

212 V druhom rade Rumunsko a Poľská republika spochybňujú preskúmanie proporcionality opatrenia upraveného v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vykonané normotvorcom Únie, a predovšetkým vytýkajú, že v rozpore s medziinštitucionálnou dohodou, najmä jej bodmi 12 až 15, nebolo vykonané posúdenie vplyvu týkajúce sa konečného znenia tohto ustanovenia. Normotvorca Únie tak neposúdil viaceré okolnosti relevantné pre situáciu, ktorú má upravovať uvedené ustanovenie.

213 Po prvé Poľská republika tvrdí, že normotvorca Únie neposúdil otázku, či plnenie povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 prispeje k zintenzívneniu dopravy. Pretože však v praxi bude táto povinnosť plnená prostredníctvom cestnej dopravy, jej dodržiavanie spôsobí 8 880 000 spiatočných ciest ročne. Normotvorca Únie navyše nezohľadnil značné vzdialenosti, ktoré budú musieť prekonávať vodiči zamestnaní v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie na účely splnenia tejto povinnosti.

214 Po druhé Poľská republika tvrdí, že normotvorca Únie nevykonal vhodné posúdenie vplyvu povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na bezpečnosť vodičov. Tento normotvorca nezohľadnil stanovisko EHSV k návrhu nariadenia „o pracovnom čase“, v ktorom tento výbor vyslovil poľutovanie nad tým, že navrhnuté zmeny nesprevádzalo dôkladné vyhodnotenie bezpečnosti vodičov, cestujúcich alebo cestného prostredia v súvislosti s únavou vodičov. Rumunsko tvrdí, že počas prijatia tohto ustanovenia nebol zohľadnený vplyv, ktorý majú na vodičov dlhé cesty opakujúce sa počas krátkych období.

215 Po tretie Poľská republika uvádza, že na rozdiel od jeho pôvodnej verzie, konečný text článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 bez vykonania posúdenia vplyvu v tejto súvislosti ukladá dopravným podnikom povinnosť zdokumentovať spôsob, akým si plnia povinnosť, ktorá je v ňom upravená a uchovávať túto dokumentáciu na to, aby mohla byť predložená v prípade kontroly. Podľa tohto členského štátu malo povinnosti tejto povahy predchádzať úplné posúdenie jej účinkov so zreteľom na skutočnosť, že dopravné podniky sú väčšinou MSP.

216 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia sú nedôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

217 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika vo svojej argumentácii spochybňujú súlad článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 so zásadou proporcionality. Keďže Rumunsko a Poľská republika okrem toho popierajú, že normotvorca Únie vôbec vykonal preskúmanie proporcionality tohto ustanovenia, treba preskúmať v prvom rade túto argumentáciu.

– O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 normotvorcom Únie

218 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že normotvorca Únie musí byť schopný preukázať na Súdnom dvore, že prijal dotknutý akt pri skutočnom výkone svojej voľnej úvahy. Na tento účel musí byť prinajmenšom schopný predložiť a jasne a jednoznačne vysvetliť základné údaje, na základe ktorých bol tento akt prijatý a od ktorých závisel výkon jeho voľnej úvahy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 116, ako aj citovanú judikatúru).

219 Normotvorca Únie má však širokú mieru voľnej úvahy nielen pokiaľ ide o povahu a pôsobnosť ustanovení, ktoré má prijať, ale aj pokiaľ ide o relevanciu týchto základných údajov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 114, ako aj citovanú judikatúru).

220 V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry vyplýva, že forma, v ktorej sú uvedené základné údaje zaznamenané, je nepodstatná. Normotvorca Únie môže zohľadniť nielen posúdenie vplyvu, ale aj každý iný zdroj informácií (rozsudok z 13. marca 2019, Poľsko/Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 31, ako aj citovaná judikatúra).

221 Súdny dvor tak spresnil, že zo znenia bodov 12 až 15 medziinštitucionálnej dohody nevyplýva povinnosť vykonať posúdenie vplyvu za každých okolností (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 82).

222 Hoci totiž medziinštitucionálna dohoda v bode 14 stanovuje, že počas preskúmania legislatívnych návrhov Komisie musia Parlament a Rada v plnej miere zohľadniť posúdenia vplyvu vypracované Komisiou, tá istá dohoda v bode 12 uvádza, že takéto posúdenia „sú nástrojom, ktorý má uvedeným trom inštitúciám pomáhať dospieť k podloženým rozhodnutiam, a nenahrádzajú politické rozhodnutia prijaté v rámci demokratického rozhodovacieho procesu“. V dôsledku toho, hoci sú Parlament a Rada povinní zohľadniť posúdenia vplyvu vypracované Komisiou, nie sú viazaní ich obsahom, predovšetkým pokiaľ ide o posúdenia, ktoré sa v nich nachádzajú (rozsudok z 21. marca 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, bod 101 a citovaná judikatúra).

223 Samotná skutočnosť, že normotvorca Únie prijal odlišné a prípadne viac obmedzujúce opatrenie než bolo odporučené na záver posúdenia vplyvu tiež nemôže preukazovať, že prekročil hranice toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa (rozsudok z 21. marca 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2024:251, bod 102 a citovaná judikatúra).

224 Z judikatúry Súdneho dvora rovnako vyplýva, že keď normotvorca Únie zmení podstatné časti návrhu predloženého Komisiou, bod 15 medziinštitucionálnej dohody mu neukladá žiadnu nemennú povinnosť aktualizovať posúdenie vplyvu vypracované Komisiou, keďže tento bod upravuje iba možnosť vykonať takúto aktualizáciu v prípade, ak to Parlament a Rada „budú považovať za vhodné a potrebné na účely legislatívneho procesu“ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. marca 2019, Poľsko/Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 43).

225 Z toho vyplýva, že hoci vypracovanie posúdení vplyvu je etapou legislatívneho postupu, ktorá je vo všeobecnosti obligatórna, pokiaľ legislatívna iniciatíva môže mať významný hospodársky, environmentálny alebo sociálny vplyv, nevykonanie takého posúdenia vplyvu nemožno napriek tomu kvalifikovať ako porušenie zásady proporcionality, ak sa normotvorca Únie nachádza v osobitnej situácii, ktorá vyžaduje, aby od neho upustil, a má dostatok informácií, ktoré mu umožňujú posúdiť primeranosť proporcionalitu opatrenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, body 84 a 85).

226 Aby skutočne vykonal svoju voľnú úvahu, môže byť normotvorca Únie v tejto súvislosti počas legislatívneho postupu povinný zohľadniť aj vedecké údaje a iné zistenia, ktoré sa stali dostupnými, a to vrátane vedeckých dokumentov, ktoré členské štáty použili na zasadnutiach Rady a ktoré Rada sama nevlastní (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 86, ako aj citovanú judikatúru). Normotvorca Únie môže zohľadniť aj informácie, ktoré sú verejné, a sú prístupné všetkým dotknutým osobám alebo podnikom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 39).

227 V tomto prípade nie je sporné, že normotvorca Únie mal v čase, keď prijal nariadenie 2020/1054, k dispozícii posúdenie vplyvu a že toto posúdenie vplyvu sa týkalo najmä povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) tohto nariadenia. Posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 20), sprevádzajúce návrh nariadenia „o pracovnom čase“, totiž po tom, čo zdôraznilo negatívne účinky na zdravie vodičov vyplývajúce z dlhých období trávených mimo miesta ich bydliska, pokiaľ ide o stres a únavu, podrobne preskúmalo vplyv opatrenia uľahčujúceho vodičom čerpanie doby ich týždenného odpočinku v mieste ich bydliska (časť 1/2, s. 41, 55 a 63).

228 V tejto súvislosti článok 1 bod 5 písm. c) tohto návrhu navrhoval vložiť do článku 8 nariadenia č. 561/2006 odsek 8b, ktorý uvádzal, že dopravný podnik musí zorganizovať prácu svojich vodičov tak, aby mohli v každom období troch za sebou idúcich týždňov tráviť v mieste svojho bydliska aspoň jednu dobu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

229 Je pravda, ako to správne uvádza Poľská republika na podloženie svojej argumentácie, že konečné znenie povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktoré prijal normotvorca Únie, nebolo predmetom doplňujúceho posúdenia vplyvu, hoci sa líši od článku 1 bodu 5 písm. c) návrhu nariadenia „o pracovnom čase“.

230 Treba však pripomenúť, že v súlade s judikatúrou uvedenou v bodoch 220 až 226 tohto rozsudku nielenže normotvorca Únie nie je povinný mať k dispozícii posúdenie vplyvu sa každých okolností, ale navyše takéto posúdenie vplyvu ho nezaväzuje, takže môže naďalej slobodne prijať iné opatrenia než opatrenia, ktoré boli predmetom posúdenia vplyvu. Samotná skutočnosť, že v tomto prípade normotvorca Únie prijal v nariadení 2020/1054 iné ustanovenie ako to, ktoré navrhla Komisia na základe posúdenia vplyvu – sociálna časť, preto nemôže stačiť na preukázanie, že nevykonal preskúmanie proporcionality článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

231 Na rozdiel od toho, čo naznačuje Poľská republika, medziinštitucionálna dohoda, predovšetkým jej bod 15, nijako nespochybňuje tieto úvahy. Hoci je totiž pravda, že toto ustanovenie uvádza, že „Parlament a Rada vykonajú posúdenia vplyvu v súvislosti so svojimi zásadnými pozmeňujúcimi návrhmi k návrhu Komisie“, napriek tomu, ako bolo zdôraznené v bode 224 tohto rozsudku, uvedený bod 15 neobsahuje žiadnu nemennú povinnosť uloženú týmto inštitúciám, pretože upravuje iba možnosť vykonať takéto posúdenie vplyvu v prípade, ak to podľa jeho výslovného znenia Parlament a Rada „budú považovať za vhodné a potrebné na účely legislatívneho procesu“.

232 V každom prípade treba uviesť jednak to, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 obmedzuje pravidlo návratu vodičov každé tri týždne, o ktorom uvažovala Komisia vo svojom návrhu nariadenia „o pracovnom čase“, na situáciu, keď vodič v súlade s výnimkou upravenou v treťom pododseku článku 8 ods. 6 nariadenia č. 561/2006, ktorý bol vložený článkom 1 bodom 6 písm. a) nariadenia 2020/1054, čerpal dve po sebe idúce doby skráteného týždenného odpočinku. Podľa článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 je tak pravidlom návrat vodičov každé štyri týždne.

233 Okrem toho článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 stanovuje, že dopravný podnik môže zorganizovať prácu vodičov aj tak, aby sa mohli vrátiť buď do miesta svojho bydliska alebo do operačného centra zamestnávateľa. Ako to zdôraznila Rada, táto posledná možnosť má uľahčiť dodržiavanie povinnosti upravenej v tomto ustanovení, predovšetkým vtedy, keď, ako sa uvádza v bode 185 tohto rozsudku, vodič býva v tretej krajine alebo v mieste, ktoré je vzdialené od operačného centra zamestnávateľa.

234 Z toho vyplýva, že povinnosť vykonať doplňujúce posúdenie vplyvu sa v tomto prípade vyžadovala tým menej, že ustanovenie, ktoré normotvorca Únie napokon prijal v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, je pre dopravné podniky flexibilnejšie ako to, ktoré navrhla Komisia, takže jeho vplyv na dopravné podniky je menší.

235 Žiadne z tvrdení, ktoré uvádzajú Rumunsko a Poľská republika, nemôžu preukazovať, že normotvorca Únie bol povinný mať k dispozícii takéto doplňujúce posúdenie vplyvu týkajúce sa povinnosti upravenej v tomto ustanovení.

236 Pokiaľ ide v prvom rade o argumentáciu Rumunska a Poľskej republiky, založenú na tom, že normotvorca Únie nepreskúmal vplyv, ktorý má povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vzhľadom na dodatočné jazdy, ktoré so sebou prináša, na intenzitu premávky, z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 20 a 21) vyplýva, že hoci existovali určité rozdiely v závislosti od toho, či boli vodiči zamestnaní v členskom štáte, ktorý vstúpil do Únie po 1. máji 2004 alebo predtým, už pred nadobudnutím účinnosti tohto ustanovenia sa väčšina vodičov bez ohľadu na členský štát, v ktorom bol usadený ich zamestnávateľ, vracala do miesta svojho bydliska aspoň každé štyri týždne. Predovšetkým toto posúdenie vplyvu v tejto súvislosti uvádza, že čoraz viac vodičov, zamestnaných hlavne v členskom štáte, ktorý vstúpil do Únie po 1. máji 2004, trávi dlhé obdobia mimo svojho bydliska, aj keď títo vodiči vo všeobecnosti trávia iba dva až štyri za sebou idúce týždne na cestách pred návratom do miesta ich bydliska, zatiaľ čo vodiči zamestnaní v členskom štáte, ktorý vstúpil do Únie pred týmto dátumom, vo všeobecnosti nezostávajú mimo miesta ich bydliska dlhšie ako jeden až dva týždne. Z toho vyplýva, že normotvorca Únie mal k dispozícii dostatočné informácie na posúdenie vplyvu tohto článku 1 bodu 6 písm. d) na intenzitu premávky.

237 V druhom rade argumentáciu Poľskej republiky, podľa ktorej normotvorca Únie nevykonal vhodné posúdenie vplyvu povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na bezpečnosť vodičov, treba zamietnuť z rovnakého dôvodu, ako bol uvedený v predchádzajúcom bode.

238 Pokiaľ ide v treťom rade o argumentáciu tohto členského štátu založenú na nevykonaní posúdenia vplyvu týkajúceho sa opatrenia upraveného v treťom pododseku článku 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vloženom článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, podľa ktorého musia dopravné podniky zdokumentovať spôsob, akým plnia povinnosť upravenú v tomto ustanovení, stačí uviesť, že toto opatrenie, ktoré má reagovať na jeden z hlavných problémov identifikovaných v posúdení vplyvu – sociálna časť, a to problém zabezpečiť dodržiavanie právnej úpravy Únie, najmä v sociálnej oblasti (časť 1/2, s. 14 až 17), vnútorne súvisí s touto povinnosťou, ktorá bola predmetom posúdenia vplyvu a ktorej dodržiavanie má zabezpečiť. Okrem toho, ako vyplýva z odôvodnenia 14 nariadenia 2020/1054, a ako bolo zdôraznené v bode 189 tohto rozsudku, dôkaznú povinnosť stanovenú uvedeným opatrením možno splniť akýmkoľvek dokumentom, keďže normotvorca Únie neurčil v tejto súvislosti žiadny konkrétny spôsob.

239 Treba teda zamietnuť tvrdenia Rumunska a Poľskej republiky založené na tom, že normotvorca Únie nepreskúmal účinky vyplývajúce z povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

– *O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054*

240 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že zásada proporcionality, ktorá patrí medzi všeobecné zásady práva Únie, si vyžaduje, aby akty prijaté normotvorcom Únie boli vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a neprekračovali hranice toho, čo je potrebné na uskutočnenie týchto cieľov, pričom pokiaľ sa ponúka výber medzi viacerými vhodnými opatreniami, je potrebné prikloniť sa k najmenej obmedzujúcemu opatreniu, a spôsobené ťažkosti nesmú byť neprimerané sledovaným cieľom (rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 340, ako aj citovaná judikatúra).

241 Táto zásada je formulovaná aj v článku 5 ods. 4 ZEÚ, ako aj v článku 1 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality.

242 Pokiaľ ide o súdne preskúmanie dodržania požiadaviek vyplývajúcich zo zásady proporcionality, Súdny dvor priznal normotvorcovi Únie pri výkone právomocí, ktoré sú mu zverené, širokú mieru voľnej úvahy v oblastiach, kde si jeho konanie vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy, a kde má povinnosť vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie. Nejde teda o to, či opatrenie prijaté v takejto oblasti bolo jedinou alebo najlepšou možnosťou, pretože zákonnosť tohto opatrenia môže ovplyvniť len jeho zjavne nevhodná povaha vo vzťahu k cieľu, ktorý normotvorca Únie zamýšľa sledovať (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 112, ako aj citovanú judikatúru).

243 Aj v prípade, keď má normotvorca Únie širokú mieru voľnej úvahy, je však povinný oprieť svoj výber o objektívne kritériá a preskúmať, či môžu ciele sledované zvoleným opatrením odôvodniť dokonca aj značné negatívne hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty. Podľa článku 5 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality totiž návrhy legislatívnych aktov musia zohľadniť potrebu udržať akúkoľvek záťaž hospodárskych subjektov na čo najnižšej úrovni a primeranú cieľu, ktorý sa má dosiahnuť (rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 115, ako aj citovaná judikatúra).

244 Prináleží normotvorcovi Únie, aby v prípade, keď je dotknutý akt predmetom súdnej žaloby, preukázal na Súdnom dvore, že na účely jeho prijatia skutočne vykonal svoju voľnú úvahu tým, že zohľadnil všetky relevantné faktory a okolnosti situácie, ktorú mal tento akt upravovať. Z toho vyplýva, že ako je zrejmé už z bodu 218 tohto rozsudku, tento normotvorca musí byť schopný prinajmenšom predložiť a jasne a jednoznačne vysvetliť základné údaje, ktoré mali byť zohľadnené na odôvodnenie napadnutých opatrení obsiahnutých v uvedenom akte, a od ktorých závisel výkon jeho voľnej úvahy.

245 V tejto súvislosti prináleží žalobcovi, aby uviedol dôvody, pre ktoré sú nevýhody vyplývajúce z normatívneho výberu vykonaného normotvorcom Únie neprimerané výhodám, ktoré tento výber inak ponúka (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 177, ako aj citovanú judikatúru).

246 Treba ešte zdôrazniť, že ak má dotknutý akt Únie dôsledky vo všetkých členských štátoch a predpokladá zabezpečenie rovnováhy medzi rôznymi prítomnými záujmami so zreteľom na ciele sledované týmto aktom, hľadanie takejto rovnováhy, ktorá zohľadňuje osobitnú situáciu všetkých členských štátov Únie, nemožno samo osebe považovať za odporujúce zásade proporcionality (rozsudky z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 167, ako aj z 13. marca 2019, Poľsko/Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 106).

247 Zásady vyplývajúce z judikatúry pripomenutej v bodoch 240 až 246 tohto rozsudku sa v celom rozsahu uplatňujú na také opatrenia prijaté v oblasti spoločnej dopravnej politiky, ako sú opatrenia upravené nariadením 2020/1054, ktoré, prijaté na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, zahŕňa výber politickej povahy a komplexné posúdenie jeho hospodárskych a sociálnych vplyvov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, body 112 a 113). Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora tak Zmluva o FEÚ tým, že Parlamentu a Rade zverila úlohu vytvoriť spoločnú dopravnú politiku, poskytla týmto inštitúciám širokú mieru voľnej úvahy pri prijímaní vhodných spoločných pravidiel (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, body 29 a 56, ako aj citovanú judikatúru).

248 S prihliadnutím na tieto úvahy treba preskúmať, či normotvorca Únie porušil zásadu proporcionality, keď prijal článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

249 Cieľom sledovaným týmto ustanovením, so zreteľom na ktorý treba preskúmať jeho proporcionalitu, je, ako to vyplýva najmä z odôvodnení 1, 2, 6, 8, 14 a 36 tohto nariadenia, zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách v Únii tým, že sa zabezpečí, aby sa mohli v pravidelných intervaloch vracať do miesta svojho bydliska na účely čerpania doby svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, aby tak obdobie, ktoré trávia vodiči vykonávajúci medzinárodnú dopravu mimo tohto miesta bydliska nebolo neprimerane dlhé. Cieľom uvedeného ustanovenia je teda napraviť neexistenciu jasných pravidiel týkajúcich sa dôb týždenného odpočinku a návratu vodičov do miesta ich bydliska.

250 Tento cieľ zapadá do rámca všeobecnejšieho cieľa sledovaného nariadením 2020/1054, ktorým je, ako to uvádza jeho odôvodnenie 1, zabezpečiť spravodlivé podmienky na podnikanie medzi podnikmi cestnej dopravy pre vytvorenie bezpečného, efektívneho a sociálne zodpovedného odvetvia cestnej dopravy s cieľom zabezpečiť nediskrimináciu a prilákať kvalifikovaných pracovníkov. S touto vyhliadkou má toto nariadenie zaviesť sociálne pravidlá Únie v oblasti cestnej dopravy, ktoré sú zrozumiteľné, primerané, účelné a jednoducho uplatniteľné a kontrolovateľné, ako aj efektívne a jednotne vykonávané v celej Únii.

251 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika, ktoré nespochybňujú legitimitu týchto jednotlivých cieľov, tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sám osebe nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

252 S cieľom určiť, či toto ustanovenie rešpektuje túto zásadu, treba preskúmať, či povinnosť, ktorú stanovuje, je vhodná na dosiahnutie cieľa sledovaného uvedeným ustanovením, ktorým je zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách tým, že sa zabezpečí, aby čas, ktorý trávia vodiči vykonávajúci medzinárodnú dopravu mimo miesta svojho bydliska nebol neprimerane dlhý, či nejde zjavne nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa a či je primeraná uvedenému cieľu.

O vhodnosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie sledovaného cieľa

253 Pokiaľ ide v prvom rade o vhodnosť povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie sledovaného cieľa, stačí uviesť, že opatrenie, ktoré dopravným podnikom ukladá povinnosť umožniť vodičom, aby sa vrátili, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, aby tam začali resp. strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, môže zabezpečiť, aby títo vodiči nezostávali dlhodobo vzdialení od miesta svojho bydliska, pretože im ponúka možnosť vracať sa tam v pravidelných intervaloch neprekračujúcich štyri týždne, ak si to želajú, po tom, čo sa prípadne v závislosti od konkrétnych podrobností plnenia tejto povinnosti, vrátili do operačného centra zamestnávateľa v súlade s možnosťami, ktoré sú v tomto zmysle ponúknuté dopravným podnikom a pripomenuté v bodoch 186 až 188 a 233 tohto rozsudku.

254 Je pravda, že z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 20 a 21) vyplýva, že dokonca aj pred prijatím článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sa už množstvo vodičov, bez ohľadu na členský štát, v ktorom bol usadený ich zamestnávateľ, vracalo každé dva až štyri týždne do miesta svojho bydliska, takže povinnosť upravená v tomto ustanovení by mala mať iba obmedzený vplyv na dopravné podniky.

255 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, však z toho nemožno vyvodiť, že táto povinnosť je nevhodná na dosiahnutie sledovaného cieľa.

256 Aj keď sa totiž už pred prijatím nariadenia 2020/1054 významný počet vodičov zamestnaných v Únii vracal do miesta svojho bydliska aspoň každé štyri týždne, nebol to prípad všetkých týchto vodičov. Navyše posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 20), rovnako ako štúdia uskutočnená Komisiou týkajúca sa sociálnej právnej úpravy, ktorá sa uplatňovala v odvetví dopravy pred prijatím tohto nariadenia [„*Ex-post evaluation of social legislation in road transport and its enforcement, Final report*“ („*Ex post* hodnotenie sociálnej právnej úpravy v odvetví dopravy a jej uplatňovania, Záverečná správa“, jún 2016 (ďalej len „*ex post* hodnotenie sociálnej právnej úpravy“), s. 24], spomenutá v odôvodnení 4 uvedeného nariadenia, uviedla, že obdobia, ktoré trávia vodiči zamestnaní v Únii mimo miesta svojho bydliska počas posledných desiatich rokov významne narástli. Článok 1 bod 6 písm. d) tohto nariadenia tak práve garantuje dotknutým vodičom zvýšenú sociálnu ochranu, pričom zároveň uplatňovaním záväzného a jednotného pravidla v Únii zabezpečuje spravodlivejšiu hospodársku súťaž medzi dopravnými podnikmi a zlepšenie bezpečnosti cestnej premávky v celej Únii.

257 Za týchto okolností sa normotvorca Únie mohol oprávnene domnievať, že toto ustanovenie je vhodné na dosiahnutie ním sledovaného cieľa.

O nevyhnutnosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054

258 Pokiaľ ide v druhom rade o nevyhnutnosť povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika spochybňujú túto nevyhnutnosť z dôvodu, že existujú menej obmedzujúce alternatívne opatrenia.

259 V tejto súvislosti je pravda, že v legislatívnom postupe sa uvažovalo o možnosti obmedziť túto povinnosť na prípady, v ktorých sa vodiči rozhodnú vrátiť, ako to vyplýva zo stanoviska výboru Parlamentu pre zamestnanosť a sociálne veci, ktoré spomenula Poľská republika.

260 Normotvorca Únie však neprijal túto alternatívnu možnosť. Keďže je totiž vodič slabou stranou pracovnoprávneho vzťahu so svojim zamestnávateľom, ako už bolo uvedené v bode 174 tohto rozsudku, hrozilo by, že takáto možnosť povedie k tomu, že výber vodiča nebude úplne slobodný, pretože tento vodič by mohol byť vystavený nátlaku, aby urobil výber, ktorý sa hodí záujmom zamestnávateľa. Posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 49) však v súvislosti s čerpaním doby týždenného odpočinku zdôraznilo práve problémy s preukázaním skutočnej slobody výberu urobeného vodičmi.

261 Za týchto okolností sa normotvorca Únie mohol oprávnene domnievať, že alternatívne opatrenie, o ktorom uvažovali Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika, by nedospelo k rovnakému výsledku ako článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054

262 Pokiaľ ide v treťom rade o primeranosť povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, treba určiť, či toto ustanovenie, vzhľadom na cieľ, ktorý sleduje, ukladá neprimeranú záťaž so zreteľom na negatívne dôsledky, ktoré má na dopravné podniky, vodičov a na životné prostredie, ako to tvrdia Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika.

263 Pokiaľ ide o cieľ všeobecného záujmu sledovaný článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, treba pripomenúť, že ako vyplýva z článku 3 ods. 3 ZEÚ, Únia nielen vytvára vnútorný trh, ale usiluje sa tiež o trvalo udržateľný rozvoj Európy, ktorý je založený najmä na sociálnom trhovom hospodárstve s vysokou konkurencieschopnosťou zameranom na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku a podporuje najmä sociálnu ochranu. Únia má teda nielen hospodársky, ale aj sociálny účel (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, body 76 a 77, ako aj citovanú judikatúru). Podľa preambuly Zmluvy o FEÚ je neustále zlepšovanie životných a pracovných podmienok „základným cieľom“ Únie.

264 V tejto súvislosti článok 90 ZFEÚ stanovuje, že ciele Zmlúv sa sledujú v rámci spoločnej dopravnej politiky. Navyše článok 9 ZFEÚ spresňuje, konkrétne v prípade cieľov v oblasti sociálnej politiky, že pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností Únia prihliada na požiadavky spojené s týmito cieľmi. Normotvorca Únie tak musí v plnom rozsahu zohľadniť uvedené ciele, medzi ktorými sa podľa článku 151 prvého odseku ZFEÚ nachádzajú okrem iného podpora vysokej zamestnanosti, zlepšovanie životných a pracovných podmienok, primeraná sociálna ochrana, ako aj vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia.

265 Význam týchto cieľov môže odôvodniť dokonca aj značné negatívne hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty (pozri analogicky rozsudky z 23. októbra 2012, Nelson a i., C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81, ako aj z 2. septembra 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, bod 98).

266 Za týchto okolností treba tiež zdôrazniť, že podľa judikatúry Súdneho dvora, ak už legislatívny akt koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorcovi Únie nemožno odňať možnosť prispôsobiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené v článku 9 tejto Zmluvy, medzi ktoré patria požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti a zárukou primeranej sociálnej ochrany. Normotvorca Únie totiž v takejto situácii môže riadne splniť svoju úlohu zabezpečiť ochranu týchto všeobecných záujmov a prierezových cieľov len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám alebo vývoju (rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, body 41 a 42, ako aj citovaná judikatúra).

267 Súdny dvor v tejto súvislosti predovšetkým uviedol, že vzhľadom na významné zmeny vnútorného trhu je normotvorca Únie oprávnený prispôsobiť legislatívny akt, aby obnovil rovnováhu prítomných záujmov s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu dotknutých pracovníkov a zabezpečiť spravodlivejšiu hospodársku súťaž na tomto trhu zmenou podmienok, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, body 62 a 64).

268 V posúdení vplyvu – sociálna časť sprevádzajúcom návrh nariadenia „o pracovnom čase“ však Komisia konštatovala nielen to, že dlhé obdobia trávené mimo miesta bydliska môžu mať negatívne účinky na zdravie vodičov, pokiaľ ide o stres a únavu, ale aj to, že sa zdá, že obdobia, ktoré trávia vodiči zamestnaní v Únii mimo miesta svojho bydliska, počas posledných desiatich rokov významne narástli vzhľadom na internacionalizáciu dopravného trhu, pričom zdôraznila, že nedostatok vodičov je čiastočne spôsobený zhoršením pracovných podmienok, ktoré poškodzuje imidž a atraktivitu povolania vodiča (časť 1/2, s. 9 a 20).

269 S prihliadnutím na tieto úvahy treba preskúmať po prvé tvrdenia týkajúce sa negatívnych dôsledkov pre dopravné podniky, ktoré vyplývajú z povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktoré uvádzajú Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika.

270 V tejto súvislosti treba na úvod uviesť, že normotvorca Únie dbal na to, aby týmto podnikom zaručil na účely zmiernenia takýchto dôsledkov určitú úroveň flexibility.

271 V prvom rade článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sa v skutočnosti netýka všetkých dôb týždenného odpočinku, ale iba tých, ktoré čerpajú vodiči počas každého obdobia štyroch týždňov, pričom toto obdobie sa skracuje na tri týždne iba vtedy, keď vodiči predtým čerpali dve po sebe idúce doby skráteného týždenného odpočinku.

272 Ďalej treba uviesť, že normotvorca Únie tým, že presne nešpecifikuje podrobnosti plnenia povinnosti upravenej v tomto ustanovení, ponecháva dopravným podnikom širokú flexibilitu, keď im umožňuje vybrať si spôsob, ktorý považujú za najvhodnejší na jej splnenie.

273 Okrem toho, ako už bolo uvedené v bodoch 186 a 233 tohto rozsudku, uvedené ustanovenie ponúka zamestnávateľovi možnosť zorganizovať návrat vodičov, ak si to želajú, buď do miesta ich bydliska alebo do operačného centra tohto zamestnávateľa, zatiaľ čo Komisia podľa radikálnejšieho prístupu v článku 1 bode 5 písm. c) svojho návrhu nariadenia „o pracovnom čase“ uvažovala o tom, že zamestnávateľovi sa uloží povinnosť zorganizovať tento návrat iba do miesta bydliska jeho vodičov.

274 Napokon článok 12 nariadenia č. 561/2006, zmenený článkom 1 bodom 11 nariadenia 2020/1054, ponúka ďalšiu flexibilitu v súvislosti s návratom vodičov. Tento článok 1 bod 11 totiž ako výnimku umožňuje vodičovi, aby prekročil denný a týždenný čas jazdy o maximálne jednu hodinu, alebo dokonca o maximálne dve hodiny, pokiaľ bola bezprostredne pred dodatočnou jazdou vyčerpaná neprerušovaná prestávka v trvaní 30 minút, a to na to, aby sa dostal do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska na účely začatia alebo čerpania doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, pokiaľ sa za toto predĺženie ako náhrada poskytne rovnako dlhá doba odpočinku čerpaná vcelku spolu s akoukoľvek dobou odpočinku pred ukončením tretieho týždňa nasledujúceho po predmetnom týždni. Z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 51) vyplýva, že táto zmena má umožniť vodičom, a to predovšetkým tým, ktorí vykonávajú dlhé medzinárodné prejazdy, aby sa dostali do miesta svojho bydliska alebo do operačného centra zamestnávateľa, aby čerpali pravidelný alebo náhradný týždenný odpočinok v tomto mieste bydliska alebo na inom súkromnom mieste podľa vlastného výberu.

275 Pokiaľ ide konkrétnejšie o tvrdenia týkajúce sa nákladov, ktoré pre dopravné podniky znamená článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, treba zdôrazniť, že posilnenie sociálnej ochrany určitých kategórií pracovníkov normotvorcom Únie, v tomto prípade prostredníctvom povinnosti upravenej v tomto ustanovení, ktorá má zlepšiť ich pracovné podmienky tým, že zaručuje, aby čas trávený mimo miesta ich bydliska nebol neprimerane dlhý, môže spôsobiť dodatočné náklady zamestnávateľom, ktorí sú povinní zabezpečiť jej dodržiavanie. Skutočnosť, že povinnosť zavedená normotvorcom Únie môže znamenať určité náklady pre dopravné podniky, ktorým je uložená, však sama osebe nepredstavuje porušenie zásady proporcionality, pokiaľ tieto náklady nie sú zjavne neprimerané sledovanému cieľu.

276 Pokiaľ ide v tejto súvislosti najprv o argumentáciu Bulharskej republiky, Rumunska a Poľskej republiky, podľa ktorej článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 spôsobí, vzhľadom na nevyhnutnosť organizovať návrat vodičov, ktorý sa z významnej časti vykonáva vozidlami jazdiacimi naprázdno, významné dodatočné náklady podnikom, ktoré majú často postavenie MSP, stačí uviesť, že tieto členské štáty sa iba všeobecne a abstraktne odvolávajú na takýto vplyv na náklady dopravných podnikov, pričom neuvádzajú žiadnu konkrétnu skutočnosť, ktorá by mohla preukazovať, prečo je tento vplyv neprimeraný sledovanému cieľu. Poľská republika napokon sama zdôrazňuje, že náklady spôsobené návratom do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta bydliska vodiča je „ťažké odhadnúť“ a že je „ťažké predložiť výpočet nákladov“.

277 Ako však vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 20 a 21), už pred nadobudnutím účinnosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sa väčšina vodičov bez ohľadu na členský štát, v ktorom bol usadený ich zamestnávateľ, vracala do miesta svojho bydliska aspoň každé štyri týždne.

278 Pokiaľ ide ďalej o argumentáciu, ktorou Rumunsko a Poľská republika tvrdia, že toto ustanovenie kladie zvlášť veľkú záťaž na dopravné podniky usadené v členských štátoch kvalifikovaných ako „členské štáty nachádzajúce sa na okraji Únie“ v porovnaní s inou skupinou členských štátov kvalifikovaných v závislosti od prípadu ako „členské štáty nachádzajúce sa v centre Únie“ alebo „členské štáty nachádzajúce sa v západnej časti Únie“, treba uviesť, že náklady spojené s povinnosťou upravenou v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 môžu byť väčšie pre dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, ktoré si vybrali ekonomický prevádzkový model, v ktorom poskytujú podstatnú časť svojich služieb, ak nie všetky, príjemcom usadeným v členských štátoch vzdialených od členského štátu, v ktorom sú tieto podniky usadené, a ktorých vodiči tak vykonávajú dopravu ďaleko od miesta svojho bydliska.

279 Ako však správne zdôraznila Rada, práve vodiči zamestnaní dopravnými podnikmi, ktoré si zvolili takýto ekonomický prevádzkový model, najviac potrebujú ochranu vyplývajúcu z harmonizačného pravidla upraveného v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, čo potvrdzuje primeranosť tohto ustanovenia na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje, ktorým je zlepšenie pracovných podmienok.

280 Okrem toho, pretože dotknutý ekonomický prevádzkový model prijali hlavne dopravné podniky usadené v určitých členských štátoch, z judikatúry Súdneho dvora, pripomenutej v bode 246 tohto rozsudku, vyplýva, že keď má dotknutý akt Únie dôsledky vo všetkých členských štátoch a predpokladá zabezpečenie rovnováhy medzi rôznymi prítomnými záujmami so zreteľom na ciele sledované týmto aktom, hľadanie takejto rovnováhy, ktorá zohľadňuje situáciu všetkých členských štátov, nemožno samo osebe považovať za odporujúce zásade proporcionality.

281 Z ustálenej judikatúry pripomenutej v bodoch 266 a 267 tohto rozsudku navyše vyplýva, že vzhľadom na významné zmeny vnútorného trhu je normotvorca Únie oprávnený prispôsobiť legislatívny akt, aby obnovil rovnováhu prítomných záujmov s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu vodičov zmenou podmienok, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb a zaručiť spravodlivú hospodársku súťaž.

282 V tomto prípade sa teda zdá, že normotvorca Únie sa zmenou právnej úpravy Únie týkajúcej sa pracovného času vodičov snažil dosiahnuť, ako to vyplýva z odôvodnenia 1 nariadenia 2020/1054, práve novú rovnováhu zohľadňujúcu na jednej strane záujem vodičov na lepších pracovných podmienkach, ako aj vyššej bezpečnosti cestnej premávky, a na druhej strane záujem zamestnávateľov na výkone ich dopravných činností za spravodlivých podmienok na podnikanie.

283 Pri takomto zvážení rôznych prítomných záujmov sa normotvorca Únie v rámci širokej miery voľnej úvahy, ktorou disponuje v oblasti spoločnej dopravnej politiky, mohol domnievať, že významný nárast období trávených vodičmi zamestnanými v Únii mimo miesta ich bydliska, ku ktorému došlo počas posledných desiatich rokov, si vyžadoval zavedenie osobitného opatrenia na zlepšenie pracovných podmienok dotknutých vodičov, a že negatívne účinky dlhých období trávených mimo miesta ich bydliska na ich zdravie boli závažnejšie ako negatívne dôsledky, najmä z hľadiska nákladov, pre niekoľko podnikov, ktoré poskytujú služby viac alebo menej trvalo v členských štátoch, v ktorých nie sú usadené. Takéto obnovenie rovnováhy je v súlade so sociálnymi ambíciami Únie formulovanými najmä v článku 9 ZFEÚ.

284 Hoci teda nemožno vylúčiť, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 má rôzne účinky na dopravné podniky v závislosti od členského štátu, v ktorom sú usadené, napriek tomu treba prípadné negatívne účinky, ktoré z neho môžu vyplynúť pre určitých zamestnávateľov v oblasti nákladov, vyvážiť s pozitívnymi účinkami, ktoré z neho vyplynú v oblasti sociálnej ochrany pre všetkých vodičov zamestnaných v Únii. Skutočnosť, že účinky vyvolané týmto ustanovením nie sú rovnaké vo všetkých členských štátoch teda nepreukazuje, že normotvorca Únie prijal zjavne neprimerané opatrenie.

285 Pokiaľ ide okrem toho o argumentáciu Poľskej republiky týkajúcu sa nákladov vyplývajúcich z dokumentačnej povinnosti formulovanej v treťom pododseku článku 8 ods. 8a nariadenia č. 561/2006, vloženom článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, treba zdôrazniť, že táto dokumentačná povinnosť má napraviť jeden z hlavných problémov identifikovaných v posúdení vplyvu – sociálna časť, a to problém zabezpečiť dodržiavanie právnej úpravy Únie (časť 1/2, s. 14 až 17). Navyše, ako už bolo uvedené okrem iného v bode 189 tohto rozsudku, dodržiavanie povinnosti upravenej v tomto ustanovení možno preukázať akýmkoľvek dokumentom, a teda najmä záznamami z tachografov a rozpismi služieb vodičov, čo môže obmedziť náklady na požadované zdokumentovanie. V súlade s článkom 16 ods. 2 nariadenia č. 561/2006 a s článkom 33 ods. 2 nariadenia č. 165/2014 v ich znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054, už totiž dopravné podniky museli vyhotovovať a uchovávať tieto dva druhy dokumentov počas minimálne jedného roka.

286 Napokon, pokiaľ ide o argumentáciu založenú na pandémii COVID-19, stačí uviesť, že úlohou normotvorcu Únie nebolo riešiť účinky tejto pandémie v rámci nariadenia 2020/1054, ktoré má zlepšiť pracovné podmienky vodičov, a to tým skôr, že takýto cieľ mali iné osobitné legislatívne akty Únie, ako napríklad v oblasti dopravy nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/698 z 25. mája 2020, ktorým sa stanovujú osobitné a dočasné opatrenia vzhľadom na výskyt ochorenia COVID-19 týkajúce sa obnovenia alebo predĺženia platnosti niektorých osvedčení, licencií, preukazov a povolení a odloženia niektorých pravidelných kontrol a pravidelného výcviku v určitých oblastiach právnych predpisov v oblasti dopravy (Ú. v. EÚ L 165, 2020, s. 10). Účinky pandémie COVID-19 sú teda irelevantné na účely posúdenia súladu článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásady proporcionality.

287 V každom prípade článok 14 ods. 2 nariadenia č. 561/2006, zmenený článkom 1 bodom 13 nariadenia 2020/1054, umožňuje členským štátom, aby v naliehavých prípadoch za výnimočných okolností udelili dočasnú výnimku z uplatňovania ustanovení nariadenia č. 561/2006 týkajúcich sa najmä času jazdy a dôb odpočinku na obdobie nepresahujúce 30 dní, ktorú musia riadne odôvodniť a bezodkladne oznámiť Komisii.

288 Pokiaľ ide po druhé o tvrdenia o negatívnych dôsledkoch pre vodičov, ktoré vyplývajú z povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktoré uvádza Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika, najprv treba zamietnuť ako nedôvodnú argumentáciu, v ktorej tieto členské štáty tvrdia, že toto ustanovenie obmedzuje právo vodičov vybrať si miesto, kde chcú stráviť dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Táto argumentácia sa totiž zakladá na nesprávnom predpoklade, ako to vyplýva z bodov 168 až 180 tohto rozsudku, podľa ktorého uvedené ustanovenie odníma vodičom možnosť slobodne si vybrať na čerpanie tejto doby odpočinku iné miesto. Túto argumentáciu teda treba iba z tohto dôvodu zamietnuť, ako bolo uvedené v bode 200 tohto rozsudku.

289 Argumentáciu, ktorú v tejto súvislosti uvádza Poľská republika, a ktorá sa zakladá na svojvoľnej povahe miest, kde sú podľa tohto členského štátu vodiči povinní na základe článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 začať alebo čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, treba zamietnuť. Okrem toho, čo bolo pripomenuté v predchádzajúcom bode, totiž nemožno vážne spochybňovať, že operačné centrum zamestnávateľa a bydlisko vodiča, ktoré objektívne predstavujú miesta, kde vodič v závislosti od prípadu môže začať alebo stráviť dobu svojho týždenného odpočinku, majú skutočnú súvislosť s týmto vodičom, ako to zdôraznil generálny advokát v bodoch 211 a 212 svojich návrhov.

290 V tejto súvislosti treba pripomenúť jednak to, že Súdny dvor už rozhodol, že operačné centrum, kde má vodič obvykle základňu, musí zodpovedať miestu, z ktorého pravidelne vykonáva svoju službu, z ktorého preberá a riadi vozidlo vybavené záznamovým zariadením a do ktorého sa po skončení služby vracia v rámci bežného plnenia svojich úloh (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. apríla 2010, Smit Reizen, C-124/09, EU:C:2010:238, body 27 a 31).

291 Okrem toho, ako už bolo uvedené v bode 184 tohto rozsudku, z ustálenej judikatúry vyplýva, že štát, v ktorom majú dotknuté osoby obvyklé miesto pobytu, zodpovedá štátu, kde sa nachádza obvyklé centrum ich záujmov.

292 Pokiaľ ide ďalej o argumentáciu Litovskej republiky, Bulharskej republiky, Rumunska a Poľskej republiky, podľa ktorej má článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 za následok zvýšenú únavu vodičov vzhľadom na návraty vykonávané na dlhé vzdialenosti, táto nemôže uspieť. V súlade s článkom 9 ods. 2 a 3 nariadenia č. 561/2006, ktorého obsah v podstate nebol zmenený článkom 1 bodom 8 písm. b) nariadenia 2020/1054, je totiž čas, ktorý vodič venuje návratu do operačného centra svojho zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska, pracovným časom. Ako však správne poznamenala Rada, tieto členské štáty nevysvetľujú, z akého dôvodu by bol pracovný čas venovaný takémuto návratu únavnejší ako pracovný čas vzťahujúci sa na akúkoľvek inú jazdu vykonávanú v rámci dopravy zverenej zamestnávateľom. V skutočnosti vyplýva tak z *ex post* hodnotenia sociálnej právnej úpravy (s. 24), ako aj z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 20), že práve dlhé obdobia trávené vodičmi mimo miesta ich bydliska sú zdrojom únavy a stresu, čo napokon nepopiera žiadny z týchto štyroch členských štátov.

293 Napokon argumentácia Rumunska, podľa ktorej článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 poškodzuje záujmy vodičov vzhľadom na riziko straty zamestnania vyplývajúce z úpadku a presťahovania dopravných podnikov, je bez akéhokoľvek konkrétneho dôkazu, ktorý by mohol podložiť jeho dôvodnosť, špekulatívna.

294 Pokiaľ ide po tretie o tvrdenia o negatívnych dôsledkoch na životné prostredie, ktoré vyplývajú z povinnosti upravenej v tomto článku 1 bode 6 písm. d), Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika uvádzajú predovšetkým to, že táto povinnosť bude mať za následok plánovanie mnohých dodatočných jázd na dlhé vzdialenosti. Ako však bolo uvedené najmä v bode 236 tohto rozsudku, posúdenie vplyvu – sociálna časť ukázalo, že väčšina vodičov, vrátane vodičov zamestnaných v členských štátoch, ktoré vstúpili do Únie po 1. máji 2004, sa už pred prijatím tohto ustanovenia vracala do miesta svojho bydliska v pravidelných intervaloch aspoň štyri týždne.

295 Navyše, na rozdiel od toho, čo naznačujú Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika, nie je vôbec nutné, aby vodiči používali na výkon práva, ktoré im poskytuje článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, prázdne vozidlá. V rámci flexibility, ktorú toto ustanovenie ponecháva dopravným podnikom pri plnení povinnosti, ktorú stanovuje, totiž môžu tieto podniky využiť iné dopravné prostriedky, ako napríklad verejnú dopravu, ktorých použitie zjavne nemá nevyhnutne za následok dodatočné emisie spojené s plnením tejto povinnosti ako takej. Okrem toho je predstaviteľné, že návrat do jedného z dvoch miest uvedených v uvedenom ustanovení možno spojiť s návratom vozidiel dopravného podniku do jeho operačného centra v rámci bežných dopravných činností.

296 Za týchto okolností údajný vplyv článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na životné prostredie, predovšetkým vo forme prípadného zvýšenia emisií znečisťujúcich látok, nemá priamu súvislosť s týmto ustanovením, ale závisí od organizačného výberu urobeného dopravnými podnikmi pri plnení povinnosti, ktorú uvedené ustanovenie stanovuje.

297 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 preto nespôsobuje ťažkosti zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu sledovanému týmto ustanovením.

298 Vzhľadom na uvedené sa nemožno domnievať, že normotvorca Únie pri prijatí uvedeného ustanovenia prekročil hranice svojej voľnej úvahy.

299 Tvrdenia Litovskej republiky, Bulharskej republiky, Rumunska a Poľskej republiky, ktoré majú spochybniť primeranosť článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, treba preto zamietnuť.

300 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné prvú až tretiu časť štvrtého žalobného dôvodu, ktorý uviedla Litovská republika, druhý žalobný dôvod, ktorý uviedla Bulharská republika, druhú časť prvého žalobného dôvodu, ktorý uviedlo Rumunsko a prvý žalobný dôvod, ktorý uviedla Poľská republika.

3) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie

i) Argumentácia účastníkov konania

301 Litovská republika v rámci druhej časti druhého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci prvej časti piateho žalobného dôvodu a Rumunsko v rámci druhej časti tretieho žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady zákazu diskriminácie upravenej v článku 18 ZFEÚ. Bulharská republika uvádza aj porušenie článkov 20 a 21 Charty, ako aj zásady rovnosti členských štátov zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, a porušenie článku 95 ods. 1 ZFEÚ „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“.

302 V prvom rade tieto tri členské štáty tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, pretože vedie k diskriminácii medzi dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie a dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie. Organizácia práce vodičov nákladných vozidiel takým spôsobom, aby sa mohli vrátiť do miesta ich bydliska alebo do operačného centra ich zamestnávateľa aspoň každé štyri týždne, totiž oveľa menej obmedzuje dopravné podniky usadené v členských štátoch s obrovským vnútroštátnym trhom, ktorých vodiči vykonávajú dopravu v členskom štáte, v ktorom je dopravný podnik usadený, v blízkosti miesta svojho bydliska, ako dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ktorých vnútroštátny trh je obmedzený a ktoré sa sústreďujú na medzinárodnú dopravu. Rumunsko konkrétne tvrdí, že povinnosť upravená v tomto článku 1 bode 6 písm. d) môže spôsobiť dopravným podnikom usadeným v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie významné straty, ktoré budú v každom prípade oveľa vyššie ako straty utrpené dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch strednej alebo západnej Európy. Okrem toho posúdenie účinkov nariadenia 2020/1054, a predovšetkým povinnosti upravenej v jeho článku 1 bode 6 písm. d), na dopravný trh musí zohľadňovať ostatné opatrenia prvého balíka opatrení v oblasti mobility. Posúdenie súboru týchto opatrení totiž preukazuje ich celkovo diskriminačnú povahu pre dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie.

303 Litovská republika navyše tvrdí, že diskriminácia spôsobená článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vo vzťahu k dopravným podnikom usadeným v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, je prekážkou výkonu typických slobôd vnútorného trhu, pretože tieto podniky sa nachádzajú v nevýhodnej situácii v porovnaní s dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie a v okolitých regiónoch. Toto ustanovenie tak predstavuje protekcionistické opatrenie, ktorým sú dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie vytlačené z dopravného trhu na časti územia Únie a ktoré má znížiť objem činnosti týchto podnikov. Tieto podniky totiž nielen musia ponúknuť vodičom pracovné podmienky, ktoré obmedzujú ich voľný pohyb, ale musia tiež organizovať ich činnosť takým spôsobom, že časť jázd vykonávaných vozidlami nie je rentabilná alebo že vozidlá cestujú naprázdno dovtedy, kým sú vodiči nahradení alebo sa po dobe svojho odpočinku vrátia z operačného centra zamestnávateľa alebo z miesta svojho bydliska.

304 V druhom rade Litovská republika a Bulharská republika tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vedie k diskriminácii vodičov zamestnaných dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie vo vzťahu k vodičom zamestnaným dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie, pretože návrat do členského štátu bydliska si vyžaduje jazdy na dlhú vzdialenosť počas krátkych časových období, čo nie je to, čo vodiči nutne chcú. V rámci toho istého členského štátu dotknutá povinnosť vytvára tiež diskrimináciu medzi miestnymi vodičmi a vodičmi z iných členských štátov. Navyše pracovníci zamestnaní v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie sú v objektívne zložitejšej situácii, pretože pri výkone svojho práva na pravidelný alebo náhradný týždenný odpočinok musia cestovať na väčšie vzdialenosti a stratiť viac času ako pracovníci zamestnaní v regiónoch nachádzajúcich sa v okolí centra Únie.

305 V treťom rade Bulharská republika tvrdí, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje ani zásadu rovnosti členských štátov vzhľadom na jasne nepriaznivejšie postavenie, v ktorom sú členské štáty nachádzajúce sa na okraji Únie.

306 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

307 Na úvod treba zamietnuť tvrdenie Bulharskej republiky založené na porušení článku 95 ods. 1 ZFEÚ, keďže v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 21 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a z článku 120 písm. c) rokovacieho poriadku, pripomenutými v bode 139 tohto rozsudku, sa tento členský štát odvoláva na toto porušenie bez predloženia konkrétnej argumentácie na podloženie svojho tvrdenia a iba odkazuje na článok 95 ods. 1 ZFEÚ „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“.

308 Po tomto spresnení treba pripomenúť, že zásada rovnosti zaobchádzania je všeobecnou zásadou práva Únie zakotvenou v článku 20 Charty, ktorej osobitným výrazom je zásada zákazu diskriminácie formulovaná v jej článku 21 ods. 1, ktorá vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a s rozdielnymi situáciami rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. februára 2022, Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto“, C-262/20, EU:C:2022:117, bod 58, ako aj zo 14. júla 2022, Komisia/VW a i., 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, ako aj citovanú judikatúru).

309 Porovnateľnosť dotknutých situácií sa nesmie posudzovať globálne a abstraktne, ale špecificky a konkrétne so zreteľom na všetky skutočnosti, ktoré ich charakterizujú. Tieto skutočnosti treba okrem toho určiť a posúdiť s prihliadnutím na predmet a cieľ aktu Únie, ktorý zavádza dotknutý rozdiel. Treba zohľadniť aj zásady a ciele oblasti, do ktorej tento akt patrí [pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. júna 2018, MB (Zmena pohlavia a starobný dôchodok), C-451/16, EU:C:2018:492, bod 42, a z 10. februára 2022, OE (Obvyklý pobyt jedného z manželov – Kritérium štátnej príslušnosti), C-522/20, EU:C:2022:87, bod 20, ako aj citovanú judikatúru].

310 Rozdiel v zaobchádzaní s porovnateľnými situáciami je odôvodnený, ak sa zakladá na objektívnom a primeranom kritériu, teda ak súvisí s právne prípustným cieľom sledovaným dotknutou právnou úpravou a ak je tento rozdiel primeraný cieľu, ktorý dotknuté zaobchádzanie sleduje (rozsudky zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 47, ako aj z 27. januára 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, bod 72 a citovaná judikatúra).

311 Pokiaľ ide konkrétnejšie o zásadu zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, hoci článok 21 ods. 2 Charty formuluje túto zásadu, jej článok 52 ods. 2 stanovuje, že práva uznané v tejto Charte, ktoré sú predmetom ustanovení Zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených Zmluvami. To je prípad článku 21 ods. 2 Charty, ktorý, ako potvrdzujú vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17) vzťahujúce sa na toto ustanovenie, zodpovedá článku 18 prvému odseku ZFEÚ a musí sa uplatňovať v súlade s ním (rozsudok z 10. októbra 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, bod 18 a citovaná judikatúra).

312 V tejto súvislosti článok 18 ZFEÚ, ktorý zakotvuje všeobecnú zásadu zákazu každej diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, zakazuje nielen priamu diskrimináciu založenú na štátnej príslušnosti, ale aj všetky nepriame formy diskriminácie, ktoré uplatňovaním iných rozlišovacích kritérií vedú v skutočnosti k tomu istému výsledku (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. októbra 2012, Komisia/Rakúsko, C-75/11, EU:C:2012:605, bod 49 a citovanú judikatúru).

313 Okrem toho, pokiaľ ide o súdne preskúmanie dodržania zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie normotvorcom Únie, Súdny dvor rozhodol, že tento normotvorca disponuje pri výkone právomocí, ktoré sú mu zverené, širokou mierou voľnej úvahy, keď koná v oblasti, ktorá zahŕňa rozhodnutia politického, hospodárskeho a sociálneho charakteru, a keď má vykonať

komplexné posúdenie a hodnotenie. Len zjavná nevhodnosť opatrenia prijatého v tejto oblasti vo vzťahu k cieľu, ktorý chce normotvorca Únie sledovať, tak môže ovplyvniť jeho zákonnosť [pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. februára 2022, OE (Obvyklý pobyt jedného z manželov – Kritérium štátnej príslušnosti), C-522/20, EU:C:2022:87, bod 21 a citovanú judikatúru]. Aj v prípade takejto miery voľnej úvahy je však normotvorca Únie povinný založiť svoj výber na objektívnych a vhodných kritériách vo vzťahu k cieľu sledovanému dotknutou právnou úpravou, s ohľadom na všetky skutkové okolnosti, ako aj technické a vedecké údaje, ktoré sú k dispozícii v čase prijímania dotknutého aktu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2008, a i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 58).

314 Pri výkone svojej voľnej úvahy musí normotvorca Únie okrem sledovaného cieľa v plnom rozsahu prihliadať na jestvujúce záujmy. Pri posudzovaní obmedzení spojených s rôznymi možnými opatreniami sa treba domnievať, že aj keď význam sledovaných cieľov môže odôvodniť dokonca aj značné negatívne hospodárske dôsledky pre určité subjekty, výkon voľnej úvahy normotvorcu Únie nemôže viesť k výsledkom, ktoré sú zjavne menej vhodné ako výsledky vyplývajúce z iných opatrení tiež vhodných na tieto ciele (rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 59, ako aj citovaná judikatúra).

315 V tomto prípade nie je sporné, že pravidlo stanovené v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 sa v rozsahu, v akom dopravným podnikom ukladá povinnosť organizovať prácu vodičov tak, aby sa mohli vrátiť v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, uplatňuje bez rozdielu na všetky dotknuté dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, na všetkých vodičov, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť a členský štát, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ, ako aj na všetky členské štáty, takže neobsahuje priamu diskrimináciu zakázanú právom Únie.

316 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 308 až 310 tohto rozsudku teda treba preskúmať, či toto ustanovenie neodôvodnene uplatňuje rovnaké pravidlo na rôzne situácie, s prihliadnutím najmä na cieľ, ktorý sleduje, a z tohto dôvodu predstavuje nepriamu diskrimináciu zakázanú právom Únie, pretože, ako to v podstate tvrdia žalujúce členské štáty, v dôsledku samotnej svojej povahy môže mať väčší vplyv na dopravné podniky usadené v členských štátoch, ktoré sa podľa nich nachádzajú na „okraji Únie“, na vodičov zamestnaných týmito podnikmi a na túto skupinu členských štátov.

317 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ako bolo uvedené v bodoch 249 a 250 tohto rozsudku, uvedené ustanovenie má zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách v Únii tým, že im zabezpečí možnosť, aby netrávili mimo miesta svojho bydliska neprimerane dlhý čas, ako aj zaručiť spravodlivú a nenarušenú hospodársku súťaž medzi dopravnými podnikmi na území Únie.

318 Pokiaľ ide v prvom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi dopravnými podnikmi usadenými v Únii, dokonca aj keď sa článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 uplatňuje bez rozdielu na všetky tieto podniky nemožno vylúčiť, že ako bolo uvedené v bode 278 tohto rozsudku, môže mať toto ustanovenie väčší vplyv na dopravné podniky, ktoré si bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, vybrali ekonomický prevádzkový model, v ktorom poskytujú podstatnú časť svojich služieb, ak nie všetky, príjemcom usadeným v členských štátoch vzdialených od členského štátu, v ktorom sú tieto podniky usadené.

319 Ako však bolo uvedené v bode 236 tohto rozsudku, z posúdenia vplyvu – sociálna časť vyplýva, že významná časť týchto dopravných podnikov, vrátane podnikov z členského štátu, ktorý vstúpil do Únie po 1. máji 2004, už vykonávali svoje činnosti spôsobom zlučiteľným s povinnosťou, ktorú teraz upravuje článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

320 V tejto súvislosti toto ustanovenie ani zďaleka nevytvára diskrimináciu medzi dopravnými podnikmi, ale má práve naopak, ako vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 17 a 18) a z odôvodnenia 1 nariadenia 2020/1054, napraviť nespravodlivé podmienky hospodárskej súťaže pre dopravné podniky, ktoré mohli predtým, vzhľadom na neexistenciu jasných pravidiel upravujúcich návrat vodičov, podporovať rôzne výklady a vnútroštátnu prax tým, že zlepšuje pracovné podmienky vodičov, predovšetkým vodičov uvedených v bode 316 tohto rozsudku, a zaručuje tak bezpečnosť cestnej premávky, ako aj spravodlivú a nenarušenú hospodársku súťaž medzi dopravnými podnikmi.

321 Ako však vyplýva z judikatúry pripomenutej v bodoch 266 a 267 tohto rozsudku, normotvorca Únie je vzhľadom na významné zmeny vnútorného trhu oprávnený prispôsobiť legislatívny akt, aby obnovil rovnováhu prítomných záujmov s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu vodičov zmenou podmienok, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb.

322 Ustanovenie práva Únie teda nemožno považovať za samo osebe odporujúce zásadám rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie iba z dôvodu, že má rôzne dôsledky pre určité hospodárske subjekty, keď je táto situácia dôsledkom rôznych prevádzkových podmienok, v ktorých sa tieto subjekty nachádzajú najmä vzhľadom na ich geografickú polohu (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. júna 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie a i./Vysoký úrad, 13/57, EU:C:1958:10, s. 292, ako aj z 13. novembra 1973, Werhahn Hansamühle a i./Rada a Komisia, 63/72 až 69/72, EU:C:1973:121, bod 17), a nie dôsledkom právnej nerovnosti vlastnej napadnutému ustanoveniu.

323 V každom prípade, aj keby článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 viedol k rovnakému zaobchádzaniu s rôznymi situáciami v zmysle judikatúry pripomenutej v bode 308 tohto rozsudku, bolo by toto zaobchádzanie objektívne odôvodnené cieľmi sledovanými v rámci spoločnej dopravnej politiky v súlade s článkom 90 ZFEÚ. Tieto ciele zahŕňajú najmä zlepšenie pracovných podmienok, uvedené v preambule Zmluvy o FEÚ a v článku 151 prvom odseku ZFEÚ, ako aj záruku primeranej sociálnej ochrany uvedenú v článku 9 a v článku 151 prvom odseku ZFEÚ.

324 V tejto súvislosti normotvorca Únie s prihliadnutím na judikatúru pripomenutú v bode 313 tohto rozsudku neprekročil hranice svojej voľnej úvahy, keď sa prijatím ustanovenia, ktoré sa uplatňuje bez rozdielu na každý dopravný podnik usadený v Únii, rozhodol zabrániť určitej praxi, ktorá bola identifikovaná tak, že prispieva k zhoršeniu pracovných podmienok vodičov, aj keď toto rozhodnutie znamená, že niektoré dopravné podniky budú musieť znášať vyššie náklady.

325 S prihliadnutím na skutkové okolnosti, ako aj technické a vedecké údaje, ktoré boli k dispozícii v čase prijatia dotknutého ustanovenia, totiž normotvorca Únie založil toto rozhodnutie na objektívnych kritériách, ktoré sú vhodné vo vzťahu k sledovaným cieľom, pričom v plnom rozsahu zohľadnil prítomné záujmy v zmysle judikatúry pripomenutej v bodoch 313 a 314 tohto rozsudku.

326 Pokiaľ ide v druhom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi vodičmi, na ktorú sa odvoláva Litovská republika a Bulharská republika, argumentácia týchto dvoch členských štátov sa zakladá hlavne, ak nie výlučne, na nesprávnom predpoklade, podľa ktorého článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska bez toho, aby si mohli slobodne vybrať miesto, kde budú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. V tomto rozsahu treba teda takúto argumentáciu zamietnuť, ako bolo uvedené v bode 200 tohto rozsudku.

327 Okrem toho všetci vodiči zamestnaní v Únii sa v súvislosti s ich právom na čerpanie doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku nachádzajú v porovnateľnej situácii. Títo vodiči predovšetkým musia byť schopní, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť a členský štát, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ, pravidelne čerpať dobu tohto odpočinku v mieste svojho bydliska, ak si to želajú.

328 Ako generálny advokát uviedol v bode 342 svojich návrhov, za týchto okolností sa nemožno domnievať, že normotvorca Únie zjavne prekročil širokú mieru svojej voľnej úvahy tým, že nezaviedol rozdiel medzi jednotlivými vodičmi v závislosti od vzdialenosti, ktorú musia prekonať, aby sa vrátili do miesta svojho bydliska alebo do operačného centra zamestnávateľa, keďže takýto rozdiel by mal za následok vylúčenie určitých vodičov zo sociálnej ochrany zaručenej opatrením upraveným v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vzhľadom na ekonomický prevádzkový model, ktorý si zvolil ich zamestnávateľ.

329 Ako to totiž správne tvrdí Rada, keďže všetci vodiči v odvetví cestnej dopravy sa v súvislosti s ich právom na čerpanie doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku nachádzajú v porovnateľnej situáciu, musia im byť priznané rovnaké práva, najmä pokiaľ ide o návrat do miesta ich bydliska alebo do operačného centra zamestnávateľa, napriek rôznym nákladom, ktoré výkon týchto práv môže spôsobiť ich príslušným zamestnávateľom v závislosti od ekonomického prevádzkového modelu, ktorý si zvolili.

330 V tejto súvislosti, ako bolo uvedené v bode 279 tohto rozsudku, práve vodiči, ktorí sú zamestnaní dopravnými podnikmi poskytujúcimi podstatnú časť, alebo dokonca všetky svoje služby príjemcom usadeným v členských štátoch vzdialených od členského štátu, v ktorom sú tieto podniky usadené, a ktorí teda v zásade vykonávajú dopravu mimo miesta svojho bydliska, najviac potrebujú ochranu zavedenú harmonizačným pravidlom upraveným v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

331 Pokiaľ ide v treťom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi členskými štátmi v rozpore so zásadou rovnosti členských štátov pred Zmluvami, zakotvenou v článku 4 ods. 2 ZEÚ, na ktorú sa odvoláva Bulharská republika, argumentácia tohto členského štátu sa zakladá hlavne, ak nie výlučne, na nesprávnom predpoklade, podľa ktorého článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska bez toho, aby si mohli slobodne vybrať miesto, kde budú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. V tomto rozsahu treba teda takúto argumentáciu zamietnuť.

332 Navyše, aj keby boli niektoré členské štáty týmto ustanovením nepriamo dotknuté viac ako iné, a to bez ohľadu na to, že sa uplatňuje bez rozdielu, stačí pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora nemožno akt Únie, ktorý má zjednotiť normy členských štátov, považovať za diskriminačný, pokiaľ sa uplatňuje rovnako na všetky členské štáty, pretože takýto harmonizačný

akt má v závislosti od predchádzajúceho stavu jednotlivých vnútroštátnych právnych úprav a praxe nevyhnutne rôzne účinky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, EU:C:1990:391, bod 20).

333 Tieto úvahy nemôže spochybniť tvrdenie Rumunska, založené na celkovom diskriminačnom účinku, ktorý má vyplývať zo súboru ustanovení patriacich do „Balíka mobility“, ktoré sú predmetom troch žalôb, ktoré podal tento členský štát vo veciach C-546/20 až C-548/20. Rumunsko totiž vo veci C-546/20 nepreukázalo, že z článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 vyplýva diskriminácia. Navyše výhrady tohto členského štátu týkajúce sa nariadenia 2020/1055 a smernice 2020/1057 budú preskúmané pri preskúmaní žalobných dôvodov a tvrdení, ktoré uvádza na podporu svojich žalôb vo veciach C-547/20 a C-548/20 na podloženie svojich návrhov na zrušenie týchto aktov Únie v celom rozsahu alebo čiastočne.

334 V dôsledku toho treba zamietnuť ako čiastočne neprípustnú a čiastočne nedôvodnú prvú časť piateho žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika, a zamietnuť ako nedôvodné druhú časť druhého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Litovská republika a druhú časť tretieho žalobného dôvodu, ktorý uvádza Rumunsko.

4) O porušení základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ

i) Argumentácia účastníkov konania

335 V prvom rade Litovská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu a Bulharská republika v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje článok 45 ZFEÚ, pretože vyžaduje návrat vodičov do miesta ich bydliska alebo do operačného centra zamestnávateľa, pričom im neposkytuje možnosť, aby si sami vybrali miesto, kde chcú tráviť dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Tieto členské štáty navyše poznamenávajú, že v súlade s článkom 4 písm. f) nariadenia č. 561/2006 majú vodiči základné právo vybrať si miesto, kde budú čerpať dobu svojho odpočinku.

336 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 tiež odníma vodičom ich právo zdržiavať sa v členskom štáte, aby tam pracovali, a zostať na území členského štátu, po tom, čo tam vykonali prácu. Vodiči totiž po vykonaní dopravy nemôžu zostať v hostiteľskom členskom štáte.

337 Aby bolo právo pracovníkov byť prijatí do zamestnania a vykonávať toto zamestnanie bez diskriminácie účinné a užitočné, musí byť nevyhnutne doplnené, ako rozhodol Súdny dvor v rozsudku zo 7. mája 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, body 20 a 21), právom zamestnávateľov prijať týchto pracovníkov do zamestnania v súlade s pravidlami v oblasti voľného pohybu pracovníkov. Normotvorca Únie však tým, že prijal článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, zaviedol právnu úpravu, ktorá zaväzuje dopravné podniky k tomu, aby porušili voľný pohyb pracovníkov tým, že im ukladá povinnosť nútiť vodičov, aby sa v rozpore s ich vôľou vrátili do miesta ich bydliska alebo do operačného centra podniku. Toto ustanovenie tak vedie k diskriminácii vodičov vykonávajúcich činnosť v odvetví cestnej dopravy vo vzťahu k pracovníkom vykonávajúcim činnosť v iných odvetviach dopravy.

338 V druhom rade Litovská republika v rámci prvej časti svojho druhého žalobného dôvodu tvrdí, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nie je zlučiteľný s cieľom efektívneho a konkurenčného fungovania vnútorného trhu formulovaným v článku 26 ZFEÚ. Tento článok 1 bod 6 písm. d) totiž jednak prekáža voľnému pohybu pracovníkov a jednak diskriminačne

zaobchádza s pracovníkmi zamestnanými v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie vo vzťahu k pracovníkom zamestnaným v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie a v okolitých regiónoch.

339 Pracovníci zamestnaní v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie sa totiž nachádzajú v objektívne zložitejšej situácii, pretože na účely výkonu ich práva na pravidelný alebo náhradný týždenný odpočinok musia prekonať väčšie vzdialenosti a stratiť viac času ako druhí uvedení pracovníci. Dopravným podnikom usadeným v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie je tiež bránené vo výkone typických slobôd vnútorného trhu, pretože sa nachádzajú v nevýhodnej situácii v porovnaní s dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie. Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 je tak z rovnakých dôvodov, aké boli uvedené v bode 303 tohto rozsudku v súvislosti s argumentáciou založenou na porušení zásady proporcionality, protekcionistickým opatrením.

340 V treťom rade Bulharská republika v rámci druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu tvrdí, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje článok 21 ods. 1 ZFEÚ a článok 45 Charty.

341 Vodiči majú totiž ako občania Únie právo počas doby svojho odpočinku slobodne sa pohybovať na území Únie. Skutočnosť, že im je uložená povinnosť opustiť územie členského štátu a vrátiť sa do konkrétneho miesta, aby tam čerpali dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, teda predstavuje obmedzenie voľného pohybu zaručeného týmito ustanoveniami.

342 Toto obmedzenie navyše nie je odôvodnené legitímnym cieľom, ktorým je zlepšenie pracovných podmienok.

343 Povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 jednak nie je vhodná na dosiahnutie tohto cieľa. Právo vodičov slobodne nakladať s dobou ich odpočinku totiž musí zahŕňať slobodu vybrať si miesto, kde zamýšľajú stráviť túto dobu a rozhodnúť sa, či chcú na tento účel cestovať alebo nie, predovšetkým vzhľadom na frekvenciu cyklov návratu do členského štátu pobytu, ako aj zvýšený stres a únavu, ktoré so sebou prinášajú časté a dlhé cesty spojené s dodržaním povinnosti týkajúcej sa návratu. Dotknuté opatrenie musí zabezpečiť dotknutým pracovníkom skutočnú výhodu, ktorá podstatným spôsobom prispieva k ich sociálnej ochrane.

344 Okrem toho táto povinnosť ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje. Cieľ, ktorým je zaručiť normálny návrat vodičov do miesta ich bydliska, totiž možno rovnako efektívne dosiahnuť aj takým opatrením, aké uprednostňoval Parlament, ktoré spočíva tom, že sa vodičom prizná právo vybrať si iné miesto na odpočinok pod podmienkou, že takýto výber je písomne oznámený zamestnávateľovi aspoň jeden týždeň pred čerpaním takejto doby odpočinku.

345 V štvrtom rade Rumunsko v rámci svojho druhého žalobného dôvodu tvrdí, že aj keď sa článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 uplatňuje bez rozdielu, neodôvodnene obmedzuje slobodu usadiť sa zakotvenú v článku 49 ZFEÚ.

346 Po prvé článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 znamená pre dopravné podniky nové administratívne povinnosti, ktoré majú za následok zvýšenie nákladov. Tieto podniky totiž musia byť okrem iného schopné preukázať organizáciu pravidelného návratu vodičov prostredníctvom záznamov z tachografov, rozpisov služieb vodičov alebo iných dokumentov. Navyše založenie dopravného podniku v členskom štáte nachádzajúcom sa na okraji Únie sa ukazuje menej

rentabilné vzhľadom na náklady na presuny vykonávané každé štyri týždne v tisíckach kilometrov navyše na účely organizácie návratu z členských štátov, v ktorých sa sústreďuje dopyt po dopravných službách.

347 Po druhé článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 má za následok zníženie príjmov dopravných podnikov. Keďže totiž väčšina z týchto podnikov sú MSP, má dodržanie opatrení vyplývajúcich z tohto článku dôsledky na významnú časť trhu, najmä vzhľadom na obdobia, počas ktorých vodiči nevykonávajú žiadnu zárobkovú činnosť, a má teda za následok obmedzenie podnikateľskej činnosti uvedených podnikov. Toto ustanovenie teda nabáda dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, aby zakladali dcérske spoločnosti alebo pobočky v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre alebo v západnej časti Únie alebo tam dokonca premiestnili svoju činnosť, pričom zároveň odrádza dopravné podniky usadené v týchto uvedených členských štátoch od zakladania spoločností v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie. Takéto premiestnenie však nevyplýva zo skutočnej voľby, ale je dôsledkom tlakov vyplývajúcich z povinnosti dodržiavať nové podmienky stanovené v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

348 V piatom rade Rumunsko v rámci druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu tvrdí, že povinnosť dopravcov organizovať svoju činnosť tak, aby pravidelné alebo náhradné doby týždenného odpočinku boli čerpané v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 môže mať za následok neodôvodnené obmedzenia slobodného poskytovania služieb. Aj Bulharská republika vo svojom piatom žalobnom dôvode tvrdí, že toto ustanovenie porušuje uvedenú základnú slobodu.

349 Rumunsko v tejto súvislosti zdôrazňuje, že dopravné podniky budú musieť vzhľadom na článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 organizovať svoju činnosť tak, aby tieto doby odpočinku boli čerpané v súlade s týmito požiadavkami. Väčšinu z nich však tvoria MSP, o čom svedčí skutočnosť, že v tomto členskom štáte približne 83 % dopravných podnikov vlastní jedno až päť vozidiel. Za týchto okolností od opatrení prijatých na dodržiavanie tohto ustanovenia závisia aj obdobia, počas ktorých vodiči nevykonávajú žiadnu zárobkovú činnosť, čo môže spôsobiť pokles príjmov. Vzhľadom na to, že organizácia návratu vodičov so sebou prináša väčšie straty pre dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, sú tieto podniky nútené, aby znížili svoje náklady, nasmerovať svoje činnosti do členských štátov západnej Európy tým, že tam založia dcérske spoločnosti alebo pobočky, alebo tam dokonca premiestnia svoju činnosť. Odvetvie dopravy je však odvetvím podstatným pre národné hospodárstvo, hlavne pre vývoz.

350 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

351 Na úvod treba zamietnuť tvrdenie Bulharskej republiky založené na porušení „slobodného poskytovania služieb“, keďže v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 21 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a z článku 120 písm. c) rokovacieho poriadku, pripomenutými v bode 139 tohto rozsudku, sa tento členský štát odvoláva na takéto porušenie bez predloženia konkrétnej argumentácie na podloženie tohto tvrdenia.

352 Po tomto spresnení treba pripomenúť, že v oblasti dopravy nie je slobodné poskytovanie služieb upravené ustanovením článku 56 ZFEÚ, ktorý sa týka slobodného poskytovania služieb vo všeobecnosti, ale osobitným ustanovením článku 58 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého „slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú ustanovenia hlavy o doprave“, teda ustanovenia

tretej časti hlavy VI Zmluvy o FEÚ, ktorá obsahuje články 90 až 100 ZFEÚ [pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 29, a z 21. decembra 2023, Komisia/Dánsko (Maximálna doba parkovania), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 39].

353 Z toho vyplýva, že služby v oblasti dopravy v zmysle článku 58 ods. 1 ZFEÚ sú vylúčené z pôsobnosti článku 56 ZFEÚ [rozsudky z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 160, ako aj z 21. decembra 2023, Komisia/Dánsko (Maximálna doba parkovania), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 39 a citovaná judikatúra].

354 Zásada slobodného poskytovania dopravných služieb sa v dôsledku toho musí podľa Zmluvy o FEÚ uplatňovať prostredníctvom uskutočňovania spoločnej dopravnej politiky tak, ako ju upravujú články 90 až 100 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 30).

355 V tejto súvislosti treba na úvod predovšetkým pripomenúť, že podľa článku 91 ods. 1 ZFEÚ Parlament a Rada, ktoré rozhodujú v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s EHSV a s VR, stanovujú na účely uskutočňovania tejto spoločnej politiky a so zreteľom na špecifické črty dopravy po prvé spoločné pravidlá platné pre medzinárodnú dopravu do členského štátu alebo z členského štátu, alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov, po druhé podmienky, za ktorých môžu prepravcovia, ktorí nemajú sídlo na území členského štátu, uskutočňovať dopravu v tomto členskom štáte, po tretie opatrenia na zlepšenie bezpečnosti dopravy a po štvrté ďalšie potrebné ustanovenia. Pri prijímaní týchto opatrení musí normotvorca Únie podľa článku 91 ods. 2 ZFEÚ zohľadniť prípady, v ktorých by ich uplatňovanie mohlo závažne ovplyvniť životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení. Ďalej podľa článku 94 ZFEÚ musia všetky opatrenia v oblasti cien a podmienok dopravy prijaté v rámci Zmlúv prihliadať na hospodársku situáciu dopravcov. Napokon článok 95 ZFEÚ v odseku 1 zakazuje v doprave v rámci Únie diskrimináciu formou rozdielnych cien a podmienok na dopravu rovnakého tovaru po rovnakých dopravných trasách a v závislosti od krajiny pôvodu alebo určenia prepravovaného tovaru.

356 Slobodné poskytovanie služieb, ktoré je zaručené v článku 56 ZFEÚ, sa teda môže uplatňovať na dopravné služby iba v rozsahu, v akom jeho uplatňovanie upravuje akt Únie prijatý na základe ustanovení Zmlúv vzťahujúcich sa na dopravu [pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. októbra 1994, Komisia/Francúzsko, C-381/93, EU:C:1994:370, body 12 a 13; zo 6. februára 2003, Stylianakis, C-92/01, EU:C:2003:72, bod 24, ako aj z 21. decembra 2023, Komisia/Dánsko (Maximálna doba parkovania), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 40].

357 Naproti tomu ustanovenia Zmluvy o FEÚ v oblasti slobody usadiť sa, upravené v článkoch 49 až 55 ZFEÚ, sa priamo uplatňujú na dopravu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33).

358 Z toho vyplýva, že ako uviedol generálny advokát v bodoch 48 a 50 svojich návrhov, režim dopravy v práve Únie sa vyznačuje kombinovaným uplatňovaním práva usadiť sa v ktoromkoľvek členskom štáte na základe Zmluvy o FEÚ na jednej strane a na druhej strane práva dopravcov na slobodné poskytovanie dopravných služieb, ktoré je zaručené výlučne v rozsahu, v akom bolo toto právo uznané opatreniami sekundárneho práva prijatými normotvorcom Únie v rámci spoločnej dopravnej politiky, upravenej v článkoch 90 až 100 ZFEÚ. Tento osobitný režim tak obmedzuje možnosť štátnych príslušníkov členských štátov dočasne poskytovať ich služby cestnej dopravy v inom členskom štáte, než je členský štát ich usadenia, pričom naproti tomu majú právo pri

výkone základnej slobody zakotvenej v článkoch 49 až 55 ZFEÚ trvale sa usadiť v inom členskom štáte a vykonávať tam povolanie dopravcu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto členského štátu.

359 V tomto prípade, pokiaľ ide v prvom rade o údajné porušenie jednak článku 26 ZFEÚ týkajúceho sa fungovania vnútorného trhu a jednak článku 21 ods. 1 ZFEÚ a článku 45 ods. 1 Charty týkajúcich sa voľného pohybu občanov Únie, ako aj článku 45 ZFEÚ týkajúceho sa voľného pohybu pracovníkov, treba konštatovať, že žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré v tejto súvislosti uvádza Litovská republika a Bulharská republika, sa zakladajú výlučne na nesprávnom predpoklade, ako bolo uvedené v bodoch 168 až 180 tohto rozsudku, podľa ktorého článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 ukladá vodičom povinnosť vrátiť sa do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, pričom si nemôžu slobodne vybrať miesto, kde budú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Tieto žalobné dôvody a tvrdenia musia byť teda, ako už bolo uvedené v bode 200 tohto rozsudku, zamietnuté iba z tohto dôvodu.

360 Pokiaľ ide v druhom rade o údajné porušenie slobody usadiť sa, na ktoré sa odvoláva Rumunsko, treba pripomenúť, že článok 49 prvý odsek ZFEÚ stanovuje, že v rámci ustanovení, ktoré sa nachádzajú v kapitole 2 hlavy IV tretej časti Zmluvy o FEÚ, sú zakázané obmedzenia slobody štátnych príslušníkov jedného členského štátu usadiť sa na území iného členského štátu.

361 Ako vyplýva z bodu 357 tohto rozsudku, tieto ustanovenia Zmluvy o FEÚ v oblasti slobody usadiť sa sa uplatňujú na dopravu priamo a na rozdiel od slobodného poskytovania služieb nie prostredníctvom tretej časti hlavy VI Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa služieb.

362 Podľa ustálenej judikatúry sloboda usadiť sa, ktorú článok 49 ZFEÚ priznáva štátnym príslušníkom členských štátov a ktorá zahŕňa ich právo začať a vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, ako aj právo založiť a riadiť podniky za rovnakých podmienok, ako sú podmienky stanovené právnou úpravou členského štátu, v ktorom dochádza k usadeniu sa, pre jeho vlastných štátnych príslušníkov, zahŕňa v súlade s článkom 54 ZFEÚ aj právo spoločností, ktoré sú založené podľa právnej úpravy členského štátu a ktoré majú svoje sídlo, ústredie alebo hlavnú prevádzkareň v Únii, vykonávať svoju činnosť v dotknutom členskom štáte prostredníctvom dcérskej spoločnosti, organizačnej zložky alebo obchodného zastúpenia (rozsudok z 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network a i., C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 36, ako aj citovaná judikatúra).

363 Pojem „usadenie sa“ v zmysle Zmluvy o FEÚ má veľmi širokú pôsobnosť a zahŕňa možnosť štátneho príslušníka členského štátu zúčastniť sa stabilne a nepretržite na hospodárskom živote členského štátu, ktorý nie je jeho členským štátom pôvodu a mať z toho prospech, na rozdiel od slobodného poskytovania služieb, prostredníctvom ktorého takýto štátny príslušník dočasne vykonáva svoju činnosť v inom členskom štáte (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, body 25 a 26).

364 Tento pojem tak zahŕňa skutočný výkon hospodárskej činnosti prostredníctvom stálej prevádzkarne v hostiteľskom členskom štáte na neurčitú dobu. V dôsledku toho predpokladá skutočné usídlenie sa dotknutého subjektu v tomto členskom štáte a výkon skutočnej hospodárskej činnosti v tomto štáte (rozsudok z 2. septembra 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, bod 32 a citovaná judikatúra).

365 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora treba za obmedzenie slobody usadiť sa považovať všetky opatrenia, ktoré zakazujú výkon slobody zaručenej článkom 49 ZFEÚ, bránia mu alebo ho robia menej atraktívnym (rozsudky zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i., C-391/20, EU:C:2022:638, bod 61 a citovaná judikatúra, ako aj z 8. júna 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 61), pričom tento zákaz platí nielen pre vnútroštátne opatrenia, ale aj pre opatrenia inštitúcií Únie (pozri analogicky, pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb, rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 104, ako aj citovanú judikatúru).

366 V tejto súvislosti treba ešte spresniť, že aj obmedzenie tejto základnej slobody, ktoré je rozsahovo malé či menej významné, je v zásade zakázané Zmluvou o FEÚ (rozsudok z 22. septembra 2022, Admiral Gaming Network a i., C-475/20 až C-482/20, EU:C:2022:714, bod 40, ako aj citovaná judikatúra).

367 Podľa ustálenej judikatúry je obmedzenie slobody usadiť sa prípustné iba pod podmienkou, že je v prvom rade odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a v druhom rade, že rešpektuje zásadu proporcionality, čo znamená, že je spôsobilé koherentne a systematicky zabezpečiť dosiahnutie sledovaného cieľa a že nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné (rozsudky zo 7. septembra 2022, Cilevičs a i., C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65, ako aj z 8. júna 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, bod 64).

368 V tomto prípade článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktorý sa bez rozdielu uplatňuje na všetky dopravné podniky patriace do pôsobnosti nariadenia č. 561/2006, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, nepredstavuje ani minimálne obmedzenie slobody usadiť sa zaručenej v článku 49 ZFEÚ, na rozdiel od toho, čo tvrdí Rumunsko.

369 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 jednak nijako nebráni právu dopravných podnikov usadených v iných členských štátoch ako v Rumunsku, aby v ňom vykonávali svoje dopravné činnosti prostredníctvom dcérskej spoločnosti, organizačnej zložky alebo obchodného zastúpenia.

370 Okrem toho toto ustanovenie nebráni ani právu dopravných podnikov usadených v Rumunsku vykonávať ich činnosti v iných členských štátoch podľa vlastného výberu tým, že v nich založia dcérsku spoločnosť, organizačnú zložku alebo obchodné zastúpenie.

371 Tieto úvahy nespochybňujú tvrdenia Rumunska týkajúce sa nákladov, ktoré má za následok povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 pre dopravné podniky.

372 Dopravné podniky, ktoré pred prijatím tohto ustanovenia neorganizovali prácu svojich vodičov tak, aby sa títo vodiči mohli vrátiť, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, do členského štátu, v ktorom sú usadené tieto podniky alebo do miesta ich bydliska, môžu byť samozrejme povinné znášať dodatočné náklady v dôsledku zavedenia povinnosti upravenej týmto ustanovením. Takýto vplyv na uvedené podniky však existuje bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, a to vzhľadom na ekonomický prevádzkový model, ktorý prijali.

373 Okrem toho je pravda, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 môže mať väčší vplyv na dopravné podniky, ktorých vodiči dlhodobo jazdia mimo operačného centra ich zamestnávateľa alebo miesta ich bydliska, pretože môže mať pre tieto podniky za následok určité dodatočné náklady, ako aj prípadnú stratu príjmov. Tento rozdielny vplyv, ktorého príčinou je ekonomický prevádzkový model prijatý uvedenými podnikmi, však nijako neodráža existenciu obmedzenia slobody usadiť sa, pretože, ako bolo uvedené v bode 370 tohto

rozsudku, toto ustanovenie nijako neobmedzuje slobodu dopravných podnikov usadiť sa v iných členských štátoch tak, že sa tam usídlia a budú tam skutočne vykonávať činnosť dopravcu prostredníctvom stálej prevádzkarne.

374 Pokiaľ ide v treťom a poslednom rade o tvrdenie Rumunska, podľa ktorého článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 môže mať za následok neodôvodnené obmedzenia slobodného poskytovania služieb, stačí uviesť, že aj keby povinnosť upravená v tomto ustanovení mohla znížiť atraktivitu poskytovania dopravných služieb v ekonomickom prevádzkovom modeli uvedenom v bodoch 372 a 373 tohto rozsudku, nevyplývalo by z toho žiadne porušenie pravidiel Zmluvy o FEÚ v oblasti slobodného poskytovania služieb.

375 Ako totiž vyplýva z bodov 352 až 358 tohto rozsudku, slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy nie je upravené článkom 56 ZFEÚ, ktorý sa týka slobodného poskytovania služieb vo všeobecnosti, ale osobitným ustanovením článku 58 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú články 90 až 100 ZFEÚ tvoriace tretiu časť hlavy VI Zmluvy o FEÚ týkajúcu sa spoločnej dopravnej politiky. Zásada slobodného poskytovania dopravných služieb sa v dôsledku toho musí podľa tejto Zmluvy uplatňovať uskutočňovaním spoločnej dopravnej politiky, na ktorú sa vzťahujú ustanovenia prijímané Parlamentom a Radou predovšetkým na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ.

376 To je práve účel nariadenia 2020/1054, prijatého normotvorcom Únie na základe tohto ustanovenia s cieľom zmeniť nariadenie č. 561/2006, ktoré samotné bolo prijaté na základe článku 71 Zmluvy ES, teraz článku 91 ZFEÚ, aby harmonizovalo niektoré ustanovenia sociálnej právnej úpravy v oblasti cestnej dopravy.

377 Z toho vyplýva, že ako to generálny advokát uviedol v bode 177 svojich návrhov, normotvorca Únie je oprávnený úpravou legislatívneho aktu s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu dotknutých pracovníkov zmeniť podmienky, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb v oblasti cestnej dopravy, keďže podľa článku 58 ods. 1 ZFEÚ stupeň liberalizácie v tejto oblasti neurčuje priamo článok 56 ZFEÚ, ale samotný normotvorca Únie pri uskutočňovaní spoločnej dopravnej politiky. Opatrenia prijaté normotvorcom Únie v oblasti slobodného poskytovania dopravných služieb môžu mať teda za cieľ nielen uľahčiť výkon tejto slobody, ale prípadne zabezpečiť aj ochranu iných základných záujmov uznaných Úniou, ktorých sa táto sloboda môže dotknúť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 105), vrátane zlepšenia pracovných podmienok uvedeného v preambule Zmluvy o FEÚ a v článku 151 prvom odseku ZFEÚ, ako aj primeranú sociálnu ochranu v zmysle článku 9 a článku 151 prvého odseku ZFEÚ.

378 Navyše, ako vyplýva z článku 90 ZFEÚ, spoločná dopravná politika Únie musí umožniť sledovanie cieľov stanovených Zmluvami, vrátane cieľov uvedených v predchádzajúcom bode.

379 Z toho vyplýva, že v rámci takých opatrení prijatých na uskutočňovanie spoločnej dopravnej politiky, aké sú stanovené v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, je normotvorca Únie oprávnený, aby zabezpečil, že vodiči zamestnaní dopravnými podnikmi nezostanú dlhodobo mimo miesta svojho bydliska, prijať opatrenia na zlepšenie ich pracovných podmienok, ako aj na zabezpečenie ich primeranej sociálnej ochrany.

380 V dôsledku toho treba zamietnuť ako neprípustné tvrdenie, že došlo k porušeniu slobodného poskytovania služieb, ktoré uvádza Bulharská republika v rámci svojho piateho žalobného dôvodu uvedeného v bode 351 tohto rozsudku. Okrem toho treba zamietnuť ako nedôvodné prvý

žalobný dôvod a prvú časť druhého žalobného dôvodu, ktoré uvádza Litovská republika, prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Bulharská republika, druhý žalobný dôvod, ktorý uvádza Rumunsko, ako aj argumentáciu týkajúcu sa porušenia pravidiel Zmluvy o FEÚ v oblasti slobodného poskytovania služieb uvádzanú týmto členským štátom v rámci druhej časti jeho prvého žalobného dôvodu.

5) O porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ

i) Argumentácia účastníkov konania

381 Rumunsko vo svojej argumentácii vysvetlenej na podloženie druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu, založeného na porušení zásady proporcionality, a Poľská republika vo svojom treťom a štvrtom žalobnom dôvode tvrdia, že normotvorca Únie tým, že prijal článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, nerešpektoval požiadavky vyplývajúce z článku 91 ods. 2 a z článku 94 ZFEÚ.

382 V prvom rade, pokiaľ ide o porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ, Poľská republika tvrdí, že povrchnosť posúdenia vplyvu – sociálna časť, ako aj nevykonanie posúdenia vplyvu týkajúceho sa opatrenia napokon prijatého v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, neumožňujú domnievať sa, že bol náležite zohľadnený vplyv tohto ustanovenia na životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení. Hoci má normotvorca Únie širokú mieru voľnej úvahy, jeho povinnosť zohľadniť určité účinky sa nemôže obmedzovať iba na to, že ich vezme na vedomie, inak by bol článok 91 ods. 2 ZFEÚ zbavený svojho účinku.

383 Pokiaľ ide po prvé o účinok na prevádzku dopravných zariadení, Poľská republika sa domnieva, že posúdenie vplyvu – sociálna časť nezohľadnilo predovšetkým dôsledky vyplývajúce z nárastu počtu ciest na hlavných tranzitných ťahoch Únie dosahujúceho konkrétne 8 880 000 spiatočných ciest ročne. Podľa tohto členského štátu však tieto dodatočné cesty zvýšia dopravné zápchy a tak ešte viac prehĺbia zhoršovanie stavu cestnej infraštruktúry, ktoré konštatovalo už posúdenie vplyvu – sociálna časť. V tejto súvislosti treba zohľadniť „zákon štvrtej mocniny“, vypracovaný americkou štandardizačnou organizáciou American Association of State Highway and Transportation Officials (AASHTO), preukazujúci vplyv vozidiel na cestnú infraštruktúru, podľa ktorého účinok zhoršovania ciest narastá exponenciálne na štvrtú so zvyšujúcou sa hmotnosťou vozidla. Hoci nákladných vozidiel je menej ako osobných, ich vplyv na infraštruktúru je preto oveľa väčší.

384 Pokiaľ ide po druhé o účinok na životnú úroveň a zamestnanosť, nárast cestnej dopravy poškodí aj kvalitu života v oblastiach nachádzajúcich sa v blízkosti hlavných dopravných uzlov. Poľská republika sa domnieva, že legislatívne zmeny týkajúce sa cestnej dopravy povedú k priemernému 19 % nárastu rizikového správania vodičov súvisiaceho s pokušením porušiť právnu úpravu a tak sa prispôsobiť tejto novej povinnosti alebo ju obísť, čo zároveň zvýši počet smrteľných nehôd. Neboli zohľadnené ani nepríjemnosti pre vodičov a dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, pre ktoré by priemerná dĺžka návratov do operačného centra zamestnávateľa bola oveľa vyššia, ani dodatočná administratívna a organizačná záťaž dopravných podnikov, z ktorých viac ako polovicu tvoria MSP. Z toho tak vyplýva pravdepodobné riziko úpadku mnohých dopravných podnikov alebo ich premiestnenie do členských štátov nachádzajúcich sa v centre Únie. V rovnakom zmysle Rumunsko tvrdí, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 bude mať pre dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie za následok väčšie zvýšenie nákladov

a zníženie príjmov ako pre dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie, čo povedie k premiestneniu veľkého počtu z nich do týchto centrálnych členských štátov.

385 V druhom rade, pokiaľ ide o porušenie článku 94 ZFEÚ, Poľská republika tvrdí, že normotvorca Únie pri prijatí článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nezohľadnil hospodársku situáciu dopravných podnikov, predovšetkým MSP, ktoré tvoria ich väčšinu v Únii. Posúdenie vplyvu – sociálna časť totiž preskúmalo iba povrchne, aký vplyv má na MSP toto ustanovenie, aj keď im ukladá administratívne a organizačné povinnosti. Rumunsko sa tiež domnieva, že povinnosť upravená v tomto ustanovení z tohto dôvodu vážne zasahuje do situácie dopravných podnikov.

386 Poľská republika okrem toho zdôrazňuje, že zvýšenie počtu kilometrov nevyhnutne vyplývajúce z tejto povinnosti treba posúdiť v celkovom kontexte prvého balíka opatrení v oblasti mobility, ktorého súčasťou je nariadenie 2020/1055. Uplatňovanie ustanovení tohto nariadenia by však malo každý rok za následok jazdy v rozsahu 2 035 200 000 kilometrov iba pre vozidlá vracajúce sa do operačných centier v Poľsku. Za predpokladu, že 60 % týchto jázd by bolo vykonaných bez nákladu, by tieto vozidlá počas jedného roka prejazdili 1 221 120 000 kilometrov naprázdno. Spomedzi mnohých dostupných opatrení na zaručenie toho, aby pracovníci využili svoje právo na odpočinok, si tak normotvorca Únie vybral to, ktoré najviac zaťažuje dopravné podniky.

387 Jedným z účinkov tejto situácie bude, že z trhu sa stiahne časť dopravných podnikov pochádzajúcich z odvetvia MSP, ktoré sú usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, pretože pre tieto podniky bude vzhľadom na ich vzdialenosť od centra Únie obzvlášť ťažké plniť administratívne a organizačné požiadavky súvisiace s povinnosťou upravenou v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054. Časť dopravných podnikov sa tiež môže rozhodnúť premiestniť svoje operačné centrum do členských štátov nachádzajúcich sa v centre Únie. Požiadavka, aby obchodné rozhodnutie premiestniť podnik nebolo tomuto podniku na ujmu, je v rozpore so skutočnosťou, že premiestnenie sídla podniku predstavuje pre jeho fungovanie veľmi veľkú záťaž. Navyše na rozdiel od nadnárodných podnikov sú MSP prepojené s miestom, z ktorého poskytujú svoje služby.

388 Podľa Poľskej republiky skutočnosť, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 bola uložená počas pandémie COVID-19 tiež preukazuje, že nebola zohľadnená hospodárska situácia dopravcov. Hospodárske účinky tejto pandémie boli totiž zvlášť citeľné v odvetví dopravy, ktoré bolo vystavené poklesu dopytu a obmedzeniam pri prekračovaní vnútorných hraníc, ktoré znovu zaviedli členské štáty. Tieto účinky sa však prejavili už počas legislatívneho postupu.

389 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

390 Na úvod treba zdôrazniť, že ako bolo uvedené v bodoch 352, 354 a 355 tohto rozsudku, tak článok 91 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článok 94 ZFEÚ sú súčasťou tretej časti hlavy VI Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa spoločnej dopravnej politiky.

391 Pokiaľ ide v prvom rade o údajné porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ, treba pripomenúť, že podľa tohto ustanovenia musí normotvorca Únie pri prijímaní opatrení uvedených v odseku 1 tohto článku, ktoré majú vykonávať spoločnú dopravnú politiku berúc do úvahy jej špecifické črty, zohľadniť prípady, v ktorých by ich uplatňovanie mohlo závažne ovplyvniť životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení.

392 Keďže nariadenie 2020/1054 prijal normotvorca Únie na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, pričom tento právny základ nie je spochybnený v prejednávaných žalobách, prináležalo mu pri prijatí článku 1 bodu 6 písm. d) tohto nariadenia zohľadniť požiadavky vyplývajúce z článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

393 V tejto súvislosti článok 91 ods. 2 ZFEÚ ukladá normotvorcovi Únie pri prijímaní opatrení na základe odseku 1 tohto článku 91 povinnosť „zohľadniť“ ich vplyv na životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení, čo je súčasťou širšieho rámca zváženia rôznych cieľov a záujmov, o ktoré ide. Navyše, ako zdôraznil generálny advokát v bode 285 svojich návrhov, použitie výrazu „závažné“ znamená, že článok 91 ods. 2 ZFEÚ vyžaduje, aby vplyv dotknutých opatrení na tieto parametre bol významný a nie iba bežný.

394 Z článku 91 ods. 2 ZFEÚ tak vyplýva, že závažné vplyvy na životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch a na prevádzku dopravných zariadení nepredstavujú absolútne limity vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorou normotvorca Únie disponuje v oblasti spoločnej dopravnej politiky pri prijímaní opatrení na tento účel pod podmienkou, že ich zohľadní.

395 Z toho vyplýva, že pri posúdení vplyvov vyplývajúcich z prijatia opatrenia založeného na článku 91 ods. 1 ZFEÚ je normotvorca Únie povinný vyváženým spôsobom zohľadniť rôzne dotknuté záujmy, aby boli dosiahnuté legitímne ciele, ktoré sleduje. Samotná skutočnosť, že normotvorca Únie musí zohľadniť životnú úroveň, ako aj zamestnanosť v určitých regiónoch, a teda hospodárske záujmy dopravných podnikov, tak nebráni tomu, aby tieto podniky boli predmetom záväzných opatrení (pozri analogicky rozsudok z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 72, ako aj citovanú judikatúru).

396 Z toho vyplýva, že článok 91 ods. 2 ZFEÚ v podstate odráža povinnosť normotvorcu Únie konať v súlade so zásadou proporcionality pri prijatí opatrení, ktoré sú vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a nejdú zjavne nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

397 Okrem toho, že žalobné dôvody a tvrdenia uvádzané v rámci preskúmania údajného porušenia zásady proporcionality boli zamietnuté, Rumunsko a Poľská republika nepredložili na podloženie prejednávaných žalobných dôvodov a tvrdení uvádzajúcich porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ žiadny ďalší dôkaz spôsobilý podložiť ich tvrdenie, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 má závažný vplyv na životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení, ktorý normotvorca Únie v rozpore s článkom 91 ods. 2 ZFEÚ nezohľadnil pri zavedení tejto povinnosti.

398 Tieto žalobné dôvody a tvrdenia sa navyše v prípade Rumunska úplne a v prípade Poľskej republiky do značnej miery zhodujú so žalobnými dôvodmi a tvrdeniami už uvádzanými na podloženie žalobných dôvodov založených na porušení zásady proporcionality.

399 Pokiaľ tak ide po prvé o vplyv článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na prevádzku dopravných zariadení, argumentácia, ktorú vysvetľuje Poľská republika, v ktorej vytýka posúdeniu vplyvu – sociálna časť, že nepreskúmalo negatívne účinky tohto ustanovenia na cestnú infraštruktúru, sa v celom rozsahu zakladá na predpoklade, podľa ktorého povinnosť dopravných podnikov organizovať prácu vodičov tak, aby sa mohli vracať do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, je zdrojom významného nárastu premávky. Ako však vyplýva z bodov 236 a 295 tohto rozsudku, tento predpoklad je nesprávny, keďže predpokladá jednak to, že pred prijatím tohto opatrenia sa na jedno alebo na druhé z týchto miest vracal obmedzený počet vodičov, a jednak to, že tento návrat sa nevyhnutne musí uskutočniť vozidlom používaným vodičom.

400 Navyše, ako bolo zdôraznené v bode 295 tohto rozsudku, článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nezakazuje dopravnému podniku, aby návrat vodiča spojil s tým, že tento vodič vykoná dopravu do členského štátu, v ktorom sa nachádzajú uvedené miesta, aby obmedzil návraty naprázdno, ktoré majú iba splniť povinnosť, ktorá im je uložená podľa tohto ustanovenia. V tejto súvislosti však Poľská republika nevysvetľuje, ako by takýto návrat ovplyvnil cestnú infraštruktúru viac ako akákoľvek iná jazda vykonávaná tými istými vodičmi s ich vozidlom v rámci bežných dopravných činností ich zamestnávateľa. Okrem toho nebolo preukázané ani to, že vozidlo, ktoré sa nevracia do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta bydliska vodiča, je nevyhnutne odstavené, a teda sa počas zodpovedajúceho obdobia nepoužíva na ďalšie vykonávanie bežných činností dopravného podniku.

401 Pokiaľ ide po druhé o vplyv tohto článku 1 bodu 6 písm. d) na kvalitu života v oblastiach nachádzajúcich sa v blízkosti hlavných dopravných uzlov a riziká, ktoré má povinnosť upravená v tomto ustanovení pre bezpečnosť cestnej premávky, argumentácia, ktorú uvádza Poľská republika, sa tiež zakladá v podstate na tom istom nesprávnom predpoklade, podľa ktorého je uvedené ustanovenie zdrojom významného nárastu premávky, čo neumožňuje konštatovať, že normotvorca Únie nezohľadnil tento vplyv. Navyše, pokiaľ tento členský štát vytýka, že normotvorca Únie nepreskúmal účinky tohto ustanovenia na vodičov zamestnaných v určitých členských štátoch, vzhľadom na značné vzdialenosti, ktoré budú musieť prekonať a toho vyplývajúcu zvýšenú únavu, treba jeho argumentáciu zamietnuť z dôvodov, ktoré už boli vysvetlené v bode 292 tohto rozsudku.

402 Pokiaľ ide po tretie o vplyv článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na zamestnanosť, Poľská republika tvrdí, že toto ustanovenie prinesie dodatočnú administratívnu a organizačnú záťaž, ktorá „veľmi pravdepodobne spôsobí“ úpadok mnohých dopravných podnikov alebo ich premiestnenie do členských štátov nachádzajúcich sa v „centre Únie“. Takéto tvrdenie však bez akéhokoľvek konkrétneho dôkazu, ktorý by mohol podložiť jeho dôvodnosť, treba považovať za špekulatívne a v každom prípade za nedostatočné na preukázanie závažného vplyvu na zamestnanosť. Ako bolo uvedené v bodoch 276 a 293 tohto rozsudku, to isté platí aj pre rovnako všeobecné a abstraktné tvrdenie Rumunska, podľa ktorého povinnosť upravená v tomto ustanovení spôsobí premiestnenie dopravných podnikov usadených v určitých členských štátoch vzhľadom na zvýšenie ich nákladov a zníženie ich príjmov.

403 V tomto rozsahu tieto tvrdenia nemôžu spochybniť zistenia, ktoré urobila Komisia v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 60 a 61), podľa ktorých by opatrenia týkajúce sa pracovného času a týždenného odpočinku mali mať pozitívny vplyv na atraktivitu povolania vodiča, a teda na ponuku na trhu práce, keďže toto posúdenie vplyvu v tejto súvislosti uviedlo, že nedostatok vodičov bol čiastočne spôsobený zhoršovaním pracovných podmienok, ktoré poškodzuje imidž a atraktivitu povolania (časť 1/2, s. 9). Ako však vyplýva zo štúdie, na ktorú sa odvoláva Poľská

republika [„*Transport of the Future. Report on prospects for the development of road transport in Poland in 2020-2030*“ („Doprava budúcnosti: správa o perspektívach rozvoja cestnej dopravy v Poľsku počas obdobia 2020 – 2030“), 2019, s. 42], práve veľké vzdialenosti mimo miesta bydliska sú jednou z príčin takéhoto nedostatku.

404 V každom prípade treba ešte zdôrazniť, že na rozdiel od toho, čo naznačujú Rumunsko a Poľská republika, samotnú skutočnosť, že určité dopravné podniky by mohli znášať vyššie náklady a administratívnu záťaž vzhľadom na zvýšenie sociálnej ochrany, ktorú vodičom zaručuje článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, nemožno nijako považovať za krok späť pri zavedení spoločnej dopravnej politiky predstavujúci porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

405 Ako totiž bolo uvedené v bode 266 tohto rozsudku, ak už legislatívny akt koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorcovi Únie nemožno odňať možnosť prispôsobiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené v článku 9 tejto Zmluvy, medzi ktoré patrí záruka primeranej sociálnej ochrany. Normotvorca Únie totiž v takejto situácii môže riadne splniť svoju úlohu zabezpečiť ochranu týchto všeobecných záujmov a týchto prierezových cieľov len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám alebo vývoju.

406 Pokiaľ ide v druhom rade o údajné porušenie článku 94 ZFEÚ, treba pripomenúť, že podľa tohto ustanovenia musia všetky opatrenia „v oblasti cien a podmienok dopravy“ prijaté v rámci Zmlúv prihliadať na hospodársku situáciu dopravcov.

407 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 však neupravuje ceny alebo podmienky prepravy tovaru alebo cestujúcich, ale určuje podmienky, za ktorých vodiči čerpajú dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, keď stanovuje, že dopravné podniky musia zorganizovať prácu vodičov tak, aby sa mohli vrátiť, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska. Vplyv tohto ustanovenia na ceny a podmienky prepravy tovaru alebo cestujúcich je príliš nepriamy na to, aby sa na neho mohol vzťahovať článok 94 ZFEÚ, čo stačí na zamietnutie tvrdení založených na porušení uvedeného ustanovenia, ktoré uvádzajú Rumunsko a Poľská republika.

408 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné tvrdenie Rumunska v rámci druhej časti jeho prvého žalobného dôvodu týkajúce sa porušenia článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ, ako aj tretí a štvrtý žalobný dôvod, ktoré uvádza Poľská republika.

6) O porušení pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia

i) Argumentácia účastníkov konania

409 Litovská republika v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu a Poľská republika v rámci svojho piateho žalobného dôvodu tvrdia, že normotvorca Únie tým, že prijal článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 porušil pravidlá práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia. Litovská republika uvádza v tejto súvislosti porušenie článku 3 ods. 3 ZEÚ, článkov 11 a 191 ZFEÚ, ako aj „politiky Únie v oblasti životného prostredia a boja proti klimatickej zmene“, zatiaľ čo Poľská republika tvrdí, že došlo k porušeniu článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty.

410 Tieto členské štáty zdôrazňujú, že v súlade s týmito ustanoveniami musí normotvorca Únie zohľadniť požiadavky ochrany životného prostredia tak pri vymedzení a uskutočňovaní ostatných politík Únie, ako aj v rámci ostatných činností Únie. Cieľ ochrany životného prostredia stanovený v článku 191 ZFEÚ totiž nemožno zohľadniť, ani dosiahnuť iba prostredníctvom opatrení prijatých podľa článku 192 ZFEÚ v rámci odlišnej a samostatnej politiky. Zásada začlenenia zakotvená v článku 11 ZFEÚ umožňuje zosúladiť ciele a požiadavky ochrany životného prostredia s ostatnými záujmami a cieľmi, ktoré sleduje Únia.

411 Podľa Poľskej republiky výklad, podľa ktorého sa článok 11 ZFEÚ týka oblastí práva Únie a nie konkrétnych opatrení, by neumožnil dosiahnuť cieľ sledovaný týmto ustanovením. Skutočnosť, že nariadenie 2020/1054 je súčasťou širšieho balíka, ktorý má znížiť emisie znečisťujúcich látok spôsobené odvetvím cestnej dopravy, nepreukazuje, že vplyv tohto nariadenia na životné prostredie, predovšetkým na možnosť dosiahnuť environmentálne ciele stanovené v dokumentoch a aktoch prijatých Úniou v oblasti životného prostredia, bol náležite zohľadnený. Navyše sa nemožno ani domnievať, že raz stanovené ciele v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov sú nemenné, bez ohľadu na ďalšie emisie, ktoré v budúcnosti vzniknú v dôsledku plnenia povinností vyplývajúcich z novej právnej úpravy Únie.

412 Litovská republika a Poľská republika súhlasia s výkladom, ktorý podal generálny advokát Geelhoed v bodoch 59 až 60 svojich návrhov vo veci Rakúsko/Parlament a Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), podľa ktorého v prípade, keď environmentálne záujmy zjavne neboli zohľadnené alebo keď boli úplne ignorované, môže článok 11 ZFEÚ slúžiť ako štandard pre preskúmanie platnosti právnej úpravy Únie. Ak sa preukáže, že konkrétne opatrenie, ktoré prijal normotvorca Únie, poškodzuje dosahovanie cieľov stanovených týmto normotvorcom v iných aktoch sekundárneho práva prijatých v oblasti životného prostredia, je tento normotvorca povinný zvážiť kolidujúce záujmy a v prípade potreby urobiť primerané zmeny aktov, ktoré sa uplatňujú v oblasti životného prostredia.

413 V tomto prípade si normotvorca Únie nesplnil túto povinnosť, pretože nepreskúmal vplyv, ktorý má plnenie povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 na požiadavky v oblasti životného prostredia.

414 Plnenie uvedenej povinnosti však povedie k dodatočným jazdám nákladných vozidiel na veľké vzdialenosti, vrátane jázd naprázdno, z čoho vyplynú emisie CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie, ktoré sú príčinou mnohých zdravotných problémov. Účinky napadnutých ustanovení nariadenia 2020/1054 na životné prostredie treba preskúmať spolu s účinkami spôsobenými nariadením 2020/1055 a smernicou 2020/1057, ktoré sú rovnako súčasťou „Balíka mobility“, ktoré budú tiež nútiť vodičov nákladných vozidiel k vykonaniu dodatočných jázd.

415 Litovská republika navyše vyjadruje svoje presvedčenie, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nevyhnutne zníži efektivitu dopravného systému a poškodí politiku Únie v oblasti životného prostredia a boja proti klimatickej zmene.

416 Poľská republika konkrétnejšie uvádza, že podľa odhadov Medzinárodnej únie cestných dopravcov (IRU), ktoré vyplývajú z jej otvoreného listu z 26. októbra 2018, návraty vozidiel vyžadované nariadením 2020/1055 samé osebe vytvoria až 100 000 ton CO_2 navyše ročne. Správa, ktorú vypracovala KPMG [„*Impact assessment regarding provisional agreement on Mobility Package I*“ („Posúdenie vplyvu týkajúce sa predbežnej dohody na prvom balíku opatrení v oblasti mobility“), 20. február 2020], tiež na príklade bulharských dopravcov preukazuje, že ročný nárast emisií CO_2 spôsobený týmito povinnými návratmi vozidiel do Bulharska dosiahne približne 71 000 ton. Podľa

iného odhadu, ktorý urobilo Európske centrum pre medzinárodnú politickú ekonómiu (ECIPE) (Centre européen pour l'économie politique internationale) [M. Bauer, *„4 Million Tonnes Additional CO_2 due to Proposed EU Cabotage Laws in Mobility Package*“ („Ďalšie 4 milióny ton CO_2 spôsobené návrhom pravidiel Únie o kabotáži v Balíku mobility“), január 2020] na základe výpočtov, ktoré urobila KPMG pre bulharské odvetvie medzinárodnej dopravy a údajov Eurostatu, dodatočné emisie CO_2 pre celú Úniu, vyplývajúce z návrhu zmeny ustanovení upravujúcich kabotáž, dosiahnu približne štyri milióny ton. Podľa vlastných odhadov Poľskej republiky, dodatočné jazdy naprázdno vyžadované povinnosťou návratu vozidiel, ktorá sa uplatňuje na poľské nákladné vozidlá nad 2,5 tony vykonávajúce činnosť v medzinárodnej doprave, vytvoria 672 024 ton CO_2.

417 Podľa názoru Litovskej republiky a Poľskej republiky môžu tieto dodatočné emisie CO_2 brániť dosiahnutiu klimatických cieľov sledovaných v horizonte roku 2050 Úniou, ako boli uvedené v oznámení Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 11. decembra 2019, „Európska zelená dohoda“, [COM (2019) 640 final] (ďalej len „Zelená dohoda“), cieľov, ktoré si Európska rada osvojila na zasadnutí 12. decembra 2019. Poľská republika navyše odkazuje na oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Ambicióznejšie klimatické ciele pre Európu na rok 2030 Investícia do klimaticky neutrálnej budúcnosti v prospech našich občanov [COM(2020) 562 final, s. 26].

418 Poľská republika sa domnieva, že tieto dodatočné emisie CO_2 môžu spochybniť aj dosiahnutie cieľov zo strany členských štátov stanovených v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/842 z 30. mája 2018 o záväznom ročnom znižovaní emisií skleníkových plynov členskými štátmi v rokoch 2021 až 2030, ktorým sa prispieva k opatreniam v oblasti klímy zameraným na splnenie záväzkov podľa Parížskej dohody, a o zmene nariadenia (EÚ) č. 525/2013 (Ú. v. EÚ L 156, 2018, s. 26).

419 Dodatočné emisie látok znečisťujúcich ovzdušie môžu podľa Poľskej republiky významne brániť dodržiavaniu povinností, ktoré majú členské štáty na základe smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2284 zo 14. decembra 2016 o znížení národných emisií určitých látok znečisťujúcich ovzdušie, ktorou sa mení smernica 2003/35/ES a zrušuje smernica 2001/81/ES (Ú. v. EÚ L 344, 2016, s. 1). Tieto dodatočné emisie môžu ohroziť aj ciele sledované smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 2008, s. 1).

420 Žiadny z napadnutých aktov tvoriacich „Balík mobility“ sa nezaoberá týmito jednotlivými rizikami vplyvu. V posúdení vplyvu – sociálna časť Komisia iba konštatuje, že nezistila žiadny vplyv zvažovaných možností na životné prostredie. Toto konštatovanie však nie je ani podložené, ani vierohodné.

421 Hoci niektoré členské štáty a Komisia upozornili na nevyhnutnosť zohľadniť vplyv navrhovaných opatrení, najmä povinnosti návratu vozidiel, ako aj obmedzení, ktoré sa majú uplatňovať na kabotážnu prepravu, na nárast počtu jázd naprázdno a emisií CO_2, a zdôraznili potrebu posúdiť účinok všetkých týchto opatrení na úrovni Únie, normotvorca Únie ignoroval tieto obavy. Vypracovanie dodatočných posúdení účinkov povinného návratu vozidiel do členského štátu usadenia každých osem týždňov a obmedzení, ktoré sa uplatňujú na kombinovanú dopravu do konca roku 2020, ktoré oznámila komisárka pre dopravu Vălean ová, nemôže nijako napraviť

nesplnenie tejto povinnosti, ba dokonca potvrdzuje dôvodnosť prejednávaných žalobných dôvodov a tvrdení založených na porušení pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia.

422 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia sú nedôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

423 Pokiaľ ide v prvom rade o článok 3 ods. 3 ZEÚ, na ktorý sa odvoláva Litovská republika, ako to generálny advokát uviedol v bode 566 svojich návrhov, toto ustanovenie formuluje rôzne základné ciele sledované Úniou, medzi ktorými nezavádza žiadnu hierarchiu, takže realizácia týchto cieľov, ktoré tak ako ochranu životného prostredia zahŕňajú aj dosahovanie trvalo udržateľného rozvoja založeného na vyváženom hospodárskom raste, sociálne trhové hospodárstvo zamerané na dosiahnutie sociálneho pokroku a podporu sociálnej ochrany, musí byť výsledkom politík a činností Únie, ako aj členských štátov.

424 Toto ustanovenie teda na rozdiel od osobitných ustanovení Zmluvy o FEÚ, ktoré konkretizujú všeobecné ciele, ktoré vymenúva, a upravujú posudzovanú oblasť, nemôže patriť k parametrom umožňujúcim posúdiť súlad ustanovenia sekundárneho práva s primárnym právom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. marca 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest a i., C-78/90 až C-83/90, EU:C:1992:118, bod 18, ako aj citovanú judikatúru).

425 Pokiaľ ide v druhom rade o článok 191 ZFEÚ, na ktorý sa tiež odvoláva Litovská republika, tento článok sa nachádza v hlave XX tretej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa politiky Únie v oblasti životného prostredia. Nariadenie 2020/1054 však nebolo prijaté v rámci tejto politiky, ale v rámci spoločnej dopravnej politiky, ktorá je predmetom hlavy VI tej istej tretej časti Zmluvy o FEÚ, predovšetkým na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, pričom tento právny základ nie je v prejednávaných žalobách spochybnený.

426 V tejto poslednej súvislosti treba tiež pripomenúť, že taký legislatívny akt, akým je nariadenie 2020/1054, nemôže byť súčasťou environmentálnej politiky Únie iba z dôvodu, že musí zohľadňovať požiadavky týkajúce sa ochrany životného prostredia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. apríla 2021, Holandsko/Rada a Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, bod 48 ako aj citovanú judikatúru).

427 Z toho vyplýva, že článok 191 ZFEÚ týkajúci sa politiky Únie v oblasti životného prostredia nie je relevantný pre preskúmanie zákonnosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

428 Pokiaľ ide v treťom rade o článok 11 ZFEÚ, ktorý sa nachádza v hlave II prvej časti tejto Zmluvy upravujúcej všeobecne uplatniteľné ustanovenia, tento článok uvádza, že požiadavky ochrany životného prostredia musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politík a činností Únie, a to predovšetkým s ohľadom na podporu trvalo udržateľného rozvoja.

429 Pokiaľ ide v štvrtom rade o článok 37 Charty, tento článok stanovuje, že vysoká úroveň ochrany životného prostredia a zlepšovanie jeho kvality sa musia začleniť do politík Únie a zabezpečiť v súlade so zásadou trvalo udržateľného rozvoja.

430 V tejto súvislosti z vysvetliviek k Charte vyplýva, že zásada uvedená v tomto článku sa zakladá v podstate na článku 3 ods. 3 ZEÚ, ako aj na článkoch 11 a 191 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, bod 62).

431 Pokiaľ ide v piatom rade o ostatné nástroje sekundárneho práva, na ktoré sa odvolávajú Litovská republika a Poľská republika, treba pripomenúť, že pokiaľ ide o rôzne nariadenia a smernice uvedené v bodoch 418 a 419 tohto rozsudku, o ktoré sa opiera Poľská republika, vnútornú zákonnosť aktu Únie nemožno skúmať s prihliadnutím na iný akt Únie rovnakej právnej sily, ak nebol prijatý na základe tohto iného aktu alebo ak nie je v jednom z dvoch aktov výslovne stanovené, že jeden má prednosť pred druhým (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 119), čo nie je tento prípad.

432 Platí to tým skôr pre Zelenú dohodu, na ktorú sa odvolávajú Litovská republika a Poľská republika, ktorá predstavovala ku dňu prijatia nariadenia 2020/1054 iba oznámenie prijaté Komisiou, ako aj pre závery zo zasadnutia Európskej rady z 12. decembra 2019, uvedené v bode 417 tohto rozsudku, na ktoré sa odvoláva Litovská republika, ktorých údajný „politický“ vplyv na zákonodarnú právomoc Parlamentu a Rady nemôže byť dôvodom, aby Súdny dvor zrušil ustanovenia uvedeného nariadenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, bod 86).

433 Za týchto okolností treba preskúmať iba to, či, ako to v podstate tvrdia Litovská republika a Poľská republika, normotvorca Únie pri prijímaní článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 porušil požiadavky spojené s ochranou životného prostredia vyplývajúce z článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty.

434 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že Litovská republika iba všeobecne a abstraktne tvrdí, že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nevyhnutne poškodí politiku Únie v oblasti životného prostredia. Jej argumentácia sa však zakladá na nesprávnom predpoklade, ako vyplýva z bodov 168 až 180 tohto rozsudku, podľa ktorého sa vodiči musia vracať s často prázdnymi vozidlami do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne. Z toho vyplýva, že túto argumentáciu treba zamietnuť.

435 Po druhé tvrdenia, ktoré uvádza Poľská republika, sa nevzťahujú na povinnosť upravenú v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ale takmer výlučne na ustanovenia obsiahnuté v iných aktoch tvoriacich „Balík mobility“. Podstatná časť štúdií a ostatných dôkazných prostriedkov, o ktoré sa tento členský štát v tejto súvislosti opiera, sa totiž týka povinnosti návratu vozidiel do operačného centra nachádzajúceho sa v členskom štáte, v ktorom je usadený dotknutý dopravný podnik každých osem týždňov, upravenej v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009. Uvedené ustanovenie je však predmetom samostatných žalobných dôvodov v žalobách podaných proti nariadeniu 2020/1055 vo veciach C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-549/20 až C-552/20 a C-554/20. V rozsahu, v akom sa tvrdenia, ktoré uvádza Poľská republika, nevzťahujú na ustanovenia nariadenia 2020/1054, musia byť teda tieto tvrdenia zamietnuté ako neúčinné.

436 Po tretie v rozsahu, v akom sa argumentácia Poľskej republiky založená na porušení článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, týka konkrétne povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, však treba uviesť jednak to, že článok 11 ZFEÚ

má prierezovú povahu, čo znamená, že normotvorca Únie musí začleniť požiadavky spojené s ochranou životného prostredia do politík a činností Únie a okrem iného do spoločnej dopravnej politiky, do ktorej patrí nariadenie 2020/1054.

437 Okrem toho preskúmanie zákonnosti článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktoré musí v tomto prípade Súdny dvor vykonať so zreteľom na článok 11 ZFEÚ, vykladaný v spojení s článkom 37 Charty, sa týka aktu Únie, v rámci ktorého je jej normotvorca povinný zabezpečiť rovnováhu medzi rôznymi prítomnými záujmami a cieľmi, ako to vyplýva z bodu 282 tohto rozsudku.

438 Za týchto okolností, aj keby povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, posudzovaná samostatne, mala značné negatívne účinky na životné prostredie, pri určení, či treba konštatovať porušenie článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, je potrebné zohľadniť ďalšie kroky, ktoré normotvorca Únie podnikol na obmedzenie negatívnych účinkov cestnej dopravy na životné prostredie a na dosiahnutie globálneho cieľa zníženia znečisťujúcich emisií.

439 V tomto prípade Poľská republika vo svojej argumentácii založenej na porušení článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, v podstate tvrdí, že článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 bude zdrojom dodatočných emisií CO_2 a znečisťujúcich látok vzhľadom na dodatočné jazdy nákladných vozidiel na veľké vzdialenosti, často naprázdno, ktoré vyplynú z jeho uplatňovania.

440 Táto argumentácia sa tak úplne zakladá na predpoklade, podľa ktorého má toto ustanovenie za následok povinný návrat vozidiel do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta bydliska vodičov, zatiaľ čo pred prijatím nariadenia 2020/1054 sa na jedno z týchto dvoch miest vracal iba obmedzený počet vozidiel.

441 Tento predpoklad je však nesprávny, ako vyplýva najmä z bodov 170, 171, 236 a 295 tohto rozsudku.

442 Za týchto okolností posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 48) logicky neidentifikovalo žiadny vplyv na životné prostredie, ktorý by vyplýval z opatrení, o ktorých uvažovala Komisia vo svojom návrhu nariadenia „o pracovnom čase“.

443 Vzhľadom na uvedené treba zamietnuť tvrdenia Litovskej republiky a Poľskej republiky založené na porušení článku 11 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 37 Charty.

444 Netreba teda preskúmať ani tvrdenia, ktoré Litovská republika a Poľská republika zakladajú na iných aktoch Únie, ktorých ciele v environmentálnej oblasti sú údajne ohrozené prijatím článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ani rôzne opatrenia prijaté normotvorcom Únie v odvetví cestnej dopravy, na ktoré sa odvolávajú Parlament a Rada, na účely posúdenia, do akej miery tento normotvorca zohľadnil globálny cieľ zníženia znečisťujúcich emisií v tomto odvetví.

445 V dôsledku toho treba zamietnuť tretí žalobný dôvod Litovskej republiky a piaty žalobný dôvod Poľskej republiky.

446 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba žaloby, ktoré podali Litovská republika (vec C-541/20), Bulharská republika (vec C-543/20), Rumunsko (vec C-546/20) a Poľská republika (vec C-553/20) zamietnuť v rozsahu, v akom sa v nich navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

3. O článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054

447 Bulharská republika (vec C-543/20), Rumunsko (vec C-546/20) a Maďarsko (vec C-551/20) uvádzajú na podloženie svojich žalôb, v ktorých navrhujú zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, v podstate porušenie:

– zásady proporcionality (štvrtý žalobný dôvod Bulharskej republiky, prvá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska a jediný žalobný dôvod Maďarska),

– zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie (druhá časť piateho žalobného dôvodu Bulharskej republiky a prvá časť tretieho žalobného dôvodu Rumunska),

– ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb (prvá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska založeného na porušení zásady proporcionality), a

– článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ (prvá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska založeného na porušení zásady proporcionality).

a) O porušení zásady proporcionality

1) Argumentácia účastníkov konania

448 Bulharská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu, a Maďarsko v rámci svojho jediného žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality. Hoci Maďarsko v rámci svojho jediného žalobného dôvodu formálne tvrdí aj zjavne nesprávne posúdenie, jeho argumentácia v tomto kontexte má preukázať iba porušenie tejto zásady.

449 V prvom rade Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje uvedenú zásadu ako takú, pretože vzhľadom na súčasný stav európskej infraštruktúry predstavuje zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle povinnosť, ktorú je neprimerane ťažké alebo dokonca nemožné dodržiavať. Vzhľadom na nedostatočný počet chránených parkovacích plôch a vhodných ubytovacích zariadení nachádzajúcich sa v ich blízkosti, sú totiž vodiči a dopravné podniky často konfrontovaní s požiadavkami, ktoré je nemožné dodržať. Za týchto okolností toto opatrenie nemožno vykonať tak, aby boli dosiahnuté sledované ciele, čo preukazuje jeho zjavnú nevhodnosť. Navyše toto opatrenie zjavne neprimerane zaťažuje vodičov a dopravné podniky. Normotvorca Únie sa teda stanovením takejto v praxi neuplatniteľnej požiadavky dopustil zjavne nesprávneho posúdenia.

450 Bulharská republika a Maďarsko zdôrazňujú, že už v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 18) Komisia uviedla, že v Únii vo všeobecnosti chýbajú vhodné zariadenia na odpočinok a chránené parkovacie plochy. Nedostatočný stav zariadení na odpočinok v Únii vyplýva aj zo štúdie zverejnenej Komisiou [„*Study on Safe and Secure Parking Places for Trucks. Final Report*“

(„Štúdia o bezpečných a chránených parkovacích miestach pre nákladné vozidlá. Záverečná správa“, február 2019, (ďalej len „štúdia z roku 2019 o parkovacích miestach“), s. 8 až 20]. Podľa tejto štúdie z 300 000 parkovacích miest, ktoré sú v Únii určené pre nákladné vozidlá, je iba približne 47 000 čiastočne chránených a iba 7 000 deklaruje certifikovanú úroveň bezpečnosti. Keďže priemerný dopyt po parkovacích miestach v noci sa odhaduje na takmer 400 000 miest, vyplýva z toho deficit približne 100 000 miest, pričom len veľmi málo existujúcich plôch okrem toho zaručuje vhodnú úroveň ochrany a bezpečnosti. Z tejto štúdie navyše vyplýva nerovnomerné rozloženie bezpečných a chránených parkovacích miest vo vzťahu k európskym tranzitným koridorom, keďže 7 000 certifikovaných parkovacích miest sa nachádza iba v niektorých členských štátoch. Okrem toho EHSV, ako aj viaceré členské štáty, upozornili na túto situáciu počas legislatívneho postupu.

451 Hoci sú otázky parkovacích plôch a vhodného ubytovania odlišné, úzko spolu súvisia v tom zmysle, že pre vodiča je vhodné iba ubytovanie, ktoré sa nachádza v blízkosti vhodnej a chránenej parkovacej plochy, ktorá môže zabezpečiť ochranu jeho nákladu. Obmedzený počet takýchto parkovacích plôch ešte viac znižuje počet potenciálnych ubytovaní, ktoré vodič môže využiť na čerpanie doby svojho týždenného odpočinku.

452 Bulharská republika tiež uvádza, že nedostatočnosť infraštruktúry preukazuje povinnosť Komisie podľa článku 1 bodu 7 nariadenia 2020/1054 predložiť Parlamentu a Rade správu o dostupnosti vhodných zariadení na odpočinok pre vodičov najneskôr do 31. decembra 2024. Rumunsko dodáva, že toto ustanovenie ukladá Komisii povinnosť uverejniť zoznam všetkých parkovacích plôch. Na tento účel však nebola do dnešného dňa vytvorená žiadna internetová stránka.

453 Rumunsko tvrdí aj to, že aby vodiči, ktorí sa nachádzajú na trasách bez bezpečných a chránených parkovacích plôch, dodržali článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, nemajú inú možnosť ako použiť nechránené plochy, na ktorých nechajú vozidlá počas doby svojho odpočinku čerpanej vo vhodnom ubytovacom zariadení bez dozoru, v dôsledku čoho sa vozidlo môže stať predmetom trestnej činnosti. Podľa Dohovoru o prepravnej zmluve v medzinárodnej cestnej doprave (CMR), podpísaného v Ženeve 19. mája 1956, pritom dopravca zodpovedá za úplnú alebo čiastočnú stratu alebo škodu, ku ktorej dôjde od okamihu prevzatia tovaru do okamihu dodania, ako aj za omeškanie s dodaním. Pri súčasnom stave európskej infraštruktúry teda legislatívne riešenie prijaté v tomto nariadení nezlepšuje pracovné podmienky vodičov, ale práve naopak môže mať za následok ich zvýšenú únavu a stres, ako aj riziká pre ich bezpečnosť, tovar a vozidlo. V rovnakom zmysle Bulharská republika tvrdí, že nedostatok chránených parkovacích plôch pre nákladné vozidlá v Únii zvyšuje riziko krádeží a dopravcom spôsobuje problémy s poistením.

454 Bulharská republika tiež dodáva, že nemožnosť dodržať zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle vystavuje vodičov a dopravné podniky riziku, že im budú uložené sankcie, ktoré v prípade dopravných podnikov môžu viesť k strate bezúhonnosti v zmysle článku 6 nariadenia č. 1071/2009, a teda im uzavrieť prístup na trh cestnej nákladnej dopravy v Únii. V tejto súvislosti je irelevantné, že zoznam najvážnejších porušení pravidiel Únie neobsahuje porušenie tohto zákazu.

455 V tejto súvislosti Rumunsko a Maďarsko odkazujú na nariadenie TEN-T, najmä na jeho článok 38 ods. 3 a článok 39 ods. 2 písm. c), ako aj na revidované usmernenia pre rozvoj transeurópskej dopravnej siete spomenuté v odôvodnení 19 nariadenia 2020/1054. Aj tieto ustanovenia preukazujú nedostatočnosť súčasného stavu európskej infraštruktúry.

456 Maďarsko okrem toho uvádza, že článok 8a ods. 3 a 4 nariadenia č. 561/2006, vložený článkom 1 bodom 7 nariadenia 2020/1054, obsahuje opakované výzvy na vytvorenie bezpečných a chránených parkovacích plôch. Opatrenia zamerané na vytvorenie takýchto plôch navyše môžu mať svoje účinky až v budúcnosti, pričom nebolo stanovené žiadne primerané prechodné obdobie a dotknutý zákaz je navyše absolútny. Bulharská republika napáda aj neexistenciu prechodného obdobia pre nadobudnutie účinnosti dotknutého ustanovenia.

457 Bulharská republika ďalej tvrdí, že členské štáty nemajú žiadnu povinnosť zabezpečiť, aspoň do určitého dátumu, dostatočné vhodné ubytovacie zariadenia, ako aj chránené a bezpečné parkovacie plochy. Členský štát tak môže mať tendenciu nerozširovať svoju infraštruktúru, aby tak obmedzil na svojom území poskytovanie dopravných služieb zahraničnými dopravcami.

458 Bulharská republika tiež tvrdí, že zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle so sebou prináša významné dodatočné náklady pre dopravné podniky, z ktorých väčšinu tvoria MSP, keďže tieto podniky sú povinné platiť za ubytovanie vhodné na čerpanie týždenného odpočinku ich vodičov v prípade, keď sa vodiči nachádzajú mimo miesta svojho bydliska. Z toho vyplývajú aj výdavky na prípadné zachádzky a cesty naprázdno motivované len snahou nájsť vhodné ubytovanie. Podľa štúdie KPMG, nazvanej „*The Bulgarian haulage sector – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*“ („Bulharské odvetvie nákladnej cestnej dopravy – Štúdia trhu: posúdenie vplyvu prvého balíka mobility“), uverejnenej 8. októbra 2019 (s. 37), sa výdavky, ktoré budú musieť bulharské dopravné podniky vynaložiť v dôsledku toho opatrenia, odhadujú na 143 miliónov eur. V rovnakom zmysle Rumunsko tvrdí, že toto opatrenie je zjavne nevhodné a nie je nevyhnutné vo vzťahu k cieľu, ktorým je zníženie administratívneho a finančného zaťaženia dopravných podnikov.

459 Bulharská republika navyše tvrdí, že výklad pojmu „vhodné ubytovacie zariadenie“ je zdrojom právnej neistoty, čo, ako priznáva samotná Komisia, vedie k aplikačným problémom. Rumunsko zase tvrdí, že rozdiely medzi členskými štátmi v sankciách za porušenie zákazu čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, zdôraznené v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 18), nariadenie 2020/1054 nevyriešilo, takže členské štáty budú naďalej uplatňovať rôzne sankcie, čím sa predĺži stav právnej neistoty pre dopravné podniky a vodičov. Legislatívne riešenie je tak nevhodné aj z tohto pohľadu, keďže je v rozpore s cieľom sledovaným nariadením 2020/1054, ktorým je zjednotiť výklad a uplatňovane pravidiel a zjednodušiť cezhraničné koherentné uplatňovanie sociálnej právnej úpravy.

460 Bulharská republika, Maďarsko a Rumunsko následne spochybňujú relevanciu rozsudku z 20. decembra 2017, Vaditrans (C-102/16, ďalej len „rozsudok Vaditrans“, EU:C:2017:1012). Konkrétne podľa Maďarska a Rumunska tento rozsudok nemá v prejednávaných veciach žiadny vplyv, pretože v súdnom konaní, v ktorom bol vyhlásený, nebol Súdnemu dvoru predložený žiaden údaj o zariadeniach na odpočinok dostupných v členských štátoch, a teda Súdny dvor takýto údaj ani nezohľadnil. Súdny dvor tak neskúmal otázku proporcionality a predovšetkým neposudzoval okolnosť, ktorá je relevantná pre uplatňovanie spornej právnej úpravy, a síce to, že zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle je často nemožné uplatniť v praxi z dôvodu nedostatočného počtu zariadení na odpočinok dostupných v členských štátoch. Súdny dvor odpovedal na otázku týkajúcu sa výkladu, zatiaľ čo v tomto prípade treba určiť, či s prihliadnutím na dostupné informácie normotvorca Únie správne vykonal svoju voľnú úvahu a rešpektoval požiadavku proporcionality.

461 Rumunsko tiež podotýka, že v nadväznosti na rozsudok Vaditrans sa nariadenie č. 561/2006 musí v každom prípade vykladať v tom zmysle, že zakazuje čerpanie doby pravidelného týždenného odpočinku v kabíne vozidla. Článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 však nielen zakotvuje tento zákaz, ale ho ďalej spresňuje. Bulharská republika tiež tvrdí, že toto nariadenie nielen vykonáva rozsudok Vaditrans, ale pridáva požiadavku, aby bola doba odpočinku čerpaná vo vhodnom, z rodového hľadiska primeranom ubytovacom zariadení s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami.

462 Bulharská republika a Rumunsko napokon tvrdia, že existujú vhodné alternatívne opatrenia, ktoré sú menej obmedzujúce. Tak po prvé podľa názoru, ktorý vyjadrila samotná Komisia v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 46), treba umožniť vodičom, aby čerpali svoj pravidelný alebo náhradný týždenný odpočinok vo vozidle pod podmienkou, že ide o slobodné rozhodnutie vodiča alebo že je to odôvodnené okolnosťami. Po druhé iným možným opatrením by bolo zavedenie výnimky v prípadoch, keď v okruhu určenom na základe lokalizácie vodiča chýbajú vhodné ubytovacie zariadenia. Po tretie iným možným prístupom, ktorý navrhol VR, by bolo neuplatňovať zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, ak je doba tohto odpočinku čerpaná na mieste, kde je postačujúca úroveň bezpečnosti a vhodné sociálne zariadenia a ak je kabína vodiča v súlade so špecifikáciami, ktoré stanoví výbor pre cestnú dopravu. Po štvrté by bolo možné zaviesť prechodné obdobie, na záver ktorého Komisia konštatuje dostatočnosť ubytovacích zariadení a chránených a bezpečných parkovacích plôch v celej Únii. Toto prechodné obdobie by mohla sprevádzať povinnosť členských štátov zaručiť, že podniknú kroky nevyhnutné na vytvorenie vhodnej infraštruktúry.

463 V druhom rade Rumunsko a Maďarsko spochybňujú preskúmanie proporcionality zákazu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle vykonané normotvorcom Únie.

464 Z informácií dostupných v čase prijatia článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 totiž vyplýva, že normotvorca Únie poznal súčasný nedostatočný stav európskej infraštruktúry. Posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 18) však opisuje deficit parkovacích plôch a vhodných ubytovacích zariadení ako faktor, ktorý podporuje prax čerpania doby odpočinku v kabíne vozidla. Toto posúdenie vplyvu dokonca spresňuje, že vzhľadom na túto situáciu majú vodiči lepšie podmienky na odpočinok v kabíne ako v prípade, ak využijú iné dostupné riešenia. Navyše rozsah tohto deficitu uviedla Komisia v štúdii z roku 2019 o parkovacích miestach. Okrem toho odseky 3 a 4 článku 8a nariadenia č. 561/2006, zmenené článkom 1 bodom 7 nariadenia 2020/1054, obsahujú opakované výzvy na vytvorenie bezpečných a chránených parkovacích plôch, čo preukazuje, že normotvorca Únie prijal napadnutú požiadavku s vedomím, že existuje nedostatočný počet parkovacích plôch vhodnej kvality.

465 Z toho vyplýva, že normotvorca Únie sa dopustil zjavného pochybenia, keď nezohľadnil skutočnosti podstatné pre prijatie dotknutého opatrenia a neposúdil relevantné dôkazy.

466 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

467 Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko vo svojej argumentácii spochybňujú súlad článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 so zásadou proporcionality. Keďže Rumunsko a Maďarsko okrem toho popierajú, že normotvorca Únie vôbec vykonal preskúmanie proporcionality tohto ustanovenia, treba preskúmať v prvom rade túto argumentáciu.

i) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 normotvorcom Únie

468 Nie je sporné, že normotvorca Únie mal pri prijímaní nariadenia 2020/1054 k dispozícii posúdenie vplyvu, ktoré sa týkalo okrem iného čerpania doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle. Posúdenie vplyvu – sociálna časť, ktoré sprevádzalo návrh nariadenia „o pracovnom čase“, totiž zdôraznilo protichodný výklad ustanovení nariadenia č. 561/2006 týkajúcich sa doby týždenného odpočinku orgánmi členských štátov, ako aj rozdielnosť vnútroštátnych právnych úprav a praxe čerpania tejto doby odpočinku vo vozidle (časť 1/2, s. 21, 23, 30, 31 a 34). Vzhľadom na výsledok prejudiciálneho konania, ktoré vtedy prebiehalo na Súdnom dvore vo veci C-102/16, Vaditrans, toto posúdenie vplyvu podrobne preskúmalo vplyv opatrenia objasňujúceho túto otázku (časť 1/2, s. 41, 42, 45, 47, 51, 55, 56, 61, 63, 64 a 70).

469 V tejto súvislosti článok 1 bod 5 písm. c) tohto návrhu upravoval vloženie odseku 8a do článku 8 nariadenia č. 561/2006, odseku, ktorý stanovoval, že doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku nemožno čerpať vo vozidle, ale musia sa čerpať vo vhodnom ubytovacom zariadení s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami, ktoré poskytne alebo zaplatí zamestnávateľ, alebo v mieste bydliska vodiča alebo na inom súkromnom mieste podľa jeho výberu.

470 Rumunsko a Maďarsko však vo svojej argumentácii vytýkajú normotvorcovi Únie, že keď do článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 zaviedol zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, nezohľadnil nedostatočnú infraštruktúru vhodného ubytovania a bezpečných a chránených parkovacích plôch v celej Únii, hoci tento údaj bol podľa týchto členských štátov podstatný pre preskúmanie proporcionality tohto zákazu.

471 Treba však uviesť, že normotvorca Únie bol plne informovaný o tomto nedostatku, keď prijal zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle. Ako totiž zdôrazňujú samotné Rumunsko a Maďarsko, uvedený nedostatok bol počas legislatívneho postupu jasne preukázaný tak v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 18, 23, 31 a 34), ako aj v štúdii z roku 2019 o parkovacích miestach.

472 Normotvorca Únie navyše túto okolnosť náležite zohľadnil pri prijatí článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054. Jednak totiž nezakázal čerpanie akejkoľvek doby odpočinku vo vozidle, keďže čerpanie prestávok, ako aj dôb denného odpočinku a dôb skráteného týždenného odpočinku vo vozidle zostáva povolené. Okrem toho sa v súlade s návrhom nariadenia „o pracovnom čase“, ktorý vypracovala Komisia na základe tohto posúdenia vplyvu domnieval, že nedostatok infraštruktúry ubytovania a parkovacích plôch nebol prekážkou zákazu čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle vzhľadom na existenciu alternatívnych miest, kde je vodič schopný čerpať tieto doby odpočinku, predovšetkým miesta jeho bydliska, ktoré je jedným z miest, do ktorého musí dopravný podnik umožniť vodičovi, ak si to želá, návrat v pravidelných intervaloch troch alebo štyroch týždňov v závislosti od prípadu v súlade s článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054.

473 Za týchto okolností nemožno normotvorcovi Únie vytýkať, že v plnom rozsahu nezohľadnil údaj podstatný pre preskúmanie proporcionality zákazu upraveného v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054.

474 V tejto súvislosti je irelevantné, že normotvorca Únie nevyvodil z rôznych údajov, ktoré mal k dispozícii, také závery, ku ktorým mal dospieť podľa Rumunska a Maďarska. V tejto súvislosti treba výhrady, v ktorých tieto členské štáty vytýkajú normotvorcovi Únie, že v rámci nariadenia 2020/1054 vhodným spôsobom nevyriešil nedostatok infraštruktúry ubytovania a parkovacích plôch, posúdiť pri preskúmaní samotného súladu článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásady proporcionality.

475 Treba teda zamietnuť tvrdenia Rumunska a Maďarska založené na tom, že normotvorca Únie nepreskúmal účinky vyplývajúce zo zákazu čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle.

ii) O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054

476 Článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 stanovoval, že ak sa tak vodič rozhodne, môžu sa doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku mimo základne čerpať vo vozidle, pokiaľ je vybavené vhodnými zariadeniami na spanie pre každého vodiča a vozidlo nie je v pohybe.

477 Článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nahradil od 20. augusta 2020 tento článok 8 ods. 8 a stanovil, že doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, teda doby odpočinku, ktoré neboli uvedené v tomto predchádzajúcom ustanovení, nemôžu vodiči čerpať vo vozidle, ale musia ich čerpať vo vhodnom, z rodového hľadiska primeranom ubytovacom zariadení s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami, pričom je spresnené, že všetky náklady na ubytovanie mimo vozidla hradí zamestnávateľ.

478 Cieľom sledovaným článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, so zreteľom na ktorý treba preskúmať proporcionalitu tohto ustanovenia, je, ako to vyplýva najmä z odôvodnení 1, 2, 6, 8, 13 a 36 tohto nariadenia, zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách v Únii tým, že zabezpečuje, aby títo vodiči mali na čerpanie doby svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku k dispozícii kvalitné ubytovacie zariadenie. Cieľom tohto ustanovenia je tak napraviť neexistenciu jasných pravidiel týkajúcich sa dôb týždenného odpočinku. Ako už bolo uvedené v bode 250 tohto rozsudku, tento cieľ zapadá do rámca všeobecnejšieho cieľa sledovaného uvedeným nariadením, ktorým je zabezpečiť spravodlivé podmienky na podnikanie medzi podnikmi cestnej dopravy pre vytvorenie bezpečného, efektívneho a sociálne zodpovedného odvetvia cestnej dopravy s cieľom zabezpečiť nediskrimináciu a prilákať kvalifikovaných pracovníkov.

479 Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, ktoré nespochybňujú legitimitu týchto jednotlivých cieľov, tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 sám osobe nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

480 S cieľom určiť, či taký zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, aký upravuje toto ustanovenie, rešpektuje zásadu proporcionality, treba preskúmať, či je toto opatrenie vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného uvedeným ustanovením, ktorým je zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách, či nejde zjavne nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa a či je primerané uvedenému cieľu.

– *O vhodnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie sledovaného cieľa*

481 Pokiaľ ide v prvom rade o vhodnosť článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie cieľa sledovaného týmto ustanovením, treba na úvod pripomenúť, že Súdny dvor v rozsudku Vaditrans, predovšetkým v jeho bodoch 31 až 33 a 48, v podstate rozhodol, že článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti tohto článku 1 bodu 6 písm. c), sa mal v záujme zachovania jeho potrebného účinku vykladať, aj so zreteľom na odsek 6 tohto článku 8, v tom zmysle, že zakazoval čerpanie dôb pravidelného týždenného odpočinku vo vozidle. Uvedený článok 8 ods. 8 totiž podľa svojho znenia výslovne umožňoval čerpať vo vozidle iba doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku a to ešte k tomu len za určitých podmienok.

482 Po tom, čo Súdny dvor uviedol, že takýto výklad potvrdzuje genéza tohto ustanovenia, ako aj kontext, v ktorom sa nachádza, zdôraznil, že tento výklad zjavne smeruje k dosiahnutiu cieľov nariadenia č. 561/2006 spočívajúcich v zlepšení pracovných podmienok vodičov a bezpečnosti na cestách (rozsudok Vaditrans, bod 43).

483 Súdny dvor totiž spresnil, že hoci sa konštrukcia vozidiel a kabín značne zlepšila, nič to nemení na skutočnosti, že kabína kamióna zrejme nie je miestom na odpočinok prispôsobeným na doby odpočinku dlhšie, než sú doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku a že vodiči by mali mať možnosť stráviť doby svojho pravidelného týždenného odpočinku na mieste, ktoré poskytuje zodpovedajúce a vhodné podmienky ubytovania (rozsudok Vaditrans, bod 44).

484 V tejto súvislosti Súdny dvor dodal, že ak by sa mal článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 vykladať v tom zmysle, že vodič môže čerpať doby pravidelného týždenného odpočinku vo svojom vozidle, znamenalo by to, že vodič by mohol čerpať všetky doby odpočinku v kabíne vozidla, teda na mieste, ktoré neposkytuje zodpovedajúce podmienky ubytovania, čo by nemohlo prispieť k dosiahnutiu cieľa spočívajúceho v zlepšení pracovných podmienok vodičov sledovaného týmto nariadením (rozsudok Vaditrans, bod 45).

485 Z toho vyplýva, že zákaz upravený v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, ktorý kodifikuje výklad podaný Súdnym dvorom v rozsudku Vaditrans, je vhodný na to, aby prispel k dosiahnutiu cieľa, ktorým je zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách.

486 Tvrdenia, ktoré uvádzajú Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, nemôžu spochybniť túto úvahu.

487 Po prvé, pokiaľ Bulharská republika a Rumunsko tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 obsahuje ďalšie podrobnosti vo vzťahu k článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 tak, ako ho vyložil Súdny dvor v rozsudu Vaditrans, treba uviesť, že Bulharská republika tvrdí iba to, že povinnosť čerpať dobu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku „vo vhodnom, z rodového hľadiska primeranom ubytovacom zariadení s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami“, upravená v tomto článku 1 bode 6 písm. c), je novou požiadavkou vyplývajúcou z prijatia nariadenia 2020/1054.

488 Takejto argumentácii však nemožno vyhovieť.

489 V prvom rade totiž Súdny dvor v bodoch 44 a 45 rozsudku Vaditrans výslovne zdôraznil, že článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054, sa mal vykladať v tom zmysle, že doba pravidelného týždenného odpočinku sa má čerpať v zodpovedajúcom a vhodnom ubytovaní, čo nevyhnutne vyžaduje, aby zariadenia na spanie a hygienické zariadenia na tomto mieste boli vhodné tak pre ženy, ako aj pre mužov. Navyše požiadavka „vhodného zariadenia na spanie pre každého vodiča“ sa už výslovne nachádzala v samotnom znení uvedeného ustanovenia.

490 Súdny dvor ďalej v bode 44 rozsudku Vaditrans rozhodol, že kabína kamióna nie je miestom odpočinku prispôsobeným na doby odpočinku dlhšie, než sú doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku uvedené v tomto poslednom uvedenom ustanovení, ktoré sa podľa článku 4 písm. g) a h) nariadenia č. 561/2006 týkajú dôb odpočinku v rozsahu, v závislosti od prípadu, od 3 do menej ako 45 hodín. Z toho nevyhnutne vyplýva, že doba týždenného odpočinku v trvaní najmenej 45 hodín, ktorá sa čerpá ako náhrada za predchádzajúcu dobu skráteného týždenného odpočinku, sa ani podľa článku 8 ods. 8 tohto nariadenia nemohla čerpať vo vozidle.

491 Napokon, keďže miesto na odpočinok prispôsobené na dlhšie doby odpočinku, takto spomínané Súdnym dvorom v bode 44 rozsudku Vaditrans, má v prípade pravidelného týždenného odpočinku nahradiť kabínu kamióna, ktorú má vodič v zásade k dispozícii na náklady zamestnávateľa, úplne logicky z toho vyplýva, že každé zodpovedajúce miesto na odpočinok nahrádzajúce kabínu kamióna musí dať rovnako k dispozícii zamestnávateľ.

492 V dôsledku toho treba uviesť, že okolnosť, že normotvorca Únie prijatím článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 kodifikoval výklad vyplývajúci z rozsudku Vaditrans, pričom ho v niektorých ohľadoch spresnil, môže potvrdzovať vhodnosť tohto ustanovenia na dosiahnutie sledovaného cieľa.

493 Po druhé na rozdiel od toho, čo tvrdia Maďarsko a Rumunsko, je rozsudok Vaditrans relevantný pre posúdenie proporcionality článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, keďže, ako bolo práve uvedené, z tohto rozsudku je zrejmé, že zákaz, aby vodič čerpal doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle nevyplýva z nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia, ale z článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054. V tejto súvislosti je irelevantné, že v rozsudku Vaditrans, vyhlásenom na základe článku 267 ZFEÚ, Súdny dvor neskúmal otázku proporcionality článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, pretože vnútroštátny súd v tejto veci nepodal návrh v tomto zmysle.

494 Ak sa totiž Maďarsko a Rumunsko domnievali, že predchádzajúce znenie článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 bolo neplatné alebo že platnosť tohto ustanovenia vyžadovala odlišný výklad, boli oprávnené v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie tvrdiť to v prejudiciálnom konaní vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok Vaditrans. Naproti tomu takáto argumentácia nemôže uspieť na podloženie žalobných dôvodov, v rámci ktorých sa navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054.

495 Po tretie, pokiaľ ide o argumentáciu, ktorú uvádza Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, a ktorá sa zakladá na nedostatku vhodného ubytovania a bezpečných a chránených parkovacích plôch na území Únie, treba na úvod pripomenúť, že ako bolo zdôraznené v bode 471 tohto rozsudku, na tento nedostatočný stav poukázala Komisia vo svojom posúdení vplyvu – sociálna časť, a neskôr v štúdii z roku 2019 o parkovacích miestach. Ani Parlament, ani Rada napokon nespochybňujú nedostatok bezpečných a chránených parkovacích plôch.

496 Cieľom nariadenia 2020/1054 je však zvýšiť sociálnu ochranu vodičov, zatiaľ čo zlepšenie dopravnej infraštruktúry a parkovania na cestách v Únii je v podstate predmetom iných legislatívnych aktov, ktoré majú iný právny základ.

497 Predovšetkým nariadenie TEN-T, prijaté na základe článku 172 ZFEÚ, ktoré vyžaduje schválenie dotknutého členského štátu pre usmernenia a projekty spoločného záujmu, ktoré sa týkajú jeho územia, vo svojom článku 39 ods. 2 písm. c) počíta s vybudovaním odpočívadiel na diaľniciach približne každých 100 km v súlade s potrebami spoločnosti, trhu a životného prostredia s cieľom poskytnúť komerčným používateľom ciest primeranú kapacitu parkovacích miest s primeranou úrovňou bezpečnosti a bezpečnostnej ochrany.

498 Navyše nie je sporné, že viaceré nástroje práva Únie upravujú možnosti spolufinancovania Úniou, ktoré majú urýchliť a podporiť výstavbu vhodnej parkovacej infraštruktúry. Ide tak najmä o nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1316/2013 z 11. decembra 2013 o zriadení Nástroja na prepájanie Európy, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 913/2010 a zrušujú sa nariadenia (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010 (Ú. v. EÚ L 348, 2013, s. 129), ako aj delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2016/1649 z 8. júla 2016, ktorým sa dopĺňa nariadenie č. 1316/2013 (Ú. v. EÚ L 247, 2016, s. 1), ktoré stanovuje priority financovania v odvetví dopravy na účely viacročných a ročných pracovných programov.

499 Vhodnosť zákazu formulovaného v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 však nemožno preskúmať s prihliadnutím na cieľ, ktorý toto opatrenie nesleduje.

500 Naproti tomu treba overiť, či, ako to tvrdia Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle nemožno považovať za opatrenie vhodné na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v zlepšení pracovných podmienok vodičov vzhľadom na nedostatok vhodného ubytovania, ako aj bezpečných a chránených parkovacích plôch. Podľa týchto členských štátov totiž tento nedostatok neprimerane sťažuje, ak nie znemožňuje, dodržiavanie tohto zákazu, takže hrozí zmarenie tohto cieľa zvýšením únavy a stresu vodičov.

501 V tejto súvislosti je pravda, že možnosť dodržiavať pravidlá týkajúce sa dôb odpočinku upravené nariadením č. 561/2006 môže vo všeobecnosti závisieť okrem iného od dostupnosti vhodného ubytovania a parkovacích plôch [pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2023, Komisia/Dánsko (Maximálna doba parkovania), C-167/22, EU:C:2023:1020, bod 45].

502 Pokiaľ však ide na jednej strane o vplyv údajného nedostatku vhodného ubytovania na vhodnosť článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie cieľa sociálnej ochrany, ktorý sleduje, treba najprv zdôrazniť, že ako už bolo uvedené v bode 472 tohto rozsudku, toto ustanovenie nezakazuje vodičom čerpať vo vozidle akúkoľvek dobu odpočinku, ale vzťahuje sa výlučne na doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Zákaz, ktorý toto ustanovenie upravuje, sa preto netýka ani prestávok, ani dôb denného odpočinku a dôb skráteného týždenného odpočinku.

503 Ďalej treba uviesť, že tieto doby odpočinku, ktoré článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 zakazuje vodičom čerpať vo vozidle sú práve tie, na čerpanie ktorých sú dopravné podniky v súlade s článkom 1 bodom 6 písm. d) tohto nariadenia povinné organizovať prácu vodičov tak, aby sa títo vodiči mohli vrátiť, v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne, do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska, aby tam začali alebo strávili dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

504 Na rozdiel od toho, čo predpokladajú Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, tak čerpanie dôb pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku systematicky nevyžaduje prístup k inému ubytovaniu než je miesto bydliska vodičov. Ako vyplýva z odôvodnenia 13 nariadenia 2020/1054, iba ak vodiči nečerpajú dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v mieste svojho bydliska, ako na to majú právo, musia mať v súlade s požiadavkou stanovenou v článku 1 bode 6 písm. c) tohto nariadenia na čerpanie týchto dôb odpočinku k dispozícii kvalitné a z rodového hľadiska primerané ubytovanie. Z toho vyplýva, že toto ustanovenie vykladané v spojení s článkom 1 bodom 6 písm. d) uvedeného nariadenia, môže v skutočnosti napraviť, aspoň čiastočne, nedostatok vhodných ubytovacích zariadení, na ktorý poukázala Komisia vo svojom posúdení vplyvu – sociálna časť.

505 Napokon je pravda, že v odôvodnení 15 nariadenia 2020/1054 sa uvádza, že vodiči môžu čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vhodnom ubytovacom zariadení, ktoré sa „môže“ nachádzať vedľa parkovacej plochy. Zároveň však platí, že ak sa vodiči rozhodnú nevrátiť sa do jedného z dvoch miest špecifikovaných v článku 1 bode 6 písm. d) tohto nariadenia, aby tam čerpali túto dobu odpočinku, nie sú, na rozdiel od toho, čo tvrdia Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, nijako povinní vybrať si takéto ubytovanie vedľa parkovacej plochy. Hoci totiž článok 1 bod 6 písm. c) uvedeného nariadenia vyžaduje, aby vodiči čerpali uvedenú dobu odpočinku v „primeranom ubytovacom zariadení“, nevyžaduje, aby sa toto zariadenie nachádzalo vedľa parkovacej plochy. V tejto súvislosti nemožno od vodiča rozumne očakávať, že strávi dobu svojho týždenného odpočinku v trvaní najmenej 45 hodín v blízkosti takejto parkovacej plochy. Žiadny z týchto členských štátov však netvrdí, že nedostatok infraštruktúry, ktorý identifikovala Komisia vo svojom posúdení vplyvu – sociálna časť, sa týka ubytovacích zariadení, ktoré nie sú vedľa parkovacích plôch a že tieto ubytovacie zariadenia nie sú vhodné.

506 Pokiaľ ide na druhej strane o vplyv údajného nedostatku vhodných parkovacích plôch na vhodnosť článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie cieľa sociálnej ochrany, ktorý sleduje, treba najprv zdôrazniť, že toto ustanovenie neukladá žiadnu povinnosť v súvislosti s miestom na zaparkovanie vozidla. Nič tak nenúti vodiča, aby počas čerpania doby svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku nechal svoje vozidlo na parkovacej ploche vyhradenej pre nákladné vozidlá.

507 Ďalej, ako správne zdôraznila Rada, zrušenie zákazu pre vodičov čerpať doby svojho pravidelného alebo náhradného odpočinku vo vozidle by nemohlo napraviť nedostatok bezpečných a chránených parkovacích plôch, na ktorý poukázalo posúdenie vplyvu – sociálna časť, pretože v každom prípade je počas obdobia zodpovedajúceho čerpaniu tejto doby odpočinku naďalej potrebné miesto na zaparkovanie. Navyše, pretože takéto zrušenie by znižovalo možnosť, že vodiči budú čerpať uvedené doby odpočinku v mieste ich bydliska po tom, čo svoje vozidlo zaparkovali v operačnom centre zamestnávateľa, mohlo by dokonca prispieť k zhoršeniu nedostatočného stavu, ktorý vytýkali Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, keďže v takomto prípade by vodiči obsadili viac bezpečných a chránených parkovacích plôch, ktoré sú k dispozícii.

508 Napokon, pokiaľ ide o údajné riziko krádeže nákladu, ktoré sťažuje možnosť jeho poistenia, treba zdôrazniť, že v súlade s článkom 4 písm. f) až h) nariadenia č. 561/2006 musia vodiči slobodne nakladať s dobou svojho odpočinku, či už ide o denný alebo týždenný odpočinok, takže v čase, keď čerpajú dobu svojho odpočinku, nemôžu zodpovedať za dohľad nad nákladom.

509 V každom prípade toto riziko nevyplýva z osobitného opatrenia zakazujúceho čerpanie pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, zavedeného článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, ale všeobecnejšie z nedostatku bezpečných a chránených parkovacích plôch, pričom však treba pripomenúť, že vodiči sú oprávnení čerpať všetky ostatné doby svojho odpočinku v zaparkovanom vozidle.

510 Hoci je teda pravda, že podľa štúdie z roku 2019 o parkovacích miestach majú krádeže nákladu v Únii za následok stratu viac ako 8,2 miliardy eur, z tejto štúdie nie je zrejmé, že táto strata vyplýva konkrétne z krádeží spáchaných počas toho, ako vodiči čerpajú dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, ktorú zakazoval čerpať vo vozidle už článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení predchádzajúcom nadobudnutiu účinnosti nariadenia 2020/1054.

511 Za týchto okolností sa nemožno domnievať, že zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle je opatrením nevhodným na dosiahnutie cieľa, ktorým je zlepšenie pracovných podmienok a bezpečnosti vodičov na cestách z dôvodu, že nadobudnutie jeho účinnosti nebolo podmienené vybudovaním vhodnej infraštruktúry v oblasti ubytovania a parkovacích plôch.

512 Navyše treba uviesť, že normotvorca Únie článkom 1 bodom 7 nariadenia 2020/1054 vložil do nariadenia č. 561/2006 článok 8a, ktorý, ako vyplýva z odôvodnení 15, 17 a 18 nariadenia 2020/1054, obsahuje osobitné ustanovenia, ktoré majú podporiť rozvoj vysokokvalitných parkovacích plôch vypracovaním minimálnych noriem, ako aj zlepšenie dostupnosti informácií o voľných zariadeniach na odpočinok. Takéto zlepšenia však musia zamestnávateľovi uľahčiť plánovanie činností vodiča, aby sa tento vodič mohol dostať na parkovaciu plochu zodpovedajúcu tomu, čo tento zamestnávateľ považuje za vhodné pre prepravovaný tovar.

513 Predovšetkým totiž článok 8a nariadenia č. 561/2006, zavedený článkom 1 bodom 7 nariadenia 2020/1054, v odseku 2 zveruje Komisii právomoc vypracovať normy, v ktorých sa poskytnú ďalšie podrobnosti týkajúce sa úrovne služieb a bezpečnosti parkovacích plôch, najmä pokiaľ ide o z rodového hľadiska primerané hygienické zariadenia, ako aj postupov certifikácie. Navyše v odseku 1 ten istý článok 8a ukladá Komisii povinnosť zabezpečiť, aby mali vodiči ľahký prístup k informáciám o bezpečných a chránených parkovacích plochách, ako aj povinnosť uverejniť na pravidelne aktualizovanej oficiálnej internetovej stránke zoznam certifikovaných parkovacích plôch.

514 Hoci skutočnosť uvádzaná Rumunskom, že Komisia neuverejnila tento zoznam, by prípadne mohla predstavovať nesplnenie jej povinnosti, naproti tomu nemôže nijako preukazovať, že normotvorca Únie prijatím článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 prijal opatrenie, ktoré je nevhodné na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje.

515 Ďalej treba uviesť, že v súlade s článkom 8a ods. 4 nariadenia č. 561/2006 je Komisia povinná predložiť do 31. decembra 2024 Parlamentu a Rade správu o dostupnosti vhodných zariadení na odpočinok pre vodičov a chránených parkovacích zariadení, ako aj o vytváraní certifikovaných bezpečných a chránených parkovacích plôch.

516 Napokon, článok 8a ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 561/2006 opakuje, že v súlade s článkom 39 ods. 2 písm. c) nariadenia TEN-T sú členské štáty povinné podporovať vytváranie parkovacích miest pre komerčných používateľov ciest, pričom odôvodnenie 19 nariadenia

2020/1054 navyše pripomína význam, ktorý má dostupnosť dostatočných príležitostí spolufinancovania Úniou s cieľom urýchliť a podporiť výstavbu primeranej parkovacej infraštruktúry.

517 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Bulharská republika, tieto povinnosti ani zďaleka nepreukazujú nevhodnosť článku 1 bodu 6 písm. c) tohto nariadenia na dosiahnutie sledovaného cieľa, ale práve naopak z nich vyplýva, že normotvorca Únie vníma otázku nedostatku parkovacích plôch.

518 Pokiaľ ide ďalej o tvrdenie Bulharskej republiky, podľa ktorého bez lehoty stanovenej členským štátom na zabezpečenie vhodnej štruktúry by niektoré z nich mohli mať tendenciu nerozširovať svoju infraštruktúru, aby tak obmedzili na svojom území poskytovanie služieb dopravnými podnikmi usadenými v iných členských štátoch, toto tvrdenie treba bez akéhokoľvek dôkazu, ktorý by mohol podložiť jeho dôvodnosť, zamietnuť ako špekulatívne.

519 Zo všetkých predchádzajúcich úvah tak vyplýva, že skutočnosť, že na území Únie je nedostatok vhodného ubytovania, ako aj bezpečných a chránených parkovacích plôch, nemôže preukazovať, že zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, zavedený článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, je nevhodný na dosiahnutie cieľa, ktorý toto nariadenie sleduje.

520 Po štvrté, pokiaľ ide o argumentáciu Bulharskej republiky a Rumunska týkajúcu sa údajnej právnej neistoty sprevádzajúcej výklad a uplatňovanie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, treba uviesť, že normotvorca Únie chcel týmto ustanovením zabezpečiť jednotné uplatňovanie zákazu čerpať doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle a zodpovedajúcej povinnosti čerpať ich vo vhodnom ubytovacom zariadení. Článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054 totiž mohol viesť k neistote vzhľadom na rozdiely vo výklade a uplatňovaní tohto ustanovenia príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, na ktoré poukázalo posúdenie vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 5, 18 a 23).

521 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Bulharská republika, však výraz „vhodné, z rodového hľadiska primerané ubytovacie zariadenie s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami“, nachádzajúci sa v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, nie je nejednoznačný. Skutočnosť, že tento výraz je dostatočne flexibilný na to, aby zahŕňal relatívne širokú škálu ubytovaní, v ktorých vodič môže čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku, ani zďaleka nespochybňuje vhodnosť tohto ustanovenia na dosiahnutie ním sledovaného cieľa, ale môže ju práve naopak posilniť, ako to správne tvrdil Parlament. V tejto súvislosti je tvrdenie Bulharskej republiky, podľa ktorého členské štáty pravdepodobne príjmu protichodné výklady uvedeného ustanovenia, špekulatívne a preto musí byť iba z tohto dôvodu zamietnuté.

522 Pokiaľ ide o riziko rozdielnosti sankcií upravených vnútroštátnymi právnymi predpismi v prípade porušenia dotknutého zákazu, na ktoré poukazuje Rumunsko, je pravda, že nariadenie 2020/1054 neharmonizovalo úpravu sankcií členských štátov v tejto oblasti. Toto riziko je však značne obmedzené povinnosťou, ktorú majú členské štáty podľa článku 19 ods. 1 nariadenia č. 561/2006 v znení vyplývajúcom z článku 1 bodu 16 nariadenia 2020/1054, upraviť sankcie, ktoré sú účinné a primerané závažnosti porušení, ako aj odrádzajúce a nediskriminačné, ako je zdôraznené aj v odôvodnení 23 tohto nariadenia, pričom navyše žiadne porušenie nemôže byť predmetom viac

ako jednej sankcie alebo konania. Nemožno sa teda domnievať, že riziko rozdielnosti sankcií spôsobuje nevhodnosť článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje.

– *O nevyhnutnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054*

523 Pokiaľ ide v druhom rade o nevyhnutnosť článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 a konkrétnejšie o argumentáciu týkajúcu sa existencie údajne menej obmedzujúcich opatrení ako je opatrenie prijaté v tomto ustanovení, treba poznamenať, že Bulharská republika uvádza iba rad opatrení, z ktorých o väčšine sa diskutovalo počas legislatívneho postupu, pričom ich však normotvorca Únie na záver tohto postupu neprijal v konečnej verzii prijatého legislatívneho aktu.

524 Opatrenia, o ktorých uvažuje tento členský štát, ktoré majú spoločné to, že nejakým spôsobom povoľujú čerpanie doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, pričom ponechávajú slobodný výber vodičom, však nemusia umožňovať dosiahnuť cieľ sledovaný normotvorcom Únie, ktorým je zlepšenie pracovných podmienok a bezpečnosti vodičov na cestách, pretože v prípade ich zavedenia môžu viesť k tomu, že vodiči budú pravidelne čerpať celú dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle. Ako totiž už bolo uvedené v bode 174 tohto rozsudku, keďže vodič je slabou stranou v pracovnoprávnom vzťahu so svojim zamestnávateľom, takéto opatrenia by znamenali riziko, že výber vodiča nebude úplne slobodný a že tento vodič môže byť vystavený nátlaku, aby urobil výber, ktorý sa hodí záujmom zamestnávateľa. Zavedenie výnimiek by takisto znamenalo riziko, že vodiči budú čerpať dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku na nevhodnom mieste, čo by malo za následok zhoršenie ich sociálnej ochrany.

525 Navyše, hoci Komisia v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 44 až 47) uvažovala o možnosti umožniť vodičom čerpať doby ich pravidelného týždenného odpočinku vo vozidle pod podmienkou, že pôjde o ich slobodné rozhodnutie alebo to bude odôvodnené okolnosťami, ako zdôraznila Bulharská republika, v tom istom posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 49) spresnila, že táto možnosť môže predovšetkým vzhľadom na problém overiť slobodu výberu vodičov viesť k nárastu úmyselného zneužívania v tom zmysle, že tieto doby odpočinku budú zámerne a systematicky čerpané vo vozidle.

526 Pokiaľ ide v tejto súvislosti o argumentáciu Bulharskej republiky, Rumunska a Maďarska, založenú na pohodlnosti vozidiel, je pravda, že Komisia vo svojom posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 18), dokončenom pred vyhlásením rozsudku Vaditrans uviedla, že vozidlá často ponúkajú lepšie podmienky ubytovania ako iné dostupné možnosti.

527 Na jednej strane však Komisia v tom istom posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 73 až 75) po zvážení výhod a nevýhod rôznych zvažovaných možností dospela k záveru, že zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle bol najvhodnejšou možnosťou na zníženie stresu a únavy vodičov, takže upravila takýto zákaz v článku 1 bode 5 písm. c) návrhu nariadenia „o pracovnom čase“.

528 Na druhej strane sa normotvorca Únie pri výkone širokej miery svojej voľnej úvahy mohol rovnako ako Súdny dvor v bode 45 rozsudku Vaditrans domnievať, že dosahovanie cieľa, ktorým je zlepšenie pracovných podmienok vodičov, vylučuje, aby bolo možné v kabíne vozidla čerpať celú dobu odpočinku, keďže toto miesto neposkytuje podmienky ubytovania prispôsobené na čerpanie dlhších dôb odpočinku.

529 Pokiaľ ide o opatrenie uvádzané Bulharskou republikou, Rumunskom a Maďarskom, ktoré spočíva v zavedení prechodného obdobia s cieľom odložiť nadobudnutie účinnosti zákazu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, toto opatrenie zjavne nemôže predstavovať menej obmedzujúcu alternatívu. Takýto zákaz už bol totiž účinný v čase prijatia nariadenia 2020/1054, pretože, ako je zrejmé z bodov 30, 31 a 48 rozsudku Vaditrans, vyplýva z článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054. Za týchto okolností by zavedenie takéhoto prechodného obdobia obmedzovalo časovú pôsobnosť tohto rozsudku, hoci to Súdny dvor nepovažoval za potrebné.

– *O primeranosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054*

530 Pokiaľ ide v treťom rade o primeranosť zákazu formulovaného v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, na úvod treba pripomenúť význam, ktorý má podľa preambuly Zmluvy o FEÚ „základný cieľ“ neustáleho zlepšovania životných a pracovných podmienok, ktorý je normotvorca Únie povinný podľa článkov 9 a 90 ZFEÚ v plnej miere zobrať do úvahy pri výkone svojich právomocí v oblasti spoločnej dopravnej politiky. Ako však Súdny dvor v podstate uviedol v rozsudku Vaditrans (body 44 a 45), kabína kamióna neposkytuje podmienky ubytovania prispôsobené na obdobia odpočinku dlhšie, než sú doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku. Vodiči tak nemôžu v takejto kabíne tráviť doby pravidelného a náhradného týždenného odpočinku, inak by bol narušený cieľ zlepšenia ich pracovných podmienok.

531 Ďalej treba uviesť, že rovnako ako článok 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006, ktorý mení, ani článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nezakazuje vodičom čerpať vo vozidle každú dobu odpočinku, ako bolo pripomenuté v bodoch 472 a 502 tohto rozsudku, ale bráni iba tomu, aby tam čerpali doby svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Vodiči sú tak naďalej oprávnení čerpať vo vozidle všetky svoje prestávky, ako aj doby denného odpočinku a doby skráteného týždenného odpočinku.

532 Navyše v súlade s článkom 8 ods. 6 prvým pododsekom písm. b) nariadenia č. 561/2006 v znení vyplývajúcom z článku 1 bodu 6 písm. a) nariadenia 2020/1054, doby pravidelného týždenného odpočinku možno čerpať, ako to umožňoval už článok 8 ods. 6 prvý pododsek druhá zarážka nariadenia č. 561/2006 v znení predchádzajúcom nadobudnutiu účinnosti nariadenia 2020/1054, iba každé dva týždne, čo môže ešte viac obmedzovať pôsobnosť zákazu tráviť doby pravidelného týždenného odpočinku v kabíne kamióna.

533 Napokon článkom 1 bodom 6 písm. a) nariadenia 2020/1054 normotvorca Únie vložil do článku 8 ods. 6 nariadenia č. 561/2006 tretí pododsek, ktorý teraz ako výnimku zo všeobecného pravidla upraveného v prvom pododseku tohto článku 8 ods. 6 umožňuje vodičovi vykonávajúcemu medzinárodnú nákladnú prepravu za dodržania určitých podmienok čerpať mimo členského štátu, v ktorom je usadený jeho zamestnávateľ, dve doby skráteného týždenného odpočinku, ktoré možno čerpať vo vozidle, pričom sa na ne nevzťahuje zákaz uvedený v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054. Zavedením takejto možnosti, ktorá bola vylúčená článkom 8 ods. 6 nariadenia č. 561/2006 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054, tak chcel normotvorca Únie ponúknuť väčšiu flexibilitu vodičom, ktorí jazdia na dlhé vzdialenosti tým, že im počas troch po sebe idúcich týždňov umožní čerpať všetky doby ich odpočinku vo vozidle.

534 Za týchto okolností sa nemožno domnievať, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 spôsobuje ťažkosti, ktoré sú zjavne neprimerané cieľu sledovanému týmto ustanovením.

535 Žiadne z tvrdení, ktoré uvádzajú Bulharská republika, Rumunsko a Maďarsko, nemôže spochybniť tieto úvahy.

536 Po prvé, pokiaľ ide o argumentáciu založenú na významných dodatočných nákladoch, ktoré by malo za následok uplatňovanie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 pre dopravné podniky, predovšetkým pre MSP, stačí pripomenúť, že zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle nevyplýva z nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia, ale, ako to v podstate vyslovil Súdny dvor v bodoch 30, 31 a 48 rozsudku Vaditrans, z článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení predchádzajúcom nadobudnutiu účinnosti nariadenia 2020/1054. Článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 teda nemôže byť sám osebe zdrojom významných dodatočných nákladov.

537 Okrem toho, hoci je pravda, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 teraz výslovne ukladá zamestnávateľovi povinnosť hradiť všetky náklady spojené s čerpaním doby odpočinku mimo vozidla, zároveň platí, ako to vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 64), že mnohí zamestnávatelia už hradili takéto náklady pred nadobudnutím účinnosti tohto nariadenia. Navyše táto úhrada nákladov sa vyžaduje iba vtedy, keď si vodič vyberie tak, ako je na to oprávnený, že nevyužije možnosť, ktorú mu musí zabezpečiť jeho zamestnávateľ v súlade s článkom 1 bodom 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, vrátiť sa každé tri alebo štyri týždne v závislosti od prípadu do operačného centra tohto zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska, aby tam začal alebo strávil dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku. Napokon touto povinnosťou úhrady nákladov nie je dotknuté právo dopravného podniku vybrať v tomto poslednom prípade ubytovanie alebo typ ubytovania, ktorého náklady uhradí, pokiaľ toto ubytovanie spĺňa požiadavky vyplývajúce z uvedeného ustanovenia.

538 Za týchto okolností sa zdá, že odhad vyplývajúci zo štúdie KPMG týkajúcej sa Bulharska, uvedenej v bode 458 tohto rozsudku, podľa ktorého náklady, ktoré budú musieť vynakladať bulharskí dopravcovia v dôsledku opatrenia uvedeného v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, dosahujú 143 miliónov eur, nemožno považovať za presvedčivý, pretože sa zakladá na nesprávnom predpoklade, podľa ktorého toto ustanovenie stanovuje nový zákaz a ukladá vodičom povinnosť systematicky čerpať doby odpočinku mimo miesta ich bydliska tak, že svoje vozidlo zaparkujú na bezpečných a chránených plochách.

539 Po druhé, pokiaľ ide o argumentáciu týkajúcu sa rizika sankcií a straty bezúhonnosti dopravného podniku v zmysle článku 6 nariadenia č. 1071/2009, Bulharská republika nemôže tvrdiť, že preukázala neprimeranosť článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 špekuláciami o frekvencii správania porušujúceho zákaz upravený v tomto ustanovení. V tejto súvislosti tento členský štát okrem toho nesprávne tvrdí, že tento zákaz nie je možné dodržiavať na základe nesprávneho predpokladu uvedeného v bode 505 tohto rozsudku, podľa ktorého uvedené ustanovenie ukladá vodičom povinnosť čerpať dobu ich pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v ubytovacích zariadeniach, ktoré sa nachádzajú vedľa parkovacej plochy.

540 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba uviesť, že zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, upravený v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, zjavne nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa sledovaného týmto zákazom.

541 Treba teda zamietnuť štvrtý žalobný dôvod, ktorý uvádza Bulharská republika, prvú časť prvého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Rumunsko a jediný žalobný dôvod, ktorý uvádza Maďarsko, ako nedôvodné.

b) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie

1) Argumentácia účastníkov konania

542 Bulharská republika v rámci druhej časti svojho piateho žalobného dôvodu a Rumunsko v rámci prvej časti svojho tretieho žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady zákazu diskriminácie upravenej v článku 18 ZFEÚ. Bulharská republika uvádza aj porušenie článkov 20 a 21 Charty, zásady rovnosti členských štátov zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, ako aj článku 95 ods. 1 ZFEÚ „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“.

543 Podľa týchto dvoch členských štátov zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle porušuje zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie tak na úkor dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ako aj vodičov zamestnaných týmito podnikmi. Dodržiavanie tohto zákazu je totiž oveľa jednoduchšie pre dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie a ich vodičov ako pre dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie a ich vodičov. Navyše v rámci toho istého členského štátu dotknutý zákaz diskriminuje medzi miestnymi vodičmi a vodičmi z iných členských štátov. Vnútroštátni vodiči, ktorí zabezpečujú dopravu v ich vlastnom členskom štáte, nie sú dotknutí neexistenciou vhodných ubytovacích zariadení a chránených a bezpečných parkovacích plôch, pretože sa môžu ubytovať doma a svoje nákladné vozidlá zaparkovať v operačnom centre zamestnávateľa. To neplatí pre vodičov zamestnaných dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ktorí vykonávajú medzinárodnú dopravu a ktorí sú vzhľadom na neexistenciu vhodných ubytovacích zariadení a chránených a bezpečných parkovacích plôch nútení nerešpektovať uvedený zákaz, čím sa zvyšujú náklady dopravných podnikov, z ktorých väčšinu tvoria MSP.

544 [Opravené uznesením z 19. decembra 2024] V tejto súvislosti Rumunsko dodáva, že skutočnosť, že členské štáty budujú parkovaciu a ubytovaciu infraštruktúru rozdielne a že sa medzi sebou líšia aj podľa toho, či sa nachádzajú na okraji Únie alebo v blízkosti centra cestnej dopravy Únie, má za následok, že zásah normotvorcu Únie je o to neprimeranejší. Keďže v tranzitných členských štátoch je nedostatočne rozvinutá sieť parkovacích plôch, povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 ovplyvňuje hlavne dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie.

545 Rumunsko sa navyše domnieva, že vyhodnotenie účinkov ustanovení nariadenia 2020/1054 na dopravný trh nemožno vykonať bez zohľadnenia nariadenia 2020/1055 a smernice 2020/1057, ktoré sú tiež súčasťou „Balíka mobility“. Celkové posúdenie tohto balíka opatrení tak preukazuje, že právna úprava prijatá normotvorcom Únie má so zreteľom na konkrétnu možnosť poskytovať dopravné služby v Únii diskriminačnú povahu na úkor dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie. Vzhľadom na to, že napadnuté opatrenia „Balíka mobility“ vyžadujú veľké náklady a ukladajú nákladné povinnosti, ktoré sa dotknú predovšetkým dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji

Únie, bude totiž konkurencieschopnosť týchto podnikov fakticky nulová. Sociálnu ochranu vodičov nemožno zaručiť bez vhodných opatrení na podporu výkonu slobodného poskytovania služieb dopravnými podnikmi.

546 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia sú nedôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

547 Na úvod treba z rovnakých dôvodov, ako sú uvedené v bode 307 tohto rozsudku, zamietnuť ako neprípustné tvrdenie Bulharskej republiky týkajúce sa porušenia článku 95 ods. 1 ZFEÚ, keďže tento členský štát uvádza toto porušenie iba „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“ bez predloženia konkrétnej argumentácie v tejto súvislosti.

548 Po tomto spresnení treba uviesť, že pokiaľ ide o dôvodnosť prejednávaných žalobných dôvodov a tvrdení, nie je sporné, že v tomto prípade sa pravidlo uvedené v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, ktoré ukladá dopravným podnikom, aby na svoje náklady zabezpečili, aby ich vodiči nečerpali doby svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, ale v ubytovacom zariadení primeranom z rodového hľadiska s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami, uplatňuje bez rozdielu na všetkých dotknutých zamestnávateľov, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadení, na všetkých dotknutých vodičov, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť a členský štát ich bydliska, ako aj na všetky členské štáty, takže neobsahuje priamu diskrimináciu zakázanú právom Únie.

549 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 308 až 310 tohto rozsudku teda treba preskúmať, či prostredníctvom článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 normotvorca Únie neodôvodnene uplatnil rovnaké pravidlo na rôzne situácie, s prihliadnutím najmä na cieľ, ktorý sleduje toto ustanovenie, čo by preto predstavovalo nepriamu diskrimináciu zakázanú právom Únie, pretože, ako to v podstate tvrdia žalujúce členské štáty, toto ustanovenie môže mať z povahy veci väčší vplyv na dopravné podniky usadené v členských štátoch, ktoré sa podľa nich nachádzajú na „okraji Únie“, na vodičov zamestnaných týmito podnikmi a na túto skupinu členských štátov.

550 V tejto súvislosti, ako bolo uvedené v bode 478 tohto rozsudku, má článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť vodičov na cestách v Únii tým, že zabezpečuje, aby mali na čerpanie doby svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku k dispozícii kvalitné ubytovanie, s cieľom chrániť predovšetkým, ako to vyplýva z odôvodnení 8 a 13 tohto nariadenia, vodičov vykonávajúcich diaľkovú medzinárodnú dopravu, ktorí trávia dlhé obdobia mimo miesta svojho bydliska.

551 Treba však uviesť, že všetci vodiči zamestnaní v Únii sa nachádzajú v porovnateľnej situácii, pokiaľ ide o ich právo na čerpanie doby pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v kvalitnom ubytovaní. Všetci títo vodiči, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť a členský štát, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ, totiž musia byť schopní čerpať túto dobu odpočinku v ubytovaní, ktoré im môže zabezpečiť dobré pracovné podmienky a zaručiť bezpečnosť na cestách.

552 Pokiaľ ide v prvom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi vodičmi vykonávajúcimi medzinárodnú dopravu zamestnanými v určitých členských štátoch a vodičmi vykonávajúcimi vnútroštátnu dopravu zamestnanými v členskom štáte nachádzajúcom sa v „centre Únie“, ktorú tvrdí Bulharská republika a Rumunsko, samozrejme nemožno vylúčiť, že článok 1 bod 6 písm. c)

nariadenia 2020/1054 môže mať väčší vplyv na vodičov vykonávajúcich medzinárodnú dopravu do členských štátov, ktoré sú geograficky vzdialené od členského štátu, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ, pretože pre týchto vodičov môže byť ťažšie ako pre miestnych alebo vnútroštátnych vodičov čerpať dobu ich pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku v mieste ich bydliska a sú tak viac vystavení vplyvu súčasného nedostatku vhodnej ubytovacej a parkovacej infraštruktúry.

553 Tento rôzny vplyv na vodičov vykonávajúcich medzinárodnú dopravu však vyplýva z odlišnej povahy dopravnej činnosti vykonávanej týmito vodičmi, ktorá sa prejavuje aj v ustanoveniach článku 91 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ. Činnosti medzinárodnej dopravy možno totiž viac ako činnosti vnútroštátnej dopravy vykonávať na vzdialenosti ďaleko od miesta bydliska vodičov a miesta, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ.

554 Ako to v tejto súvislosti uviedol generálny advokát v bode 433 svojich návrhov, umožniť v súlade s názorom Bulharskej republiky a Rumunska vodičom vykonávajúcim medzinárodnú dopravu, aby čerpali dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, ktoré nie je miestom prispôsobeným na trávenie takých dlhých období odpočinku, by znamenalo ešte vyššiu mieru diskriminácie vo vzťahu k vnútroštátnym vodičom, ktorí môžu jednoduchšie čerpať dobu tohto odpočinku v mieste svojho bydliska.

555 Pokiaľ ide v druhom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi na jednej strane dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa na „okraji Únie“, ktoré vykonávajú medzinárodnú dopravu, ako aj vodičmi, ktorých zamestnávajú, a na druhej strane dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa „v centre Únie“, ktoré vykonávajú takúto dopravu, ako aj vodičmi, ktorých zamestnávajú, na ktorú sa odvoláva Bulharská republika a Rumunsko, je pravda, ako vyplýva z bodu 552 tohto rozsudku, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 môže mať väčší vplyv na dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, ktoré si zvolili ekonomický prevádzkový model, v ktorom poskytujú podstatnú časť svojich služieb, ak nie všetky, príjemcom usadeným v členských štátoch vzdialených od členského štátu, v ktorom sú tieto podniky usadené, a ktorých vodiči preto vykonávajú svoje dopravné činnosti ďaleko od miesta svojho bydliska.

556 Ako však už bolo uvedené v bode 321 tohto rozsudku, normotvorca Únie je vzhľadom na významné zmeny vnútorného trhu oprávnený prispôsobiť legislatívny akt, aby obnovil rovnováhu prítomných záujmov s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu vodičov zmenou podmienok, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb ich zamestnávateľov a zaručiť spravodlivú hospodársku súťaž.

557 Ako bolo uvedené v bode 322 tohto rozsudku, ustanovenie práva Únie nemožno považovať za samo osebe odporujúce zásadám rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie iba z dôvodu, že má rôzne dôsledky pre určité hospodárske subjekty, keď je táto situácia dôsledkom rôznych prevádzkových podmienok, v ktorých sa tieto subjekty nachádzajú najmä vzhľadom na ich geografickú polohu, a nie dôsledkom právnej nerovnosti vlastnej napadnutému ustanoveniu.

558 V tomto prípade chcel normotvorca Únie, ako už bolo uvedené v bode 282 tohto rozsudku, zabezpečiť novú rovnováhu medzi na jednej strane záujmom vodičov na lepších pracovných podmienkach, a na druhej strane záujmom zamestnávateľov na výkone ich dopravných činností za spravodlivých podmienok na podnikanie, aby tak bolo odvetvie dopravy bezpečné, efektívne a sociálne zodpovedné.

559 Za týchto okolností zákaz uvedený v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 ani zďaleka nevytvára nespravodlivé podmienky hospodárskej súťaže pre dopravné podniky, ale má práve naopak, ako vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 17, 18 a 23), napraviť nerovnosť zaobchádzania, ktorá mohla predtým, vzhľadom na rôzne výklady a uplatňovanie článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, vyplynúť z uplatňovania rôznorodých vnútroštátnych režimov sankcií v členských štátoch. Normotvorca Únie totiž kodifikoval výklad tohto článku 8 ods. 8 vyvodený Súdnym dvorom v rozsudku Vaditrans práve preto, aby prostredníctvom jasnejšieho harmonizačného pravidla zabezpečil jednotné uplatňovanie zákazu čerpať dobu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle.

560 Ako správne zdôraznila Rada, práve vodiči, ktorých zamestnávatelia poskytujú podstatnú časť svojich prepravných služieb príjemcom usadeným v členských štátoch vzdialených od členského štátu, v ktorom sú usadení títo zamestnávatelia, a ktorí teda vykonávajú svoje dopravné činnosti ďaleko od miesta svojho bydliska, najviac potrebujú ochranu vyplývajúcu z harmonizačného pravidla upraveného v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, čo v každom prípade umožňuje preukázať objektívnosť a vhodnosť kritérií, na ktorých normotvorca Únie založil svoj výber pri dosahovaní cieľa spočívajúceho v zlepšení pracovných podmienok, ktorý toto ustanovenie sleduje.

561 Navyše, ako bolo uvedené v bode 533 tohto rozsudku, aby zabezpečil náležitú rovnováhu medzi rôznymi prítomnými záujmami a pritom dosiahol sledovaný cieľ sociálnej ochrany, normotvorca Únie článkom 1 bodom 6 písm. a) nariadenia 2020/1054 zmenil článok 8 ods. 6 nariadenia č. 561/2006, aby ako výnimku a pri dodržaní určitých podmienok umožnil vodičovi vykonávajúcemu medzinárodnú nákladnú dopravu čerpať mimo členského štátu, v ktorom je usadený jeho zamestnávateľ, dve doby skráteného týždenného odpočinku, ktoré možno čerpať vo vozidle.

562 Článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 má okrem toho práve zmierniť ťažkosti uvedené v bode 552 tohto rozsudku tým, že zamestnávateľom ukladá povinnosť organizovať prácu vodičov tak, aby sa mohli, ak si to želajú, vrátiť v závislosti od prípadu každé tri alebo štyri týždne do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska.

563 Pokiaľ ide v treťom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi členskými štátmi v rozpore so zásadou ich rovnosti pred Zmluvami, zakotvenou v článku 4 ods. 2 ZEÚ, na ktorú sa odvoláva Bulharská republika, výhrady tohto členského štátu treba zamietnuť. Aj keby totiž niektoré členské štáty boli článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nepriamo dotknuté viac ako iné, a to bez ohľadu na to, že sa uplatňuje bez rozdielu, akt Únie, ktorý má zjednotiť normy členských štátov, nemožno v súlade s judikatúrou Súdneho dvora pripomenutou v bode 332 tohto rozsudku považovať za diskriminačný, pokiaľ sa uplatňuje rovnako na všetky členské štáty, pretože takýto harmonizačný akt má v závislosti od predchádzajúceho stavu jednotlivých vnútroštátnych právnych úprav a praxe nevyhnutne rôzne účinky.

564 Za týchto okolností sa nemožno domnievať, že normotvorca Únie v rozpore s judikatúrou pripomenutou v bodoch 313 a 314 tohto rozsudku, prekročil medze svojej širokej voľnej úvahy, keď prijal článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 pri výkone právomocí, ktoré mu zveruje Zmluva o FEÚ s cieľom zlepšiť pracovné podmienky a bezpečnosť všetkých vodičov na cestách v Únii ako celku.

565 Napokon, pokiaľ chce Rumunsko svojimi tvrdeniami založenými na porušení zásady rovnosti zaobchádzania vytýkať neproporcionálny vplyv článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 na dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na „okraji Únie“, týka sa jeho argumentácia porušenia zásady proporcionality, čo tento členský štát sám zdôrazňuje. Musí byť preto zamietnutá z rovnakých dôvodov, ako boli uvedené v bodoch 481 až 540 tohto rozsudku.

566 Ako je zrejmé už z bodu 333 tohto rozsudku, tieto úvahy nemôže spochybniť tvrdenie Rumunska o celkovom diskriminačnom účinku, ktorý vyplýva zo všetkých ustanovení „Balíka mobility“, ktoré sú predmetom žalôb podaných týmto členským štátom vo veciach C-546/20 až 548/20. Rumunsko totiž vo veci C-546/20 nepreukázalo, že z článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 vyplýva diskriminácia. Navyše výhrady tohto členského štátu týkajúce sa nariadenia 2020/1055 a smernice 2020/1057 treba preskúmať pri preskúmaní žalobných dôvodov a tvrdení, ktoré uvádza na podporu svojich žalôb vo veciach C-547/20 a C-548/20 na podloženie svojich návrhov na zrušenie týchto aktov Únie v celom rozsahu alebo čiastočne.

567 V dôsledku toho treba zamietnuť druhú časť piateho žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika, ako čiastočne neprípustnú a čiastočne nedôvodnú, ako aj prvú časť tretieho žalobného dôvodu, ktorý uvádza Rumunsko, ako nedôvodnú.

c) O porušení ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb

1) Argumentácia účastníkov konania

568 Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu založeného na porušení zásady proporcionality tvrdí, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 nerešpektuje ani ustanovenia práva Únie v oblasti slobodného poskytovania dopravných služieb na vnútornom trhu. Uplatňovanie zákazu pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle totiž povedie k obmedzeniu tejto slobody v zmysle článku 58 ods. 1 ZFEÚ, pretože prepravné trasy sa budú na neurčitý čas obmedzovať na cesty, ktoré možno vykonať v čase, ktorý nenúti vodiča, aby čerpal dobu týždenného odpočinku, alebo určovať v závislosti od existencie bezpečných a chránených parkovacích plôch. Vzhľadom na toto obmedzenie toto opatrenie podľa Rumunska spôsobí rozdrobenie vnútorného trhu, ktoré bude mať za následok krok späť pri dosahovaní cieľa trvalo udržateľného rozvoja tohto trhu, ktorý upravuje článok 3 ZEÚ, čo je rovnako jeden z cieľov definovaných Komisiou v jej posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 39).

569 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

570 Treba pripomenúť, že ako vyplýva z bodov 352 až 358 tohto rozsudku, na slobodné poskytovanie dopravných služieb sa v súlade s článkom 58 ods. 1 ZFEÚ nevzťahuje všeobecná úprava zavedená v článku 56 ZFEÚ, ale osobitná úprava, v rámci ktorej majú dopravné podniky právo na slobodné poskytovanie služieb výlučne v rozsahu, v akom im toto právo bolo priznané prostredníctvom opatrení sekundárneho práva prijatých normotvorcom Únie, rovnako ako nariadenie 2020/1054, na základe ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa spoločnej dopravnej politiky, predovšetkým na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ.

571 Keďže jediným účelom článku 58 ods. 1 ZFEÚ je teda vylúčiť slobodné poskytovanie dopravných služieb z pôsobnosti všeobecných ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb a podriadiť ho osobitným ustanoveniam nachádzajúcim sa v hlave VI tretej časti tejto Zmluvy, normotvorca Únie nemohol, na rozdiel od toho, čo tvrdí Rumunsko, porušiť tento článok 58 ods. 1 iba preto, že v súlade s týmto ustanovením prijal na základe týchto osobitných ustanovení spoločné pravidlá, ktoré sa uplatňujú na odvetvie dopravy.

572 V každom prípade, pokiaľ Rumunsko vytýka normotvorcovi Únie, že článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 urobil krok späť v procese liberalizácie dosiahnutom nariadením č. 561/2006, je jeho argumentácia neopodstatnená. Ako totiž bolo uvedené najmä v bode 493 tohto rozsudku, zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle nevyplýva z nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia, ale z článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti tohto článku 1 bodu 6 písm. c) tak, ako ho vyložil Súdny dvor v rozsudku Vaditrans.

573 Navyše treba zdôrazniť, že v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 266 tohto rozsudku, ak už legislatívny akt koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorca Únie je oprávnený prispôsobiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené v preambule, článku 9 a článku 151 prvom odseku ZFEÚ, najmä zlepšenie pracovných podmienok a záruku primeranej sociálnej ochrany. Normotvorca Únie totiž môže v takejto situácii riadne splniť svoju úlohu zabezpečiť ochranu týchto všeobecných záujmov a týchto prierezových cieľov len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám alebo vývoju.

574 Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo naznačuje Rumunsko, samotná skutočnosť, že niektoré dopravné podniky možno budú musieť prispôsobiť svoje prepravné trasy, aby zlepšili pracovné podmienky a sociálnu ochranu vodičov v súlade s cieľom sledovaným článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, nemožno v nijakom prípade považovať za krok späť pri zavádzaní spoločnej dopravnej politiky, predstavujúci porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

575 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné tvrdenia týkajúce sa porušenia ustanovení Zmluvy o FEÚ v oblasti slobodného poskytovania služieb, ktoré uvádza Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu.

d) O porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

576 Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu založeného na porušení zásady proporcionality tvrdí aj to, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 vážne poškodzuje záujmy dopravných podnikov a vodičov v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ.

577 Po prvé, pokiaľ ide o dopravné podniky, ktoré majú vo všeobecnosti postavenie MSP, náklady, ktoré im spôsobí článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, značne prevyšujú náklady spojené s poskytnutím ubytovania pre vodičov. Tieto náklady musia totiž zabezpečiť aj zmeny trás v závislosti od dostupnosti vhodných ubytovacích zariadení a parkovacích plôch, zvýšenie poistného v dôsledku nárastu rizika spojeného s bezpečnosťou prepravovaného tovaru, a potrebu

vodičov cestovať navyše, aby našli vhodnú parkovaciu plochu a následne sa dostali na ubytovanie, ktoré môže byť vzhľadom na situáciu opísanú v štúdii z roku 2019 o parkovacích miestach značne vzdialené. Okrem toho dopravné podniky utrpia pokles svojich príjmov, keďže nedostatok infraštruktúry má vplyv na konkrétnu možnosť plánovať dlhšie cesty a vykonávať úplne bezpečne dopravu na niektorých trasách.

578 Po druhé, pokiaľ ide o vodičov, dôsledky, ktoré utrpia dopravné podniky vzhľadom na zákaz čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, upravený v článku 1 bode 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, povedú k strate zamestnania a k potrebe presťahovať sa do členských štátov nachádzajúcich sa v centre Únie. Toto ustanovenie má okrem toho vzhľadom na chýbajúcu infraštruktúru za následok zvýšenú únavu a stres vodičov.

579 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

580 Pokiaľ ide v prvom rade o argumentáciu Rumunska, podľa ktorej článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 môže viesť k strate zamestnania a k presťahovaniu sa vodičov do členských štátov nachádzajúcich sa v „centre Únie“ v rozpore s požiadavkami upravenými v článku 91 ods. 2 ZFEÚ, ktorý ukladá normotvorcovi Únie pri prijímaní opatrení, ktoré sú súčasťou spoločnej dopravnej politiky, povinnosť zohľadniť prípady, v ktorých by ich uplatňovanie mohlo závažne ovplyvniť životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení, treba uviesť, že takáto argumentácia sa zdá byť bez akéhokoľvek konkrétneho dôkazu, ktorý by mohol podložiť jej dôvodnosť, špekulatívna.

581 Za týchto okolností nemôže táto argumentácia predovšetkým spochybniť zistenia urobené Komisiou v jej posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 61), podľa ktorých by opatrenia týkajúce sa pracovného času a týždenného odpočinku mali mať pozitívny vplyv na atraktivitu povolania vodiča, a teda na ponuku na trhu práce.

582 V každom prípade, ako vyplýva už z bodov 404 a 405, ako aj 573 a 574 tohto rozsudku, samotnú skutočnosť, že niektoré dopravné podniky môžu znášať vyššie náklady pre zvýšenie sociálnej ochrany zaručenej vodičom článkom 1 bodom 6 písm. c) nariadenia 2020/1054, nemožno v žiadnom prípade považovať za porušenie požiadaviek vyplývajúcich z článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

583 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu Rumunska, podľa ktorej článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 spôsobí dopravným podnikom významné dodatočné náklady v rozpore s požiadavkami uvedenými v článku 94 ZFEÚ, stačí uviesť, že toto ustanovenie, ktoré ukladá normotvorcovi Únie povinnosť prihliadať na hospodársku situáciu dopravcov pri prijímaní opatrenia „v oblasti cien a podmienok dopravy“, je v tomto prípade irelevantné, keďže tento článok 1 bod 6 písm. c) neupravuje ceny ani podmienky prepravy tovaru alebo cestujúcich, ale určuje podmienky, za ktorých vodiči čerpajú dobu svojho pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku.

584 V každom prípade, ako už bolo zdôraznené v bode 536 tohto rozsudku, toto ustanovenie nemôže byť príčinou dodatočných nákladov pre dopravné podniky, pretože, ako je zrejmé z bodov 30, 31 a 48 rozsudku Vaditrans, iba kodifikuje existujúce právo vyplývajúce z článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054.

585 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné tvrdenia týkajúce sa porušenia článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ, ktoré uvádza Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu založeného na porušení zásady proporcionality.

586 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, musia byť žaloby, ktoré podali Bulharská republika (vec C-543/20), Rumunsko (vec C-546/20) a Maďarsko (vec C-551/20) zamietnuté v rozsahu, v akom sa v nich navrhuje zrušenie článku 1 bodu 6 písm. c) nariadenia 2020/1054.

4. O článku 2 bode 2 nariadenia 2020/1054

587 Maďarsko na podloženie žalobných návrhov (vec C-551/20) na zrušenie článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054 uvádza tri žalobné dôvody založené na porušení, po prvé zásady proporcionality, po druhé zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, ako aj po tretie článku 151 druhého odseku ZFEÚ.

a) Úvodné pripomienky

588 Na účely preskúmania týchto žalobných dôvodov treba pripomenúť, že podľa článku 3 ods. 4 nariadenia č. 165/2014, vykladaného v spojení s článkom 6 tretím odsekom vykonávacieho nariadenia 2016/799, mali byť novozaregistrované vozidlá prevádzkované v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom ich registrácie, vybavené inteligentným tachografom, upraveným v článkoch 8 až 11 nariadenia č. 165/2014, v lehote pätnástich rokov odo dňa nadobudnutia účinnosti podrobných ustanovení týkajúcich sa týchto tachografov prvej generácie, stanovených v prílohe IC tohto vykonávacieho nariadenia, teda v lehote pätnástich rokov od 15. júna 2019. Z toho vyplýva, že termín na inštaláciu uvedených tachografov bol stanovený na 15. júna 2034.

589 [Opravené uznesením z 12. marca 2025] Bodom 2 a bodom 8 písm. a) článku 2 nariadenia 2020/1054, ktorými sa mení článok 3 ods. 4 a článok 11 prvý odsek nariadenia č. 165/2014, vytvoril normotvorca Únie systém postupného zavádzania tachografov V2 počas prechodného obdobia. Začiatok tohto prechodného obdobia tak závisí odo dňa nadobudnutia účinnosti špecifikácií týkajúcich sa týchto tachografov stanovených Komisiou vo vykonávacom nariadení 2021/1228, ktoré nadobudlo účinnosť 19. augusta 2021. Okrem toho dĺžka uvedeného prechodného obdobia závisí od typu tachografu, ktorým je vozidlo už vybavené.

590 [Opravené uznesením z 12. marca 2025] V tejto súvislosti platí, že kým vozidlá vybavené analógovým alebo digitálnym tachografom musia byť vybavené tachografom V2 najneskôr do troch rokov od konca roka, v ktorom nadobudli účinnosť tieto špecifikácie, teda najneskôr 31. decembra 2024, vozidlá vybavené tachografom prvej generácie musia byť vybavené tachografom V2 najneskôr do štyroch rokov od nadobudnutia účinnosti uvedených špecifikácií, teda najneskôr 19. augusta 2025.

591 Z toho vyplýva, že normotvorca Únie posunul termín na inštaláciu tachografov V2 v závislosti od prípadu o deväť a pol roka alebo o deväť rokov.

592 S prihliadnutím na tieto úvodné úvahy treba preskúmať žalobné dôvody, ktoré uvádza Maďarsko.

b) O existencii zjavne nesprávneho posúdenia a porušenia zásady proporcionality

1) Argumentácia účastníkov konania

593 Maďarsko v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdí, že normotvorca Únie prijatím článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054 porušil zásadu proporcionality a dopustil sa zjavne nesprávneho posúdenia tým, že nevyhodnotil ekonomické dôsledky výrazného posunutia termínu na inštaláciu tachografov V2.

594 Keďže toto ustanovenie sa nenachádza v návrhu nariadenia „o pracovnom čase“, nebolo v tejto súvislosti vykonané žiadne posúdenie vplyvu. Zmena termínu na inštaláciu tachografov V2 bola zavedená do konečného znenia nariadenia 2020/1054 v nadväznosti na dohodu uzavretú medzi Parlamentom a Radou bez toho, aby tieto inštitúcie vykonali posúdenie vplyvu. Od posúdenia vplyvu pritom možno upustiť iba vtedy, ak má normotvorca Únie k dispozícii dostatok informácií, ktoré mu umožňujú posúdiť proporcionalitu prijatého opatrenia. Maďarsko však nevie o existencii takých informácií, ani o posúdení, ktoré by vykonal tento normotvorca. Hoci dve štúdie uskutočnené v priebehu februára a marca 2018 preskúmali náklady na splnenie povinnosti týkajúcej sa tejto novej technológie, výslovne sa nezaoberali otázkou, či sú tieto náklady primerané, aj keď druhá z týchto štúdií spomenula možnosť nepomeru.

595 Z toho tiež vyplýva, že normotvorca Únie nerešpektoval medziinštitucionálnu dohodu. Pretože je totiž článok 2 bod 2 nariadenia 2020/1054 „zásadným pozmeňujúcim návrhom“ návrhu Komisie v zmysle bodu 15 tejto dohody, bolo dôvodné vykonať doplňujúce posúdenie vplyvu alebo poveriť jeho vykonaním Komisiu v súlade s bodom 16 uvedenej dohody. V tejto súvislosti Maďarsko zdôrazňuje, že keď inštitúcie Únie zavedú pravidlá, ktorými si samé obmedzia svoju voľnú úvahu, sú povinné dodržiavať orientačné pravidlá, ktoré si samé stanovili.

596 Parlament a Rada sa domnievajú, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

597 Prejednávaným žalobným dôvodom Maďarsko v podstate vytýka normotvorcovi Únie, že nepreskúmal proporcionalitu článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054, keď posunul termín na inštaláciu tachografov V2 bez predchádzajúceho vykonania posúdenia vplyvu a bez toho, aby mal k dispozícii informácie, ktoré by mu umožňovali posúdiť proporcionalitu tohto opatrenia.

598 V tejto súvislosti treba uviesť, že ako vyplýva z odôvodnenia 27 tohto nariadenia, normotvorca Únie sa domnieval, že nákladová efektivita kontrol uplatňovania sociálnych pravidiel, rýchlosť vývoja nových technológií, digitalizácia v celom hospodárstve Únie a potreba vytvoriť rovnaké podmienky hospodárskej súťaže pre podniky v odvetví medzinárodnej cestnej dopravy, si vyžadovali skrátenie prechodného obdobia na inštaláciu inteligentných tachografov v zaregistrovaných vozidlách, keďže tieto inteligentné tachografy majú prispieť k zjednodušeniu kontrol, a teda k uľahčeniu práce vnútroštátnych orgánov.

599 Nie je však sporné, že takýmto posunutím termínu na inštaláciu inteligentných tachografov, ktoré v rámci legislatívneho postupu navrhli EHSV a VR, sa nezaoberalo posúdenie vplyvu – sociálna časť a Komisia teda o ňom neuvažovala vo svojom návrhu nariadenia „o pracovnom čase“.

Predovšetkým *ex post* hodnotenie sociálnej právnej úpravy, spomenuté v odôvodnení 4 nariadenia 2020/1054, na základe ktorého bolo vykonané toto posúdenie vplyvu, sa netýkalo nariadenia č. 165/2014.

600 Z judikatúry pripomenutej v bodoch 220 až 226 tohto rozsudku však vyplýva, že na účely posúdenia proporcionality opatrenia, ktoré prijíma, môže normotvorca Únie zohľadniť nielen posúdenie vplyvu, ale aj akýkoľvek iný zdroj informácií.

601 Za týchto okolností treba preskúmať, či v tomto prípade Parlament a Rada mali v čase prijatia článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054 na základe iných zdrojov informácií, než je posúdenie vplyvu – sociálna časť, k dispozícii informácie dostatočné na posúdenie proporcionality posunutia termínu na inštaláciu tachografov V2.

602 V tejto súvislosti z informácií predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že Parlament uverejnil vo februári 2018 záverečnú správu štúdie [EPRS, „*Retrofitting smart tachographs by 2020: Costs and benefits*“ („Dodatočná montáž inteligentných tachografov do roku 2020: Náklady a prínosy“), 2. február 2018], ktorej predmetom bolo posúdenie nákladov a prínosov vyplývajúcich z krátkodobého hľadiska z inštalácie inteligentného tachografu do nákladných vozidiel v medzinárodnej doprave. Nie je sporné, že táto štúdia obsahovala okrem iného podrobnú analýzu nákladov/prínosov, ktorá dospela k záveru, že prínosy, ktoré má z dlhodobého hľadiska dodatočná montáž inteligentných tachografov, ktorú možno vykonať až po roku 2020, prevažujú nad rôznymi nákladmi, ktoré z krátkodobého hľadiska vynaložia hlavné hospodárske subjekty vykonávajúce činnosť na dopravnom trhu.

603 Navyše nie je sporné ani to, že aj Komisia uverejnila v marci 2018 záverečnú správu inej štúdie [Generálne riaditeľstvo pre mobilitu a dopravu, „*Study regarding measures fostering the implementation of the smart tachograph*“ („Štúdia týkajúca sa opatrení na podporu zavedenia inteligentného tachografu“), záverečná správa, marec 2018] týkajúcu sa opatrení na podporu zavedenia inteligentného tachografu. Nie je sporné, že táto štúdia mala preskúmať rôzne strategické možnosti na urýchlenie zavedenia inteligentných tachografov počas obdobia rokov 2023 – 2027, a pritom vyhodnotiť ekonomické vplyvy, sociálne vplyvy, ako aj vplyvy na bezpečnosť cestnej premávky a vnútorný trh vyplývajúce z prijatia politických rozhodnutí vyžadujúcich zosúladenie vozidiel zaregistrovaných pred júnom 2019 s právnymi predpismi, a to s cieľom určiť najvhodnejšiu možnosť. Uvedená štúdia obsahovala aj podrobnú analýzu nákladov/prínosov týchto vplyvov na dopravné podniky a vnútroštátne orgány.

604 Z obsahu týchto dvoch štúdií jasne vyplýva, že obsahovali základné údaje týkajúce sa nákladov spojených s posunutím termínu na inštaláciu tachografov V2, čo Maďarsko napokon výslovne uznalo vo svojej replike.

605 Z toho vyplýva, že keď normotvorca Únie následne prijal nariadenie 2020/1054 upravujúce toto opatrenie, mal k dispozícii dostatočné informácie, ktoré mu umožňovali vyhodnotiť jeho vplyv na situáciu medzinárodných dopravcov a tak odôvodniť jeho rozhodnutie posunúť tento termín v rámci výkonu širokej miery voľnej úvahy, ktorá mu patrí.

606 Tieto úvahy nespochybňuje okolnosť, ktorú uvádza Maďarsko, že tieto dve štúdie konkrétne nepreskúmali, či také opatrenie, ako je posunutie termínu na inštaláciu tachografov V2, bolo v súlade so zásadou proporcionality.

607 Uvedené štúdie totiž obsahovali relevantné objektívne informácie týkajúce sa nákladov posunutia tohto termínu, ktoré umožňovali normotvorcovi Únie posúdiť ekonomické dôsledky vyplývajúce z tohto posunutia pre dotknuté subjekty, pričom treba spresniť, že ako vyplýva z judikatúry pripomenutej v bodoch 222 a 223 tohto rozsudku, ako aj z bodu 12 medziinštitucionálnej dohody, bolo iba jeho úlohou zvážiť pri výkone širokej miery voľnej úvahy, ktorú má v tejto súvislosti, rôzne prítomné záujmy.

608 Navyše v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 220 tohto rozsudku, forma, v ktorej sú zaznamenané základné údaje zohľadnené na účely prijatia opatrenia, nie je podstatná. Nemožno teda vyžadovať, aby tieto základné údaje boli uvedené v kontexte posúdenia proporcionality.

609 Treba teda zamietnuť ako nedôvodný prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Maďarsko.

c) O porušení zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery

1) Argumentácia účastníkov konania

610 Maďarsko v rámci svojho druhého žalobného dôvodu tvrdí, že posunutie termínu na inštaláciu tachografov V2 predstavuje porušenie legitímnych očakávaní hospodárskych subjektov, a teda zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery. Podľa článku 3 ods. 4 nariadenia č. 165/2014 si totiž mohli hospodárske subjekty oprávnene myslieť, že odo dňa prijatia pravidiel na vykonanie tohto ustanovenia majú lehotu pätnástich rokov na splnenie svojich povinností týkajúcich sa inštalácie inteligentných tachografov. Hospodárske subjekty tak nielen jednoducho dôverovali v to, že bude zachovaná existujúca situácia. Normotvorca Únie totiž pri výkone svojej voľnej úvahy sám stanovil lehotu, na ktorej mohli založiť svoje ekonomické rozhodnutia. V Maďarsku sa vzhľadom na predčasné termíny povinnosť inštalácie tachografov V2 týka 60 % vozového parku pri jednotkových nákladoch odhadovaných na 2 000 eur.

611 Keďže normotvorca Únie prijal nariadenie 2020/1054 až 15. júla 2020, až od tohto okamihu mohol byť s istotou známy nový dátum na splnenie povinnosti zosúladiť vozidlá s právnymi predpismi. V dôsledku toho iba tento dátum môže označovať začiatok obdobia, ktoré majú hospodárske subjekty k dispozícii na to, aby sa prispôsobili, a nie dátum uverejnenia štúdií, ktoré po prvýkrát skúmali túto otázku. Aj keby hospodárske subjekty vedeli o týchto štúdiách, nemohli s istotou vedieť, aké riešenie sa prijme.

612 Hoci je pravda, že vozidlá používané v medzinárodnej doprave sa obnovujú každé tri až päť rokov, štúdia z marca 2018, uvedená v bode 603 tohto rozsudku, sama uvádza, že vymenené vozidlá sú predané novým majiteľom na trhu ojazdených vozidiel. Nie je teda vylúčené, že podnik vykonávajúci medzinárodnú dopravu kúpi ojazdené vozidlo alebo nevymení svoje vozidlá vo vyššie uvedenom intervale. Vysoký počet MSP pôsobiacich na trhu medzinárodnej dopravy môže totiž disponovať dosť obmedzenými finančnými zdrojmi.

613 Žiadny z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu uvedených v odôvodnení 27 nariadenia 2020/1054 neodôvodňuje zmenu termínov na zavedenie tachografov V2. Pokiaľ ide po prvé o nákladovú efektivitu kontroly uplatňovania sociálnych pravidiel, táto v skutočnosti nebola počas legislatívneho postupu preskúmaná. Po druhé rýchlosť vývoja nových technológií a digitalizácia v celom hospodárstve nepredstavujú naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré by mohli odôvodniť porušenie legitímnej dôvery hospodárskych subjektov. Navyše vývoj tachografov V2 ešte nie je ukončený a dátum ich uvedenia na trh nie je známy. Pokiaľ ide po tretie

o potrebu vytvoriť rovnaké podmienky hospodárskej súťaže medzi dopravnými podnikmi, je ťažko pochopiteľné, prečo sa táto povinnosť nevzťahuje na podniky vykonávajúce medzinárodnú dopravu, ktoré sú usadené v tretích krajinách. Európska dohoda o práci osádok vozidiel v medzinárodnej cestnej doprave (ďalej len „dohoda AETR“) totiž v súčasnosti upravuje povinnosť inštalácie digitálneho tachografu.

614 Parlament a Rada sa domnievajú, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

615 Ako bolo pripomenuté v bode 162 tohto rozsudku, zásada právnej istoty nezahŕňa povinnosť zachovať právny poriadok nezmenený v priebehu času, keďže normotvorca Únie je v rámci svojej voľnej úvahy naďalej oprávnený zmeniť existujúcu legislatívnu situáciu.

616 Pokiaľ ide o zásadu ochrany legitímnej dôvery, treba pripomenúť, že právo odvolávať sa na túto zásadu patrí ako logický dôsledok zásady právnej istoty každému jednotlivcovi nachádzajúcemu sa v situácii, v ktorej správny orgán Únie u neho vyvolal odôvodnené očakávania. Uisteniami, ktoré môžu vyvolať takéto očakávania sú bez ohľadu na formu, akou boli oznámené, informácie, ktoré sú presné, zhodujú sa, neviažu sa na splnenie žiadnej podmienky a pochádzajú z oprávnených a dôveryhodných zdrojov. Naopak, nikto sa nemôže odvolávať na porušenie tejto zásady, pokiaľ neexistujú presné uistenia, ktoré mu poskytol správny orgán. Rovnako, ak je pozorný a obozretný hospodársky subjekt schopný predvídať prijatie opatrenia Únie, ktoré sa môže dotknúť jeho záujmov, nemôže sa odvolávať na túto zásadu, keď je toto opatrenie prijaté (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 153, ako aj citovaná judikatúra).

617 Súdny dvor už okrem toho rozhodol, že hospodársky subjekt nemôže legitímne očakávať, že normotvorca Únie neurobí vôbec žiadnu zmenu existujúcej situácie, ale môže spochybniť len spôsob vykonania takejto zmeny (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 47 a citovanú judikatúru).

618 Navyše podľa ustálenej judikatúry nemožno pôsobnosť zásady ochrany legitímnej dôvery rozšíriť do tej miery, aby vo všeobecnosti bránila uplatneniu novej právnej úpravy na budúce účinky situácií, ktoré vznikli za účinnosti predchádzajúcej právnej úpravy [rozsudok z 8. septembra 2022, Ministerstvo životního prostředí (Papagáje druhu Ara hyacintová), C-659/20, EU:C:2022:642, bod 69 a citovaná judikatúra], a to najmä v oblastiach, ktorých cieľ si vyžaduje neustále prispôsobovanie sa zmenám hospodárskej situácie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. mája 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, bod 29 a citovanú judikatúru).

619 Vzhľadom na túto judikatúru treba najprv zdôrazniť, že samotná skutočnosť, že článok 3 ods. 4 a článok 11 prvý odsek nariadenia č. 165/2014 v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1054, upravovali iný dátum inštalácie inteligentných tachografov než bol napokon zavedený článkom 2 bodom 2 a článkom 2 bodom 8 písm. a) nariadenia 2020/1054, nemôže stačiť na preukázanie porušenia právnej istoty alebo legitímnej dôvery a predovšetkým porušenia presných uistení, ktoré mohli vyvolať odôvodnenú dôveru v to, že právna úprava Únie sa v tomto ohľade nezmení. Platí to tým skôr, keď ide o legislatívny akt, ktorý sa tak, ako v tomto prípade, týka zavedenia zariadení, ktoré môžu byť dotknuté rýchlym vývojom nových technológií a ktorý teda môže vyžadovať neustále prispôsobovanie sa takémuto vývoju.

620 [Opravené uznesením z 12. marca 2025] Ďalej treba uviesť, že lehota troch alebo štyroch rokov na inštaláciu tachografov V2, upravená normotvorcom Únie v článku 2 bode 2 nariadenia 2020/1054, nezačala plynúť odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia, 20. augusta 2020, ale v súlade s týmto ustanovením od konca roka, v ktorom nadobudlo účinnosť vykonávacie nariadenie upravujúce technické špecifikácie, ktoré mala Komisia prijať podľa bodu 8 písm. a) tohto článku 2, resp. od nadobudnutia jeho účinnosti, teda vzhľadom na to, že vykonávacie nariadenie 2021/1228 nadobudlo účinnosť 19. augusta 2021, začala uvedená lehota plynúť v závislosti od prípadu od 31. decembra 2021 resp. od tohto 19. augusta 2021. Dotknuté dopravné podniky teda v skutočnosti mali v závislosti od typu tachografu, ktorým boli vybavené ich vozidlá, v súlade s týmito novými ustanoveniami na inštaláciu tachografov V2 dlhšiu lehotu, ktorá dosahuje takmer štyri a pol roka až do 31. decembra 2024, resp. päť rokov až do 19. augusta 2025.

621 Okrem toho už zo štúdií uvedených v bodoch 602 a 603 tohto rozsudku, ktoré Parlament a Komisia uverejnili vo februári a marci 2018 v priebehu legislatívneho postupu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia 2020/1054, vyplývalo, že normotvorca Únie uvažoval o posunutí termínu na inštaláciu inteligentných tachografov. Ako generálny advokát uviedol v bode 473 svojich návrhov, pozorný a obozretný hospodársky subjekt teda mohol očakávať prijatie takéhoto opatrenia dokonca aj pred prijatím tohto nariadenia.

622 Napokon z vlastných údajov Maďarska vyplýva, že náklady na inštaláciu tachografu V2 by mali dosahovať približne 2 000 eur na jedno vozidlo. Treba uviesť, že investíciu v tak obmedzenej výške v porovnaní s kúpnou cenou samotného vozidla, ktorá sa navyše týka iba časti vozového parku dopravného podniku určenej na medzinárodnú dopravu, môže starostlivý a obozretný hospodársky subjekt rozumne vynaložiť v lehote štyri a pol roka alebo päť rokov vyplývajúcej z článku 2 bodu 2 a z článku 2 bodu 8 písm. a) nariadenia 2020/1054. Platí to tým skôr, že, ako sa uvádza na strane 41 štúdie Komisie uvedenej v bode 603 tohto rozsudku, vozidlá používané v medzinárodnej doprave sa často vymieňajú po troch až piatich rokoch, pričom na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, nie je dôležité, či na účely tejto výmeny dotknutý dopravný podnik prípadne využije trh ojazdených vozidiel. Rovnako, ak Maďarsko tvrdí, že nie je vylúčené, že podnik medzinárodnej dopravy nevymení svoje vozidlá v tomto intervale, treba zdôrazniť, že takáto argumentácia nijako nespochybňuje údaje uvedené v tejto štúdii Komisie, ktoré sa týkajú všeobecného správania subjektov vykonávajúcich činnosť na trhu s dopravnými službami, ktoré jediné je relevantné v tejto súvislosti, a nie ojedinelého správania niektorých konkrétnych subjektov na tomto trhu.

623 Žiadne z ostatných tvrdení Maďarska nemôže spochybniť tieto úvahy.

624 Pokiaľ ide v prvom rade o argumentáciu založenú na tom, že dôvody uvádzané normotvorcom Únie v odôvodnení 27 nariadenia 2020/1054 neodôvodňujú posunutie termínu na inštaláciu tachografov V2, stačí uviesť, že aj keby takáto okolnosť bola preukázaná, nemôže ako taká preukazovať, že normotvorca Únie poskytol dotknutým subjektom presné a bezpodmienečné uistenia, ktoré mohli odôvodniť legitímnu dôveru v to, že právna úprava Únie sa v tomto ohľade počas obdobia pätnástich rokov nezmení.

625 Súdny dvor už okrem toho rozhodol, že aj keby Únia predtým vytvorila situáciu, ktorá by mohla vyvolať legitímne očakávania, čo sa v tomto prípade nestalo, absolútny verejný záujem môže brániť prijatiu prechodných opatrení pre situácie, ktoré vznikli pred nadobudnutím účinnosti novej právnej úpravy, ale ktoré sa ešte stále vyvíjajú (rozsudok z 19. júla 2016, Kotnik a i., C-526/14, EU:C:2016:570, bod 68, ako aj citovaná judikatúra).

626 Článkom 2 bodom 2 a článkom 2 bodom 8 písm. a) nariadenia 2020/1054 však normotvorca Únie zachoval prechodné obdobie na inštaláciu tachografov V2, aj keď ho skrátil, takže nebol nijako povinný odôvodniť toto opatrenie naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu.

627 V každom prípade, pokiaľ ide o odôvodnenie založené na efektivite kontroly uplatňovania sociálnych pravidiel, treba zdôrazniť, že táto efektivita predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. decembra 2014, De Clercq a i., C-315/13, EU:C:2014:2408, bod 66, ako aj 67; v daňovej oblasti pozri analogicky rozsudok z 12. októbra 2023, BA (Dedičstvá – Sociálna politika bývania v Únii), C-670/21, EU:C:2023:763, bod 78 a citovanú judikatúru] a že na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, o tomto odôvodnení sa diskutovalo počas legislatívneho postupu, ako to vyplýva predovšetkým z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 32), v ktorom Komisia konkrétne preskúmala vplyv zavedenia inteligentných tachografov na efektivitu kontrol.

628 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu založenú na neistote sprevádzajúcej dátum uvedenia tachografov V2 na trh, z informácií poskytnutých Radou, nachádzajúcich sa v liste Komisie odovzdanom Rade 4. októbra 2018, ktoré Maďarsko nespochybnilo, vyplýva, že normotvorca Únie pred prijatím nariadenia 2020/1054 podnikol kroky u zástupcov odvetvia dopravy, aby sa ubezpečil, že posledná verzia inteligentných tachografov, v tomto prípade tachografy V2, môže byť inštalovaná do vozidiel vykonávajúcich činnosť v medzinárodnej doprave do konca roka 2024.

629 Na pojednávaní Maďarsko tvrdilo, že v deň jeho konania boli tachografy V2 stále vo fáze testovania, keďže systém autentifikácie nebol ešte homologizovaný. Aj keby to tak však bolo, treba pripomenúť, že platnosť aktu Únie sa musí posudzovať so zreteľom na informácie, ktoré mal normotvorca Únie k dispozícii v čase prijatia dotknutej právnej úpravy (rozsudok z 22. februára 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd a i., C-160/20, EU:C:2022:101, bod 67, ako aj citovaná judikatúra). Z toho vyplýva, že v tomto prípade sa platnosť článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054 musí posúdiť so zreteľom na informácie, ktoré mal normotvorca Únie k dispozícii v čase prijatia tohto nariadenia. Hoci teda prípadné omeškanie s dostupnosťou tachografov V2 môže vyžadovať, aby Komisia navrhla Parlamentu a Rade predĺženie prechodného obdobia upraveného v tomto ustanovení, nemôže ovplyvniť jeho zákonnosť.

630 Napokon, pokiaľ ide v treťom rade o argumentáciu založenú na vplyve článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054 na podmienky hospodárskej súťaže, táto sa prekrýva s tretím žalobným dôvodom založeným na porušení článku 151 druhého odseku ZFEÚ, a musí byť teda preskúmaná v tomto kontexte.

631 Treba teda zamietnuť druhý žalobný dôvod, ktorý uvádza Maďarsko, ako nedôvodný.

d) O porušení článku 151 druhého odseku ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

632 Maďarsko v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu tvrdí, že článok 2 bod 2 nariadenia 2020/1054 nerešpektuje povinnosť zachovať konkurencieschopnosť hospodárstva Únie, ako to stanovuje článok 151 druhý odsek ZFEÚ. Hoci bolo toto nariadenie prijaté na právnom základe spoločnej dopravnej politiky, patrí do sociálnej politiky. K zlepšeniu pracovných podmienok prostredníctvom aproximácie vnútroštátnych právnych predpisov však nemôže dôjsť bez toho, aby bola súčasne zohľadnená potreba zachovať konkurencieschopnosť hospodárstva Únie.

Analogické požiadavky sa však neuplatňujú na vozidlá dopravných podnikov, ktoré nie sú usadené v členskom štáte. Navyše podľa dohody AETR musia byť vozidlá dopravných podnikov usadených v krajinách, na ktoré sa vzťahuje táto dohoda, vybavené iba digitálnym tachografom, čo im preto dáva súťažnú výhodu.

633 Hoci normotvorca Únie sám uznal potrebu zachovať konkurencieschopnosť dopravných podnikov Únie v odôvodnení 34 nariadenia 2020/1054, žiadne ustanovenie tohto nariadenia neukladá Komisii v tejto súvislosti žiadnu konkrétnu povinnosť, ani žiadnu presnú lehotu, takže nič nezaručuje, že dohoda AETR bude zodpovedajúcim spôsobom zmenená alebo prinajmenšom, že by sa v blízkej budúcnosti mohli začať rokovania v tomto zmysle. Aj keď však normotvorca Únie nie je viazaný povinnosťou dosiahnuť určitý výsledok, má povinnosť starostlivosti v tom zmysle, že musí urobiť všetko, čo je v jeho silách, aby zabezpečil, že Únia nebude v hospodárskej súťaži znevýhodnená. Na splnenie tejto povinnosti nestačí prijať odôvodnenie právneho aktu, ktoré nemá žiadny záväzný účinok.

634 Parlament a Rada tvrdia, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

635 Treba pripomenúť, že článok 151 ZFEÚ, ktorý je súčasťou hlavy X tretej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa sociálnej politiky Únie, v druhom odseku stanovuje, že normotvorca Únie a členské štáty musia uskutočňovať opatrenia, ktoré zohľadňujú okrem iného potrebu zachovania konkurencieschopnosti hospodárstva Únie.

636 Nariadenie 2020/1054 však normotvorca Únie neprijal na základe ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa sociálnej politiky, ale na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, ktorý je súčasťou hlavy VI tej istej tretej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa spoločnej dopravnej politiky, a ktorý oprávňuje Parlament a Radu, aby stanovili okrem iného jednak spoločné pravidlá platné pre medzinárodnú dopravu do členského štátu alebo z členského štátu, alebo pri prechode cez územie jedného alebo viacerých členských štátov a jednak podmienky, za ktorých môže prepravca, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať dopravu. Z toho vyplýva, že článok 151 druhý odsek ZFEÚ je irelevantný pri posúdení zákonnosti ustanovení nariadenia 2020/1054.

637 V každom prípade v odôvodnení 34 nariadenia 2020/1054 sa uvádza, že „je dôležité, aby dopravné podniky usadené v tretích krajinách podliehali pri vykonávaní činností cestnej dopravy na území Únie pravidlám, ktoré sú rovnocenné pravidlám Únie“ a že „Komisia by mala posúdiť uplatňovanie tejto zásady na úrovni Únie a navrhnúť primerané riešenia, o ktorých sa bude rokovať v kontexte [dohody AETR]“.

638 Nemožno teda tvrdiť, že normotvorca Únie počas prijatia nariadenia 2020/1054 nezohľadnil súťažnú nevýhodu vyplývajúcu pre dopravné podniky usadené v Únii z toho, že na dopravné podniky usadené v tretích krajinách sa pri vykonávaní cestnej dopravy na územi Únie nevyhnutne nevzťahujú pravidlá rovnocenné pravidlám Únie, keďže tento normotvorca zveril Komisii práve úlohu navrhnúť primerané riešenia na prerokovanie v kontexte dohody AETR.

639 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodný tretí žalobný dôvod, ktorý uvádza Maďarsko.

640 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, musí byť žaloba, ktorú podalo Maďarsko (vec C-551/20), zamietnutá v rozsahu, v akom v nej navrhuje zrušenie článku 2 bodu 2 nariadenia 2020/1054.

5. O článku 3 nariadenia 2020/1054

641 Litovská republika uvádza na podloženie žalobných návrhov (vec C-541/20) na zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054 v rozsahu, v akom tento článok vo svojom prvom odseku stanovuje dátum nadobudnutia účinnosti ustanovení článku 1 bodu 6 písm. c) a d) tohto nariadenia na dvadsiaty deň po dátume uverejnenia uvedeného nariadenia v *Úradnom vestníku Európskej únie*, tri žalobné dôvody, ktoré treba preskúmať spoločne a ktoré sa zakladajú na porušení, po prvé zásady proporcionality, po druhé povinnosti odôvodnenia upravenej v článku 296 ZFEÚ a po tretie zásady lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

a) Argumentácia účastníkov konania

642 Pokiaľ ide v prvom rade o zásadu proporcionality, Litovská republika tvrdí, že normotvorca Únie pri stanovení dátumu nadobudnutia účinnosti povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) tohto nariadenia a zákazu čerpania pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle v článku 3 prvom odseku nariadenia 2020/1054 ignoroval skutočnosť, že bez prechodného obdobia sa členské štáty a dopravné podniky nebudú vedieť prispôsobiť tejto povinnosti a zákazu, pričom nebol uvedený žiadny dôvod odôvodňujúci naliehavosť takého nadobudnutia účinnosti.

643 Normotvorca Únie tak tým, že zvolil nevhodný mechanizmus vykonávania nariadenia 2020/1054, zaviedol právnu úpravu, ktorej dodržiavanie je zvlášť ťažké zabezpečiť. Tým nerešpektoval článok 5 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality, z ktorého vyplýva, že návrhy legislatívnych aktov musia zohľadňovať potrebu udržať akúkoľvek záťaž hospodárskych subjektov na čo najnižšej úrovni a primeranú sledovanému cieľu.

644 Po prvé normotvorca Únie nezohľadnil skutočnosť, že v súčasnosti neexistuje dostatok primeraných a bezpečných parkovacích plôch, na ktorých môžu vodiči využiť vhodné podmienky na odpočinok mimo kabíny vozidla. Z toho vyplýva, že dopravné podniky budú musieť neopodstatnene a neprimerane riskovať tým, že vodičom nariadia, aby nechali svoj kamión na plochách, kde nie je zaistená bezpečnosť nákladu. Okrem toho v posúdení vplyvu – sociálna časť samotná Komisia potvrdila, že implementácia zákazu pravidelného týždenného alebo náhradného odpočinku vo vozidle by mohla spôsobiť ťažkosti z dôvodu nedostatočnosti ubytovacích zariadení a bezpečných parkovacích plôch. Upozornila tiež, že z týchto dôvodov ponúkajú kabíny lepšie podmienky na odpočinok ako iné dostupné zariadenia. Je nesprávne tvrdiť, že článok 1 bod 6 písm. c) nariadenia 2020/1054 je iba kodifikáciou rozsudku Vaditrans. Povinnosť čerpať stanovené doby odpočinku vo vhodnom, z rodového hľadiska primeranom ubytovacom zariadení s primeranými zariadeniami na spanie a hygienickými zariadeniami, je totiž novou povinnosťou. V každom prípade aj pri kodifikácii mal normotvorca Únie dodržať riadny legislatívny postup, počas ktorého mal okrem iného posúdiť proporcionalitu navrhovaného opatrenia a overiť, či je jeho vykonanie jednoduché. Malo to tak byť tým skôr, že pred prijatím nariadenia 2020/1054 neexistoval jednotný postup z dôvodu neexistencie dostatočnej ubytovacej a parkovacej infraštruktúry.

645 Po druhé zo štúdie z roku 2019 o parkovacích miestach vyplýva, že dostupné parkovacie plochy sa sústreďujú len v niekoľkých členských štátoch a že existuje deficit približne 100 000 parkovacích miest. Okrem toho Komisia ani vo svojom posúdení vplyvu – sociálna časť, ani v tejto štúdii neskúmala, či by hotely a ubytovacie zariadenia v blízkosti chránených parkovacích plôch mohli napraviť tento deficit. Komisia navyše v uvedenej štúdii preukázala, že príprava na plnenie nových povinností si vyžaduje niekoľko rokov a široký strategický prístup k rozvoju infraštruktúry Únie.

646 Po tretie normotvorca Únie ignoroval problémy pri uplatňovaní nariadenia 2020/1054, hoci ho o nich informoval tak EHSV, ako aj výbor Parlamentu pre zamestnanosť a sociálne veci a výbor Parlamentu pre dopravu a cestovný ruch.

647 Po štvrté zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle vyvoláva aj ďalšie významné právne otázky, týkajúce sa napríklad preventívnych opatrení a poistného krytia, keďže vo väčšine prípadov vodič musí nechať náklad bez dozoru na nechránenom parkovisku. Podľa judikatúry litovských súdov však ponechanie tovaru na nechránenej parkovacej ploche predstavuje úmyselné zavinenie dopravcu a má za následok, že poistiteľ odmietne nahradiť prípadnú stratu tovaru.

648 Po piate neodôvodnenú povahu článku 3 nariadenia 2020/1054 preukazuje aj neexistencia interpretačného dokumentu, v súlade s ktorým by dopravné podniky mohli organizovať návrat vodičov do miesta ich bydliska alebo do operačného centra zamestnávateľa. Bez takéhoto dokumentu je ťažké splniť povinnosť upravenú v článku 1 bode 6 písm. d) tohto nariadenia, čo má za následok rôznu prax členských štátov a dopravných podnikov.

649 Pokiaľ ide v druhom rade o povinnosť odôvodnenia, Litovská republika tvrdí, že počas preskúmania návrhu nariadenia „o pracovnom čase“ mal normotvorca Únie z posúdenia vplyvu – sociálna časť, ako aj z iných zdrojov, informácie o tom, že zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle spôsobí praktické problémy s jeho uplatňovaním a že povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, na splnenie ktorej neexistujú jasné pravidlá, neodôvodnene obmedzí voľný pohyb pracovníkov.

650 Za týchto okolností mal normotvorca Únie uviesť pádne dôvody na odôvodnenie toho, že nebolo prijaté prechodné obdobie alebo odložené nadobudnutie účinnosti dotknutej právnej úpravy. Hoci sú ciele uvedené v návrhu nariadenia „o pracovnom čase“, a to zlepšenie pracovných podmienok vodičov a zvýšenie bezpečnosti cestnej premávky, ako aj vytvorenie vhodných podmienok na odpočinok, významné, nijako neodôvodňujú okamžité nadobudnutie účinnosti tejto právnej úpravy. Dátum nadobudnutia účinnosti legislatívneho aktu, ktorý určuje okamih, od ktorého sa tento akt začína uplatňovať a od ktorého ukladá zodpovedajúce povinnosti dotknutým osobám, nemožno považovať za čisto technickú voľbu.

651 Pokiaľ ide v treťom rade o zásadu lojálnej spolupráce, Litovská republika tvrdí po prvé, že normotvorca Únie nielenže nijako neodôvodnil, prečo bolo nevyhnutné, aby zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle a povinnosť upravená v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 nadobudli účinnosť bez prechodného obdobia, ale navyše ani neskúmal, ako by bolo možné úpravou takého prechodného obdobia vytvoriť vhodné podmienky na to, aby sa členské štáty a dopravné podniky mohli prispôsobiť novým pravidlám. Normotvorca Únie predovšetkým neskúmal, či bolo možné prijať opatrenia, ktoré by členským štátom umožnili postupne sa prispôsobiť uvedeným novým pravidlám, a ktoré by zaručili, že dopravné podniky nebudú vzhľadom na nedostatok primeraných ubytovacích zariadení penalizované.

652 Po druhé normotvorca Únie nezohľadnil skutočnosť, že nebolo jasné, ako správne plniť povinnosť upravenú v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 a že v dôsledku toho je na zabezpečenie jednotného plnenia tejto povinnosti potrebné prijať ďalšie opatrenia.

653 Po tretie bola porušená aj povinnosť vzájomnej pomoci, keďže je zjavné, že členské štáty objektívne nemôžu zaručiť dostatočnú ubytovaciu a parkovaciu infraštruktúru. Inštitúcie Únie sú pritom v zásade povinné viesť dialóg s členskými štátmi a odôvodniť zamietnutie ich námietok.

654 Parlament a Rada sa v podstate domnievajú, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia sú neúčinné. Aj keby bol totiž článok 3 nariadenia 2020/1054 zrušený, naďalej by sa na základe článku 297 ods. 1 tretieho pododseku uplatňoval rovnaký dátum nadobudnutia účinnosti. V každom prípade sú uvedené žalobné dôvody a tvrdenia nedôvodné.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

655 Bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o dôvodnosti námietky Parlamentu a Rady založenej na neúčinnosti návrhu na zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054, ktorý podala Litovská republika, z dôvodu uvedeného v predchádzajúcom bode, treba pripomenúť, pokiaľ ide o nadobudnutie účinnosti článku 1 bodu 6 písm. c) tohto nariadenia, že ako už bolo uvedené v bodoch 481 až 494 tohto rozsudku, toto ustanovenie, ktoré upravuje zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, na rozdiel od toho, čo tvrdí Litovská republika, kodifikovalo judikatúru Súdneho dvora stanovenú v rozsudku Vaditrans týkajúcu sa výkladu článku 8 ods. 8 nariadenia č. 561/2006 v znení pred nadobudnutím účinnosti tohto článku 1 bodu 6 písm. c).

656 Za týchto okolností, a keďže navyše Litovská republika nespochybňuje platnosť tohto článku 1 bodu 6 písm. c), treba uviesť, že žalobné dôvody a tvrdenia, prostredníctvom ktorých tento členský štát vytýka normotvorcovi Únie, že neodložil nadobudnutie jeho účinnosti, sú nevyhnutne neúčinné, pretože zákaz pravidelného alebo náhradného týždenného odpočinku vo vozidle, ktorý toto ustanovenie stanovuje, už platil pred nadobudnutím jeho účinnosti.

657 Treba preto zamietnuť ako neúčinné všetky žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré uvádza Litovská republika na podloženie svojich návrhov na zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054 v rozsahu, v akom tento článok vo svojom prvom odseku stanovuje dátum nadobudnutia účinnosti článku 1 bodu 6 písm. c) tohto nariadenia.

658 Tieto žalobné dôvody a tvrdenia treba teda preskúmať iba v rozsahu, v akom sú uvedené na podloženie návrhov na zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054, pokiaľ ide o nadobudnutie účinnosti článku 1 bodu 6 písm. d) tohto nariadenia.

659 Pokiaľ ide v prvom rade o žalobný dôvod založený na porušení zásady proporcionality, Litovská republika tvrdí iba to, že článok 3 nariadenia 2020/1054 je neodôvodnený preto, že neexistuje interpretačný dokument, ktorý by dopravným podnikom umožňoval plniť ich povinnosť organizovať návrat vodičov do operačného centra ich zamestnávateľa alebo do miesta ich bydliska. Stačí však pripomenúť, že ako vyplýva z bodov 168 až 199 a 269 až 274 tohto rozsudku, článok 1 bod 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 rešpektuje požiadavky jasnosti a presnosti vyplývajúce zo zásady právnej istoty, pričom zároveň ponecháva dopravným podnikom pri jeho uplatňovaní určitú flexibilitu, ktorá môže zmierniť negatívne dôsledky, ktoré má na nich toto ustanovenie.

660 Za týchto okolností neexistencia takého interpretačného dokumentu nemôže sama osebe preukazovať, že normotvorca Únie tým, že v súlade s článkom 297 ods. 1 tretím pododsekom ZFEÚ stanovil nadobudnutie účinnosti tejto povinnosti na dvadsiaty deň po uverejnení tohto nariadenia v *Úradnom vestníku Európskej únie*, nerešpektoval zásadu proporcionality.

661 Pokiaľ ide v druhom rade o žalobný dôvod založený na porušení povinnosti odôvodnenia, treba pripomenúť, že článok 296 druhý odsek ZFEÚ stanovuje, že v právnych aktoch inštitúcií Únie sa uvedú odôvodnenia. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že takéto odôvodnenie

musí byť prispôsobené povahe dotknutého aktu a kontextu, v ktorom bol prijatý (rozsudok z 15. júla 2021, Komisia/Landesbank Baden-Württemberg a CRU, C-584/20 P a C-621/20 P, EU:C:2021:601, bod 104, ako aj citovaná judikatúra).

662 Keďže však v tomto prípade normotvorca Únie v článku 3 prvom odseku nariadenia 2020/1054 stanovil, že článok 1 bod 6 písm. d) tohto nariadenia nadobúda účinnosť dvadsiaty deň po uverejnení uvedeného nariadenia v *Úradnom vestníku Európskej únie*, nebol povinný odôvodniť výber tohto dátumu nadobudnutia účinnosti, pretože tento dátum zodpovedal predvolenému dátumu stanovenému pre nadobudnutie účinnosti legislatívnych aktov v primárnom práve, teda v článku 297 ods. 1 treťom pododseku ZFEÚ.

663 Pokiaľ ide v treťom rade o porušenie povinnosti lojálnej spolupráce, je pravda, že podľa článku 4 ods. 3 prvého pododseku ZEÚ sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo Zmlúv.

664 V oblastiach, v ktorých normotvorca Únie disponuje širokou mierou voľnej úvahy, však Súdny dvor v súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 218 a 244 tohto rozsudku overuje iba to, či je tento normotvorca schopný preukázať, že prijal dotknutý akt pri skutočnom výkone svojej voľnej úvahy a na tento účel jasne a jednoznačne vysvetliť základné údaje, na základe ktorých bol tento akt prijatý a od ktorých závisel výkon jeho voľnej úvahy.

665 Povinnosť lojálnej spolupráce nemôže mať širší rozsah v tom zmysle, že by mohla nútiť normotvorcu Únie, aby na žiadosť členského štátu predložil za každých okolností dokumenty a informácie, ktoré údajne chýbajú, alebo opravil informácie, ktoré má k dispozícii predtým, než môže pristúpiť k prijatiu aktu. Takýto výklad by totiž mohol brániť inštitúciám vo výkone ich voľnej úvahy a blokovať legislatívny postup. Hoci je pravda, že povinnosť lojálnej spolupráce zahŕňa povinnosť vzájomnej pomoci, ktorá znamená najmä výmenu relevantných informácií medzi inštitúciami a členskými štátmi v rámci legislatívneho postupu, táto povinnosť však nemôže žiadnemu z týchto štátov umožniť, aby v prípade nezhody o dostatočnosti, relevantnosti alebo presnosti dostupných údajov, napadol iba z tohto dôvodu zákonnosť rozhodovacieho procesu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. marca 2019, Poľsko/Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, body 74 a 75).

666 Za týchto okolností prijatie legislatívneho aktu pri dodržaní relevantných ustanovení Zmluvy o FEÚ napriek nesúhlasu viacerých členských štátov nemôže predstavovať porušenie povinnosti lojálnej spolupráce, ktorú má Parlament a Rada (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. marca 2019, Poľsko/Parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194, bod 76, ako aj citovanú judikatúru).

667 Ako generálny advokát uviedol v bode 523 svojich návrhov, v tomto prípade však nie je sporné, že v súlade s povinnosťou vzájomnej pomoci vyplývajúcou z povinnosti lojálnej spolupráce upravenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ mala Litovská republika počas legislatívneho postupu prístup ku všetkým dokumentom, o ktoré sa normotvorca Únie opieral pri prijatí nariadenia 2020/1054, a že tento členský štát mohol predložiť svoje pripomienky k údajom obsiahnutým v týchto dokumentoch, ako aj ku zohľadneným predpokladom.

668 Toto zistenie nemôžu spochybniť tvrdenia Litovskej republiky uvedené v bodoch 651 až 653 tohto rozsudku. Okrem toho, že všetky tieto tvrdenia sa v podstate zhodujú s argumentáciou založenou na tom, že bolo nevyhnutné zaviesť prechodné obdobie a prijať interpretačný dokument, ktorá

bola zamietnutá v bodoch 659 až 662 tohto rozsudku, totiž dodržanie povinnosti vzájomnej pomoci nijako neznamená, že normotvorca Únie sa musí zhodnúť s týmto členským štátom v týchto dvoch otázkach.

669 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné tri žalobné dôvody, ktoré uvádza Litovská republika na podloženie svojich návrhov na zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054 v rozsahu, v akom tento článok vo svojom prvom odseku stanovuje dátum nadobudnutia účinnosti článku 1 bodu 6 písm. d) tohto nariadenia.

670 Vzhľadom na všetky tieto úvahy treba zamietnuť ako čiastočne neúčinnú a čiastočne nedôvodnú žalobu, ktorú podala Litovská republika (vec C-541/20) v rozsahu, v akom v nej navrhuje zrušenie článku 3 nariadenia 2020/1054.

6. Záver týkajúci sa nariadenia 2020/1054

671 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že treba zamietnuť v celom rozsahu jednak žaloby, ktoré podali Litovská republika (vec C-541/20) a Maďarsko (vec C-551/20) v rozsahu, v akom sa týkajú nariadenia 2020/1054, a jednak žaloby, ktoré podali Bulharská republika (vec C-543/20), Rumunsko (vec C-546/20) a Poľská republika (vec C-553/20).

B. O nariadení 2020/1055

672 Litovská republika (vec C-542/20), Bulharská republika (vec C-545/20), Rumunsko (vec C-547/20), Cyperská republika (vec C-549/20), Maďarsko (vec C-551/20), Maltská republika (vec C-552/20) a Poľská republika (vec C-554/20) navrhujú zrušenie viacerých ustanovení nariadenia 2020/1055 alebo subsidiárne tohto nariadenia v celom rozsahu.

673 V prvom rade Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika, Maďarsko, Maltská republika a Poľská republika navrhujú vo svojich žalobách zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 odsek 1 písm. b), ktorý upravuje povinnosť vozidiel používaných pre medzinárodnú dopravu vracať sa do operačného centra nachádzajúceho sa v členskom štáte, v ktorom je usadený dotknutý dopravný podnik, každých osem týždňov (ďalej len „povinnosť návratu vozidiel“).

674 V druhom rade Poľská republika navrhuje vo svojej žalobe zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 odsek 1 písm. g), ktorý upravuje povinnosť dopravných podnikov mať k dispozícii priebežne a pravidelne určitý počet vozidiel a vodičov, ktorí majú svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre ich členského štátu usadenia, a to v oboch prípadoch primeraný objemu dopravy, ktorú vykonávajú.

675 V treťom rade Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maltská republika a Poľská republika navrhujú vo svojich žalobách zrušenie článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ktorý vložil do článku 8 nariadenia č. 1072/2009 odsek 2a, ktorý stanovuje, že dopravcovia nie sú oprávnení vykonávať kabotážnu prepravu s tým istým vozidlom alebo – v prípade jazdnej súpravy – s motorovým vozidlom toho istého vozidla v tom istom hostiteľskom členskom štáte počas štyroch dní od ukončenia obdobia kabotáže vykonávanej v tomto členskom štáte (ďalej len „obdobie nečinnosti“).

676 V štvrtom rade Rumunsko navrhuje vo svojej žalobe zrušenie článku 2 bodu 4 písm. b) nariadenia 2020/1055, ktorý v článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1072/2009 nahradil prvý pododsek novým pododsekom, ktorý ukladá podnikom, ktoré chcú vykonávať kabotážnu prepravu, povinnosť predložiť dôkaz o predchádzajúcich prepravách a o každej vykonanej kabotážnej preprave.

677 V piatom rade Rumunsko navrhuje vo svojej žalobe zrušenie článku 2 bodu 4 písm. c) nariadenia 2020/1055, ktorý vložil do článku 8 nariadenia č. 1072/2009 odsek 4a, ktorý upravuje podrobnosti predloženia tohto dôkazu.

678 V šiestom a poslednom rade Poľská republika navrhuje vo svojej žalobe zrušenie článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, ktorý vložil do článku 10 nariadenia č. 1072/2009 odsek 7, podľa ktorého členské štáty môžu stanoviť, že článok 8 nariadenia č. 1072/2009 sa vzťahuje na dopravcov v hostiteľskom členskom štáte, keď v tomto hostiteľskom členskom štáte vykonávajú počiatočné alebo konečné cestné úseky, ktoré sú súčasťou kombinovanej dopravy medzi členskými štátmi.

1. Zhrnutie dôvodov

679 Litovská republika uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-542/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, päť rovnakých žalobných dôvodov, z ktorých prvý sa zakladá na porušení článku 3 ods. 3 ZEÚ, článkov 11 a 191 ZFEÚ, ako aj politiky Únie v oblasti životného prostredia a boja proti klimatickej zmene, druhý na porušení článku 26 ZFEÚ (prvá časť) a všeobecnej zásady zákazu diskriminácie (druhá časť), tretí na porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ, štvrtý na porušení zásady „riadneho legislatívneho postupu“, a piaty na porušení zásady proporcionality.

680 Bulharská republika uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-545/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, sedem žalobných dôvodov, z ktorých päť je spoločných pre obe napadnuté ustanovenia a tretí a šiesty žalobný dôvod sú uvádzané iba na podloženie návrhov na zrušenie prvého z týchto ustanovení. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ a článkom 11 ZFEÚ, ako aj článku 37 Charty (prvá časť) a článku 3 ods. 5 ZEÚ, článku 208 ods. 2 ZFEÚ a článku 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj Parížskej dohody (druhá časť). Druhý žalobný dôvod, ktorý má tiež dve časti, je založený na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ a v článku 1 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality. Tretí žalobný dôvod sa zakladá na porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie zakotvených v článku 18 ZFEÚ, ako aj v článkoch 20 a 21 Charty, zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami, zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, a „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“, na porušení článku 95 ods. 1 ZFEÚ. Štvrtý žalobný dôvod je založený na porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ. Piaty žalobný dôvod je založený na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ. Šiesty žalobný dôvod je založený na porušení slobody výkonu povolania, slobody usadiť sa upravenej v článku 49 ZFEÚ, ako aj článkov 15 a 16 Charty. Siedmy žalobný dôvod je založený na porušení, v prvom rade článku 58 ods. 1 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 91 ZFEÚ, alebo subsidiárne, článku 56 ZFEÚ (prvá časť), ako aj článkov 34 a 35 ZFEÚ (druhá časť).

681 Rumunsko uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-547/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a článku 2 bodu 4 písm. a) až c) nariadenia 2020/1055, tri žalobné dôvody, z ktorých dva sú spoločné pre napadnuté ustanovenia a druhý žalobný dôvod je uvádzaný iba na podloženie návrhov na zrušenie prvého z týchto ustanovení. Prvý žalobný dôvod, ktorý má dve časti, sa zakladá na porušení zásady proporcionality upravenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení slobody usadiť sa upravenej v článku 49 ZFEÚ. Tretí žalobný dôvod sa zakladá na porušení zásady zákazu diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti upravenej v článku 18 ZFEÚ.

682 Cyperská republika uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-549/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, sedem žalobných dôvodov. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ a článkom 11 ZFEÚ, ako aj článku 37 Charty (prvá časť) a článku 3 ods. 5 ZEÚ, článku 208 ods. 2 ZFEÚ a článku 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj Parížskej dohody (druhá časť). Druhý žalobný dôvod je založený na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ a v článku 1 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality. Tretí žalobný dôvod sa zakladá na porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, zakotvených v článku 18 ZFEÚ, ako aj v článkoch 20 a 21 Charty, zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami, zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, a „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“, na porušení článku 95 ods. 1 ZFEÚ. Štvrtý žalobný dôvod je založený na porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ. Piaty žalobný dôvod je založený na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ. Šiesty žalobný dôvod je založený na porušení slobody výkonu povolania, slobody usadiť sa upravenej v článku 49 ZFEÚ, ako aj článkov 15 a 16 Charty. Siedmy žalobný dôvod je založený na porušení, v prvom rade článku 58 ods. 1 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 91 ZFEÚ, alebo subsidiárne, článku 56 ZFEÚ (prvá časť), ako aj článkov 34 a 35 ZFEÚ (druhá časť).

683 Maďarsko uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-551/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, dva žalobné dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na zjavne nesprávnom posúdení a na porušení zásady proporcionality (prvá časť), ako aj porušení zásady obozretnosti (druhá časť) a druhý na porušení zásady zákazu diskriminácie.

684 Maltská republika uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-552/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, dva žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení podstatných formálnych náležitostí a článku 91 ods. 2 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 11 ZFEÚ a článkom 37 Charty, a druhý na porušení článku 5 ods. 4 ZEÚ a zásady proporcionality. Na podloženie svojich žalobných návrhov na zrušenie článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 uvádza tento členský štát tri žalobný dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ, druhý na porušení článku 5 ods. 4 ZEÚ a zásady proporcionality a tretí na porušení článkov 20 a 21 Charty, ako aj zásady zákazu diskriminácie.

685 Poľská republika uvádza na podloženie svojich žalobných návrhov (vec C-554/20) na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 a článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, tri rovnaké žalobné dôvody pre každé z napadnutých ustanovení a jeden žalobný dôvod spoločný pre všetky tieto ustanovenia. Prvý žalobný dôvod je založený na

porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ. Tretí žalobný dôvod sa zakladá na porušení článku 94 ZFEÚ. Žalobný dôvod spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 je založený na porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty. Na podloženie svojich návrhov na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, uvádza tento členský štát dva žalobné dôvody založené na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, a na porušení zásady právnej istoty, ako aj žalobný dôvod spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055.

686 Je potrebné postupne preskúmať žalobné návrhy na zrušenie po prvé článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, po druhé článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, po tretie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a po štvrté článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055.

2. O článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009

687 Litovská republika (vec C-542/20), Bulharská republika (vec C-545/20), Rumunsko (vec C-547/20), Cyperská republika (vec C-550/20), Maďarsko (vec C-551/20), Maltská republika (vec C-552/20) a Poľská republika (vec C-554/20) uvádzajú na podloženie svojich žalôb, v ktorých navrhujú zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, v závislosti od prípadu, v podstate porušenie:

– zásady proporcionality (štvrtý a piaty žalobný dôvod Litovskej republiky, prvá časť druhého žalobného dôvodu Bulharskej republiky, prvá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska, druhý žalobný dôvod Cyperskej republiky, prvá časť prvého žalobného dôvodu Maďarska, druhý žalobný dôvod Maltskej republiky a prvý žalobný dôvod Poľskej republiky),

– zásady obozretnosti (druhá časť prvého žalobného dôvodu Maďarska),

– zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie [druhá časť druhého žalobného dôvodu Litovskej republiky, tretí žalobný dôvod Bulharskej republiky, tretí žalobný dôvod Rumunska v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, tretí žalobný dôvod Cyperskej republiky a druhý žalobný dôvod Maďarska],

– pravidiel práva Únie v oblasti spoločnej dopravnej politiky upravených jednak v článku 91 ods. 1 ZFEÚ [štvrtý žalobný dôvod Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a štvrtý žalobný dôvod Cyperskej republiky] a jednak v článku 90 ZFEÚ, vykladanom v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, v článku 91 ods. 2 a v článku 94 ZFEÚ [tretí žalobný dôvod Litovskej republiky týkajúci sa článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ, piaty žalobný dôvod Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, piaty žalobný dôvod Cyperskej republiky, prvý žalobný dôvod Maltskej republiky v časti, v ktorej sa týka článku 91 ods. 2 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 11 ZFEÚ a s článkom 37 Charty, ako aj druhý a tretí žalobný dôvod Poľskej republiky týkajúce sa článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ],

– fungovania vnútorného trhu upraveného v článku 26 ZFEÚ (prvá časť druhého žalobného dôvodu Litovskej republiky),

– slobody usadiť sa upravenej v článku 49 ZFEÚ (šiesty žalobný dôvod Bulharskej republiky v časti, v ktorej sa týka tohto ustanovenia, druhý žalobný dôvod Rumunska a šiesty žalobný dôvod Cyperskej republiky, v časti, v ktorej sa týka tohto ustanovenia),

– slobody výkonu povolania, ako aj článkov 15 a 16 Charty (šiesty žalobný dôvod Bulharskej republiky a šiesty žalobný dôvod Cyperskej republiky, v časti, v ktorej sa týkajú týchto ustanovení),

– slobodného poskytovania služieb upraveného v článku 58 ods. 1 ZFEÚ, vykladanom v spojení s článkom 91 ZFEÚ alebo subsidiárne, v článku 56 ZFEÚ [prvá časť siedmeho žalobného dôvodu Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a prvá časť siedmeho žalobného dôvodu Cyperskej republiky],

– voľného pohybu tovaru upraveného v článkoch 34 a 35 ZFEÚ [druhá časť siedmeho žalobného dôvodu Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a druhá časť siedmeho žalobného dôvodu Cyperskej republiky], ako aj

– pravidiel práva Únie a záväzkov Únie v oblasti ochrany životného prostredia [prvý žalobný dôvod Litovskej republiky, obe časti prvého žalobného dôvodu Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, obe časti prvého žalobného dôvodu Cyperskej republiky, prvý žalobný dôvod Maltskej republiky v časti, v ktorej sa týka týchto pravidiel a žalobný dôvod Poľskej republiky spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 1 bodu 3 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009].

a) O porušení zásady proporcionality

688 Litovská republika v rámci svojho štvrtého a piateho žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci prvej časti svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Cyperská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, Maďarsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Maltská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, ako aj Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, tvrdia, že článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

689 Po prvé tieto členské štáty popierajú, že normotvorca Únie preskúmal proporcionalitu tohto ustanovenia najmä vzhľadom na to, že nebolo vypracované posúdenie vplyvu týkajúce sa povinnosti návratu vozidiel upravenej v uvedenom ustanovení. Predovšetkým, hoci štvrtý žalobný dôvod Litovskej republiky sa formálne zakladá na porušení zásady „riadneho legislatívneho postupu“ a „podstatných formálnych náležitostí“, z argumentácie uvádzanej na jeho podloženie vyplýva, že tento členský štát chce v skutočnosti preukázať porušenie zásady proporcionality z dôvodu, že neboli náležite posúdené účinky tejto povinnosti. Rovnako, hoci

Maďarsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu formálne tvrdí zjavne nesprávne posúdenie a porušenie zásady proporcionality, jeho argumentácia v tejto súvislosti má preukázať iba porušenie zásady proporcionality.

690 Po druhé žalujúce členské štáty spochybňujú proporcionalitu uvedenej povinnosti ako takú.

1) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, normotvorcom Únie

i) Argumentácia účastníkov konania

691 Litovská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci prvej časti svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Cyperská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, Maďarsko v rámci prvej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Maltská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, ako aj Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, popierajú, že normotvorca Únie preskúmal proporcionalitu článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009.

692 V prvom rade tieto členské štáty tvrdia, že nebolo vykonané posúdenie vplyvu týkajúce sa povinnosti návratu vozidiel upravenej v tomto ustanovení.

693 Litovská republika zdôrazňuje, že podľa článku 11 ods. 3 ZEÚ je Komisia povinná viesť rozsiahle konzultácie s dotknutými stranami s cieľom zabezpečiť súdržnosť a transparentnosť činností Únie.

694 Tento členský štát, ako aj Maďarsko a Maltská republika tvrdia, že aj článok 2 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality ukladá Komisii analogickú povinnosť uskutočniť široké konzultácie. Platí to aj pre článok 5 tohto protokolu, ktorý stanovuje, že návrhy legislatívnych aktov sa odôvodnia so zreteľom na zásady subsidiarity a proporcionality a vyžaduje, aby každý návrh legislatívneho aktu obsahoval podrobné informácie umožňujúce posúdiť dodržanie týchto zásad, z čoho vyplýva, že tieto návrhy musia zohľadňovať potrebu udržať akúkoľvek záťaž hospodárskych subjektov na čo najnižšej úrovni a primeranú cieľu, ktorý sa má dosiahnuť.

695 Okrem toho Litovská republika, Rumunsko, Maďarsko, Maltská republika a Poľská republika tvrdia, že medziinštitucionálna dohoda, najmä jej body 12 až 15, stanovuje, že Komisia vykoná posúdenie vplyvu svojich legislatívnych iniciatív, ktoré môžu mať významný hospodársky, environmentálny alebo sociálny vplyv. Takéto posúdenie sa musí zakladať na presných, objektívnych a úplných informáciách a musí byť primerané, pokiaľ ide o ich rozsah, ako aj témy, ktorými sa zaoberá.

696 Pri preskúmaní legislatívnych návrhov Komisie tak Parlament a Rada musia v plnej miere zohľadniť posúdenia vplyvu vypracované Komisiou, ktoré predstavujú etapu legislatívneho postupu, ktorá je vo všeobecnosti obligatórna, keď legislatívna iniciatíva môže mať významný hospodársky, environmentálny alebo sociálny vplyv. Ak sú počas legislatívneho postupu predložené zásadné pozmeňujúce návrhy k návrhu Komisie, Parlament a Rada musia vykonať posúdenie vplyvu týchto pozmeňujúcich návrhov, ak to považujú za vhodné a potrebné.

697 Litovská republika spresňuje, že vhodnosť a potrebnosť posúdení vplyvu nemožno vykladať tak, že podliehajú čisto subjektívnej úvahe, ktorá závisí výlučne od vôle normotvorcu Únie. Naopak, táto úvaha sa musí zakladať na existujúcich objektívnych údajoch, pretože len tak možno zaručiť, že tento normotvorca nezneužije svoju voľnú úvahu.

698 Všetky žalujúce členské štáty pritom tvrdia, že povinnosť návratu vozidiel sa nenachádzala v návrhu nariadenia „o usadení“ a nebola tak predmetom posúdenia vplyvu – časť usadenie sa. Okrem toho predstavuje podľa nich zavedenie tejto povinnosti zásadnú zmenu pôvodného návrhu vzhľadom na významný hospodársky a environmentálny vplyv uvedenej povinnosti. Dotknuté strany a niektoré členské štáty informovali normotvorcu Únie o tomto vplyve a opakovane ho žiadali, aby v tejto súvislosti vykonal posúdenie vplyvu.

699 Ako zdôrazňujú predovšetkým Bulharská republika a Rumunsko, povinnosť návratu vozidiel nemá rovnakú povahu ako ostatné podmienky, o ktorých uvažovala Komisia, aby zabezpečila skutočnú a stabilnú povahu miesta usadenia, na ktoré sa vzťahovalo posúdenie vplyvu – časť usadenie sa, ako je napríklad výkon prevádzkovej alebo dopravnej činnosti v členskom štáte usadenia alebo uzavretie aspoň jednej obchodnej zmluvy v tomto členskom štáte. Takéto povinnosti, uvedené v rámci opatrenia 18 nachádzajúceho sa v tomto posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 30 a 31), totiž nevyžadovali návrat vozidiel do operačného centra dotknutého dopravného podniku. V dôsledku toho výsledky uvedené v tomto posúdení vplyvu nie sú relevantné pre posúdenie účinkov povinnosti návratu vozidiel.

700 V druhom rade žalujúce členské štáty vytýkajú normotvorcovi Únie, že nemal k dispozícii dostatok informácií, ktoré by mu umožňovali posúdiť proporcionalitu tejto povinnosti.

701 Tieto členské štáty uznávajú, že normotvorca Únie disponuje v oblasti dopravy širokou mierou voľnej úvahy, ktorá sa vzťahuje nielen na povahu a pôsobnosť prijímaných ustanovení, ale v určitej miere aj na určenie východiskových údajov. Uvedené členské štáty sa však domnievajú, že tento normotvorca musí byť schopný preukázať, že na účely prijatia týchto ustanovení skutočne vykonal svoju voľnú úvahu, pretože zohľadnil všetky relevantné faktory a okolnosti situácie, ktorú majú uvedené ustanovenia upravovať. Uvedený normotvorca teda musí byť schopný predložiť a jasne a jednoznačne vysvetliť východiskové údaje, na základe ktorých boli prijaté napadnuté opatrenia a od ktorých závisel výkon jeho voľnej úvahy.

702 V tejto súvislosti Rumunsko zdôrazňuje, že vedecké údaje, na ktorých sa zakladajú opatrenia, ktoré prijíma normotvorca Únie, predstavujú nielen základ jeho voľnej úvahy, ale aj jej medze.

703 Parlament a Rada však nepredložili dôkaz, že tento normotvorca mal k dispozícii dostatok informácií, ktoré mu umožňovali posúdiť proporcionalitu článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009.

704 Toto konštatovanie potvrdzuje rozhodnutie Komisie vykonať posúdenie vplyvu povinnosti návratu vozidiel po prijatí nariadenia 2020/1055, na základe ktorého bola vypracovaná štúdia 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*“ [„Posúdenie vplyvu ustanovenia v kontexte revízie nariadenia (ES) č. 1071/2009 a nariadenia (ES) č. 1072/2009, Záverečná správa“], uverejnená vo februári 2021.

705 Poľská republika okrem toho tvrdí, že bez posúdenia vplyvu sú kritériá, ktoré normotvorca Únie zohľadnil pri určení frekvencie návratu vozidiel do operačného centra nachádzajúceho sa v členskom štáte, v ktorom je usadený dotknutý dopravný podnik, arbitrárne. V dôsledku toho je ťažké zistiť dôvody, na základe ktorých frekvencia návratu každých osem týždňov umožňuje považovať za splnenú požiadavku stabilného a skutočného miesta usadenia v tomto členskom štáte.

706 V tejto súvislosti Poľská republika uvádza, že podľa odôvodnenia 8 nariadenia 2020/1055 synchronizácia povinnosti návratu vozidiel s povinnosťou upravenou v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 posilňuje právo vodičov na návrat a znižuje riziko, že vozidlo sa bude musieť vrátiť len na účely splnenia tejto novej požiadavky v oblasti usadenia sa. Opatrenia obsiahnuté v nariadení 2020/1055 však musia byť odôvodnené cieľmi, ktoré sleduje toto nariadenie. Skutočnosť, že povinnosť návratu vozidiel bola synchronizovaná s inou povinnosťou upravenou v nariadení 2020/1054 tak nepredstavuje dostatočné odôvodnenie.

707 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

708 Tieto inštitúcie tvrdia, že skutočnosť, že nebolo vykonané žiadne posúdenie vplyvu pre daný akt, alebo tým skôr pre konkrétne ustanovenie, neumožňuje dospieť k záveru, že jeho prijatie je v rozpore so zásadou proporcionality. Normotvorca Únie totiž nemá samostatnú procesnú povinnosť vykonať posúdenia vplyvu. Takéto posúdenia môžu zohrávať významnú úlohu pri uplatňovaní zásady proporcionality, ale nie sú jediným zdrojom údajov objasňujúcich činnosť tohto normotvorcu. Normotvorca Únie môže zohľadniť aj iný zdroj informácií, vrátane verejných zdrojov.

709 V prípade pozmeňujúcich návrhov predložených k návrhu Komisie tak prináleží normotvorcovi Únie, aby určil, či treba vykonať posúdenie vplyvu, ktoré doplní posúdenie sprevádzajúce tento návrh, ak považuje vykonanie takéhoto doplňujúceho posúdenia za vhodné a potrebné. V tejto súvislosti sa široká miera voľnej úvahy tohto normotvorcu vzťahuje nielen na povahu a pôsobnosť prijímaných ustanovení, ale v určitej miere aj na určenie východiskových údajov, pokiaľ sa politický výber zakladá na objektívnych kritériách a pokiaľ ciele sledované prijatým opatrením môžu odôvodniť negatívne hospodárske dôsledky na hospodárske subjekty. Nie je teda nevyhnutné, aby sa uvedený normotvorca opieral iba o východiskové údaje, ktoré sa konkrétne týkajú prijatých ustanovení, ani aby vyvodil rovnaké závery ako autori správ alebo štúdií, ktoré použil.

710 Nevykonanie posúdenia vplyvu nemožno kvalifikovať ako porušenie zásady proporcionality, keď sa normotvorca Únie nachádza v osobitnej situácii, ktorá si vyžaduje, aby od neho upustil, a má k dispozícii dostatok informácií, ktoré mu umožňujú posúdiť proporcionalitu prijatého opatrenia.

711 V tomto prípade mal však podľa Parlamentu a Rady normotvorca Únie k dispozícii dostatok informácií, aby zohľadnil dôsledky povinnosti návratu vozidiel.

712 Po prvé v posúdení vplyvu – časť usadenie sa bola urobená úplná analýza dotknutého trhu a jeho špecifických problémov. Okrem toho toto posúdenie vplyvu obsahuje v rámci opatrenia 18 (časť 1/2, s. 30 a 31) analýzu sociálnych a hospodárskych vplyvov rôznych predpokladov, ktoré sú relevantné pre vyhodnotenie modelu zvoleného normotvorcom Únie, vrátane ich účinkov na MSP, a to predpokladu, podľa ktorého „podnik musí vykonávať významnú prevádzkovú alebo dopravnú činnosť v štáte usadenia“ alebo predpokladu, podľa ktorého „podnik musí mať uzavretú aspoň jednu obchodnú zmluvu v štáte usadenia“.

713 Komisia teda preskúmala dôsledky týchto dvoch opatrení, ktoré napriek tomu, že sú formulované odlišne od povinnosti návratu vozidiel, sledujú rovnaký cieľ ako táto povinnosť. Normotvorca Únie tak mohol predpokladať, že vplyvy opatrenia, ktoré prijal, boli rovnaké ako vplyvy opatrení, ktoré Komisia preskúmala.

714 Tento normotvorca bol navyše oprávnený oprieť sa aj o posúdenia vplyvu vypracované Komisiou, ktoré sa týkali iných aspektov prvého balíka opatrení v oblasti mobility, čo ho viedlo v rozhodnutiu synchronizovať povinnosť návratu vozidiel s povinnosťou upravenou v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, aby obmedzil vplyvy prvej z týchto povinností na dopravné podniky a na životné prostredie.

715 Po druhé počas rokovaní mal normotvorca Únie prístup k iným štúdiám a odhadom, z ktorých niektoré boli verejne dostupné, ako je napríklad štúdia „TRT Trasporti e Territorio, 2017, vypracovaná pre Výbor pre dopravu a cestovný ruch (TRAN) – Dopravcovia v cestnej nákladnej doprave v EÚ: sociálne a pracovné podmienky (aktualizácia štúdie z roku 2013), Európsky parlament, Tematická sekcia pre štrukturálne politiky a politiky súdržnosti, Brusel“, alebo dokumenty týkajúce sa dvoch verejných vypočutí, z ktorých jedno zorganizoval 16. októbra 2017 Výbor pre zamestnanosť a sociálne veci (EMPL) spolu s výborom TRAN, a druhé 22. novembra 2017 výbor TRAN, na riešenie otázok súvisiacich s trhom cestnej dopravy a sociálnych aspektov balíka opatrení v oblasti mobility.

716 Normotvorca Únie okrem toho zohľadnil aj odhady dôsledkov povinnosti návratu vozidiel každé tri alebo štyri týždne, ktoré urobila IRU, vyplývajúce z otvoreného listu z 26. októbra 2018, štúdiu vypracovanú na objednávku Transport i Logistyka Polska (Doprava a logistika Poľska), nazvanú „*Mobility package I – Impact on the European road transport system*“ („Balík mobility I: Vplyv na európsky systém cestnej dopravy“), ktorá bola veľmi kritická voči pozmeňujúcemu návrhu zamietnutému v rámci legislatívneho postupu, v ktorom sa navrhoval návrat vozidiel každé štyri týždne, alebo aj oznámenie Európskej federácie pracovníkov v doprave, v ktorom boli preskúmané dôsledky opatrenia uvedeného v správe Parlamentu, ktoré spočívalo v povinnosti všetkých vozidiel vykonať v členskom štáte usadenia aspoň jednu nakládku alebo vykládku tovaru každé tri týždne.

717 Žalujúce členské štáty navyše uznávajú, že počas legislatívneho postupu samé poskytli normotvorcovi Únie informácie, ktoré sa týkali povinnosti návratu vozidiel, ktoré tomuto normotvorcovi umožňovali posúdiť vplyvy tejto povinnosti. V tejto súvislosti vo veciach C-542/20, C-545/20, C-549/20 a C-554/20 Parlament a Rada odkazujú predovšetkým na niektoré zo štúdií, ktoré predložili žalujúce členské štáty na podloženie svojich žalôb.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

718 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika, Maďarsko, Maltská republika a Poľská republika vo svojej argumentácii tvrdia, že článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, porušuje zásadu proporcionality z dôvodu, že normotvorca Únie nemal k dispozícii ani posúdenie vplyvu týkajúce sa tohto ustanovenia, ani dostatok informácií na posúdenie jeho proporcionality.

719 Nie je sporné, že uvedené ustanovenie, ktoré upravuje povinnosť vozidiel používaných v medzinárodnej doprave vracať sa každých osem týždňov do operačného centra nachádzajúceho sa v členskom štáte, v ktorom je usadený dotknutý dopravný podnik, nebolo predmetom posúdenia vplyvu – časť usadenie sa.

720 Treba však zdôrazniť, že ako bolo pripomenuté v bodoch 218 až 226 tohto rozsudku, normotvorca Únie nielenže nie je povinný mať k dispozícii posúdenie vplyvu za každých okolností, ale navyše takéto posúdenie vplyvu ho nezaväzuje, takže môže naďalej slobodne prijať iné opatrenia než ktoré boli jeho predmetom.

721 Ako však bolo uvedené v bode 243 tohto rozsudku, tento normotvorca je napriek tomu povinný oprieť svoj výber o objektívne kritériá a preskúmať, či môžu ciele sledované prijatým opatrením odôvodniť dokonca aj značné negatívne hospodárske dôsledky pre určité subjekty.

722 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 218 a 244 tohto rozsudku tak prináleží normotvorcovi Únie, aby v prípade, keď je dotknutý akt predmetom súdnej žaloby, preukázal na Súdnom dvore, že na účely jeho prijatia skutočne vykonal svoju voľnú úvahu tým, že zohľadnil všetky relevantné faktory a okolnosti situácie, ktorú mal tento akt upravovať. Z toho vyplýva, že tento normotvorca musí byť schopný prinajmenšom predložiť a jasne a jednoznačne vysvetliť východiskové údaje, ktoré mali byť zohľadnené na odôvodnenie napadnutých opatrení obsiahnutých v uvedenom akte, a od ktorých závisel výkon jeho voľnej úvahy.

723 V dôsledku toho treba posúdiť, či informácie uvádzané Parlamentom a Radou preukazujú, že normotvorca Únie mal ku dňu prijatia dotknutého ustanovenia k dispozícii dostatok informácií, ktoré mu umožňovali posúdiť proporcionalitu povinnosti návratu vozidiel upravenej v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009.

724 V tejto súvislosti treba v prvom rade preskúmať, či možno preukázať, že tento normotvorca skutočne vykonal svoju voľnú úvahu tým, že použil, ako tvrdí Parlament a Rada, posúdenie vplyvu – časť usadenie sa alebo posúdenia vplyvu týkajúce sa iných aspektov prvého balíka opatrení v oblasti mobility.

725 Po prvé na rozdiel od toho, čo tvrdia tieto inštitúcie, nemožno preukázať, že to tak bolo z dôvodu, že posúdenie vplyvu – časť usadenie sa opisuje dotknutý trh a jeho špecifické problémy. Identifikácia charakteristík, ako aj problémov tohto trhu, sa totiž nerovná posúdeniu dôsledkov vyplývajúcich z opatrení plánovaných na ich riešenie. Normotvorca Únie sa samozrejme mohol oprieť o toto posúdenie, pokiaľ ide o stav uvedeného trhu. Odkaz na údaje týkajúce sa takýchto charakteristík a problémov, uvedené v tomto posúdení, však neznamená predloženie a jasné a jednoznačné vysvetlenie východiskových údajov, na základe ktorých bol prijatý článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a od ktorých závisel skutočný výkon voľnej úvahy týmto normotvorcom.

726 Platí to aj pre posúdenie dôsledkov iných povinností, ako je povinnosť návratu vozidiel, nachádzajúce sa v tomto posúdení vplyvu.

727 V tejto súvislosti treba uviesť, že povinnosť návratu vozidiel samozrejme sleduje rovnaký cieľ ako opatrenie 18 obsiahnuté v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 30 a 31), ktoré na účely zabezpečenia skutočného a stabilného charakteru miesta usadenia dopravných podnikov uvažovalo najmä o tom, aby tieto dopravné podniky vykonávali významnú prevádzkovú alebo

dopravnú činnosť v členskom štáte usadenia alebo mali v tomto štáte uzavretú aspoň jednu obchodnú zmluvu. Ako však uviedol generálny advokát v bode 646 svojich návrhov, tieto dve opatrenia sú prostriedkami na dosiahnutie tohto cieľa, ktoré nemožno porovnávať s povinnosťou návratu vozidiel, pretože nevyžadovali návrat vozidiel do operačného centra dotknutého dopravného podniku. V dôsledku toho nemožno predpokladať, že dôsledky týchto opatrení sú podobné a že vyhodnotenie vplyvu opatrení, ktoré boli predmetom posúdenia vplyvu – časť usadenie sa, možno preniesť na povinnosť návratu vozidiel, ktorá nebola predmetom tohto posúdenia.

728 Po druhé Parlament a Rada sa zbytočne odvolávajú na posúdenia vplyvu týkajúce sa iných aspektov prvého balíka opatrení v oblasti mobility, predovšetkým povinnosti upravenej v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, aby preukázali, že normotvorca Únie skutočne vykonal svoju voľnú úvahu. Ako totiž bolo uvedené v bodoch 220, 233 a 295 tohto rozsudku, povinnosť, ktorú majú dopravné podniky podľa tohto ustanovenia, sa netýka praktických podrobností prípadného návratu vodičov, najmä podrobností týkajúcich sa dopravného prostriedku, ktorý môžu využiť na tento návrat. Táto povinnosť predovšetkým neznamená, že vodiči, ktorí sa chcú vrátiť do operačného centra zamestnávateľa alebo do miesta svojho bydliska, tak musia urobiť vozidlom použitým na vykonávanie dopravy. Z toho vyplýva, že vyhodnotenie hospodárskeho a environmentálneho vplyvu uvedenej povinnosti, obsiahnuté v posúdení vplyvu – sociálna časť, nebolo relevantné na účely posúdenia hospodárskych a environmentálnych dôsledkov povinnosti návratu vozidiel.

729 V druhom rade treba vzhľadom na judikatúru pripomenutú v bode 722 tohto rozsudku preskúmať, či normotvorca Únie preukázal, že v tomto prípade skutočne vykonal svoju voľnú úvahu na základe iných východiskových údajov, na ktoré sa na Súdnom dvore odvolávali Parlament a Rada.

730 Po prvé z dôvodov analogických tým, ktoré sú vysvetlené v bodoch 724 až 727 tohto rozsudku, treba odmietnuť štúdiu TRT Trasporti e Territorio z roku 2017 uvedenú v bode 715 tohto rozsudku, ako aj dokumenty týkajúce sa dvoch verejných vypočutí, ktoré v októbri a novembri 2017 zorganizovali jednak výbory EMPL a TRAN spoločne, a jednak výbor TRAN samostatne. Informácie uvedené v týchto dokumentoch sa totiž netýkali povinnosti návratu vozidiel.

731 Po druhé treba odmietnuť odhady IRU vyplývajúce z jej otvoreného listu z 26. októbra 2018, na ktorý sa odvolávajú Parlament a Rada, podľa ktorých povinnosť návratu vozidiel do členského štátu usadenia každé tri alebo štyri týždne môže viesť k zvýšeniu počtu kilometrov prejazdených vozidlami každý rok o 80 až 135 miliónov.

732 Ako totiž uviedol generálny advokát v bode 652 svojich návrhov, tieto odhady sú stručne uvedené v liste, ktorý nespresňuje použitú metodológiu výpočtu. Uvedenie takýchto údajov preto nemôže preukazovať, že boli predložené a jasne a jednoznačne vysvetlené východiskové údaje, ktoré mal normotvorca Únie zohľadniť na odôvodnenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a od ktorých závisel skutočný výkon voľnej úvahy týmto normotvorcom.

733 Rovnaké úvahy platia aj pre oznámenie Európskej federácie pracovníkov v doprave, ktoré spomína Rada.

734 Po tretie to isté platí pre štúdiu vypracovanú na objednávku Transport i Logistyka Polska (Doprava a logistika Poľska) („Balík mobility I: Vplyv na európsky systém cestnej dopravy“) uvedenú v bode 716 tohto rozsudku. Treba totiž uviesť, že okrem stručnosti úvah venovaných povinnosti návratu vozidiel do členského štátu usadenia každé štyri týždne, táto štúdia na stranách 31 a 34 uvádza jednak to, že žiadny z účastníkov nedokázal presne kvantifikovať účinky vyplývajúce z takejto povinnosti a že uvedená štúdia predstavuje iba predbežný a stručný odhad týchto účinkov. Okrem toho táto štúdia zdôrazňuje, že mnohé otázky zostávajú nezodpovedané a že na úplné pochopenie sociálnych, environmentálnych a hospodárskych dôsledkov prvého balíka opatrení v oblasti mobility sa vyžaduje ďalší výskum.

735 Pokiaľ ide po štvrté o informácie údajne poskytnuté žalujúcimi členskými štátmi, ktoré mal normotvorca Únie k dispozícii počas legislatívneho postupu, treba poznamenať, že samotný odkaz na existenciu štúdií a dokumentov, ku ktorým tento normotvorca mohol mať prístup, nestačí na to, aby sa bolo možné domnievať, že boli predložené a jasne a jednoznačne vysvetlené východiskové údaje, na základe ktorých bola prijatá povinnosť návratu vozidiel a od ktorých závisel výkon jeho voľnej úvahy.

736 Takúto požiadavku nemôže spĺňať ani odkaz na štúdie predložené žalujúcimi členskými štátmi na Súdnom dvore, ako to robia Parlament a Rada vo veciach C-542/20, C-545/20, C-549/20 a C-554/20. Pri tomto odkaze totiž Parlament a Rada v žiadnom prípade netvrdili, že povinnosť návratu vozidiel bola prijatá na základe týchto štúdií, ani nespresnili, ako im východiskové údaje obsiahnuté v týchto štúdiách umožnili posúdiť proporcionalitu tejto povinnosti, najmä vzhľadom na jej sociálne, environmentálne a hospodárske dôsledky.

737 Vzhľadom na uvedené sa treba domnievať, že Parlament a Rada, na rozdiel od toho, čo tvrdia na základe dokumentov, na ktoré sa odvolávajú na Súdnom dvore, nepredložili a jasne a jednoznačne nevysvetlili východiskové údaje, na základe ktorých bola prijatá uvedená povinnosť a od ktorých závisel výkon ich voľnej úvahy. Nepreukázali teda, že v čase prijatia nariadenia 2020/1055 mali k dispozícii dostatok informácií, ktoré im umožňovali posúdiť proporcionalitu povinnosti návratu vozidiel.

738 V dôsledku toho treba vyhovieť štvrtému žalobnému dôvodu, ktorý uvádza Litovská republika, a v rozsahu, v akom sú založené na porušení zásady proporcionality z dôvodu, že normotvorca Únie nepreskúmal proporcionalitu povinnosti návratu vozidiel, aj prvej časti druhého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika, prvej časti prvého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Rumunsko, druhému žalobnému dôvodu, ktorý uvádza Cyperská republika, prvej časti prvého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Maďarsko, druhému žalobnému dôvodu, ktorý uvádza Maltská republika a prvému žalobnému dôvodu, ktorý uvádza Poľská republika. Treba preto zrušiť článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 odsek 1 písm. b).

2) O primeranosti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009

739 Keďže, ako vyplýva z bodov 718 až 738 tohto rozsudku, článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, treba zrušiť pre porušenie zásady proporcionality z dôvodu, že normotvorca Únie nepreskúmal proporcionalitu tohto ustanovenia, netreba preskúmať argumentáciu Litovskej republiky, Bulharskej republiky, Rumunska, Cyperskej republiky, Maďarska, Maltskej republiky a Poľskej republiky, v ktorej tieto členské štáty spochybňujú proporcionalitu uvedeného ustanovenia ako takú.

b) O ostatných dôvodoch smerujúcich proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009

740 Z rovnakého dôvodu, ako je uvedený v predchádzajúcom bode, netreba preskúmať ostatné žalobné dôvody, ktoré uvádzajú Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika, Maďarsko, Maltská republika a Poľská republika na podloženie svojich návrhov na zrušenie tohto ustanovenia.

3. O článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055

741 Litovská republika (vec C-542/20), Bulharská republika (vec C-545/20), Maltská republika (vec C-552/20) a Poľská republika (vec C-554/20) vo svojich žalobách navrhujú zrušenie článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

742 Rumunsko (vec C-547/20) vo svojej žalobe navrhuje zrušenie článku 2 bodu 4 písm. a) až c) tohto nariadenia, pričom však nevysvetľuje argumentáciu špecifickú pre písm. b) a c) tohto článku 2 bodu 4, takže v skutočnosti chce svojou argumentáciou dosiahnuť zrušenie týchto ustanovení ako celku.

743 Na podloženie svojich návrhov sa tieto členské štáty v závislosti od prípadu odvolávajú v podstate na porušenie:

– zásady proporcionality (štvrtý a piaty žalobný dôvod Litovskej republiky, druhá časť druhého žalobného dôvodu Bulharskej republiky, druhá časť prvého žalobného dôvodu Rumunska, druhý žalobný dôvod Maltskej republiky a prvý žalobný dôvod Poľskej republiky),

– zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie [druhá časť druhého žalobného dôvodu Litovskej republiky, tretí žalobný dôvod Rumunska v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a tretí žalobný dôvod Maltskej republiky],

– pravidiel práva Únie v oblasti spoločnej dopravnej politiky upravených jednak v článku 91 ods. 1 ZFEÚ [štvrtý žalobný dôvod Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055] a jednak v článku 90 ZFEÚ, vykladanom v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, v článku 91 ods. 2 a v článku 94 ZFEÚ [tretí žalobný dôvod Litovskej republiky týkajúci sa článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ, piaty žalobný dôvod Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, prvý žalobný dôvod Maltskej republiky týkajúci sa článku 91 ods. 2 ZFEÚ, ako aj druhý a tretí žalobný dôvod Poľskej republiky týkajúce sa článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ],

– fungovania vnútorného trhu upraveného v článku 26 ZFEÚ (prvá časť druhého žalobného dôvodu Litovskej republiky),

– slobodného poskytovania služieb upraveného v článku 58 ods. 1 ZFEÚ, vykladanom v spojení s článkom 91 ZFEÚ alebo subsidiárne, v článku 56 ZFEÚ [prvá časť siedmeho žalobného dôvodu Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055],

– voľného pohybu tovaru upraveného v článkoch 34 a 35 ZFEÚ [druhá časť siedmeho žalobného dôvodu Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055], ako aj

– pravidiel práva Únie a záväzkov Únie v oblasti ochrany životného prostredia [prvý žalobný dôvod Litovskej republiky, obe časti prvého žalobného dôvodu Bulharskej republiky v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a žalobný dôvod Poľskej republiky spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 4 písm. a)].

a) O porušení zásady proporcionality

744 Litovská republika v rámci svojho štvrtého a piateho žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci druhej časti svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Maltská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, a Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdia, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

745 Tieto členské štáty jednak popierajú, že normotvorca Únie preskúmal proporcionalitu tohto ustanovenia, najmä vzhľadom na to, že nebolo vypracované posúdenie vplyvu týkajúce sa obdobia nečinnosti. Predovšetkým, hoci štvrtý žalobný dôvod Litovskej republiky sa formálne zakladá na porušení zásady „riadneho legislatívneho postupu“ a „podstatných formálnych náležitostí“, z argumentácie uvádzanej na jeho podloženie vyplýva, že tento členský štát chce v skutočnosti preukázať porušenie zásady proporcionality z dôvodu, že neboli náležite posúdené účinky tohto obdobia nečinnosti.

746 Okrem toho uvedené členské štáty spochybňujú proporcionalitu uvedeného obdobia ako takú.

1) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 normotvorcom Únie

i) Argumentácia účastníkov konania

747 Litovská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci druhej časti svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Maltská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, a Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu popierajú, že normotvorca Únie preskúmal proporcionalitu článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, najmä vzhľadom na to, že nebolo vykonané posúdenie vplyvu obdobia nečinnosti upraveného v tomto ustanovení.

748 Tieto členské štáty uvádzajú v podstate rovnaké tvrdenia ako boli vysvetlené v bodoch 691 až 703 tohto rozsudku.

749 Tvrdia teda, že opatrenie zavádzajúce štvordňové obdobie nečinnosti, upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, sa nenachádzalo v návrhu nariadenia „o usadení“. Uvádzajú, že toto opatrenie bolo doplnené až počas legislatívneho postupu po tom, čo Parlament a Rada zamietli zmenu článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, o ktorej sa uvažovalo v tomto návrhu nariadenia, a ktorá mala spočívať v zrušení odkazu na maximálny počet kabotážnych prepráv, ktoré možno vykonať v hostiteľskom členskom štáte počas toho istého cyklu kabotáže a v skrátení obdobia, počas ktorého možno v tomto členskom štáte vykonávať tieto kabotážne prepravy zo sedem na päť dní.

750 Opatrenie zavádzajúce obdobie nečinnosti však predstavuje zásadnú zmenu návrhu nariadenia „o usadení“, ktorá mala byť predmetom doplňujúceho posúdenia vplyvu. Keďže normotvorca Únie ho nevykonal, nemal k dispozícii dostatok informácií na to, aby skutočne vykonal svoju voľnú úvahu.

751 Tento normotvorca okrem toho neuviedol objektívne dôvody, pre ktoré nebolo potrebné vykonať doplňujúce posúdenie vplyvu.

752 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

753 Treba uviesť, že ako to tvrdia Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maltská republika a Poľská republika, v návrhu nariadenia „o usadení“ Komisia uvažovala o zmene článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 tak, že sa zruší odkaz na maximálny počet kabotážnych prepráv, ktoré možno vykonať v hostiteľskom členskom štáte počas toho istého cyklu kabotáže, a skráti obdobie, počas ktorého možno v tomto členskom štáte vykonávať tieto kabotážne prepravy zo sedem na päť dní.

754 Normotvorca Únie však prijal iné opatrenie ako navrhovala Komisia. Zachoval síce oprávnenie vykonať najviac tri kabotážne prepravy po medzinárodnej preprave z iného členského štátu alebo z tretej krajiny do hostiteľského členského štátu počas obdobia siedmych dní, a teda nezmenil článok 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, ale prostredníctvom článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ktorý vkladá do tohto článku 8 odsek 2a, zaviedol dodatočné opatrenie vo forme obdobia nečinnosti. V súlade s týmto článkom 8 ods. 2a tak dopravcovia nie sú oprávnení vykonávať kabotážnu prepravu s tým istým vozidlom v tom istom hostiteľskom členskom štáte počas štyroch dní od ukončenia obdobia kabotáže v tomto členskom štáte.

755 Treba však pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 720 tohto rozsudku, normotvorca Únie nielenže nie je povinný mať k dispozícii posúdenie vplyvu za každých okolností, ale navyše takéto posúdenie vplyvu ho nezaväzuje, takže môže naďalej slobodne prijať iné opatrenia než ktoré boli jeho predmetom. Samotná skutočnosť, že v tomto prípade normotvorca Únie prijal v nariadení 2020/1055 iné ustanovenie než pôvodne navrhla Komisia na základe posúdenia vplyvu – časť usadenie sa, preto nemôže stačiť na preukázanie, že nerešpektoval zásadu proporcionality, pokiaľ je tento normotvorca schopný preukázať, že skutočne vykonal svoju voľnú úvahu a pokiaľ môže na tento účel predložiť a jasne a jednoznačne vysvetliť východiskové údaje, na základe ktorých bolo prijaté ustanovenie týkajúce sa tohto obdobia nečinnosti a od ktorých závisel výkon tejto úvahy.

756 V dôsledku toho treba posúdiť, či informácie uvádzané Parlamentom a Radou preukazujú, že normotvorca Únie mal ku dňu prijatia dotknutého ustanovenia k dispozícii dostatok informácií, ktoré mu umožňovali posúdiť proporcionalitu obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

757 V prvom rade z posúdenia vplyvu – časť usadenie sa (časť 2/2, s. 41, 46 a 48) vyplýva, že Komisia uvažovala o možnosti zaviesť obdobie nečinnosti medzi dvoma cyklami kabotáže. V tejto súvislosti skutočnosť, že normotvorca Únie prijal opatrenie spočívajúce v zavedení takéhoto obdobia, hoci Komisia ho odmietla, nemôže stačiť na preukázanie, že tento normotvorca nemal k dispozícii dostatok informácií na preskúmanie proporcionality tohto opatrenia.

758 V druhom rade, ako to tvrdia Parlament a Rada, zhodnotenia nachádzajúce sa v posúdení vplyvu – časť usadenie sa, ktoré sa týkajú dôsledkov opatrenia spočívajúceho v zrušení odkazu na maximálny počet kabotážnych prepráv, ktoré možno vykonať v hostiteľskom členskom štáte počas toho istého cyklu kabotáže, a v skrátení obdobia, počas ktorého možno v tomto členskom štáte vykonávať tieto kabotážne prepravy, umožňovali posúdiť aj vplyvy obdobia nečinnosti, ktoré bolo napokon prijaté.

759 Skrátenie obdobia, počas ktorého môže dopravca vykonávať kabotážne prepravy v tom istom hostiteľskom členskom štáte, zo siedmich dní, ako stanovuje článok 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, na štyri dni, ako to predpokladalo toto posúdenie vplyvu (časť 1/2, s. 29), alebo zo siedmych na päť dní, ako to navrhla Komisia, by totiž malo za následok, že vykonávanie kabotážnej prepravy v tom istom hostiteľskom členskom štáte by sa prerušovalo v pravidelnejších intervaloch.

760 Z týchto úvah vyplýva, že posúdenie vplyvu – časť usadenie sa a posúdenie dôsledkov opatrení, ktoré boli jeho predmetom, mohli poskytnúť normotvorcovi Únie informácie relevantné na posúdenie proporcionality článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

761 V treťom rade sa v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 20 až 25) nachádzali prognózy vývoja dopravného trhu vypracované na základe úpravy, ktorá sa uplatňovala pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055, najmä tak, ako bola definovaná v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, na účely posúdenia dôsledkov opatrení zvažovaných v tomto posúdení vplyvu, predovšetkým pokiaľ ide o zmeny dĺžky období kabotáže a počtu kabotážnych prepráv, ktoré počas nich možno vykonať.

762 Keďže normotvorca Únie sa v nariadení 2020/1055 rozhodol zachovať túto úpravu v rozsahu, v akom v súlade s týmto článkom 8 ods. 2 povoľuje najviac tri následné kabotážne prepravy počas obdobia siedmych dní, pričom zároveň prostredníctvom článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 zaviedol doplňujúce opatrenie vo forme obdobia nečinnosti, zostali tieto prognózy naďalej relevantné na účely posúdenia proporcionality tohto ustanovenia.

763 Z toho vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdia Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maltská republika a Poľská republika, mal normotvorca Únie k dispozícii dostatok informácií, ktoré mu umožňovali posúdiť proporcionalitu článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

764 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné štvrtý žalobný dôvod, ktorý uvádza Litovská republika, a v rozsahu, v akom sa zakladajú na porušení zásady proporcionality z dôvodu, že normotvorca Únie nepreskúmal proporcionalitu obdobia nečinnosti, aj druhú časť druhého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika, druhú časť prvého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Rumunsko, druhý žalobný dôvod, ktorý uvádza Maltská republika a prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Poľská republika.

2) O primeranosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055

i) Argumentácia účastníkov konania

765 Litovská republika v rámci svojho piateho žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci druhej časti svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci druhej časti svojho prvého žalobného dôvodu, Maltská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, a Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, spochybňujú proporcionalitu článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 ako takú.

766 V prvom rade Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika tvrdia, že obdobie nečinnosti upravené v tomto ustanovení je nevhodné na dosiahnutie cieľov nariadenia 2020/1055.

767 Po prvé Litovská republika a Rumunsko tvrdia, že uvedené ustanovenie v rozpore s cieľom formulovaným v odôvodnení 20 nariadenia 2020/1055 nestanovuje zrozumiteľné, jednoduché a ľahko vynútiteľné pravidlá.

768 Posúdenie vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 12 až 14) totiž odhalilo, že nedostatočná jasnosť a presnosť pravidiel upravujúcich kabotáž viedla k rozdielom pri uplatňovaní a kontrole dodržiavania týchto pravidiel medzi členskými štátmi, ako aj k nárastu nákladov na dodržiavanie predpisov a administratívnych nákladov dopravných podnikov.

769 Nič však neodôvodňuje, prečo je opatrenie zavádzajúce obdobie nečinnosti, ktoré komplikuje a zvyšuje administratívnu záťaž, vhodnejšie na dosiahnutie tohto cieľa jasnosti a presnosti ako zmena, ktorú navrhla Komisia.

770 Po druhé podľa Bulharskej republiky a Rumunska toto opatrenie nezachováva predtým dosiahnutú úroveň liberalizácie trhu, čím nerešpektuje cieľ zachovania tejto úrovne, ktorý je tiež uvedený v odôvodnení 20 nariadenia 2020/1055.

771 V tejto súvislosti Komisia v návrhu nariadenia „o usadení“ dospela k záveru, že treba liberalizovať kabotáž umožnením neobmedzeného počtu kabotážnych prepráv počas obdobia piatich dní namiesto troch kabotážnych prepráv počas obdobia siedmych dní. Obdobie nečinnosti však tým, že zavádza nové obmedzenia kabotáže, predstavuje krok späť v úrovni liberalizácie trhu.

772 Rumunsko tvrdí, že podľa štúdie, ktorú vypracovalo ECIPE [M. Bauer, „*Discrimination, Exclusion and Environmental Harm: Why EU Lawmakers Need to Ban Freight Transport Restrictions to Save the Single Market*“ („Diskriminácia, vylúčenie a škoda na životnom prostredí: prečo európski normotvorcovia musia na záchranu jednotného trhu zakázať obmedzenia nákladnej dopravy“) (ďalej len „štúdia ECIPE o diskriminácii, vylúčení a škode na životnom prostredí“)], ktorá cituje správu Transport & Mobility Leuven (Doprava a mobilita Louvain) [T. Breemersch, „*The impact of the 1st mobility package on European Road Freight Transport, with special focus on peripheral countries*“ („Vplyv prvého balíka opatrení v oblasti mobility na cestnú nákladnú dopravu v Európe s osobitným zreteľom na okrajové krajiny“)], obdobie nečinnosti zníži objem kabotáže do roku 2035 až o 31 %.

773 Bulharská republika okrem toho uvádza, že pre leteckú dopravu boli obmedzenia kabotáže zrušené v roku 1993. Hoci správa Komisie Parlamentu a Rade o stave trhu cestnej dopravy v Únii [COM(2014) 222 final, s. 13] konštatovala narastajúce zbližovanie odmien vodičov v Únii,

opatrenia, ktoré prijal normotvorca Únie v nariadení 2020/1055, mali skôr prehĺbiť liberalizáciu v oblasti cestnej dopravy ako uložiť nové obmedzenia, ako je obdobie nečinnosti, ktoré je v tomto protekcionistickým opatrením.

774 Rumunsko navyše tvrdí, že vzhľadom na to, že počet kabotážnych prepráv vykonávaných v Únii je nízky v porovnaní s počtom medzinárodných prepráv, nie je legislatívny zásah v tejto oblasti odôvodnený, pokiaľ nesmeruje k liberalizácii trhu.

775 Po tretie obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nie je vhodné na dosiahnutie sledovaných cieľov, pretože neprispieva k zvýšeniu koeficientu vyťaženosti vozidiel a k zníženiu počtu jázd naprázdno. Obdobie nečinnosti tým nerešpektuje samotné znenie odôvodnenia 21 nariadenia 2020/1055, ako to tvrdia Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika.

776 Tieto členské štáty vysvetľujú, že kabotáž umožňuje dopravcom, aby pokračovali v činnosti a využívali to isté vozidlo na vykonávanie ďalších prepráv v hostiteľskom členskom štáte medzi dvomi medzinárodnými prepravami, najmä kým čakajú na objednávku nakládky na cestu späť do členského štátu usadenia.

777 Obdobie nečinnosti však bráni vykonávaniu kabotážnych prepráv počas štyroch dní, čo má účinok, ktorý je v rozpore s cieľom formulovaným v odôvodnení 21 tohto nariadenia.

778 Rumunsko konkrétne tvrdí, že obdobie nečinnosti povedie k zvýšeniu počtu jázd naprázdno v Únii o približne 5 %, pričom toto percento zahŕňa aj počet jázd vykonaných so stratou preto, aby sa zabránilo návratu vozidla naprázdno.

779 Po štvrté Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika pochybujú o tom, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 je vhodné na to, aby v súlade s cieľom uvedeným v odôvodnení 21 tohto nariadenia zaručilo, že kabotážne prepravy nie sú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

780 Bulharská republika predovšetkým tvrdí, že dôvody, ktoré sú v pozadí tohto cieľa, sa týkajú nevyhnutnosti mať skutočné miesto usadenia v členskom štáte pôvodu dopravcov a nie v členskom štáte, kde sú vykonávané kabotážne prepravy.

781 Podľa Bulharskej republiky a Rumunska okrem toho obdobie nečinnosti, rovnako ako povinnosť návratu vozidiel, nemá bojovať proti podvodným alebo nekalým praktikám. Toto obdobie nečinnosti tým, že predstavuje obmedzenie dopravnej činnosti, ktorá je sama osebe mobilná, neprispieva k dosiahnutiu tohto legitímneho cieľa, ale odporuje samotnej povahe hospodárskej reality a vnútorného dopravného trhu. Kabotáž bola totiž pôvodne zamýšľaná ako typ dopravy, ktorý prispieva k rozvoju dopravného odvetvia, hospodárskemu rastu a efektivite činnosti v tejto oblasti.

782 V tejto súvislosti existencia vysokého počtu kabotážnych prepráv na území členských štátov nachádzajúcich sa v západnej časti Únie nepredstavuje negatívny jav, ktorý by si vyžadoval prijatie reštriktívnych opatrení. Táto situácia preukazuje iba to, že v týchto členských štátoch existuje silný dopyt po tovare, že dynamika medzinárodnej prepravy narastá a že trh funguje

normálne. Vykonávanie vysokého počtu kabotážnych prepráv nemôže v žiadnom prípade znamenať, že tento typ prepravy stratil svoju dočasnú povahu, pokiaľ sú tieto prepravy vykonávané v súlade s článkom 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 a s obmedzeniami, ktoré stanovuje.

783 Rumunsko tak zdôrazňuje, že treba odlíšiť systematickú kabotáž od protiprávnej kabotáže. Hoci obdobie nečinnosti má zaručiť iba to, že kabotážne prepravy nebudú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, ako to uvádza odôvodnenie 21 nariadenia 2020/1055, Komisia najmä v štúdii vypracovanej na podloženie posúdenia vplyvu – časť usadenie sa, nazvanej „*Study to support the impact assessment for the revision of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final Report*“ [„Štúdia na podloženie posúdenia vplyvu na účely revízie nariadenia (ES) č. 1071/2009 a nariadenia (ES) č. 1072/2009, Záverečná správa, apríl 2017, s. 33], ako aj v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 6 a 7), odhalila, že podiel protiprávnej kabotáže je veľmi nízky, takže tento skutkový stav neodôvodňuje prijatie ďalších reštriktívnych opatrení v tejto oblasti.

784 Je pravda, že štúdia Komisie nazvaná „*Ex-post evaluation of Regulation (EC) N° 1071/2009 and Regulation (EC) N° 1072/2009, Final report*“ [„*Ex post* hodnotenie nariadenia (ES) č. 1071/2009 a nariadenia (ES) č. 1072/2009, Záverečná správa“, december 2015 (ďalej len „*ex post* hodnotenie nariadení č. 1071/2009 a 1072/2009“)], na svojich stranách 140 a 141 identifikuje systematickú kabotáž ako neočakávaný dôsledok uplatňovania nariadenia č. 1072/2009. Možno však pochybovať o tomto konštatovaní, pretože sa zakladá na skúsenosti iba jedného členského štátu.

785 Okrem toho, hoci Komisia označila systematickú kabotáž za neželaný a neúmyselný účinok uplatňovania pravidiel Únie, nepovažovala obdobie nečinnosti za vhodné, aj keď ho zohľadnila v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 2/2, s. 41).

786 Bulharská republika a Poľská republika napokon tvrdia, že na to, aby sa zabránilo výkonu stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, nie je nevyhnutné upraviť obdobie nečinnosti. Požiadavky stanovené v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, ktoré obmedzujú počet kabotážnych prepráv na tri počas obdobia siedmych dní, už totiž umožňujú dosiahnuť tento cieľ.

787 V druhom rade Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maltská republika a Poľská republika tvrdia, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nie je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov sledovaných týmto nariadením.

788 Po prvé Bulharská republika a Rumunsko tvrdia, že skutočnosť, že možnosť zavedenia obdobia nečinnosti bola stručne preskúmaná v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 2/2, príloha 5), neznamená, že toto opatrenie je primerané.

789 Ako vyplýva z tohto posúdenia vplyvu (časť 2/2, s. 48), uvažované opatrenie, ktoré malo zaviesť takéto obdobie, bolo zamietnuté bez ďalšej analýzy jeho dôsledkov. Okrem toho, že toto opatrenie by reálne neprispelo k dosiahnutiu cieľa sledovaného normotvorcom Únie, teda k lepšiemu uplatňovaniu pravidiel existujúcich v tejto oblasti, by totiž podľa dopravných podnikov, ktoré sa zúčastnili na uvedenom posúdení vplyvu, narušilo ich činnosť a spôsobilo významné náklady, najmä vzhľadom na svoj negatívny dosah na ich režijné náklady. Navyše atraktivita systematickej kabotáže by v každom prípade klesla, ak by boli prijaté efektívnejšie pravidlá pre vysielanie vodičov.

790 Po druhé podľa Rumunska stačí na zabezpečenie toho, aby kabotážne prepravy neboli vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, posilniť uplatňovanie a kontrolu existujúcich pravidiel, pretože protiprávna kabotáž predstavuje iba 0,56 % celkovej kabotáže na úrovni Únie (posúdenie vplyvu – časť usadenie sa, časť 1/2, s. 6 a 7). Tento členský štát dodáva, že menej reštriktívnym opatrením na vyriešenie problému protiprávnej kabotáže by bolo zavedenie efektívnejších mechanizmov dohľadu a kontroly, ako je napríklad uplatňovanie nových ustanovení na využitie inteligentného tachografu.

791 Po tretie Maltská republika sa domnieva, že v každom prípade opatrenie nachádzajúce sa v návrhu nariadenia „o usadení“, podľa ktorého sa kabotážne prepravy majú vykonávať počas obdobia piatich dní, by umožňovalo menej obmedzujúcim spôsobom dosiahnuť cieľ, ktorým je zabezpečiť, že tieto prepravy sa nebudú vykonávať spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

792 Maltskí medzinárodní dopravcovia totiž vykonávajú svoje prepravné činnosti na pevnine za predpokladu, že tieto činnosti sú rentabilné iba vtedy, ak nie sú nútení prepravovať vozidlá cez more na Maltu. Pri výkone uvedených činností na pevnine využívajú títo dopravcovia svoju slobodu pohybu bez toho, aby mali osobitnú trvalú alebo dlhodobú väzbu s inými členskými štátmi. To, že ich vozidlá sa fyzicky nenachádzajú na Malte, je spôsobené iba ostrovnou polohou členského štátu, v ktorom sú usadení, čo je geografická zvláštnosť, ktorá v rozpore so zásadou proporcionality nebola zohľadnená.

793 V tejto súvislosti opatrenie navrhnuté Komisiou nenútilo maltských dopravcov, aby počas obdobia nečinnosti bez jasného a dôvodného cieľa umelo a pravidelne prerušovali všetky svoje činnosti.

794 Po štvrté Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika tvrdia, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 bude mať za následok jednak významné zhoršenie hospodárskej situácie dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ako aj v malých členských štátoch, a jednak zníženie životnej úrovne a úrovne zamestnanosti osôb v týchto členských štátoch.

795 Tieto dôsledky vyplývajú z nárastu nákladov spôsobeného týmto obdobím nečinnosti, najmä vzhľadom na ušlé prevádzkové dni, predĺženie prestojov, zvýšenie počtu jázd naprázdno alebo 31% pokles objemu kabotážnych prepráv do roku 2035. Okrem toho najvyššiu záťaž znášajú MSP, hoci tvoria väčšinu dopravných podnikov.

796 Bulharská republika a Rumunsko sa opierajú aj o štúdie, ktoré zhodnotili dôsledky pravidiel zavedených prvým balíkom opatrení v oblasti mobility ako celku, ako aj o štúdiu uvedenú v odbornej tlači nazvanú „*The Belgians do not like the Mobility Package. They figured that its provisions would bring losses to their companies as well*“ („Belgičanom sa nepáči Balík mobility. Podľa nich jeho ustanovenia spôsobia straty aj ich podnikom“), ktorá odhadla na približne 24 miliónov eur ročne náklady, ktoré budú mať belgickí dopravcovia na každý deň „odpočinku“.

797 Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika zdôrazňujú, že pre zvýšenie nákladov hrozí, že dopravné podniky usadené v týchto členských štátoch budú musieť ukončiť svoju činnosť alebo sa presťahovať do členských štátov nachádzajúcich sa v centrálnej časti Únie, aby sa vysporiadali s konkurenciou. Poľská republika tiež tvrdí, že toto zvýšenie nákladov bude mať veľmi pravdepodobne za následok nárast cien tovaru, čo môže mať vážne dôsledky na hospodárstvo Únie.

798 Po piate Litovská republika, Rumunsko a Poľská republika tvrdia, že obdobie nečinnosti je nezlučiteľné s jednotným trhom dopravných služieb, pretože vedie k jeho rozdrobeniu a obmedzuje obchodné odbytiská dopravných podnikov v iných členských štátoch, pričom členské štáty nachádzajúce sa na okraji Únie a malé členské štáty sú v tejto súvislosti zasiahnuté ťažšie.

799 Rumunsko tak tvrdí, že spomedzi dopravných podnikov usadených na území Únie budú dopravné podniky usadené v centrálnej alebo východnej Únii najviac dotknuté opatreniami vyplývajúcimi z nariadenia 2020/1055 vzhľadom na značný význam, ktorý má dopravné odvetvie pre hospodárstvo a zamestnanosť v týchto členských štátoch z dôvodu, že tieto dopravné podniky vykonávajú viac ako polovicu kabotážnych prepráv na území Únie, ako aj vzhľadom na počet dopravných podnikov a pracovníkov z uvedených členských štátov dotknutých týmito opatreniami.

800 Po šieste Litovská republika, Bulharská republika a Rumunsko tvrdia, že obdobie nečinnosti je v rozpore s politikou Únie v oblasti ochrany životného prostredia, ako aj so Zelenou dohodou, vzhľadom na zvýšenie počtu jázd naprázdno, a teda nárast znečistenia a emisií CO_2, v dôsledku dodržiavania tohto obdobia. Tieto dôsledky vyplývajú okrem iného zo štúdie ECIPE o diskriminácii, vylúčení a škode na životnom prostredí.

801 Po siedme Rumunsko tvrdí, že dôsledky nových ustanovení zavedených nariadením 2020/1055 na dopravné podniky nepochybne zhoršila pandémia COVID-19.

802 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

803 Cieľom sledovaným článkom 2 bodom 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, so zreteľom na ktorý treba preskúmať proporcionalitu tohto ustanovenia, je, ako vyplýva z odôvodnenia 21 tohto nariadenia, zaručiť, že kabotážne prepravy nebudú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

804 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maltská republika a Poľská republika, ktoré nespochybňujú legitimitu tohto cieľa, tvrdia, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 sám osebe nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

805 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 240 až 247 tohto rozsudku treba na účely určenia, či obdobie nečinnosti upravené v tomto ustanovení rešpektuje túto zásadu, preskúmať, či je toto opatrenie vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného uvedeným ustanovením, či zjavne nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie a či je primerané uvedenému cieľu.

– *O vhodnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na dosiahnutie sledovaného cieľa*

806 Pokiaľ ide o vhodnosť článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na dosiahnutie sledovaného cieľa, treba pripomenúť, že ako vyplýva najmä z definície „kabotážnej prepravy“ nachádzajúcej sa v článku 2 bode 6 nariadenia č. 1072/2009 a ako to zdôrazňujú odôvodnenia 20 a 22 nariadenia 2020/1055, takáto prepravná činnosť musí mať „dočasnú“ povahu v hostiteľskom členskom štáte [pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. apríla 2018, Komisia/Dánsko, C-541/16, EU:C:2018:251, bod 53, ako aj zo 14. septembra 2023, Staatsanwaltschaft Köln a Bundesamt für Güterverkehr (Preprava prázdnych kontajnerov), C-246/22, EU:C:2023:673, body 25 a 29].

807 Ako však vyplýva z *ex post* hodnotenia nariadení č. 1071/2009 a 1072/2009 (s. 137), výskyt praxe systematickej kabotáže bol hlavným neočakávaným dôsledkom uplatňovania nariadenia č. 1072/2009.

808 V tejto súvislosti sa zavedenie obdobia nečinnosti, počas ktorého po ukončení kabotážneho cyklu v hostiteľskom členskom štáte už dopravcovia nie sú viac oprávnení vykonávať kabotážne prepravy v tom istom členskom štáte v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, javí byť vhodné na to, aby zabránilo takejto praxi a tak predišlo tomu, aby tieto prepravy boli vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v uvedenom členskom štáte.

809 Žiadne z tvrdení, ktoré uvádzajú Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika, najmä na základe iných cieľov uvedených v odôvodneniach 20 a 21 nariadenia 2020/1055, nemôže spochybniť toto posúdenie.

810 V prvom rade nemožno vyhovieť argumentácii Litovskej republiky a Rumunska, podľa ktorej obdobie nečinnosti nie je vhodné na dosiahnutie cieľa formulovaného v odôvodnení 20 nariadenia 2020/1055, ktorým je, aby pravidlá upravujúce kabotáž boli zrozumiteľné, jednoduché a ľahko vynútiteľné.

811 V tejto súvislosti treba poznamenať, že na dosiahnutie takéhoto cieľa článok 2 bod 4 písm. b) a c) tohto nariadenia upravuje podrobnosti preukazovania medzinárodnej prepravy, ktorá predchádzala kabotážnej preprave, ako aj každej kabotážnej prepravy.

812 Nemožno sa domnievať, že zavedenie obdobia nečinnosti, ktorého prvoradým cieľom je, ako bolo uvedené v bode 803 tohto rozsudku, zaručiť, že kabotážne prepravy nie sú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, poškodzuje ako také cieľ formulovaný v odôvodnení 20 nariadenia 2020/1055.

813 Pokiaľ ide v druhom rade o cieľ, ktorým je zachovanie úrovne liberalizácie trhu, ktorý je rovnako formulovaný v odôvodnení 20 nariadenia 2020/1055, treba uviesť, že v odôvodnení 2 nariadenia č. 1072/2009 sa uvádzalo, že vytvorenie spoločnej dopravnej politiky znamená okrem iného ustanovenie podmienok, za ktorých môžu dopravcovia, ktorí nie sú usadení v danom členskom štáte, vykonávať prepravu v tomto členskom štáte, ktoré musia byť stanovené takým spôsobom, ktorý prispeje k plynulému fungovaniu vnútorného trhu v oblasti dopravy. V tejto súvislosti, ako vyplýva z jeho odôvodnení 4, 5, 13 a 15, bolo jedným z pôvodných cieľov tohto nariadenia v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 ustanoviť prechodný kabotážny režim s cieľom vytvorenia spoločnej dopravnej politiky hladkým a pružným spôsobom, a to pokým nebude ukončená harmonizácia trhu cestnej dopravy. Z tohto dôvodu bolo stanovené, že kabotážne prepravy v hostiteľskom členskom štáte sú povolené, pokiaľ nie sú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v tomto členskom štáte.

814 Obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 má teda tým, že zabraňuje rozvoju praxe systematickej kabotáže napraviť, ako bolo uvedené v bodoch 807 a 808 tohto rozsudku, neočakávané dôsledky uplatňovania nariadenia č. 1072/2009 a dosiahnuť pôvodný cieľ sledovaný normotvorcom Únie tým, že v súlade s úrovňou liberalizácie, ktorú stanovil, aby prispel k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu s dopravou, zabezpečí dočasnú povahu kabotáže.

815 V treťom rade, pokiaľ Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika tvrdia, že obdobie nečinnosti nie je vhodné na dosiahnutie cieľa formulovaného v odôvodnení 21 nariadenia 2020/1055, podľa ktorého by kabotážne prepravy mali pomôcť zvýšiť koeficient vyťaženosti vozidiel a znížiť počet jázd naprázdno, treba poznamenať, že v tomto odôvodnení 21 sa uvádza, že takáto preprava by mala byť povolená, pokiaľ sa nevykonáva ako stála alebo nepretržitá činnosť v hostiteľskom členskom štáte.

– *O nevyhnutnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055*

816 Pokiaľ ide o nevyhnutnosť obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, Rumunsko a Maltská republika ju spochybňujú z dôvodu, že existujú menej obmedzujúce alternatívne opatrenia ako opatrenie prijaté v tomto ustanovení.

817 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenie Rumunska, podľa ktorého by menej reštriktívnym alternatívnym opatrením bolo zavedenie efektívnejších mechanizmov dohľadu a kontroly, stačí pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 807 tohto rozsudku, k rozvoju praxe systematickej kabotáže došlo na základe pravidiel, ktoré boli účinné pred prijatím nariadenia 2020/1055.

818 V tejto súvislosti treba spresniť, že v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 32 až 34 a 41 až 44) sa uvažovalo o rôznych súboroch opatrení, vrátane „Balíka opatrení 1 – Objasnenie rámca (P1)“, „Balíka opatrení 2 – Posilnenie uplatňovania (P2)“ a „Balíka opatrení 3 – HĺbkovÁ revízia nariadení (P3)“, pričom tretí súbor opatrení obsahoval opatrenia nachádzajúce sa v druhom súbore, ktorý zase sám preberal obsah prvého z nich.

819 Tretí balík opatrení v súlade so svojim názvom uvažoval o podstatnej zmene existujúceho právneho rámca, najmä pokiaľ išlo o úpravu kabotáže. Práve v tomto balíku opatrení sa nachádzalo opatrenie 8, ktoré upravovalo zrušenie maximálneho počtu kabotážnych prepráv, ktoré možno vykonať v hostiteľskom členskom štáte a skrátenie obdobia upraveného na vykonávanie takýchto prepráv (posúdenie vplyvu – časť usadenie sa, časť 1/2, s. 32 až 34).

820 Posúdenie vplyvu (časť 1/2, s. 57 až 59) pritom dospelo k záveru, že tento tretí balík opatrení bol možnosťou, ktorú treba uprednostniť pred izolovanými opatreniami druhého balíka, ktoré sa týkali posilnenia mechanizmov kontroly a dohľadu.

821 Rovnako ako opatrenie 8 nachádzajúce sa v tomto treťom balíku opatrení, má obdobie nečinnosti, ktoré normotvorca Únie uprednostnil, zmeniť úpravu uplatňujúcu sa na kabotáž. Nemožno teda tvrdiť, že zavedenie obdobia nečinnosti nerešpektuje zásadu proporcionality z dôvodu, že samotné posilnenie mechanizmov kontroly a dohľadu by predstavovalo menej obmedzujúce a rovnako efektívne opatrenie ako takéto obdobie nečinnosti.

822 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu Bulharskej republiky, Maltskej republiky a Rumunska, podľa ktorej by opatrenie obsiahnuté v návrhu nariadenia „o usadení“, vyžadujúce zavedenie päťdňového kabotážneho cyklu, umožňovalo menej obmedzujúcim spôsobom dosiahnuť cieľ, ktorým je zaručiť, že tieto prepravy nie sú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, treba uviesť jednak to, že odhad týkajúci sa až 31 % zníženia objemu kabotáže do roku 2035, na ktorom sa zakladá táto argumentácia, vyplýva zo správy Transport & Mobility Leuven (Doprava a mobilita Louvain), nazvanej „Vplyv prvého balíka opatrení v oblasti mobility na cestnú nákladnú dopravu v Európe s osobitným zreteľom na okrajové krajiny“. Tento odhad sa však nevzťahuje na obdobie nečinnosti. Ako vyplýva zo strany 13 tejto správy, uvedený odhad samotný vyplýva z posúdenia vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2,

s. 39 a 40), predovšetkým zo zhodnotenia dôsledkov, ktoré bude mať skrátenie sedemdňového obdobia upraveného v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, počas ktorého sú kabotážne prepravy povolené, na štyri alebo na päť dní, ktoré povedie k zníženiu objemu kabotáže až o 31 % alebo 20 % do roku 2035.

823 Okrem toho treba uviesť, že riziko systematickej kabotáže vyplýva, ako tvrdí Rada, z toho, že nie je spresnená frekvencia období, počas ktorých je povolené vykonávať kabotážne prepravy v tom istom členskom štáte.

824 Vzhľadom na túto nepresnosť totiž nariadenie č. 1072/2009 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 umožňovalo dopravcom reťaziť kabotážne cykly v tom istom hostiteľskom členskom štáte iba s podmienkou dodržania pravidla upraveného v článku 8 ods. 2 prvom pododseku poslednej vete nariadenia č. 1072/2009. Keďže opatrenie nachádzajúce sa v návrhu nariadenia „o usadení“ nebránilo tomu, aby bol v tom istom členskom štáte okamžite po medzinárodnej preprave vykonávaný nový kabotážny cyklus po ukončení predchádzajúceho, nemožno ho v žiadnom prípade považovať za opatrenie, ktoré umožňuje rovnako efektívne ako obdobie nečinnosti zaručiť, že kabotážne prepravy nie sú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

825 V treťom rade sa na rozdiel od toho, čo tvrdí Bulharská republika a Rumunsko, nemožno domnievať, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 zavádza opatrenie, ktoré nie je nevyhnutné z dôvodu, že dopravné podniky už podľa článku 3 ods. 1 nariadenia č. 1071/2009 boli povinné mať skutočné miesto usadenia v členskom štáte usadenia. Takáto požiadavka totiž predovšetkým nemôže vylúčiť, že dotknutý podnik môže v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom, v ktorom je usadený, vykonávať kabotáž spôsobom, ktorý nie je dočasný.

826 Ďalej, pokiaľ Rumunsko tvrdí, že aj keby malo obdobie nečinnosti zaručiť, že kabotážne prepravy nie sú vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, podiel protiprávnej kabotáže na tejto preprave je veľmi nízky, takže zavedenie reštriktívnych opatrení, ktoré doplnili opatrenia nachádzajúce sa v nariadení č. 1072/2009 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055, nie je odôvodnené, treba uviesť, že podľa posúdenia vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 6 a 7) má protiprávna kabotáž, hoci je na relatívne nízkej úrovni, vážne hospodárske dôsledky na odvetvie dopravy.

827 Okrem toho, pokiaľ ide o tvrdenia Rumunska, podľa ktorých sa konštatovanie o výskyte systematickej kabotáže, formulované v *ex post* hodnotení nariadení č. 1071/2009 a 1072/2009, zakladá iba na situácii jedného členského štátu, treba pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 813 tohto rozsudku, už nariadenie č. 1072/2009 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 malo za cieľ zabrániť tomu, aby kabotážne prepravy boli vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

828 Toto hodnotenie však jasne ukazuje, že požiadavky upravené v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 samé osebe neumožňovali zabrániť praxi systematickej kabotáže. Takéto tvrdenia preto nemôžu spochybniť nevyhnutnosť obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na dosiahnutie tohto cieľa.

– *O primeranosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055*

829 Pokiaľ ide o primeranosť obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, z judikatúry pripomenutej v bode 266 tohto rozsudku vyplýva, že keď už legislatívny akt koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorcovi Únie nemožno odňať možnosť prispôsobiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvami a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené najmä v článku 3 ods. 3 ZEÚ. Normotvorca Únie totiž v takejto situácii môže správne splniť svoju úlohu zabezpečiť ochranu týchto všeobecných záujmov a týchto prierezových cieľov Únie uznaných Zmluvami len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám alebo vývoju.

830 Za týchto okolností sa normotvorca Únie mohol v rámci svojej voľnej úvahy domnievať, že zavedenie obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 je primeraným opatrením na nápravu neočakávaných dôsledkov, ktoré podľa nariadenia č. 1072/2009 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 spôsobil výskyt praxe systematickej kabotáže v rozpore s dočasnou povahou, ktorú musí mať kabotážna preprava.

831 V tejto súvislosti nemožno v prvom rade prijať tvrdenia Bulharskej republiky a Rumunska, podľa ktorých toto obdobie nečinnosti spôsobí krok späť v úrovni liberalizácie, pretože sa rovná obdobiu odpočinku, počas ktorého nebude možné s dotknutým vozidlom počas štyroch dní vykonávať prepravu.

832 Článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 totiž stanovuje iba to, že po ukončení obdobia, počas ktorého možno kabotážne prepravy vykonávať v hostiteľskom členskom štáte za podmienok upravených v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1055, nie je počas štvordňového obdobia povolené vykonávať v tom istom hostiteľskom členskom štáte kabotážne prepravy.

833 V dôsledku toho, ako to generálny advokát uviedol v bode 765 svojich návrhov, článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nemá zakázať vykonávanie iných dopravných činností, ako je napríklad medzinárodná preprava do členského štátu usadenia alebo do iných členských štátov, po ktorej prípadne nasledujú kabotážne prepravy v týchto iných členských štátoch. Dopravcovia teda môžu počas obdobia nečinnosti pokračovať vo vykonávaní takýchto činností.

834 Okrem toho, aj keď normotvorca Únie v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 zaviedol dodatočné opatrenie vo forme obdobia nečinnosti, v súlade s článkom 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, ktorý nebol zmenený nariadením 2020/1055, sa rozhodol zachovať možnosť vykonať až tri následné kabotážne prepravy po medzinárodnej preprave z iného členského štátu alebo z tretej krajiny do hostiteľského členského štátu v období siedmych dní. V súlade s týmto článkom 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 však vozidlo použité na také kabotážne prepravy musí nevyhnutne a v každom prípade opustiť územie dotknutého hostiteľského členského štátu po uplynutí tohto sedemdňového obdobia pred tým, než môže prípadne začať nový cyklus kabotáže v tom istom hostiteľskom členom štáte po medzinárodnej preprave.

835 Ako správne pripomína Rada, v praxi teda musí byť medzinárodnej preprave venovaný určitý čas pred tým, ako sa vozidlo môže legálne vrátiť na územie dotknutého členského štátu na vykonanie nového cyklu kabotáže, ako sa uvádza v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 40). Ako však vyplýva z vyčíslených údajov predložených Radou, zavedenie obdobia nečinnosti nevedie k významnému zníženiu počtu období kabotáže za mesiac.

836 Hoci Bulharská republika tvrdí, že pre leteckú dopravu boli obmedzenia v oblasti kabotáže zrušené v roku 1993, nevysvetľuje dôvody, pre ktoré by toto konštatovanie bolo relevantné v tomto prípade pre odvetvie cestnej dopravy, hoci situácia podnikov v rôznych odvetviach dopravy nie je porovnateľná. Súdny dvor totiž rozhodol, že vzhľadom na spôsob ich fungovania, podmienky ich dostupnosti a rozmiestnenie ich sietí, nie sú tieto rôzne spôsoby prepravy, pokiaľ ide o podmienky ich používania, zameniteľné (rozsudok z 26. septembra 2013, ÖBB-Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613, bod 47 a citovaná judikatúra).

837 Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého sú povolené iba legislatívne zmeny smerujúce k väčšej liberalizácii, stačí uviesť, že z posúdenia vplyvu – časť usadenie sa (časť 2/2, s. 40 a 47) vyplýva, že zrušenie všetkých obmedzení kabotážnej prepravy bolo zamietnuté z dôvodu, že sociálne a hospodárske rozdiely medzi členskými štátmi vylučovali otvorenie trhov s kabotážnou prepravou a mali za následok, že toto opatrenie nemalo potrebnú politickú podporu.

838 Pokiaľ ide v druhom rade o tvrdenia Litovskej republiky, Bulharskej republiky, Rumunska a Poľskej republiky týkajúce sa významného zhoršenia hospodárskej situácie dopravných podnikov, z väčšej časti MSP, ktoré sú usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa podľa týchto žalujúcich členských štátov na „okraji Únie“ a v malých členských štátoch vzhľadom na zvýšenie prevádzkových nákladov spôsobené obdobím nečinnosti, ako aj následného poklesu životnej úrovne a úrovne zamestnanosti v týchto členských štátoch, treba zdôrazniť, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 môže spôsobiť dodatočné náklady dopravným podnikom, ktoré sú povinné ho dodržiavať. Skutočnosť, že povinnosť zavedená normotvorcom Únie môže znamenať určité náklady pre dopravné podniky, ktorým je uložená, však sama osebe nepredstavuje porušenie zásady proporcionality, pokiaľ tieto náklady nie sú zjavne neprimerané sledovanému cieľu.

839 Po prvé, pokiaľ takéto dôsledky majú vyplývať z údajného až 31 % zníženia objemu kabotáže do roku 2035, treba pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 822 tohto rozsudku, tento odhad sa vzťahuje na opatrenie, ktoré malo skrátiť obdobie, počas ktorého možno vykonávať kabotážne prepravy, pričom normotvorca Únie prijatím článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 uprednostnil alternatívne opatrenie.

840 Po druhé, ako tvrdí Bulharská republika a Rumunsko, je pravda, že dopravné podniky, ktoré sa zúčastnili na posúdení vplyvu, uviedli, že zavedenie takého opatrenia, ako je obdobie nečinnosti, by im spôsobilo významné náklady, najmä vzhľadom na následné zvýšenie ich režijných nákladov (posúdenie vplyvu – časť usadenie sa, časť 2/2, s. 48). Náklady spojené s týmto opatrením však treba posúdiť prinajmenšom v závislosti jednak od významu, ktorý majú kabotážne prepravy pre dopravcov a jednak od podielu režijných nákladov na nákladoch dopravného podniku. V štúdii vypracovanej na podloženie posúdenia vplyvu – časť usadenie sa, nazvanej „Štúdia na podloženie posúdenia vplyvu na účely revízie nariadenia (ES) č. 1071/2009 a nariadenia (ES) č. 1072/2009, Záverečná správa“, sa však na strane 143 uvádza, že kabotáž predstavuje iba malý podiel na činnostiach cestnej dopravy, takže účinky uvedeného opatrenia na dopravné podniky vo všeobecnosti budú ešte obmedzenejšie.

841 Okrem toho v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 37) bolo odhadované, že opatrenie 8 spočívajúce v zrušení odkazu na maximálny počas kabotážnych prepráv, ktoré možno vykonať v hostiteľskom členskom štáte počas jedného cyklu, a v skrátení obdobia, počas ktorého možno tieto kabotážne prepravy vykonávať v tomto členskom štáte, zo sedem na štyri dni, by malo v priemere za následok zvýšenie režijných nákladov dopravných podnikov na úrovni 3,5 %.

842 V každom prípade, hoci nemožno vylúčiť, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 bude mať rôzne účinky na dopravné podniky v závislosti od členského štátu, v ktorom sú usadené, zároveň platí, že prípadné negatívne účinky, ktoré z neho môžu vyplynúť, pokiaľ ide o zaťaženie niektorých podnikov, treba vyvážiť pozitívnymi účinkami v oblasti zachovania spravodlivých podmienok hospodárskej súťaže, ktoré vyplynú z opatrenia, ktoré má bojovať proti praxi, ktorá sa v rozpore s dočasnou povahou kabotážnej prepravy prejavuje výkonom trvalej alebo nepretržitej kabotáže v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

843 Po tretie nie je na mieste vyhovieť tvrdeniam týkajúcim sa nákladov spojených s ušlými prevádzkovými dňami alebo s nárastom počtu presunov naprázdno, keďže, ako bolo uvedené v bode 833 tohto rozsudku, článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nemá zakazovať výkon akejkoľvek dopravy počas obdobia nečinnosti. Vozidlá, ktoré ukončili prvý kabotážny cyklus v členskom štáte, môžu totiž počas tohto obdobia vykonávať medzinárodnú prepravu do členského štátu usadenia alebo do iných členských štátov, po ktorej prípadne nasledujú kabotážne prepravy v týchto iných členských štátoch. Rovnako treba spresniť, že toto ustanovenie nevyžaduje, aby sa počas tohto obdobia vozidlá vracali do operačného centra dotknutého dopravného podniku, čo vedie k zamietnutiu argumentácie Maltskej republiky založenej na nedostatočnej rentabilite medzinárodných dopravcov z tohto členského štátu vzhľadom na ich údajnú povinnosť zabezpečiť, aby sa počas obdobia nečinnosti ich vozidlá cez more vracali do uvedeného členského štátu.

844 Odhady, na ktoré sa odvoláva Rumunsko v súvislosti s dôsledkami nových pravidiel zavedených prvým balíkom opatrení v oblasti mobility ako celkom, medzi ktorými sa nachádza povinnosť návratu vozidiel, upravená v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, nie sú relevantné pre posúdenie špecifických dôsledkov článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 vzhľadom na rozdielny predmet týchto dvoch ustanovení. To platí aj pre odhad, ktorý uvádza Bulharská republika, podľa ktorého každý deň odpočinku môže belgických dopravcov stáť až 24 miliónov eur ročne. Okrem toho, že tento odhad sa zakladá na analýze citovanej v odbornej tlači, ktorá nebola predložená Súdnemu dvoru, totiž tento odhad vychádza z nesprávneho predpokladu, že vozidlo bude počas obdobia nečinnosti odstavené a že ho nemožno použiť na iné dopravné činnosti ako na kabotážnu prepravu v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

845 Po štvrté z rovnakých dôvodov, aké sa vzťahujú na tvrdenia týkajúce sa zvýšenia prevádzkových nákladov dopravných podnikov, treba zamietnuť aj tvrdenia o náraste cien tovaru, ktoré uvádza Poľská republika. Posúdenie vplyvu – časť usadenie sa síce považovalo za pravdepodobné, že zvýšenie prevádzkových nákladov sa premietne do ceny tovaru, ale zároveň spresnilo, že účinky posudzovaných opatrení sú mimoriadne obmedzené z dôvodu, že preprava tvorí iba malú časť ceny tovaru (časť 1/2, s. 49).

846 Po piate k tvrdeniam založeným na vplyve obdobia nečinnosti na zamestnanosť stačí uviesť, že v štúdii vypracovanej na podloženie posúdenia vplyvu – časť usadenie sa, nazvanej „Štúdia na podloženie posúdenia vplyvu na účely revízie nariadenia (ES) č. 1071/2009 a nariadenia (ES) č. 1072/2009, Záverečná správa“, sa na strane 143 uvádza, že podstatné zníženie objemu kabotážnych činností vyplývajúce z opatrenia, ktoré by skrátilo na štyri alebo päť dní sedemdňové obdobie upravené v článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, počas ktorého sú povolené kabotážne prepravy, by nemalo mať významné dôsledky na celkovú úroveň zamestnanosti v odvetví dopravy najmä z dôvodu, že, ako bolo uvedené v bode 840 tohto rozsudku, kabotáž predstavuje iba malý podiel na činnostiach cestnej dopravy.

847 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko a Poľská republika však neuviedli žiadne tvrdenia, ktoré by mohli spochybniť relevanciu záverov tejto štúdie pre opatrenie, ktoré upravil normotvorca Únie v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

848 Po šieste treba zamietnuť aj tvrdenie založené na tom, že ako vyplýva z posúdenia vplyvu – časť usadenie sa (časť 2/2, s. 48), atraktivita systematickej kabotáže by v každom prípade klesla, ak by boli v rámci smernice 2020/1057 prijaté efektívnejšie pravidlá pre vysielanie vodičov. Treba totiž uviesť, že cieľom sledovaným touto smernicou je, ako vyplýva z jej odôvodnení 3 a 7, upraviť špecifické pravidlá na určenie členského štátu, ktorého pracovné podmienky a podmienky zamestnávania sú zaručené vodičom v cestnej doprave, ktoré zohľadňujú osobitosti súvisiace s vysokou mobilitou pracovnej sily v tomto odvetví a s cieľom riadneho fungovania vnútorného trhu vytvárajú rovnováhu medzi zlepšením sociálnych a pracovných podmienok týchto vodičov a uľahčením využívania slobody poskytovať služby v cestnej doprave na základe spravodlivej hospodárskej súťaže medzi vnútroštátnymi a zahraničnými dopravnými podnikmi.

849 V dôsledku toho nemožno iba na základe nepriamych a obmedzených dôsledkov vyplývajúcich z opatrení sledujúcich iné ciele, ako sú napríklad ciele sledované smernicou 2020/1057, ktoré sú formulované v jej odôvodneniach 3 a 7, tvrdiť, že normotvorca Únie zjavne prekročil širokú mieru svojej voľnej úvahy v oblasti spoločnej dopravnej politiky tým, že sa v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 rozhodol prijať opatrenie, ktoré má zaručiť, aby kabotážne prepravy neboli vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

850 Pokiaľ ide v treťom rade o tvrdenia Litovskej republiky, Rumunska a Poľskej republiky, podľa ktorých vedie článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 k rozdrobeniu jednotného trhu a obmedzuje obchodné odbytiská dopravných podnikov usadených v členských štátoch kvalifikovaných ako „členské štáty nachádzajúce sa na okraji Únie“ a v malých členských štátoch v porovnaní s inou skupinou členských štátov, ktoré sú v závislosti od prípadu kvalifikované ako „členské štáty nachádzajúce sa v centre Únie“ alebo „členské štáty nachádzajúce sa v západnej časti Únie“, treba uviesť, že dôsledky vyplývajúce z obdobia nečinnosti môžu byť väčšie pre dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, ktoré si zvolili ekonomický prevádzkový model, v ktorom poskytujú podstatnú časť svojich služieb, ak nie všetky, v rámci kabotáže vykonávanej trvale alebo nepretržite na území toho istého hostiteľského členského štátu, a to napriek dočasnej povahe, ktorú má mať kabotážna preprava.

851 Po prvé totiž, ako vyplýva z bodu 843 tohto rozsudku, článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nevyžaduje návrat vozidla do operačného centra dotknutého dopravného podniku. V dôsledku toho prípadné vplyvy obdobia nečinnosti nezávisia od geografických charakteristík členského štátu usadenia.

852 Po druhé, ako bolo uvedené v bodoch 832 a 833 tohto rozsudku, toto ustanovenie zakazuje počas obdobia nečinnosti vykonávať iba kabotážne prepravy v tom istom hostiteľskom členskom štáte, ale nebráni výkonu inej dopravnej činnosti, najmä kabotážnym prepravám vykonávaným v inom hostiteľskom členskom štáte.

853 V každom prípade, aj keby ekonomický prevádzkový model uvedený v bode 850 tohto rozsudku prijali hlavne dopravné podniky usadené v určitých členských štátoch, z judikatúry Súdneho dvora pripomenutej v bode 246 tohto rozsudku vyplýva, že keď má dotknutý akt Únie dôsledky vo všetkých členských štátoch a predpokladá zabezpečenie rovnováhy medzi rôznymi

prítomnými záujmami so zreteľom na ciele sledované týmto aktom, hľadanie takejto rovnováhy, ktorá zohľadňuje situáciu všetkých členských štátov Únie, nemožno samo osebe považovať za odporujúce zásade proporcionality.

854 Z ustálenej judikatúry pripomenutej v bode 267 tohto rozsudku okrem toho vyplýva, že vzhľadom na významné zmeny vnútorného trhu je normotvorca Únie oprávnený prispôsobiť legislatívny akt, aby obnovil rovnováhu prítomných záujmov s cieľom okrem iného zabezpečiť spravodlivú hospodársku súťaž zmenou podmienok, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb.

855 V tomto prípade sa normotvorca Únie zavedením obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 snažil práve dosiahnuť novú rovnováhu zohľadňujúcu záujmy rôznych dopravných podnikov tým, že bez spochybnenia predchádzajúcej úrovne liberalizácie dopravného trhu riešil problémy, ktoré sa objavili pri uplatňovaní nariadenia č. 1072/2009 vzhľadom na prax odporujúcu dočasnej povahe, ktorú má mať kabotážna preprava, ktorá spočívala v rozvoji trvalej alebo nepretržitej kabotáže v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

856 Pokiaľ ide v štvrtom rade o tvrdenia týkajúce sa údajných nepriaznivých účinkov na životné prostredie vyplývajúcich z obdobia nečinnosti, tieto tvrdenia sa zhodujú s argumentáciou, ktorú uvádza Litovská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci oboch častí svojho prvého žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a Poľská republika v rámci svojho žalobného dôvodu spoločného pre všetky napadnuté ustanovenia tohto nariadenia v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 4 písm. a), takže budú preskúmané v tomto kontexte.

857 V piatom rade, pokiaľ ide o tvrdenie Rumunska založené na pandémii COVID-19, stačí uviesť, že nebolo úlohou normotvorcu Únie, aby riešil účinky tejto pandémie v rámci nariadenia 2020/1055, ktoré má prispôsobiť vývoju v odvetví cestnej dopravy spoločné pravidlá upravujúce jednak podmienky, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy a jednak prístup na trh medzinárodnej cestnej nákladnej dopravy, a to tým skôr, že takýto cieľ mali iné osobitné legislatívne akty, ako je napríklad v oblasti dopravy nariadenie 2020/698. Účinky pandémie COVID-19 sú teda irelevantné na účely posúdenia súladu článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 s požiadavkami vyplývajúcimi zo zásady proporcionality.

858 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, treba uviesť, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nespôsobuje ťažkosti, ktoré sú zjavne neprimerané cieľu sledovanému týmto ustanovením, ktorým je zaručiť, aby kabotážne prepravy neboli vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

859 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné piaty žalobný dôvod, ktorý uvádza Litovská republika, druhú časť druhého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika, druhú časť prvého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Rumunsko, druhý žalobný dôvod, ktorý uvádza Maltská republika a prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Poľská republika.

b) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie

1) Argumentácia účastníkov konania

860 Litovská republika v rámci druhej časti svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a Maltská republika v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu tvrdia, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady zákazu diskriminácie upravenej v článku 18 ZFEÚ. Maltská republika uvádza aj porušenie článkov 20 a 21 Charty.

861 V prvom rade tieto tri členské štáty tvrdia, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, pretože vedie k diskriminácii medzi dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, malých členských štátoch alebo členských štátoch, ktoré sa vyznačujú svojou ostrovnou povahou na jednej strane, a na druhej strane dopravnými podnikmi, ktoré sú usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa v centrálnej alebo západnej časti Únie.

862 Litovská republika tvrdí, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 je prekážkou výkonu slobôd vnútorného trhu a zároveň vedie k nepriamej diskriminácii členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie a malých členských štátov. V tejto súvislosti vzhľadom na faktory, ktoré sú špecifické pre centrálnu a západnú časť Únie, ako je veľká koncentrácia populácie alebo rozvinutejší priemysel, existuje dopyt po doprave najmä v tejto časti Únie. Podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie a malých členských štátoch sú v dôsledku obdobia nečinnosti odrádzané od poskytovania dopravných služieb na najziskovejších trhoch.

863 Rumunsko tvrdí, že vozidlá zaregistrované v členských štátoch, ktoré vstúpili do Únie po 1. máji 2004, sú používané vo väčšine medzinárodných prepráv, vrátane kabotážnych prepráv, zatiaľ čo dopravné podniky usadené v ostatných členských štátoch vykonávajú hlavne vnútroštátnu nákladnú dopravu, takže opatrenie upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 sa dotýka dopravných podnikov v Únii nerovnakým spôsobom.

864 Predovšetkým dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa v centrálnej alebo západnej časti Únie, ktoré vykonávajú medzinárodnú prepravu, majú geografickú výhodu z dôvodu kratších vzdialeností, ktoré musia prekonať do členských štátov nakládky a vykládky. V dôsledku toho tieto podniky nie sú významne dotknuté zavedením obmedzení, ktoré sa uplatňujú na kabotážnu prepravu.

865 Vyhodnotenie účinkov nariadenia 2020/1055, predovšetkým obdobia nečinnosti, na dopravný trh, musí okrem toho zohľadňovať ostatné opatrenia prvého balíka opatrení v oblasti mobility. Celkové vyhodnotenie preukazuje diskriminačnú povahu právnej úpravy, ktorá postihuje hlavne dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie.

866 Maltská republika zdôrazňuje, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 porušuje zásadu rovnosti zaobchádzania, pretože obdobie nečinnosti, ktoré toto ustanovenie upravuje, zaobchádza bez akéhokoľvek objektívneho odôvodnenia s rôznymi situáciami rovnako. Vzhľadom na ostrovnú povahu Malty a jej geografickú polohu maltské dopravné podniky vôbec neuvažujú o organizácii návratu svojich vozidiel na Maltu po tom, čo v hostiteľskom členskom

štáte ukončia tri kabotážne prepravy nadväzujúce na medzinárodnú prepravu do tohto členského štátu. Obdobie nečinnosti ich teda núti, aby poslali svoje vozidlá do iného členského štátu alebo pozastavili svoju činnosť v hostiteľskom členskom štáte až do jeho uplynutia.

867 Maltská republika okrem toho uvádza, že je pravda, že normotvorca Únie musí mať širokú mieru voľnej úvahy pri výkone svojich právomocí, keď stojí pred zložitými ekonomickými alebo technickými rozhodnutiami. Také opatrenie, akým je obdobie nečinnosti, však nie je zvlášť zložité. Ide o všeobecné pravidlo, ktoré sa uplatňuje na všetky členské štáty a ktoré ignoruje geografické osobitosti daného členského štátu. Takéto pravidlo má za následok diskrimináciu členského štátu, o ktorom je všeobecne známe, že mu jeho osobitá dopravná infraštruktúra, mechanizmy prístupu k zahraničnému tovaru a jedinečné geografické charakteristiky bránia dodržiavať obdobie nečinnosti.

868 V súvislosti so samotným obdobím nečinnosti sa Maltská republika domnieva, že netreba vyvažovať ciele ochrany zdravia alebo životného prostredia, ktoré sleduje legislatívny akt, jeho sociálno-ekonomickými účinkami v rôznych členských štátoch, ale skôr sociálno-ekonomické výhody, ktoré má pre veľkú väčšinu členských štátov nachádzajúcich sa na pevnine, jednak škodlivými účinkami, ktoré má na životné prostredie pre Úniu ako celok a jednak jeho škodlivými sociálno-ekonomickými účinkami na menšinu členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie. Z tohto dôvodu je zjavne nesprávne zaobchádzať s dopravnými podnikmi usadenými v ostrovnom členskom štáte rovnako ako s podnikmi, ktoré nie sú pri výkone svojich dopravných činností závislé od námornej trasy.

869 Podľa Litovskej republiky a Rumunska obdobie nečinnosti vedie k umelému prerozdeleniu trhu nákladnej cestnej dopravy a k obmedzeniu obchodných odbytísk dopravcov v ostatných členských štátoch. Toto protekcionistické a reštriktívne opatrenie vytvára prekážku vstupu na vonkajšie trhy pre dopravcov, ktorí nie sú usadení v danom členskom štáte a ktorí pochádzajú hlavne z členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie a z malých členských štátov.

870 V druhom rade Litovská republika, Rumunsko a Maltská republika tvrdia, že obdobie nečinnosti nerešpektuje zásadu zákazu diskriminácie a zásadu rovnosti členských štátov vzhľadom na jasne nevýhodnejšie postavenie, ktoré majú členské štáty nachádzajúce sa na okraji Únie, malé členské štáty alebo členské štáty, ktoré sa vyznačujú svojou ostrovnou povahou. V tejto súvislosti Litovská republika uvádza predovšetkým porušenie článku 4 ods. 2 ZEÚ.

871 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

872 V tomto prípade nie je sporné, že opatrenie upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ktoré ukladá dopravným podnikom povinnosť dodržiavať obdobie nečinnosti medzi dvoma cyklami kabotáže v tom istom členskom štáte, sa uplatňuje bez rozdielu na všetky dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, takže neobsahuje priamu diskrimináciu zakázanú právom Únie.

873 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 308 až 310 tohto rozsudku teda treba preskúmať, či toto ustanovenie neodôvodnene uplatňuje rovnaké pravidlo na rôzne situácie, s prihliadnutím najmä na cieľ, ktorý sleduje, a z tohto dôvodu predstavuje nepriamu diskrimináciu zakázanú právom Únie, pretože, ako to v podstate tvrdia Litovská republika, Rumunsko a Maltská republika, z povahy veci môže mať väčší vplyv na dopravné podniky usadené v členských štátoch

nachádzajúcich sa podľa týchto žalujúcich členských štátov „na okraji Únie“, malých členských štátoch alebo členských štátoch, ktoré sa vyznačujú svojou ostrovnou povahou, a na túto osobitnú skupinu členských štátov, ako na ostatné dopravné podniky alebo ostatné členské štáty.

874 Pokiaľ ide v prvom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi dopravnými podnikmi usadenými na jednej strane v členských štátoch nachádzajúcich sa „na okraji Únie“, malých členských štátoch alebo členských štátoch, ktoré sa vyznačujú svojou ostrovnou povahou, a na druhej strane dopravnými podnikmi, ktoré sú usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa „centrálnej alebo západnej časti Únie“, treba uviesť, že na rozdiel od predpokladu, na ktorom sa zakladá argumentácia Rumunska a Maltskej republiky, a ako to vyplýva z bodov 833 a 843 tohto rozsudku, článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 neukladá dopravnému podniku, bez ohľadu na členský štát, v ktorom je usadený, povinnosť zabezpečiť návrat vozidla do operačného centra tohto podniku počas obdobia nečinnosti. Navyše, toto obdobie nečinnosti nezbavuje dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, možnosti, aby počas neho pokračovali v dopravných činnostiach, vrátane kabotáže, pod podmienkou, že kabotážne prepravy nie sú vykonávané v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

875 Nemožno teda tvrdiť, že obdobie nečinnosti má za následok, že niektoré dopravné podniky sa vzhľadom na geografické charakteristiky členského štátu, v ktorom sú usadené, či už ide najmä o jeho umiestnenie, podľa žalujúcich členských štátov „na okraji Únie“, jeho rozlohu alebo jeho ostrovnú povahu, nachádzajú v inej situácii ako podniky, ktoré sú usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa v „centrálnej alebo západnej časti“ Únie.

876 Údajný rozdielny vplyv obdobia nečinnosti na dopravné podniky podľa miesta ich usadenia v Únii nevyplýva z údajne diskriminačnej povahy pravidla stanoveného normotvorcom Únie v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ale, ako bolo uvedené v bode 850 tohto rozsudku, z ekonomického prevádzkového modelu, ktorý si dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, zvolili a v ktorom poskytujú podstatnú časť svojich služieb, ak nie všetky, v rámci kabotáže vykonávanej trvale alebo nepretržite na území toho istého hostiteľského členského štátu.

877 Navyše treba dodať, že ako to generálny advokát uviedol v bodoch 618 a 796 svojich návrhov, iba dopravné podniky, ktoré vykonávali svoju činnosť v rozpore s dočasnou povahou kabotážnych prepráv, ktorú stanovovalo už nariadenie č. 1072/2009, budú zvlášť dotknuté obdobím nečinnosti. Cieľom, ktorý sleduje článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, vysvetleným v odôvodnení 21 tohto nariadenia, je však práve zaručiť, aby kabotážne prepravy neboli vykonávané spôsobom, ktorý povedie k stálej alebo nepretržitej činnosti v hostiteľskom členskom štáte.

878 Okrem toho dôsledky článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na dopravné podniky sa samozrejme môžu líšiť v závislosti od podielu kabotážnych prepráv na všetkých činnostiach týchto podnikov a môžu predstavovať väčšiu záťaž pre tie, ktoré si bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú usadené, zvolili ekonomický prevádzkový model uvedený v bodoch 850 a 876 tohto rozsudku, ako pre tie, ktoré vykonávajú iba málo prepráv tejto povahy a na ktoré má toto obdobie menší vplyv.

879 Treba však pripomenúť, že v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 829 tohto rozsudku, keď už legislatívny akt koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorca Únie je oprávnený prispôsobiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov

uznaných Zmluvami a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené, pokiaľ ide o vytvorenie vnútorného trhu, najmä v článku 3 ods. 3 ZEÚ. Tento normotvorca totiž v takejto situácii môže správne splniť svoju úlohu zabezpečiť ochranu týchto všeobecných záujmov a týchto prierezových cieľov len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám alebo vývoju.

880 V tomto prípade však normotvorca Únie ani zďaleka nezaviedol diskrimináciu medzi dopravnými podnikmi, ale prijatím článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 chcel napraviť neočakávané dôsledky, ktoré podľa nariadenia č. 1072/2009 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055 spôsobil výskyt praxe systematickej kabotáže odporujúcej dočasnej povahe, ktorú má mať kabotážna preprava.

881 Ako bolo uvedené v bode 322 tohto rozsudku, ustanovenie práva Únie teda nemožno považovať za samo osebe odporujúce zásadám rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie iba z dôvodu, že má rôzne dôsledky pre určité hospodárske subjekty, keď je táto situácia dôsledkom rôznych prevádzkových podmienok, v ktorých sa tieto subjekty nachádzajú, a nie právnej nerovnosti, ktorá je vlastná napadnutému ustanoveniu.

882 Predchádzajúce konštatovania nemôže spochybniť argumentácia Litovskej republiky a Rumunska, podľa ktorej obdobie nečinnosti umelo prerozdeľuje trh nákladnej cestnej dopravy a obmedzuje obchodné odbytiská dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa podľa týchto žalujúcich členských štátov „na okraji Únie“ a v malých členských štátoch, takže tým stavia tieto podniky do inej situácie než v akej sú podniky, ktoré sú usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa v „centrálnej alebo západnej časti Únie“.

883 Takáto argumentácia sa totiž v podstate zakladá na úvahe po prvé, že dopyt po doprave existuje podľa uvedených žalujúcich členských štátov najmä „v centrálnej a západnej časti Únie“, a po druhé, že dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na „okraji Únie“ a v malých členských štátoch vykonávajú väčšinu kabotážnych prepráv v Únii, zatiaľ čo dopravné podniky usadené v ostatných členských štátoch vykonávajú prepravu hlavne vo svojom vlastnom členskom štáte.

884 Treba však uviesť, že prípadný rozdiel vo vplyve medzi dopravnými podnikmi v závislosti od členského štátu ich usadenia vyplýva v každom prípade z odlišnej povahy vykonávaných dopravných činností, ktorá je vyjadrená v článku 91 ods. 1 písm. b) ZFEÚ, z ktorého vyplýva, že kabotážne prepravy, teda prepravy, ktoré vykonáva v rámci jedného členského štátu dopravca, ktorý v ňom nie je usadený, treba odlíšiť od čisto vnútroštátnych prepráv, teda tých, ktoré vykonáva v rámci jedného členského štátu dopravca, ktorý je v ňom usadený.

885 Nemôže teda porušovať zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie skutočnosť, že na dopravné činnosti vykonávané v danom členskom štáte sa vzťahujú odlišné pravidlá, keď ide o odlišné činnosti, v tomto prípade v závislosti od toho, či ide o kabotážne prepravy alebo čisto vnútroštátne prepravy.

886 K tvrdeniu Maltskej republiky, podľa ktorého obdobie nečinnosti núti maltských dopravcov, aby po uplynutí obdobia kabotáže odišli do iného členského štátu alebo pozastavili svoju činnosť počas obdobia nečinnosti, treba uviesť jednak to, že nevyhnutnosť odísť do iného členského štátu vyplývala už z článku 8 od. 2 nariadenia č. 1072/2009, pretože podľa tohto ustanovenia, ktoré

nebolo zmenené nariadením 2020/1055, musí vozidlo opustiť územie hostiteľského členského štátu po ukončení prvého cyklu kabotáže predtým, než prípadne môže v nadväznosti na novú medzinárodnú prepravu do tohto členského štátu začať v tomto štáte nový cyklus kabotáže.

887 Okrem toho, ako bolo pripomenuté v bode 874 tohto rozsudku, dodržanie obdobia nečinnosti nevyžaduje od dotknutého dopravného podniku, aby pozastavil všetky prepravné činnosti. Nebráni totiž tomuto podniku, aby v tom istom hostiteľskom členskom štáte vykonával po ukončení prvého cyklu kabotáže iné prepravy než kabotážne prepravy. Tvrdenie Maltskej republiky sa tak v skutočnosti zakladá na predpoklade, podľa ktorého by bez obdobia nečinnosti dotknuté dopravné podniky pokračovali vo výkone takýchto kabotážnych prepráv v tom istom členskom štáte. Uvedené obdobie však bolo zavedené práve preto, aby zabránilo týmto prepravám vykonávaným trvale alebo nepretržite v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

888 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu Litovskej republiky, Rumunska a Maltskej republiky týkajúcu sa údajného nerešpektovania zásady zákazu diskriminácie a zásady rovnosti členských štátov, túto treba zamietnuť z rovnakých dôvodov, aké boli práve vysvetlené, keďže sa zakladá predovšetkým na nepriamych dôsledkoch, ktoré majú vyplývať z údajnej diskriminácie medzi dopravnými podnikmi usadenými v Únii. Okrem toho to isté platí aj pre nerešpektovanie zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami, zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, ktoré tvrdí Litovská republika, keďže tento členský štát neuvádza odlišnú argumentáciu založenú na tomto ustanovení.

889 Navyše, aj keby boli niektoré členské štáty uvedeným ustanovením nepriamo dotknuté viac ako iné, a to bez ohľadu na to, že sa uplatňuje bez rozdielu, stačí pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora uvedenej v bode 332 tohto rozsudku nemožno akt Únie, ktorý má zjednotiť normy členských štátov, považovať za diskriminačný, pokiaľ sa uplatňuje rovnako na všetky členské štáty, pretože takýto harmonizačný akt má v závislosti od predchádzajúceho stavu jednotlivých vnútroštátnych právnych úprav a praxe nevyhnutne rôzne účinky.

890 Tieto úvahy nemôže spochybniť tvrdenie Rumunska, založené na celkovom diskriminačnom účinku, ktorý má vyplývať zo všetkých ustanovení „Balíka mobility“, ktoré sú predmetom troch žalôb, ktoré podal tento členský štát vo veciach C-546/20 až C-548/20. Tento členský štát totiž vo veci C-547/20 nepreukázal, že z článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 vyplýva diskriminácia. Okrem toho tvrdenia smerujúce proti nariadeniu 2020/1054 a smernici 2020/1057 treba preskúmať spolu so žalobnými dôvodmi a tvrdeniami, ktoré v rámci žalôb podaných vo veciach C-546/20 a C-548/20 smerujú k zrušeniu týchto aktov práva Únie v celom rozsahu alebo čiastočne.

891 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné druhú časť druhého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Litovská republika, tretí žalobný dôvod, ktorý uvádza Rumunsko v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a tretí žalobný dôvod, ktorý uvádza Maltská republika.

c) O porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

892 Bulharská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, tvrdí, že prijatím tohto ustanovenia normotvorca Únie porušil článok 91 ods. 1 ZFEÚ.

893 Podľa tohto členského štátu tento článok 91 ods. 1, ktorý je právnym základom tohto nariadenia, vyžadoval od tohto normotvorcu, aby rozhodoval v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s EHSV a VR. Obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 sa nenachádzalo v návrhu nariadenia „o usadení“, takže ho tieto výbory nemohli preskúmať pred vydaním svojich stanovísk 18. januára a 1. februára 2018. Tým, že sa uvedený normotvorca neskôr neporadil s týmito výbormi o zásadnom pozmeňujúcom návrhu predloženom k tomuto návrhu, porušil uvedený článok 91 ods. 1.

894 Bulharská republika podotýka, že Súdny dvor rozhodoval o povinnosti konzultácie v rámci legislatívneho postupu v čase, keď Parlament nebol spolunormotvorcom, ale mal, rovnako ako EHSV a VR dnes, poradnú úlohu. Rozhodol, že požiadavka konzultovať s Parlamentom zahŕňa požiadavku novej konzultácie vždy, keď sa napokon prijatý text, posudzovaný ako celok, v samotnej svojej podstate odchyľuje od textu, ku ktorému už bol Parlament konzultovaný (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 1992, Parlament/Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, bod 16).

895 Pretože túto poradnú úlohu má podľa článku 91 ods. 1 ZFEÚ v súčasnosti EHSV a VR, judikatúra uvedená v predchádzajúcom bode sa analogicky uplatňuje na povinnosť porady s týmito dvomi výbormi. V dôsledku toho mala byť v tomto prípade znovu uskutočnená porada s týmito dvomi výbormi k zásadnému pozmeňujúcemu návrhu spočívajúcemu v zavedení obdobia nečinnosti.

896 Nie je správne tvrdiť, ako to robí Parlament, že neexistuje žiadny predchádzajúci prípad druhej porady s výbormi v rámci legislatívneho postupu. Napríklad počas legislatívneho postupu k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení zdravotníckych technológií a zmene smernice 2011/24/EÚ [COM(2018) 51 final] bolo do právneho základu dotknutého aktu doplnené ďalšie ustanovenie, čo viedlo normotvorcu Únie k rozhodnutiu uskutočniť druhú poradu s EHSV.

897 Parlament a Rada tvrdia, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

898 Treba pripomenúť, že článok 91 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že na účely vykonania článku 90 ZFEÚ a berúc do úvahy špecifické črty dopravy, Parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s EHSV a VR stanovia okrem iného podmienky, za ktorých môže prepravca, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať dopravu.

899 Treba uviesť, že z tohto ustanovenia nevyplýva, že v prípade uvažovanej zmeny návrhu legislatívneho aktu sa musí znovu uskutočniť porada s EHSV a VR.

900 Bulharská republika však tvrdí, že povinnosť porady s EHSV a VR vyplýva v tomto prípade z analogického uplatnenia judikatúry Súdneho dvora vyplývajúcej z rozsudku zo 16. júla 1992, Parlament/Rada (C-65/90, EU:C:1992:325), ktorý spresnil rozsah poradnej úlohy, ktorú mal v tom čase v legislatívnom postupe Parlament.

901 Podľa tejto judikatúry povinnosť konzultácie s Parlamentom počas legislatívneho postupu v prípadoch stanovených Zmluvou zahŕňa povinnosť novej konzultácie s touto inštitúciou vždy, keď sa napokon prijatý text, posudzovaný ako celok, v samotnej svojej podstate odchyľuje od textu, ku ktorému už bol Parlament konzultovaný, ibaže by zmeny v podstate zodpovedali želaniu, ktoré vyslovil samotný Parlament (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 1992,

Parlament/Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, bod 16 a citovanú judikatúru). Táto požiadavka riadnej konzultácie s Parlamentom sa považuje za podstatnú formálnu náležitosť, ktorej nedodržanie má za následok neplatnosť dotknutého aktu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. júla 1995, Parlament/Rada, C-21/94, EU:C:1995:220, bod 17).

902 Bez toho, aby bolo treba preskúmať, či článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom zavádza obdobie nečinnosti, predstavuje zásadnú zmenu návrhu nariadenia „o usadení“, však treba uviesť, ako to tvrdí Parlament a Rada, že judikatúru pripomenutú v bodoch 900 a 901 tohto rozsudku nemožno uplatniť na povinnosť porady s EHSV a VR upravenú v článku 91 ods. 1 ZFEÚ.

903 Aby totiž Súdny dvor kvalifikoval požiadavku novej konzultácie s Parlamentom ako podstatnú formálnu náležitosť, vyslovil, že táto požiadavka vyplýva z toho, že efektívna účasť Parlamentu na legislatívnom postupe predstavuje podstatný prvok inštitucionálnej rovnováhy, o ktorú usiluje Zmluva a že táto právomoc je výrazom základnej demokratickej zásady, podľa ktorej sa občania zúčastňujú na výkone moci prostredníctvom zastupiteľského zhromaždenia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. júna 1997, Parlament/Rada, C-392/95, EU:C:1997:289, bod 14 a citovanú judikatúru). Takéto úvahy však analogicky neplatia pre EHSV a VR.

904 Po prvé treba zdôrazniť, že EHSV a VR na jednej strane a Parlament na druhej strane zastávajú v inštitucionálnej rovnováhe Únie odlišné miesta. Zatiaľ čo totiž Parlament patrí k inštitúciám Únie vymenovaným v článku 13 ods. 1 ZEÚ, na prvý z týchto výborov sa vzťahujú články 301 až 304 ZFEÚ a na druhý články 305 až 307 ZFEÚ, ktoré sú obsiahnuté v kapitole 3 hlavy I šiestej časti Zmluvy o FEÚ nazvanej „Poradné orgány Únie“.

905 Po druhé článok 10 ZEÚ v odseku 1 uvádza, že „fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii“. Odsek 2 tohto článku spresňuje jednak to, že občania sú na úrovni Únie priamo zastúpení v Parlamente a jednak to, že členské štáty sú zastúpené v Európskej rade hlavami štátov alebo predsedami vlád a v Rade svojimi vládami, ktoré samotné sú demokraticky zodpovedné buď svojim národným parlamentom, alebo svojim občanom. Uvedený článok naproti tomu nezveruje EHSV a VR demokratickú zastupiteľskú úlohu.

906 Z toho vyplýva, že Bulharská republika sa nemôže dôvodne odvolávať na judikatúru týkajúcu sa povinnosti novej konzultácie s Parlamentom počas legislatívneho postupu, aby tvrdila, že normotvorca Únie v tomto prípade porušil článok 91 ods. 1 ZFEÚ.

907 Tento záver nemôže spochybniť tvrdenie tohto členského štátu, podľa ktorého existuje predchádzajúci prípad novej konzultácie v rámci legislatívneho postupu k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení zdravotníckych technológií a zmene smernice 2011/24/EÚ [COM(2018) 51 final], ktorý potvrdzuje existenciu povinnosti uskutočniť novú poradu s EHSV a VR.

908 Ako totiž správne tvrdí Rada, v súlade s článkom 304 prvým odsekom a článkom 307 prvým odsekom ZFEÚ treba rozlišovať prípady, „keď to stanovujú Zmluvy“, v ktorých je porada s EHSV a VR povinná, a ostatné prípady, v ktorých je táto porada fakultatívna a ponechaná na úvahu Parlamentu, Rady alebo Komisie, čo je tento prípad.

909 Z toho vyplýva, že z predchádzajúceho legislatívneho postupu, v ktorom jedna z týchto inštitúcií Únie považovala za vhodné znovu sa poradiť s niektorým z výborov, nemožno vyvodiť žiadnu povinnosť novej porady s týmito výbormi.

910 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodný štvrtý žalobný dôvod, ktorý uvádza Bulharská republika v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

d) O porušení článku 90 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

911 Litovská republika v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci svojho piateho žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, Maltská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, a Poľská republika v rámci svojho druhého a tretieho žalobného dôvodu tvrdia, že normotvorca Únie prijatím článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektoval požiadavky vyplývajúce podľa Maltskej republiky z článku 91 ods. 2 ZFEÚ, alebo, podľa ostatných týchto žalujúcich členských štátov, vyplývajúce z tohto ustanovenia a z článku 94 ZFEÚ. Bulharská republika navyše tvrdí nerešpektovanie článku 90 ZFEÚ vykladaného s prihliadnutím na článok 3 ods. 3 ZEÚ.

912 V prvom rade Bulharská republika tvrdí, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje článok 90 ZFEÚ vykladaný v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článok 91 ods. 2 a článok 94 ZFEÚ vzhľadom na škodlivé účinky na životnú úroveň a zamestnanosť v Bulharsku a vo všeobecnosti v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ako aj na hospodársku situáciu dopravných podnikov.

913 Takéto účinky sú dôsledkom zvýšenia počtu prepráv naprázdno a z toho vyplývajúcich nákladov. V tejto súvislosti sa Bulharská republika domnieva, že zavedenie obdobia nečinnosti spôsobí významné náklady nielen dopravcom v Bulharsku, ale aj vo všetkých členských štátoch, ktorých dopravcovia vykonávajú kabotážnu prepravu, a na základe štúdií uvedených v bodoch 772 a 796 tohto rozsudku sa odvoláva až na 31 % pokles objemu kabotážnych prepráv v Únii do roku 2035 a na ročné náklady belgických dopravcov, ktoré môžu dosiahnuť až 24 miliónov eur.

914 Normotvorca Únie teda nezohľadnil význam hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, ani solidaritu medzi členskými štátmi, čím nerešpektoval požiadavky vyplývajúce z článku 3 ods. 3 ZEÚ.

915 Tieto dôsledky preukázala tak Bulharská republika, ako aj iné členské štáty. Nebolo však vykonané žiadne doplňujúce posúdenie, ktoré by určilo, ako bude ovplyvnená životná úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch, ako aj samotné poskytovanie dopravných služieb, a v tejto súvislosti sa neuskutočnila žiadna porada s EHSV a VR.

916 V druhom rade, pokiaľ ide o porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ, Litovská republika, Maltská republika a Poľská republika vytýkajú normotvorcovi Únie, že nezohľadnil vplyv opatrenia upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch a na prevádzku dopravných zariadení. V tejto súvislosti Poľská republika spresňuje, že hoci má normotvorca Únie širokú mieru voľnej úvahy, jeho povinnosť zohľadniť určité účinky opatrení, ktoré prijíma, sa nemôže obmedzovať iba na to, že ich vezme na vedomie, inak by bol článok 91 ods. 2 ZFEÚ zbavený svojho účinku.

917 Po prvé podľa Litovskej republiky štúdia ECIPE o diskriminácii, vylúčení a škode na životnom prostredí na strane 13 uvádza, že počet osôb pracujúcich v odvetví dopravy je oveľa vyšší v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie ako v členských štátoch nachádzajúcich sa v jej centrálnej alebo západnej časti. Negatívne účinky obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na životnú úroveň a na zamestnanosť sú teda väčšie v týchto prvých členských štátoch a prejavujú sa stratou zamestnania a migráciou pracovníkov.

918 V tejto súvislosti treba uviesť, že zatiaľ čo pred prijatím nariadenia 2020/1055 bolo možné vykonávať tri kabotážne prepravy každých sedem dní, zavedenie tohto obdobia nečinnosti má za následok, že ten istý počet prepráv možno vykonať iba každých jedenásť dní. Z toho vyplýva zníženie objemu činnosti dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie a následný pokles životnej úrovne a zamestnanosti v týchto členských štátoch.

919 Napríklad v Litve, ako vyplýva z článku v odbornej tlači, nazvaného „*Lithuania challenges the Mobility Package at the EU court*“ („Litva napáda Balík mobility na Súdnom dvore“), hrozí strata zamestnania až 35 000 pracovníkom dopravných podnikov.

920 Po druhé Maltská republika tvrdí, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 bude mať vážne dôsledky na dopravné podniky usadené v ostrovných členských štátoch, ktoré sú rovnako ako Maltská republika značne závislé od námorných spojení a trás multimodálnej dopravy, pričom normotvorca Únie nedokázal tieto dôsledky zohľadniť. Vyžadovať od maltských dopravcov, aby pozastavili svoju činnosť na štyri dni, by viedlo k svojvoľnému paralyzovaniu ich prepravných činností, aby sa tak dodržalo pravidlo, ktoré bolo navrhnuté pre skutočné kabotážne prepravy, ale nie pre dopravcov usadených v ostrovných členských štátoch, ktorí vykonávajú svoju činnosť na pevnine.

921 Námorný úsek medzi Maltou a pevninou je zabezpečovaný hlavne prievoznými loďami, ktoré prevážajú skôr návesy ako celé vozidlá. Hoci maltskí dopravcovia nemajú záujem o kabotážne prepravy tak, ako sú definované v nariadení č. 1072/2009, teda o vnútroštátne prepravy v inom členskom štáte, ich prepravné činnosti v Taliansku napriek tomu možno technicky kvalifikovať ako kabotážne prepravy. Toto nariadenie totiž nepovažuje námornú nákladnú dopravu z Malty do Talianska za „medzinárodnú prepravu“ v zmysle jeho článku 2 bodu 2, takže preprava návesu medzi talianskym prístavom a iným miestom v Taliansku sa považuje za kabotáž.

922 Táto definícia tým, že nezohľadňuje špecifickosť a jedinečnosť ostrovných členských štátov ako je Malta jasne vylučuje maltských dopravcov z využívania práv spojených s poskytovaním medzinárodných prepravných služieb.

923 Ako preukazuje štúdia, ktorú vypracovalo KPMG, nazvaná „*Ministry for Transport, Infrastructure and Capital Project – Market study: An impact assessment of Mobility Package I*“ („Ministerstvo dopravy, infraštruktúry a investičných projektov: Štúdia trhu: posúdenie vplyvu prvého balíka opatrení v oblasti mobility“), obdobie nečinnosti má vážne dôsledky na činnosť maltských dopravcov. Toto obdobie nečinnosti najmä tým, že sťažuje logistické opatrenia dopravných podnikov z ostrovného členského štátu vykonávajúcich svoje dopravné činnosti hlavne na pevnine, zvyšuje náklady na dopravu a poškodzuje jej efektivitu, čím ohrozuje činnosť maltského odvetvia medzinárodnej dopravy v zmysle článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

924 Po tretie Poľská republika, ktorá sa domnieva, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 povedie k poklesu životnej úrovne a zamestnanosti v určitých regiónoch členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie a ovplyvní dopravnú infraštruktúru, odkazuje na argumentáciu,

ktorú vysvetlila na podloženie svojich návrhov na zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, podľa ktorej bude mať povinnosť návratu vozidiel za následok dodatočné jazdy naprázdno bez ekonomického odôvodnenia.

925 Obdobie nečinnosti tak môže viesť k tomu, že sa z trhu stiahnu dopravcovia, ktorí už nebudú schopní vykonávať činnosť so ziskom. To by malo za následok zrušenie pracovných miest v odvetví dopravy v týchto členských štátoch. V tejto súvislosti nebola zohľadnená skutočnosť, že 90 % dopravných podnikov zamestnáva menej ako desať osôb a že MSP zastupujú 55 % osôb pracujúcich v odvetví dopravy, takže dôsledky tohto obdobia nečinnosti budú zvlášť negatívne pre tieto dopravné podniky. Poľská republika okrem toho tvrdí, že podiel tohto odvetvia na hospodárstve členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie je vyšší ako v ostatných členských štátoch, takže zrušenie pracovných miest bude zvlášť škodlivé v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie.

926 Normotvorca Únie nezohľadnil ani nárast cestnej premávky vyvolaný dotknutým opatrením, ktorý bude mať za následok väčšie zápchy na cestách a prehĺbenie zhoršovania stavu cestnej infraštruktúry. V tejto súvislosti treba zohľadniť „zákon štvrtej mocniny“ preukazujúci vplyv vozidiel na cestnú infraštruktúru, podľa ktorého účinok zhoršovania ciest narastá exponenciálne so zvyšujúcou sa hmotnosťou vozidla na štvrtú. Hoci nákladných vozidiel je menej ako osobných, ich vplyv na infraštruktúru je preto oveľa väčší. Okrem toho nárast cestnej premávky poškodzuje kvalitu života v oblastiach nachádzajúcich sa v blízkosti hlavných dopravných uzlov.

927 Poľská republika sa navyše domnieva, že legislatívne zmeny týkajúce sa cestnej dopravy povedú v priemere k 19 % nárastu rizikového správania vodičov súvisiaceho s možnosťou porušiť zákon.

928 V treťom rade, pokiaľ ide o porušenie článku 94 ZFEÚ, Litovská republika a Poľská republika tvrdia, že normotvorca Únie pri prijatí článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nezohľadnil hospodársku situáciu dopravných podnikov.

929 Vzhľadom na nedostatočné vyhodnotenie situácie na dopravnom trhu v Únii, ako aj relevantných geografických špecifík členských štátov, pokiaľ ide o tento trh, nebolo zohľadnené zhoršenie hospodárskej situácie dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie a v malých členských štátoch vyplývajúce z uplatňovania obdobia nečinnosti upraveného v tomto ustanovení. Žalujúce členské štáty v tejto súvislosti pripomínajú, že podiel kabotážnych prepráv na celkovej prepravnej činnosti dopravného podniku je oveľa vyšší u týchto dopravcov ako u dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa v centre Únie.

930 Na podloženie tvrdenia o účinku vylúčenia uvedených dopravcov z trhu, ktorý má vyplývať z článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, sa Litovská republika opiera okrem iného o skutočnosti uvedené v bodoch 772 a 796 tohto rozsudku, ktoré vyplývajú zo štúdie ECIPE o diskriminácii, vylúčení a škode na životnom prostredí, ako aj zo štúdie uvedenej v článku v odbornej tlači nazvanej „Belgičanom sa nepáči Balík mobility. Podľa nich jeho ustanovenia spôsobia straty aj ich podnikom“.

931 Poľská republika zdôrazňuje, že obdobie nečinnosti vzhľadom na svoje negatívne dôsledky pre veľkú väčšinu dopravných podnikov spôsobí pravdepodobné riziko úpadku mnohých z nich alebo ich premiestnenie do členských štátov nachádzajúcich sa v centre Únie. Okrem toho tento členský štát spresňuje, že nebola zohľadnená skutočnosť, že tieto dôsledky budú zvlášť negatívne pre MSP, hoci tieto podniky predstavujú 90 % dopravných podnikov.

932 Podľa Poľskej republiky okrem toho prijatie článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 počas pandémie COVID-19 potvrdzuje, že nebola zohľadnená hospodárska situácia dopravcov. Hospodárske účinky tejto pandémie bol totiž zvlášť citeľné v odvetví dopravy, ktoré bolo vystavené poklesu dopytu a obmedzeniam pri prekračovaní vnútorných hraníc, ktoré znovu zaviedli členské štáty. Tieto účinky sa však prejavili už počas legislatívneho postupu.

933 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto žalobné dôvody nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

934 V prvom rade treba zamietnuť argumentáciu, ktorá uvádza Bulharská republika, a ktorá sa zakladá na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, pretože, ako vyplýva z bodov 423 a 424 tohto rozsudku, článok 3 ods. 3 ZEÚ nepatrí k parametrom, ktoré umožňujú posúdiť súlad ustanovenia sekundárneho práva s primárnym právom. Platí to aj pre článok 90 ZFEÚ, podľa ktorého sa ciele Zmlúv v oblasti dopravy sledujú „v rámci spoločnej dopravnej politiky“.

935 V druhom rade, pokiaľ ide o argumentáciu Litovskej republiky, Bulharskej republiky, Maltskej republiky a Poľskej republiky, založenú na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ, treba pripomenúť, že podľa tohto ustanovenia musí normotvorca Únie pri prijímaní opatrení uvedených v odseku 1 tohto článku, ktoré majú vykonávať spoločnú dopravnú politiku berúc do úvahy jej špecifické črty, zohľadniť prípady, v ktorých by uplatňovanie týchto opatrení mohlo závažne ovplyvniť životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení.

936 Keďže nariadenie 2020/1055 prijal normotvorca Únie na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, pričom tento právny základ nie je spochybnený v prejednávaných žalobách, prináležalo mu pri prijímaní obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) tohto nariadenia zohľadniť požiadavky vyplývajúce z článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

937 V tejto súvislosti, ako bolo uvedené v bodoch 393 až 396 tohto rozsudku, článok 91 ods. 2 ZFEÚ ukladá normotvorcovi Únie pri prijímaní opatrení na základe odseku 1 tohto článku 91 povinnosť „zohľadniť“ ich vplyv na životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení, čo je súčasťou širšieho rámca zvažovania rôznych cieľov a záujmov, o ktoré ide. Navyše, ako generálny advokát zdôraznil v bode 285 svojich návrhov, použitie výrazu „závažné“ znamená, že uvedené ustanovenie vyžaduje, aby vplyv dotknutých opatrení na tieto parametre bol významný a nie iba bežný.

938 Z článku 91 ods. 2 ZFEÚ tak vyplýva, že závažné vplyvy na životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch a na prevádzku dopravných zariadení nepredstavujú absolútne limity vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorou normotvorca Únie disponuje v oblasti spoločnej dopravnej politiky pri prijímaní opatrení na tento účel pod podmienku, že ich zohľadní.

939 Z toho vyplýva, že pri posúdení vplyvov vyplývajúcich z prijatia opatrenia založeného na článku 91 ods. 1 ZFEÚ je normotvorca Únie povinný vyváženým spôsobom zohľadniť rôzne dotknuté záujmy, aby dosiahol legitímne ciele, ktoré sleduje. Samotná skutočnosť, že musí zohľadniť životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch, a teda hospodárske záujmy dopravných podnikov tak nebráni tomu, aby tieto podniky boli predmetom záväzných opatrení (pozri analogicky rozsudok z 9. septembra 2004, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, bod 72 a citovanú judikatúru).

940 Z toho vyplýva, že článok 91 ods. 2 ZFEÚ v podstate odráža povinnosť normotvorcu Únie konať v súlade so zásadou proporcionality pri prijatí opatrení, ktoré sú vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa, nejdú zjavne nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie a nie sú neprimerané uvedenému cieľu.

941 V bode 859 tohto rozsudku však už bolo uvedené, že žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré uvádza Litovská republika, Bulharská republika, Maltská republika a Poľská republika, založené na tom, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 porušuje zásadu proporcionality, neumožňujú usudzovať, že táto zásada nebola rešpektovaná.

942 Okrem toho v rozsahu, v akom Bulharská republika vytýka normotvorcovi Únie, že sa pred prijatím opatrenia týkajúceho sa obdobia nečinnosti znovu neporadil s EHSV a VR, treba tieto tvrdenia zamietnuť z dôvodov vysvetlených v bodoch 898 až 910 tohto rozsudku.

943 Inak okrem toho, že tvrdenia uvádzané v rámci preskúmania údajného porušenia zásady proporcionality boli zamietnuté, Litovská republika, Bulharská republika, Maltská republika a Poľská republika nepredložili na podloženie prejednávaných žalobných dôvodov a tvrdení založených na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ žiadny ďalší dôkaz, ktorý by mohol podložiť ich tvrdenia, podľa ktorých má obdobie nečinnosti závažný vplyv na životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch a na prevádzku dopravných zariadení, ktorý normotvorca Únie v rozpore s týmto ustanovením pri zavedení tohto obdobia nezohľadnil.

944 Po prvé, pokiaľ ide o vplyv opatrenia upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na životnú úroveň a na zamestnanosť, Litovská republika tvrdí, že obdobie nečinnosti bude mať škodlivý účinok v členských štátoch, ktoré sa podľa nej nachádzajú „na okraji Únie“, pretože umožní vykonávať tri kabotážne prepravy iba každých jedenásť dní a už nie každých sedem dní, ako to stanovovala predchádzajúca právna úprava. Ako však bolo uvedené v bodoch 832 a 833 tohto rozsudku, toto obdobie nečinnosti nezbavuje dopravné podniky možnosti pokračovať v ich činnosti vykonávaním inej prepravy než sú kabotážne prepravy v tom istom členskom štáte, najmä vykonávaním kabotážnych prepráv v inom hostiteľskom členskom štáte. Navyše, ako správne tvrdí Rada, a ako bolo uvedené v bodoch 834 a 835 tohto rozsudku, už pred zmenami vykonanými nariadením 2020/1055, článok 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 vyžadoval, aby bol medzi dvoma cyklami kabotáže venovaný určitý čas vykonávaniu medzinárodnej prepravy dotknutým vozidlom pred začatím nového cyklu kabotáže v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

945 Okrem toho, pokiaľ ide o riziko, že 35 000 pracovníkov stratí svoje zamestnanie v litovskom odvetví dopravy, okrem toho, že toto tvrdenie je hypotetické, z článku v odbornej tlači, z ktorého bol prevzatý tento odhad, vyplýva, že tento odhad sa zakladá na vyhlásení litovského ministra dopravy a komunikácií. V každom prípade však toto vyhlásenie nemôže stačiť na preukázanie závažného vplyvu na zamestnanosť.

946 Navyše, pokiaľ ide o argumentáciu Poľskej republiky týkajúcu sa prípadného závažného vplyvu obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na zamestnanosť, treba uviesť, že tento členský štát svoje tvrdenie, podľa ktorého môže mať toto opatrenie za následok, že dopravcovia sa stiahnu z trhu, pretože už nebudú schopní vykonávať činnosť so ziskom, nedoplnil podrobnosťami potrebnými na posúdenie jeho dôvodnosti. Tento členský štát totiž na podloženie svojej argumentácie znovu odkazuje na dôsledky plnenia povinnosti návratu vozidiel spočívajúce vo vykonávaní dodatočných jázd naprázdno bez toho, aby vysvetlil, ako sa tieto dôsledky vzťahujú aj na obdobie nečinnosti.

947 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že dodržiavanie tohto obdobia nečinnosti nevyžaduje ako také dodatočné jazdy. Takéto obdobie vyžaduje iba to, aby dotknutý dopravný podnik, ktorý nechce odstaviť vozidlo počas obdobia nečinnosti, vykonával počas tohto obdobia iba inú prepravu než sú kabotážne prepravy v tom istom hostiteľskom členskom štáte, ktoré by bez uvedeného obdobia mohol vykonávať.

948 V dôsledku toho treba aj argumentáciu Poľskej republiky týkajúcu sa vplyvu obdobia nečinnosti na úroveň zamestnanosti považovať bez akéhokoľvek konkrétneho dôkazu, ktorý by mohol podložiť jej dôvodnosť, za špekulatívnu.

949 Po druhé, pokiaľ ide o vplyv opatrenia upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 na prevádzku dopravných zariadení a na kvalitu života v oblastiach nachádzajúcich sa v blízkosti hlavných dopravných uzlov, treba z rovnakých dôvodov, aké boli uvedené v bode 947 tohto rozsudku, zamietnuť argumentáciu, ktorú vysvetľuje Poľská republika, založenú na tom, že obdobie nečinnosti povedie k významnému nárastu cestnej premávky. Takýto vplyv zjavne nemôže vyplývať ani z obdobia, počas ktorého je vozidlo odstavené v prípade, ak by počas tohto obdobia nečinnosti nebolo možné vykonávať inú prepravu než sú kabotážne prepravy v tom istom hostiteľskom členskom štáte.

950 Okrem toho tvrdenia Poľskej republiky týkajúce sa nárastu rizikového správania, ktoré bude údajne vyplývať z tohto obdobia, sú špekulatívne, takže neumožňujú preukázať porušenie požiadaviek vyplývajúcich z článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

951 Po tretie, pokiaľ chce Maltská republika tvrdiť, že obdobie nečinnosti nerešpektuje článok 91 ods. 2 ZFEÚ, pretože kvalifikácia danej prepravy ako medzinárodnej prepravy alebo kabotážnej prepravy nezohľadňuje špecifickú geografickú situáciu Malty, stačí poznamenať, že ako uvádza Parlament a uznáva tento členský štát, takáto kvalifikácia vyplýva z definícií nachádzajúcich sa v článku 2 bodoch 2 a 6 nariadenia č. 1072/2009, čo sú ustanovenia, ktoré neboli zmenené nariadením 2020/1055 a ktoré sa v každom prípade týkajú inej otázky než obdobia nečinnosti. Stačí preto uviesť, že takáto argumentácia nemôže preukazovať, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje článok 91 ods. 2 ZFEÚ.

952 V treťom rade, pokiaľ ide o tvrdenia Litovskej republiky, Bulharskej republiky a Poľskej republiky založené na údajnom porušení článku 94 ZFEÚ, stačí uviesť, že toto ustanovenie, podľa ktorého všetky opatrenia „v oblasti cien a podmienok dopravy“, prijaté v rámci Zmlúv, musia prihliadať na hospodársku situáciu dopravcov, je v tomto prípade irelevantné. Článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 totiž tým, že zavádza obdobie nečinnosti medzi dvoma cyklami kabotáže v tom istom členskom štáte, neupravuje ceny, ani podmienky prepravy tovaru alebo cestujúcich, ale podmienky, za ktorých môže dopravca po skončení prvého cyklu kabotáže v hostiteľskom členskom štáte začať v tom istom hostiteľskom členskom štáte nový cyklus kabotáže.

953 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné tretí žalobný dôvod, ktorý uvádza Litovská republika, piaty žalobný dôvod, ktorý uvádza Bulharská republika v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Maltská republika, ako aj druhý a tretí žalobný dôvod, ktoré uvádza Poľská republika.

e) O porušení základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

954 V prvom rade Litovská republika v rámci prvej časti svojho druhého žalobného dôvodu tvrdí, že obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje článok 26 ZFEÚ z dôvodu, obmedzuje fungovanie vnútorného trhu a efektivitu logistického reťazca.

955 Skutočnosť, že cieľ vytvorenia vnútorného trhu, formulovaný v článku 26 ZFEÚ, je uskutočňovaný a spresnený inými ustanoveniami Zmlúv nezbavuje tento článok jeho významu, ako to Súdny dvor uznal v rozsudku z 27. apríla 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, body 43 a 44).

956 Hoci je teda spoločná dopravná politika osobitne upravená v hlave VI tretej časti Zmluvy o FEÚ, zásady vnútorného trhu sa v zásade uplatňujú aj v oblasti dopravy, keďže táto spoločná politika má v tejto oblasti iba doplniť a efektívnejšie vykonávať základné slobody, najmä slobodu poskytovať služby, na ktorej sa zakladá uvedená spoločná politika.

957 Obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 však neumožňuje dosiahnuť cieľ sledovaný týmto nariadením, ktorým je zabrániť skresleniu hospodárskej súťaže, pretože obmedzuje kabotáž do takej miery, že je podstatným spôsobom spochybnený cieľ jednotného trhu. V tejto súvislosti bola v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 2/2, s. 48) zdôraznená nevyhnutnosť zachovať už dosiahnutú úroveň liberalizácie, keď sa uviedlo, že cieľom zmien právnej úpravy, ktoré sa majú urobiť, nie je zmeniť existujúcu úroveň liberalizácie, ale zlepšiť vykonávanie pravidiel v tejto oblasti. Okrem toho v odôvodnení 20 uvedeného nariadenia sa uvádza aj to, že je potrebné zachovať dosiahnutú úroveň liberalizácie.

958 Obmedzenie poskytovania dopravných služieb dopravcami, ktorí nemajú sídlo v danom členskom štáte, predstavuje podstatnú prekážku slobodného poskytovania služieb. Súdny dvor napokon v bode 70 rozsudku z 22. mája 1985, Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220) rozhodol, že Rada porušila Zmluvy, keď nestanovila podmienky, za ktorých môžu dopravcovia, ktorí nemajú sídlo v členskom štáte, vykonávať v tomto štáte vnútroštátnu dopravu.

959 Zmluva medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovojvodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii (Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 17), ktorú Litovská republika podpísala 16. apríla 2003 a ktorá vstúpila do platnosti

1. mája 2004, predpokladala otvorenie trhu nákladnej dopravy v Únii dopravcom usadeným v Litve a zrušenie všetkých obmedzení poskytovania služieb litovskými dopravcami v ostatných členských štátoch najneskôr v lehote piatich rokov odo dňa pristúpenia. Litovská republika očakávala od svojho členstva v Únii právnu úpravu zaručujúcu voľný a otvorený trh. Obdobie nečinnosti však sprísňuje obmedzenia pri poskytovaní služieb v oblasti cestnej dopravy.

960 Komisia do svojej bielej knihy, nazvanej „Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravnému systému efektívne využívajúceho zdroje“ [COM(2011) 144 v konečnom znení, s. 12 a 21], napokon zahrnula cieľ „otvoriť ďalšie trhy v cestnej doprave“ a v prvom rade „pokračovať v odstraňovaní zostávajúcich obmedzení kabotáže“.

961 Obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 je teda nielen nezlučiteľné s týmito cieľmi, ale tiež podstatným spôsobom prekáža riadnemu fungovaniu vnútorného trhu a slobodnému poskytovaniu služieb v odvetví dopravy, pretože vedie k nepriamej diskriminácii členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie a malých členských štátov.

962 Okrem toho Litovská republika tvrdí, že slobodné poskytovanie služieb sa bez objektívnych dôvodov nesmie líšiť v závislosti od dotknutého odvetvia činnosti. V odvetví leteckej dopravy však boli všetky obmedzenia kabotáže zrušené s cieľom stimulovať rozvoj tohto odvetvia a zlepšiť služby ponúkané užívateľom. V odvetví cestnej dopravy naproti tomu bola očakávaná liberalizácia nahradená uzavretím trhu členských štátov dopravcom, ktorí nemajú sídlo v danom členskom štáte, čo bráni rozvoju odvetvia a optimalizácii služieb.

963 V druhom rade Bulharská republika v rámci prvej časti svojho siedmeho žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, tvrdí, že toto ustanovenie nerešpektuje článok 58 ods. 1 ZFEÚ vykladaný v spojení s článkom 91 ZFEÚ.

964 Podľa tohto členského štátu obdobie nečinnosti upravené v tomto článku 2 bode 4 písm. a) značne obmedzuje slobodné poskytovanie dopravných služieb, ako aj spoločnú dopravnú politiku zaručenú dopravcom.

965 V tejto súvislosti, ako vyplýva z bodov 64 a 65 rozsudku z 22. mája 1985, Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), je normotvorca Únie podľa článku 91 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ povinný zaviesť slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy a so zreteľom na požiadavky spojené so slobodným poskytovaním služieb odstrániť všetky formy diskriminácie poskytovateľa služieb založené na jeho štátnej príslušnosti alebo na okolnosti, že je usadený v členskom štáte, ktorý nie je štátom, v ktorom má byť poskytovaná služba. Okrem toho normotvorca Únie v tejto súvislosti nemá diskrečnú právomoc, na ktorú sa môže odvolávať v iných oblastiach spoločnej dopravnej politiky.

966 Zatiaľ čo však nariadenie č. 1072/2009 má odstrániť takúto diskrimináciu, ako aj obmedzenia prístupu na trhy členských štátov v rámci postupného dokončovania jednotného európskeho trhu, obdobie nečinnosti opätovne zavádza formu diskriminácie a predstavuje krok späť pri vytváraní spoločnej dopravnej politiky. Normotvorca Únie tým nesplnil svoju povinnosť zabezpečiť uplatňovanie zásad slobody poskytovania služieb v rámci spoločnej dopravnej politiky.

967 Obmedzenie slobodného poskytovania dopravných služieb vyplývajúce z článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 je navyše neodôvodnené vzhľadom na neprimeranú povahu tohto ustanovenia.

968 Pre prípad, ak by sa Súdny dvor domnieval, že túto otázku upravuje aj článok 56 ZFEÚ, Bulharská republika spresňuje, že jej žalobný dôvod sa zakladá aj na tomto článku.

969 V treťom rade Bulharská republika v rámci druhej časti svojho siedmeho žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 tvrdí, že toto ustanovenie treba vzhľadom na jeho závažné dôsledky na voľný pohyb tovaru považovať za opatrenie, ktoré má rovnaké účinky ako množstevné obmedzenia, ktoré je zakázané podľa článkov 34 a 35 ZFEÚ.

970 Tento členský štát pripomína, že v súlade s článkom 36 ZFEÚ môže byť takéto opatrenie odôvodnené iba vtedy, ak sleduje určité ciele a nepredstavuje ani prostriedok svojvoľnej diskriminácie, ani skryté obmedzenie obchodu medzi členskými štátmi. Okrem toho podľa ustálenej judikatúry vnútroštátne opatrenia, ktoré môžu brániť výkonu základných slobôd zaručených Zmluvami alebo robiť tento výkon menej atraktívnym, možno pripustiť iba pod podmienkou, že sledujú cieľ všeobecného záujmu, sú vhodné na zabezpečenie jeho dosiahnutia a nejdú nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné. Bulharská republika sa však z dôvodov uvedených v rámci svojich ostatných žalobných dôvodov domnieva, že obdobie nečinnosti upravené v tomto článku 2 bode 4 písm. a) je neprimerané a preto neodôvodnené.

971 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

972 Pokiaľ ide v prvom rade o nerešpektovanie článku 26 ZFEÚ, na ktoré sa odvoláva Litovská republika, treba pripomenúť, že v súlade s odsekom 1 tohto článku „Únia prijíma opatrenia s cieľom vytvoriť vnútorný trh alebo zabezpečiť jeho fungovanie v súlade s príslušnými ustanoveniami zmlúv“, zatiaľ čo jeho odsek 2 spresňuje, že „vnútorný trh zahrnie oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu v súlade s ustanoveniami zmlúv“.

973 Z toho vyplýva, že ako uviedol generálny advokát v bode 678 svojich návrhov, na článok 26 ZFEÚ sa nemožno odvolávať samostatne, inak by bola ignorovaná pôsobnosť a potrebný účinok ostatných relevantných ustanovení Zmluvy o FEÚ, predovšetkým článku 58 ods. 1 ZFEÚ. Platí to o to viac, keď sa opatrenia, ktorých zákonnosť je napadnutá, v tomto prípade článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, týkajú slobodného poskytovania služieb v oblasti dopravy, na ktorú sa v rámci primárneho práva vzťahuje osobitná právna úprava (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. marca 2014, International Jet Management, C-628/11, EU:C:2014:171, bod 36).

974 Ako totiž vyplýva z bodov 352 až 358 tohto rozsudku a ako to uznáva Litovská republika, slobodné poskytovanie služieb v tejto oblasti nie je upravené článkom 56 ZFEÚ, ktorý sa týka slobodného poskytovania služieb vo všeobecnosti, ale článkom 58 ods. 1 ZFEÚ, teda osobitným ustanovením, podľa ktorého „slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú ustanovenia hlavy o doprave“, teda hlavy VI tretej časti Zmluvy o FEÚ, ktorá obsahuje články 90 až 100 ZFEÚ. Dopravné podniky tak majú právo na slobodné poskytovanie služieb výlučne v rozsahu, v akom im toto právo bolo priznané prostredníctvom opatrení sekundárneho práva prijatých normotvorcom Únie na základe ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa spoločnej dopravnej politiky, predovšetkým článku 91 ods. 1 ZFEÚ.

975 To je práve cieľom nariadenia 2020/1055, prijatého normotvorcom Únie na základe tohto ustanovenia, ktoré predovšetkým v písmene b) stanovuje, že tento normotvorca stanoví podmienky, za ktorých môže prepravca, ktorý nemá sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať dopravu, a takto odlišuje, ako bolo uvedené v bode 884 tohto rozsudku, kabotážne prepravy od čisto vnútroštátnych prepráv.

976 Treba ešte spresniť, že v tejto súvislosti je irelevantná skutočnosť, ktorú zdôrazňuje Litovská republika, že v rozsudku z 27. apríla 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, body 42 až 44), vyhlásenom vo veci, ktorá sa týkala vývozu chemickej látky do tretej krajiny, Súdny dvor s prihliadnutím na článok 26 ZFEÚ vyložil pojem „uvedenie na trh“ v zmysle právnej úpravy Únie dotknutej touto vecou a prijatej na základe článku 114 ZFEÚ tak, že sa vzťahuje na vnútorný trh.

977 Pokiaľ ide v druhom rade o argumentáciu Litovskej republiky a Bulharskej republiky založenú na porušení slobodného poskytovania služieb v oblasti dopravy, treba pripomenúť po prvé, že z dôvodov uvedených v bodoch 832 až 837 tohto rozsudku sa nemožno domnievať, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 poškodzuje až doteraz dosiahnutú úroveň liberalizácie. Normotvorca Únie chcel totiž prostredníctvom nariadenia 2020/1055 zachovať predtým uplatniteľnú právnu úpravu kabotážnej prepravy, ktorá už podľa článku 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009 vyžadovala, aby bol medzi dvoma cyklami kabotáže venovaný určitý čas medzinárodnej preprave vykonávanej dotknutým vozidlom pred začatím nového cyklu kabotáže v tom istom hostiteľskom členskom štáte. Normotvorca Únie chcel vyjasniť túto právnu úpravu zavedením dodatočného opatrenia vo forme obdobia nečinnosti, ktoré má zaručiť dočasnú povahu kabotážnej prepravy v súlade s cieľom sledovaným týmto normotvorcom počas prijatia nariadenia č. 1072/2009. V dôsledku toho treba zamietnuť tvrdenie Litovskej republiky, podľa ktorého tento článok 2 bod 4 písm. a) obmedzuje fungovanie vnútorného trhu a kabotáž do takej miery, že je podstatným spôsobom spochybnený cieľ jednotného trhu.

978 V tejto súvislosti treba dodať, že hoci Litovská republika tvrdí aj to, že článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 obmedzuje efektivitu logistického reťazca, nepredkladá žiaden konkrétny dôkaz na podloženie tohto tvrdenia, ktoré preto treba zamietnuť.

979 Po druhé z dôvodov vysvetlených v bodoch 872 až 891 tohto rozsudku nemožno tvrdiť, že toto ustanovenie obsahuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb, ktoré predstavuje diskrimináciu členských štátov nachádzajúcich sa podľa tohto žalujúceho členského štátu na „okraji Únie“ a malých členských štátov.

980 Po tretie, pokiaľ ide o rozsudok z 22. mája 1985, Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), na ktorý sa odvoláva Litovská republika a Bulharská republika, treba uviesť, že Súdny dvor najmä v bodoch 67 a 70 tohto rozsudku vyslovil, že Rada vo svojom postavení normotvorcu, ktoré jej priznávala Zmluva o EHS, porušila Zmluvy tým, že nevykonala právomoc, ktorú jej zveroval článok 75 Zmluvy o EHS, teraz článok 91 ZFEÚ, stanoviť v rámci liberalizácie poskytovania služieb v oblasti dopravy okrem iného podmienky, za ktorých môžu dopravcovia, ktorí nemajú sídlo na území členského štátu, v tomto členskom štáte uskutočňovať vnútroštátnu dopravu.

981 V dôsledku toho sa v tomto prípade nemožno s úspechom odvolávať na túto judikatúru pri napadnutí zákonnosti ustanovenia, ktoré normotvorca Únie prijal práve pri výkone právomocí upravených v článku 91 ZFEÚ.

982 Okrem toho, pokiaľ sa Bulharská republika opiera konkrétnejšie o body 64 a 65 rozsudku z 22. mája 1985, Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), stačí pripomenúť, že je pravda, že Súdny dvor v týchto dvoch bodoch vyslovil, že normotvorca Únie je podľa článku 75 Zmluvy o EHS, teraz článku 91 ZFEÚ, povinný zaviesť slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy a že v tejto súvislosti nemá diskrečnú právomoc, na ktorú sa môže odvolávať v iných oblastiach dopravnej politiky. To však nič nemení na tom, že keď normotvorca Únie vykonáva túto právomoc, aby definoval podrobné pravidlá tohto slobodného poskytovania služieb v oblasti dopravy, najmä na účely prijatia úpravy kabotážnych prepráv, má v tejto súvislosti, ako bolo pripomenuté v bodoch 242 a 247 tohto rozsudku, na účely zosúladenia rôznych prítomných záujmov širokú mieru voľnej úvahy, ktorá, ako bolo uvedené pri preskúmaní žalobných dôvodov založených na porušení zásady proporcionality, nebola pri prijatí článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 prekročená.

983 Po štvrté, pokiaľ ide o argumentáciu Litovskej republiky založenú na zmluve o jej pristúpení k Únii, stačí uviesť, že tento členský štát sa uspokojil so všeobecnými tvrdeniami bez uvedenia ustanovení tejto zmluvy, ktoré mali upravovať zrušenie všetkých obmedzení pri poskytovaní služieb litovskými dopravcami v iných členských štátoch, prípadne udelením výnimky týmto dopravcom z ustanovení prijatých normotvorcom Únie na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, ktoré sa uplatňujú na cestných dopravcov z iných členských štátov.

984 Po piate, pokiaľ ide o tvrdenie založené na nerešpektovaní cieľov stanovených bielou knihou, nazvanou „Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravnému systému efektívne využívajúceho zdroje“ [COM(2011) 144 v konečnom znení], stačí pripomenúť, že táto biela kniha vychádza z oznámenia Komisie a že preto nemá záväznú povahu. Z toho vyplýva, že zákonnosť článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nemožno posudzovať so zreteľom na túto bielu knihu.

985 Po šieste tvrdenie založené na zmene úpravy, ktorá sa uplatňuje na kabotáž v odvetví leteckej dopravy, treba zamietnuť z rovnakých dôvodov, aké boli vysvetlené v bode 836 tohto rozsudku.

986 V treťom rade, pokiaľ ide o argumentáciu Bulharskej republiky založenú na porušení voľného pohybu tovaru, tento členský štát nevysvetľuje, ako článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 obmedzuje túto slobodu, ani v čom sa jeho účinky rovnajú údajnému množstevnému obmedzeniu, na ktoré tento členský štát naráža.

987 Predovšetkým, okrem pripomenutia článkov 34 až 36 ZFEÚ a judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa okolností, za ktorých možno takéto množstevné obmedzenie považovať za odôvodnené podľa článku 36 ZFEÚ, uvedený členský štát iba odkazuje na tvrdenia uvádzané v rámci druhého žalobného dôvodu jeho žaloby, ktoré boli posúdené ako nedôvodné v bodoch 859 a 891 tohto rozsudku.

988 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné prvú časť druhého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Litovská republika, ako aj obe časti siedmeho žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

f) O porušení pravidiel práva Únie a záväzkov Únie v oblasti ochrany životného prostredia

1) Argumentácia účastníkov konania

989 Litovská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci oboch častí svojho prvého žalobného dôvodu v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a Poľská republika v rámci svojho žalobného dôvodu spoločného pre všetky napadnuté ustanovenia tohto nariadenia v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 4 písm. a), tvrdia, že prijatím tohto ustanovenia normotvorca Únie porušil pravidlá práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia. Litovská republika uvádza v tejto súvislosti porušenie článku 3 ods. 3 ZEÚ, článkov 11 a 191 ZFEÚ, ako aj politiky Únie v oblasti životného prostredia a boja proti klimatickej zmene. Bulharská republika tvrdí jednak porušenie článku 90 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom článok 3 ods. 3 ZEÚ a článkom 11 ZFEÚ, ako aj článku 37 Charty a jednak porušenie článku 3 ods. 5 ZEÚ, článku 208 ods. 2 ZFEÚ a článku 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj Parížskej dohody. Poľská republika uvádza porušenie článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty.

990 V prvom rade Litovská republika, Bulharská republika a Poľská republika tvrdia, že v súlade s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článkom 11 ZFEÚ, článkom 90 ZFEÚ, vykladaným v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článkom 191 ZFEÚ a článkom 37 Charty, musí normotvorca Únie zohľadniť požiadavky ochrany životného prostredia tak pri vymedzení a uskutočňovaní iných politík Únie než je politika ochrany životného prostredia a boja proti klimatickej zmene, ako aj v rámci iných činností Únie. Cieľ ochrany životného prostredia, stanovený v článku 191 ZFEÚ, nemožno totiž zohľadniť a dosiahnuť iba opatreniami prijatými podľa článku 192 ZFEÚ v rámci odlišnej a samostatnej politiky. Zásada začlenenia zakotvená v článku 11 ZFEÚ umožňuje zosúladiť ciele a požiadavky ochrany životného prostredia s ostatnými záujmami a cieľmi sledovanými Úniou.

991 Podľa Poľskej republiky výklad, podľa ktorého sa článok 11 ZFEÚ týka oblastí práva Únie a nie konkrétnych opatrení, by neumožnil dosiahnuť cieľ sledovaný týmto ustanovením. V tejto súvislosti nemožno prijať ani výklad tohto ustanovenia, ktorý predpokladá, že normotvorca Únie zohľadnil akty, ktoré už prijal v oblasti životného prostredia, keď prijíma právnu úpravu v inej oblasti. Skutočnosť, že nariadenie 2020/1055 je súčasťou širšieho balíka, ktorý má dekarbonizovať odvetvie cestnej dopravy, nepreukazuje, že vplyv tohto nariadenia na životné prostredie, predovšetkým na možnosť dosiahnuť environmentálne ciele stanovené v dokumentoch a aktoch prijatých Úniou v oblasti životného prostredia, bol náležite zohľadnený. Navyše sa nemožno ani domnievať, že raz stanovené ciele v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov sú nemenné, bez ohľadu na ďalšie emisie, ktoré v budúcnosti vzniknú v dôsledku plnenia povinností vyplývajúcich z novej právnej úpravy Únie.

992 Litovská republika a Poľská republika súhlasia s výkladom, ktorý podal generálny advokát Geelhoed v bodoch 59 a 60 svojich návrhov vo veci Rakúsko/Parlament a Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), podľa ktorého v prípade, keď environmentálne záujmy zjavne neboli zohľadnené alebo keď boli úplne ignorované, môže článok 11 ZFEÚ slúžiť ako štandard pre preskúmanie zákonnosti právnej úpravy Únie. Ak sa preukáže, že konkrétne opatrenie, ktoré prijal normotvorca Únie, poškodzuje dosahovanie cieľov stanovených týmto normotvorcom v iných aktoch sekundárneho práva prijatých v oblasti životného prostredia, je tento normotvorca povinný zvážiť kolidujúce záujmy a v prípade potreby primeraným spôsobom zmeniť akty, ktoré sa uplatňujú v oblasti životného prostredia.

993 V tomto prípade si normotvorca Únie nesplnil túto povinnosť, pretože nepreskúmal vplyv opatrení stanovených nariadením 2020/1055, najmä obdobia nečinnosti, na požiadavky v oblasti životného prostredia.

994 Bulharská republika tvrdí, že hoci neexistencia pozitívneho vplyvu daného opatrenia na životné prostredie nepredstavuje sama osebe porušenie pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia, opatrenia stanovené nariadením 2020/1055, najmä toto obdobie nečinnosti, ich zjavne ohrozujú, čo môže zmariť mnohé ďalšie opatrenia, ktoré majú chrániť životné prostredie a znížiť znečisťujúce emisie.

995 Litovská republika a Poľská republika predovšetkým tvrdia, že plnenie opatrení stanovených nariadením 2020/1055, najmä uvedeného obdobia nečinnosti, bude mať za následok dodatočné jazdy nákladných vozidiel, vrátane jázd naprázdno, z čoho vyplynú emisie CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie, ktoré sú príčinou mnohých zdravotných problémov. Podľa Litovskej republiky tieto ťažkosti vyplývajú najmä z povinnosti vozidiel opustiť územie hostiteľského členského štátu po ukončení cyklu kabotáže z dôvodu obdobia nečinnosti.

996 Tieto členské štáty vysvetľujú, že podľa štúdie ECIPE, nazvanej „Ďalšie 4 milióny ton CO_2 spôsobené návrhom pravidiel Únie o kabotáži v Balíku mobility“, a štúdie ECIPE o diskriminácii, vylúčení a škode na životnom prostredí, ktoré boli realizované na základe výpočtov, ktoré urobila KPMG pre bulharské odvetvie medzinárodnej dopravy, a údajov Eurostatu, dodatočné emisie CO_2 pre celú Úniu, vyplývajúce z návrhu zmeny ustanovení upravujúcich kabotáž, dosiahnu približne štyri milióny ton.

997 Tieto dôsledky na životné prostredie sa kumulujú s tými, ktoré vyplývajú z iných opatrení stanovených nariadením 2020/1055. Podľa vlastných odhadov Poľskej republiky, tak dodatočné jazdy naprázdno vyžadované povinnosťou návratu vozidiel, ktorá sa uplatňuje na poľské vozidlá nad 2,5 tony vykonávajúce činnosť v medzinárodnej doprave, vytvoria 672 024 ton CO_2. Tento členský štát tiež uvádza, že podľa odhadov IRU, ktoré vyplývajú z otvoreného listu z 26. októbra 2018, povinné návraty vozidiel vyžadované nariadením 2020/1055 samé osebe vytvoria až 100 000 ton CO_2 navyše ročne. Správa, ktorú vypracovala KPMG, nazvaná „Posúdenie vplyvu týkajúce sa predbežnej dohody na prvom balíku opatrení v oblasti mobility“, tiež na príklade bulharských dopravcov preukazuje, že ročný nárast emisií CO_2 spôsobený týmito povinnými návratmi vozidiel do Bulharska dosiahne približne 71 000 ton.

998 Podľa Litovskej republiky a Poľskej republiky môžu tieto dodatočné emisie CO_2 brániť dosiahnutiu klimatických cieľov sledovaných v horizonte roku 2050 Úniou, ako boli uvedené Komisiou v Zelenej dohode, cieľov, ktoré si Európska rada 12. decembra 2019 osvojila. Poľská republika navyše odkazuje na oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 17. septembra 2020, nazvané „Ambicióznejšie klimatické ciele pre Európu na rok 2030 Investícia do klimaticky neutrálnej budúcnosti v prospech našich občanov“.

999 Poľská republika sa domnieva, že uvedené dodatočné emisie CO_2 môžu spochybniť aj dosiahnutie cieľov stanovených v nariadení 2018/842 členskými štátmi.

1000 Dodatočné emisie látok znečisťujúcich ovzdušie môžu podľa Poľskej republiky významne brániť dodržiavaniu povinností, ktoré majú členské štáty na základe smernice 2016/2284. Tieto dodatočné emisie môžu ohroziť aj ciele sledované smernicou 2008/50.

1001 Litovská republika sa domnieva, že treba zohľadniť aj nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy) (Ú. v. EÚ L 243, 2021, s. 1), ktorého článok 2 týkajúci sa cieľa klimatickej neutrality stanovuje, že tento cieľ treba dosiahnuť v Únii najneskôr do roku 2050 a že inštitúcie Únie, ako aj členské štáty musia na svojej príslušnej úrovni prijať potrebné opatrenia, aby umožnili jeho kolektívne dosiahnutie, a to s prihliadnutím na nevyhnutnosť podpory spravodlivosti a solidarity medzi členskými štátmi, ako aj nákladovej efektívnosti pri plnení tohto zámeru.

1002 Hoci niektoré členské štáty a Komisia upozornili na nevyhnutnosť zohľadniť vplyv navrhovaných opatrení, najmä povinnosti návratu vozidiel, ako aj obmedzení, ktoré sa majú uplatňovať na kabotážnu prepravu, na nárast počtu jázd naprázdno a emisií CO_2, a zdôraznili potrebu posúdiť účinok všetkých týchto opatrení na úrovni Únie, normotvorca Únie ignoroval tieto obavy. Vypracovanie dodatočných posúdení účinkov povinného návratu vozidiel do členského štátu usadenia každých osem týždňov a obmedzení, ktoré sa uplatňujú na kombinovanú dopravu do konca roku 2020, ktoré oznámila komisárka pre dopravu Văleanová, nemôže nijako napraviť nesplnenie tejto povinnosti.

1003 Naopak štúdia, nazvaná „Posúdenie vplyvu ustanovenia v kontexte revízie nariadenia (ES) č. 1071/2009 a nariadenia (ES) č. 1072/2009“, a štúdia nazvaná „*Mobility Package 1 – Data gathering and analysis of the impacts of cabotage restrictions on combined transport road legs – Final report*“ („Prvý balík mobility – Zber údajov a analýza dôsledkov obmedzení kabotáže na cestné úseky kombinovanej dopravy – Záverečná správa) z novembra 2020 (ďalej len „štúdia o obmedzeniach kabotáže v kombinovanej doprave“), potvrdzujú dôvodnosť výhrad formulovaných proti obdobiu nečinnosti.

1004 V druhom rade Bulharská republika tvrdí, že toto obdobie nečinnosti nerešpektuje požiadavky ochrany životného prostredia vyplývajúce z medzinárodných záväzkov Únie. Tento členský štát pripomína znenie článku 208 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorého „Únia a členské štáty plnia záväzky a majú na zreteli ciele, ktoré schválili v rámci Organizácie Spojených národov a v iných príslušných medzinárodných organizáciách“ a znenie článku 216 ods. 2 ZFEÚ, ktoré uvádza, že „dohody uzavreté Úniou sú záväzné pre inštitúcie Únie a pre členské štáty“.

1005 Normotvorca Únie mal preto zohľadniť povinnosti a ciele vyplývajúce z Parížskej dohody, ktorá bola prijatá na základe UNFCCC a schválená Úniou rozhodnutím Rady (EÚ) 2016/1841 z 5. októbra 2016 o uzavretí Parížskej dohody prijatej na základe Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy v mene Európskej únie (Ú. v. EÚ L 282, 2016, s. 1).

1006 Bulharská republika uvádza, že medzi tieto ciele patrí v súlade s článkom 4 Parížskej dohody „čo najskôr dosiahnuť celosvetovo vrchol emisií skleníkových plynov“, „následne ich rýchlo znížiť v súlade s najlepšími dostupnými vedeckými poznatkami“ a podporovať „environmentálnu integritu“, ako aj podľa článku 2 podporovať „odolnosť proti zmenám klímy a nízko emisný rozvoj“.

1007 Tento členský štát pripomína aj odôvodnenie 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1242 z 20. júna 2019, ktorým sa stanovujú emisné normy CO2 pre nové ťažké úžitkové vozidlá a menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 a (EÚ) 2018/956 a smernica Rady 96/53/ES (Ú. v. EÚ L 198, 2019, s. 202), podľa ktorého, „aby sa prispelo k dosiahnutiu cieľov Parížskej dohody, treba urýchliť transformáciu celého odvetvia dopravy smerom k nulovým hodnotám emisií“ a „emisie látok znečisťujúcich ovzdušie z dopravy, ktoré

výrazne škodia nášmu zdraviu a životnému prostrediu, sa musia takisto bezodkladne drasticky znížiť“. Bulharská republika napokon uvádza, že Európska rada vo svojich záveroch z 12. decembra 2019 vysvetlila, že „všetky relevantné právne predpisy a politiky [Únie] musia byť zlučiteľné s dosahovaním cieľa klimatickej neutrality a prispievať k jeho dosiahnutiu pri dodržiavaní spravodlivých podmienok“.

1008 Opatrenia obsiahnuté v nariadení 2020/1055, najmä obdobie nečinnosti, sú však v rozpore s cieľmi Parížskej dohody, čo predstavuje porušenie článku 208 ods. 2 a článku 216 ods. 2 ZFEÚ.

1009 Bulharská republika navyše tvrdí, že v súlade s článkom 3 ods. 5 ZEÚ musí Únia prispievať „k dôslednému dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva“. Pri prijatí právneho aktu Únie je tak normotvorca Únie povinný dodržiavať medzinárodné právo ako celok. Nariadenie 2020/1055 však nie je zlučiteľné s medzinárodným právom.

1010 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1011 Pokiaľ ide v prvom rade o určenie pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia, ktorých porušenie možno tvrdiť v tomto prípade, treba po prvé zamietnuť argumentáciu, ktorú uvádza Litovská republika, založenú na porušení článku 3 ods. 3 ZEÚ, a argumentáciu, ktorú uvádza Bulharská republika, založenú na nerešpektovaní článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, z dôvodov, ktoré sú uvedené v bodoch 423, 424 a 934 tohto rozsudku.

1012 Pokiaľ ide po druhé o článok 191 ZFEÚ, na ktorý sa odvoláva Litovská republika, tento článok sa nachádza v hlave XX tretej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa politiky Únie v oblasti životného prostredia. Nariadenie 2020/1055 však nebolo prijaté v rámci tejto politiky, ale v rámci spoločnej dopravnej politiky, ktorá je predmetom hlavy VI tej istej tretej časti Zmluvy o FEÚ, predovšetkým na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, pričom tento právny základ nebol spochybnený v prejednávaných žalobách.

1013 V tejto poslednej súvislosti treba tiež pripomenúť, že taký legislatívny akt, akým je nariadenie 2020/1055, nemôže byť zahrnutý do environmentálnej politiky Únie iba z dôvodu, že musí zohľadňovať požiadavky týkajúce sa ochrany životného prostredia (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. apríla 2021, Holandsko/Rada a Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, bod 48 a citovanú judikatúru).

1014 Z toho vyplýva, že článok 191 ZFEÚ týkajúci sa politiky Únie v oblasti životného prostredia nie je relevantný pre preskúmanie zákonnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

1015 Po tretie z dôvodov uvedených v bodoch 431 a 432 tohto rozsudku, to platí aj pre ostatné nástroje sekundárneho práva Únie, Zelenú dohodu, oznámenie Komisie uvedené v bode 998 tohto rozsudku a závery Európskej rady z 12. decembra 2019, na ktoré sa odvolávajú Litovská republika, Bulharská republika a Poľská republika.

1016 Za týchto okolností a z dôvodov uvedených v bodoch 428 až 430 tohto rozsudku treba preskúmať iba to, či normotvorca Únie, keď prijal článok 2 bod 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, porušil požiadavky súvisiace s ochranou životného prostredia vyplývajúce z článku 11 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 37 Charty.

1017 V tejto súvislosti treba uviesť jednak to, že článok 11 ZFEÚ má prierezovú povahu, ktorá znamená, že normotvorca Únie musí začleniť požiadavky súvisiace s ochranou životného prostredia do politík a činností Únie, a najmä do spoločnej dopravnej politiky, do ktorej patrí nariadenie 2020/1055.

1018 Okrem toho, preskúmanie zákonnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ktoré má Súdny dvor v tomto prípade vykonať so zreteľom na článok 11 ZFEÚ, vykladaný v spojení s článkom 37 Charty, sa týka aktu Únie, v rámci ktorého je jej normotvorca povinný zabezpečiť, ako to vyplýva najmä z bodov 813, 814, 854 a 855 tohto rozsudku, rovnováhu medzi rôznymi prítomnými záujmami a cieľmi.

1019 Za týchto okolností, aj keby obdobie nečinnosti, upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, posudzované samostatne, malo značné negatívne účinky na životné prostredie, pri určení, či treba konštatovať porušenie článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, je potrebné zohľadniť ďalšie kroky, ktoré normotvorca Únie podnikol na obmedzenie takýchto účinkov cestnej dopravy na životné prostredie a na dosiahnutie globálneho cieľa zníženia znečisťujúcich emisií.

1020 V tomto prípade treba po prvé poznamenať, že Bulharská republika iba všeobecne a abstraktne tvrdí, že opatrenia obsiahnuté v nariadení 2020/1055, najmä obdobie nečinnosti, porušujú ustanovenia práva Únie týkajúce sa ochrany životného prostredia, pričom svoje tvrdenia nepodporuje žiadnymi dôkaznými prostriedkami.

1021 Po druhé Litovská republika a Poľská republika vo svojej argumentácii tvrdia, že obdobie nečinnosti bude zdrojom nárastu emisií CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie vzhľadom na dodatočné jazdy nákladných vozidiel, často naprázdno, ktoré vyplynú z jeho uplatňovania.

1022 Takáto argumentácia sa však zakladá na nesprávnom predpoklade. Ako totiž bolo uvedené v bode 843 tohto rozsudku, dodržiavanie tohto obdobia nečinnosti nevyžaduje návrat vozidla, navyše naprázdno, do operačného centra dotknutého dopravného podniku. Okrem toho doprava vykonávaná dopravcami počas obdobia nečinnosti po prvom cykle kabotáže v členskom štáte nepredstavuje dodatočné jazdy, ale nahrádza kabotážne prepravy, ktoré by prípadne boli vykonávané v tom istom členskom štáte, ak by neexistovalo toto obdobie nečinnosti. Navyše, ak by počas uvedeného obdobia nečinnosti nebolo možné v tom istom hostiteľskom členskom štáte vykonávať inú dopravu než kabotážne prepravy, obdobie, počas ktorého by vozidlo bolo odstavené, ktoré by z toho vyplynulo, by úplne evidentne nemohlo spôsobiť nárast emisií látok znečisťujúcich ovzdušie.

1023 Z toho vyplýva, že obdobie nečinnosti nebude mať z dôvodu dodatočných jázd, ktoré by údajne mali byť zorganizované, za následok značné negatívne účinky na životné prostredie, ktoré normotvorca Únie neposúdil.

1024 Tvrdenia, ktoré uvádzajú Litovská republika a Poľská republika, nemôžu spochybniť toto posúdenie.

1025 Pokiaľ totiž Litovská republika tvrdí, že obdobie nečinnosti bude mať za následok zvýšený pohyb vozidiel vzhľadom na ich povinnosť opustiť územie hostiteľského členského štátu počas tohto obdobia, stačí pripomenúť, že v súlade s článkom 8 ods. 2 nariadenia č. 1072/2009, ktorý nebol

zmenený nariadením 2020/1055, musia vozidlá nevyhnutne opustiť územie hostiteľského členského štátu po ukončení prvého cyklu kabotáže predtým než prípadne môžu začať nový cyklus kabotáže v tom istom členskom štáte po ukončení novej medzinárodnej prepravy.

1026 Okrem toho nemožno vyhovieť tvrdeniam Litovskej republiky a Poľskej republiky, založeným na štúdiách uvedených v bodoch 996 a 997 tohto rozsudku. Jednak totiž, pokiaľ ide o odhady environmentálnych dôsledkov spojených s kabotážou, uvádzané štúdiami ECIPE, tieto boli zovšeobecnené na základe výpočtov, ktoré urobilo KPMG pre bulharské dopravné odvetvie. Bez toho, aby bolo treba určiť, či výpočty, na ktorých sa zakladajú tieto štúdie, zahŕňajú aj vplyvy vyplývajúce z povinnosti návratu vozidiel, treba poznamenať, že tieto výpočty sa v každom prípade vzťahujú na zmenu úpravy kabotáže, v zmysle ktorej sa kabotážne prepravy mali vykonávať v lehote troch dní po poslednej vykládke vykonanej v hostiteľskom členskom štáte počas medzinárodnej prepravy do tohto členského štátu. Ako však uznáva najmä štúdia ECIPE o diskriminácii, vylúčení a škode na životnom prostredí (s. 19), normotvorca Únie v tomto prípade prijal iné opatrenie.

1027 Okrem toho, ako bolo uvedené v bode 844 tohto rozsudku, na účely posúdenia environmentálnych dôsledkov obdobia nečinnosti upraveného v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 nie sú relevantné odhady týkajúce sa dôsledkov, ktoré sa vzťahujú na povinnosť návratu vozidiel, či už ide najmä o vlastné odhady Poľskej republiky alebo odhady vyplývajúce z otvoreného listu IRU a zo správy vypracovanej KPMG, na ktoré sa odvoláva tento členský štát, keďže toto obdobie nečinnosti nevyžaduje návrat vozidiel do operačného centra dotknutého dopravného podniku.

1028 Platí to aj pre štúdie vypracované po prijatí nariadenia 2020/1055, uvedené v bode 1003 tohto rozsudku, ktoré sa netýkajú obdobia nečinnosti a preto nemôžu preukazovať existenciu značných negatívnych účinkov na životné prostredie vyplývajúcich z tohto obdobia.

1029 Vzhľadom na uvedené Litovská republika, Bulharská republika a Poľská republika nepreukázali existenciu značných negatívnych účinkov na životné prostredie vyplývajúcich z uvedeného obdobia. Treba preto zamietnuť ich tvrdenia v tejto súvislosti v rozsahu, v akom sa zakladajú na porušení článku 11 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 37 Charty.

1030 Netreba teda preskúmať ani tvrdenia, ktoré Litovská republika a Poľská republika zakladajú na iných aktoch Únie, ktorých ciele v oblasti životného prostredia sú údajne ohrozené prijatím článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ani rôzne opatrenia, ktoré prijal normotvorca Únie v odvetví cestnej dopravy, na ktoré sa odvolávajú Parlament a Rada, s cieľom posúdiť, do akej miery tento normotvorca zohľadnil globálny cieľ zníženia znečisťujúcich emisií v tomto odvetví.

1031 Pokiaľ ide v druhom rade o požiadavku ochrany životného prostredia, ktorá vyplýva z medzinárodných záväzkov Únie, Bulharská republika tvrdí po prvé, že obdobie nečinnosti porušuje článok 208 ZFEÚ. Tento článok sa nachádza v hlave III piatej časti Zmluvy o FEÚ, nazvanej „Vonkajšia činnosť Únie“, týkajúcej sa spolupráce s tretími krajinami a humanitárnej pomoci, konkrétne v jej kapitole 1, ktorá sa týka „rozvojovej spolupráce“.

1032 V tejto súvislosti článok 208 ZFEÚ v odseku 2 stanovuje, že „Únia a členské štáty plnia záväzky a majú na zreteli ciele, ktoré schválili v rámci Organizácie Spojených národov a v iných príslušných medzinárodných organizáciách“.

1033 Stačí však uviesť, že Bulharská republika nepreukazuje, ako môže údajné porušenie Parížskej dohody viesť Úniu k nerešpektovaniu jej záväzkov v rámci rozvojovej spolupráce, hoci táto dohoda bola schválená rozhodnutím 2016/1841 na základe článku 192 ods. 1 ZFEÚ, ktorý sa nachádza v hlave XX, nazvanej „Životné prostredie“, tretej časti Zmluvy o FEÚ, nazvanej „Vnútorné politiky a činnosti Únie“, a z tohto dôvodu je zahrnutá do politiky Únie v oblasti životného prostredia.

1034 Po druhé, ako tvrdí tento členský štát, treba uviesť, že v súlade s článkom 3 ods. 5 ZEÚ prispieva Únia „k prísnemu dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva, najmä k dodržiavaniu zásad Charty Organizácie Spojených národov“. Okrem toho podľa článku 216 ods. 2 ZFEÚ „[medzinárodné] dohody uzavreté Úniou sú záväzné pre inštitúcie Únie a pre členské štáty“ a v dôsledku toho majú prednosť pred aktmi, ktoré tieto inštitúcie a štáty vydávajú. Z toho vyplýva, že platnosť aktu Únie môže byť dotknutá jeho nezlučiteľnosťou s takýmito pravidlami medzinárodného práva (rozsudok zo 16. júla 2015, ClientEarth/Komisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, body 33 a 34, ako aj citovaná judikatúra).

1035 V tomto prípade sa Bulharská republika na podloženie svojho tvrdenia založeného na porušení medzinárodných záväzkov Únie v oblasti ochrany životného prostredia odvoláva na nerešpektovanie Parížskej dohody. Keďže Únia schválila túto dohodu rozhodnutím 2016/1841, sú jej ustanovenia od nadobudnutia jeho účinnosti neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie.

1036 Z ustálenej judikatúry však vyplýva, že ustanovení medzinárodnej dohody, ktorej zmluvnou stranou je Únia, sa možno dovolávať na podloženie žaloby o neplatnosť aktu sekundárneho práva Únie alebo námietky založenej na protiprávnosti takého aktu iba pod podmienkou po prvé, že tomu nebráni povaha a štruktúra tejto dohody a po druhé, že jej ustanovenia sa javia z hľadiska ich obsahu bezpodmienečné a dostatočne presné (rozsudok z 13. januára 2015, Rada a Komisia/Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5, bod 46, ako aj citovaná judikatúra).

1037 V tomto prípade Bulharská republika uvádza nerešpektovanie článkov 2 a 4 Parížskej dohody.

1038 Tieto články v podstate stanovujú, že na dosiahnutie cieľov sledovaných touto dohodou a predovšetkým dlhodobého teplotného cieľa stanoveného v článku 2 uvedenej dohody, sa strany tejto dohody usilujú čo najskôr dosiahnuť celosvetovo vrchol emisií skleníkových plynov a následne ich rýchlo znížiť v súlade s najlepšími dostupnými vedeckými poznatkami. Na tento účel musia príspevky strán, definované na národnej úrovni, predstavovať pokrok oproti ich predchádzajúcemu príspevku tak, aby dosiahli ich najvyššiu možnú ambíciu, v závislosti od príslušných schopností zmluvných strán dohody a rôznych vnútroštátnych situácií.

1039 Treba uviesť, že rovnako ako v prípade Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy, ktorý nadobudol platnosť 16. februára 2005, a ktorý, ako vyplýva z odôvodnenia 4 rozhodnutia 2016/1841, bol nahradený Parížskou dohodou, zmluvné strany tejto dohody môžu svoje záväzky plniť spôsobom a rýchlosťou, na ktorých sa dohodnú (pozri analogicky rozsudok z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i., C-366/10, EU:C:2011:864, bod 76).

1040 Články 2 a 4 Parížskej dohody sa v dôsledku toho z hľadiska ich obsahu nejavia ako bezpodmienečné a dostatočne presné na to, aby sa ich mohla Bulharská republika dovolávať, aby napadla zákonnosť nariadenia 2020/1055, najmä jeho článku 2 bodu 4 písm. a).

1041 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Litovská republika, obe časti prvého žalobného dôvodu, ktorý uvádza Bulharská republika v časti, v ktorej smeruje proti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, a žalobný dôvod spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia tohto nariadenia, ktorý uvádza Poľská republika v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 4 písm. a).

1042 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, musia byť žaloby, ktoré podali Litovská republika (vec C-542/20), Bulharská republika (vec C-545/20), Rumunsko (vec C-547/20), Maltská republika (vec C-552/20) a Poľská republika (vec C-554/20) zamietnuté v rozsahu, v akom v nich navrhujú zrušenie článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

1043 V dôsledku toho treba zamietnuť aj žalobu, ktorú podalo Rumunsko (vec C-547/20) v rozsahu, v akom v nej navrhuje zrušenie článku 2 bodu 4 písm. b) a c) tohto nariadenia, pretože tento návrh na zrušenie sa v skutočnosti nezakladá na inej argumentácii než je tá, ktorá je základom návrhu na zrušenie tohto článku 2 bodu 4 písm. a).

4. O článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009

1044 Poľská republika uvádza na podloženie svojej žaloby (vec C-554/20), v ktorej navrhuje zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, tri žalobné dôvody, z ktorých prvý sa zakladá na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, druhý na porušení zásady právnej istoty, a žalobný dôvod spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 1 bodu 3 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, sa zakladá na porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty.

a) O porušení zásady právnej istoty

1) Argumentácia účastníkov konania

1045 Poľská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu smerujúceho proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, tvrdí, že toto ustanovenie nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady právnej istoty.

1046 Zásada právnej istoty vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné, presné a ich účinky predvídateľné, aby sa dotknuté osoby mohli orientovať v situáciách a právnych vzťahoch, na ktoré sa vzťahuje právny poriadok Únie. Poľská republika tvrdí, že aj keď možno pripustiť, aby bola právna úprava nejasná, obsahovala abstraktné výrazy alebo poskytovala priestor na voľnú úvahu, platí to pod podmienkou, že nevedie k svojvoľnosti a že ju možno spresniť judikatúrou.

1047 V tomto prípade však použitie veľmi vágnych výrazov v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, bráni dopravným podnikom, aby s požadovanou jasnosťou a presnosťou určili povinnosť vyplývajúcu z toho ustanovenia a dôsledky vyplývajúce z jej porušenia.

1048 Prvé kritérium upravené v uvedenom ustanovení, ktoré sa týka „zvyčajnej“ základne vodičov a vozidiel v operačnom centre v členskom štáte usadenia, je totiž veľmi nejednoznačné. Hoci je povinnosť upravená v tomto ustanovení odlišná od povinností formulovaných v článku 1 bode písm. d) nariadenia 2020/1054 a v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, je ťažké určiť jej pôsobnosť.

1049 Okrem toho druhé kritérium upravené v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, podľa ktorého vodiči a vozidlá musia mať svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre v členskom štáte usadenia v počte primeranom „objemu dopravy, ktorú podnik vykonáva“, je tiež veľmi vágne, takže nie je možné konkrétne určiť počet vozidiel a vodičov vyžadovaný na základe tejto povinnosti.

1050 Poľská republika sa domnieva, že abstraktné výrazy použité v článku 5 písm. c) nariadenia č. 1071/2009 v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia 2020/1055, ktorý stanovoval, že na účely splnenia požiadavky usadenia v dotknutom členskom štáte musel podnik skutočne a sústavne vykonávať svoju činnosť s „potrebným administratívnym vybavením“ a s „náležitým technickým vybavením a príslušenstvom“ v prevádzkovom stredisku umiestnenom v tomto členskom štáte, nemožno porovnávať s výrazmi nachádzajúcimi sa v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, pretože medzi týmito dvomi ustanoveniami existuje zásadný rozdiel. Zatiaľ čo pojmy „potrebné administratívne vybavenie“ a „náležité technické vybavenie a príslušenstvo“ sú druhoradé pre oblasť činnosti dopravných podnikov, otázka počtu vozidiel a vodičov je rozhodujúca pre riadenie týchto podnikov a ich prevádzkových nákladov. Je tak podstatné, aby ustanovenie, ktoré túto otázku upravuje, bolo presné.

1051 Parlament a Rada tvrdia, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1052 Na posúdenie súladu článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 vkladá odsek 1 písm. g), so zásadou právnej istoty treba zohľadniť úvahy vysvetlené v bodoch 158 až 162 tohto rozsudku.

1053 Treba uviesť, že toto ustanovenie podľa svojho znenia ukladá dopravným podnikom povinnosť mať priebežne a pravidelne k dispozícii určitý počet vozidiel a vodičov, ktorí majú svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre v členskom štáte usadenia, primeraný objemu dopravy vykonávanej dotknutým podnikom.

1054 Zo samotného znenia uvedeného ustanovenia tak vyplýva, že táto povinnosť má zabezpečiť, aby mali dopravné podniky k dispozícii hmotné a ľudské zdroje so zvyčajnou základňou v ich operačnom centre, ktoré sú potrebné na výkon ich dopravnej činnosti.

1055 V tejto súvislosti, ako uviedol generálny advokát v bode 705 svojich návrhov, dopravné podniky neustále riadia tok svojich vozidiel podľa dostupnosti vodičov a preto majú dosť presnú predstavu o počte vozidiel a vodičov, ktorých potrebujú na svoju činnosť. Keď normotvorca Únie presnejšie nevymedzil povinnosť dopravných podnikov mať k dispozícii hmotné a ľudské zdroje primerané objemu vykonávanej dopravy, chcel týmto podnikom ponechať určitú mieru voľnej úvahy, a teda flexibility potrebnej pri organizácii ich dopravnej činnosti v závislosti od ich vlastných podmienok.

1056 Okrem toho okolnosť, že podmienka stanovená v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, je formulovaná všeobecne, čo neumožňuje určiť presný počet vodičov a vozidiel, na ktorý odkazuje, ale určuje vzťah primeranosti medzi na jednej strane počtom vodičov a vozidiel a na druhej strane objemom dopravy vykonávanej dotknutým podnikom, nie je v rozpore so zásadou právnej istoty.

1057 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 159 tohto rozsudku totiž zásada právnej istoty nebráni tomu, aby normotvorca Únie v norme, ktorú prijíma, použil abstraktný právny pojem, a nevyžaduje, aby v takej abstraktnej norme boli spomenuté rôzne konkrétne prípady, v ktorých sa môže uplatniť, lebo tento normotvorca nedokáže vopred určiť všetky tieto prípady.

1058 Dodržanie zásady právnej istoty teda nevyžaduje od normotvorcu Únie ani to, aby definoval všetky konkrétne podrobnosti vykonávania ustanovení legislatívneho aktu, ani to, aby predvídal všetky konkrétne situácie, na ktoré sa tieto ustanovenia môžu uplatniť, keďže tento normotvorca je oprávnený, ako vyplýva z judikatúry uvedenej v bode 160 tohto rozsudku, v záujme flexibility a aby konal v súlade so zásadou proporcionality, využiť všeobecný právny rámec, ktorý možno spresniť neskôr.

1059 Také ustanovenie, aké je upravené v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, ktoré sa uplatňuje na množstvo rôznych situácií, preto nemusí podrobne špecifikovať všetky situácie, na ktoré sa má uplatňovať.

1060 Navyše, ako to správne uvádzajú Parlament a Rada, aj článok 5 písm. c) nariadenia č. 1071/2009, ktorý bol v podstate nahradený článkom 1 bodom 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. f) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, iba abstraktne stanovoval, že dopravné podniky mali mať k dispozícii potrebné administratívne vybavenie a náležité technické vybavenie a príslušenstvo v prevádzkovom stredisku umiestnenom v členskom štáte usadenia.

1061 V tejto súvislosti nemožno vyhovieť tvrdeniu Poľskej republiky, podľa ktorého treba rozlišovať na jednej strane podmienky vzťahujúce sa na „potrebné administratívne vybavenie“ a na „náležité technické vybavenie a príslušenstvo“ a na druhej strane podmienky týkajúce sa počtu vozidiel a vodičov z dôvodu, že pre riadenie dopravných podnikov sú rozhodujúce iba druhé z uvedených podmienok. Aj keby totiž toto tvrdenie bolo preukázané, nemôže vyvrátiť posúdenie týkajúce sa súladu článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, so zásadou právnej istoty.

1062 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodný druhý žalobný dôvod, ktorý uvádza Poľská republika.

b) O porušení zásady proporcionality

1) Argumentácia účastníkov konania

1063 Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu smerujúceho proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, tvrdí, že toto ustanovenie nerešpektuje zásadu proporcionality.

1064 V prvom rade tento členský štát tvrdí, že bez náležitého posúdenia uvedeného ustanovenia v posúdení vplyvu – časť usadenie sa sú dôvody jeho zavedenia, ako aj ciele, ktoré má toto ustanovenie sledovať, nejasné.

1065 V druhom rade uvedený členský štát zdôrazňuje, že vo vzťahu k opatreniam upraveným v článku 1 bode 6 písm. d) nariadenia 2020/1054 a v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 vkladá odsek 1 písm. b), predstavuje povinnosť mať k dispozícii priebežne a pravidelne dostatočný počet vodičov a vozidiel, uvedená v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 vkladá odsek 1 písm. g), dodatočné opatrenie, ktoré má čo najužšie spájať vodičov a vozidlá s operačným centrom dotknutého dopravného podniku, čo má za následok ešte väčšie obmedzenie mobility vozidiel, ktoré majú dopravné podniky k dispozícii.

1066 Takáto povinnosť je okrem toho arbitrárna. Nezohľadňuje špecifickosť medzinárodnej prepravy, ktorá vyžaduje, aby vozidlá a vodiči efektívne vykonávali dopravnú činnosť a nie aby boli k dispozícii dotknutému dopravnému podniku v jeho operačnom centre. Táto povinnosť sa netýka existencie stabilného a skutočného miesta usadenia, ale upravuje spôsob organizácie dopravnej činnosti.

1067 Na dodržanie uvedenej povinnosti sú dopravcovia povinní zvýšiť frekvenciu návratov vozidiel a vodičov do ich operačného centra alebo rozšíriť svoj vozový park a zvýšiť počet vodičov. Obe z týchto možností spôsobujú dopravným podnikom významné náklady, ktoré vedú k úpadku mnohých z nich, predovšetkým MSP, alebo ich nútia premiestniť ich miesto usadenia do členského štátu nachádzajúceho sa v centrálnej časti Únie. Tieto závažné dôsledky na fungovanie týchto podnikov však neboli zohľadnené v posúdení vplyvu – časť usadenie sa.

1068 Okrem toho platnosť aktu Únie treba posúdiť s prihliadnutím na informácie, ktorými normotvorca Únie disponoval v čase prijatia dotknutej právnej úpravy. Článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, bol však prijatý v čase hospodárskej krízy spôsobenej pandémiou COVID-19, pričom tento normotvorca mal k dispozícii údaje o vplyve tejto krízy na dopravné odvetvie.

1069 Parlament a Rada tvrdia, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1070 V prvom rade treba zdôrazniť, že ako uviedol generálny advokát v bode 692 svojich návrhov, návrh nariadenia o „usadení“ obsahoval v článku 1 bode 3 písm. d) ustanovenie analogické tomu, ktoré v tomto prípade zavádza povinnosť mať priebežne a pravidelne k dispozícii dostatočný počet vodičov a vozidiel, pretože počítal s tým, že do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 bude vložené písmeno e), podľa ktorého sa od dopravných podnikov malo vyžadovať, aby mali majetok a zamestnancov primerane činnosti vykonávanej podnikom, čo sú požiadavky uvedené v opatrení 18 nachádzajúcom sa v posúdení vplyvu – časť usadenie sa (časť 1/2, s. 30 a 31 a časť 2/2, s. 44). V dôsledku toho nemožno normotvorcovi Únie vytýkať, že prijal článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, hoci údajne nemal k dispozícii informácie potrebné na preskúmanie jeho proporcionality.

1071 Pokiaľ ide v druhom rade o proporcionalitu článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, ako takú, treba zdôrazniť, že ako vyplýva z odôvodnenia 6 nariadenia 2020/1055, cieľom tohto ustanovenia, so zreteľom na ktorý treba posúdiť jeho proporcionalitu, je bojovať proti javu „schránkových“ spoločností zabezpečením toho, aby podniky v cestnej doprave usadené v členskom štáte boli skutočne a sústavne prítomné v tomto členskom štáte a aby z neho riadili svoju dopravnú činnosť. Uvedené ustanovenie tým sleduje cieľ všeobecného záujmu uznaný právom Únie, ktorým je boj proti nekalým praktikám a predovšetkým proti správaniu spočívajúcemu vo vytváraní čisto umelých konštrukcií, ktoré neodrážajú ekonomickú realitu [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. apríla 2006, Agip Petroli, C-456/04, EU:C:2006:241, body 19 až 25; z 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, body 51, 55, 57, 67 a 68, ako aj z 26. februára 2019, X (Sprostredkovateľské spoločnosti so sídlom v tretích krajinách), C-135/17, EU:C:2019:136, bod 82].

1072 Hoci však na dosiahnutie tohto cieľa toto ustanovenie vyžaduje, aby mal dopravný podnik priebežne a pravidelne k dispozícii určitý počet vozidiel spĺňajúci podmienky uvedené v odseku 1 písm. e), ktorý bol do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 vložený článkom 1 bodom 3 nariadenia 2020/1055, a vodičov, ktorí majú svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre v členskom štáte usadenia, napriek tomu, na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, nevyžaduje nepretržitú prítomnosť týchto vozidiel a týchto vodičov v tomto operačnom centre, a dokonca ani v dotknutom členskom štáte.

1073 Tento výklad je potvrdený skutočnosťou, že článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, stanovuje, že počet vozidiel a vodičov, ktorí musia mať svoju základňu v operačnom centre dotknutého dopravného podniku, musí byť primeraný objemu dopravy, ktorú podnik vykonáva, čo predpokladá vykonávanie dopravy týmito vodičmi a týmito vozidlami. Z toho vyplýva, že vozidlá a vodiči uvedení v tomto ustanovení zákonite musia mať možnosť premiestňovať sa a opustiť operačné centrum tohto dopravného podniku.

1074 Navyše, na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, dodržiavanie opatrenia upraveného v článku 1 bode 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, ako také neukladá dotknutému dopravnému podniku povinnosť organizovať častejšie návraty vodičov a vozidiel do jeho operačného centra, keďže takéto povinnosti vyplývajú z iných ustanovení práva Únie, a to z článku 1 bodu 6 písm. d) nariadenia 2020/1054, ktorého zákonnosť nebola spochybnená žiadnym z dôvodov na zrušenie nariadenia, a z článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, ktorý treba zrušiť, ako je uvedené v bode 738 tohto rozsudku.

1075 Z toho vyplýva, že povinnosť mať priebežne a pravidelne k dispozícii určitý počet vozidiel a vodičov, ktorí majú svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre v členskom štáte usadenia dotknutého dopravného podniku, nemožno vykladať tak, že vyžaduje nepretržitú prítomnosť týchto vozidiel a vodičov v tomto operačnom centre.

1076 Pokiaľ ide o ostatné, treba pripomenúť, že z dôvodov vysvetlených v bode 857 tohto rozsudku sú tvrdenia Poľskej republiky založené na vplyvoch pandémie COVID-19 irelevantné na účely posúdenia zákonnosti nariadenia 2020/1055.

1077 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodný prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Poľská republika v časti, v ktorej smeruje proti článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009.

c) O porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty

1) Argumentácia účastníkov konania

1078 Poľská republika v rámci svojho žalobného dôvodu, ktorý je spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055, v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 1 bodu 3 v rozsahu, v akom vkladá do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 odsek 1 písm. g), tvrdí, že prijatím tohto ustanovenia normotvorca Únie porušil článok 11 ZFEÚ a článok 37 Charty.

1079 Na podloženie tohto žalobného dôvodu uvádza tento členský štát rovnaké tvrdenia, aké boli v podstate vysvetlené v bodoch 990 až 1002 tohto rozsudku. Tvrdí, že normotvorca Únie nepreskúmal vplyv povinnosti mať priebežne a pravidelne k dispozícii určitý počet vozidiel a vodičov, ktorí majú svoju zvyčajnú základňu v operačnom centre v členskom štáte usadenia, upravenej v uvedenom ustanovení, hoci táto povinnosť má závažné dôsledky na životné prostredie, pretože vedie k dodatočným jazdám nákladných vozidiel, vrátane jázd naprázdno, z ktorých vyplýva nárast emisií CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie.

1080 Parlament a Rada sa domnievajú, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1081 Keďže Poľská republika v rámci svojho žalobného dôvodu, ktorý je spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055, v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 1 bodu 3 v rozsahu, v akom vkladá do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 odsek 1 písm. g), uvádza voči tomuto ustanoveniu rovnaké tvrdenia, aké uviedla proti iným napadnutým opatreniam nariadenia 2020/1055, vzťahujú sa úvahy vysvetlené v bodoch 1011 až 1030 tohto rozsudku aj na povinnosť upravenú v tomto ustanovení.

1082 Okrem toho, na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, a ako bolo uvedené v bode 1074 tohto rozsudku, článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. g) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, nevyžaduje návrat vozidiel do operačného centra dotknutého dopravného podniku. Z toho vyplýva, že tento členský štát nepredložil dôkaz, ktorý má konkrétne podložiť, že toto ustanovenie má značné negatívne účinky na životné prostredie, ktoré môžu viesť k porušeniu článku 11 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 37 Charty.

1083 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodný žalobný dôvod Poľskej republiky spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 1 bodu 3 v rozsahu, v akom vkladá do článku 5 nariadenia č. 1071/2009 odsek 1 písm. g).

1084 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, treba zamietnuť žalobu, ktorú podala Poľská republika (vec C-554/20) v rozsahu, v akom v nej navrhuje zrušenie tohto ustanovenia.

5. O článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055

1085 Poľská republika uvádza na podloženie svojej žaloby (vec C-554/20), v ktorej navrhuje zrušenie článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, štyri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, druhý na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ, tretí na porušení článku 94 ZFEÚ a žalobný dôvod spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 5 písm. b), sa zakladá na porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty.

a) O porušení zásady proporcionality

1) Argumentácia účastníkov konania

1086 Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdí, že článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, ktorý vkladá odsek 7 do článku 10 nariadenia č. 1072/2009, nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

1087 V prvom rade sa tento členský štát domnieva, že článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 nie je vymedzený objektívnymi kritériami. Odôvodnenie 22 tohto nariadenia odôvodňuje toto ustanovenie úmyslom bojovať proti nekalým praktikám, ktoré môžu viesť k „sociálnemu dumpingu“ a ohroziť rešpektovanie právneho rámca, ktorý sa uplatňuje na kabotáž. Pojem „sociálny dumping“ však nebol definovaný a môže viesť k zneužívaniu. Tak je to v tomto prípade. Neexistuje totiž objektívna skutočnosť, ktorá by umožňovala prirovnávať rozdiely v hospodárskom rozvoji medzi členskými štátmi a z nich vyplývajúce mzdové rozdiely k „sociálnemu dumpingu“.

1088 Okrem toho článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 ponecháva členským štátom značnú flexibilitu pri skrátení dĺžky obdobia nečinnosti. Členské štáty nachádzajúce sa v centrálnej časti Únie môžu mať teda tendenciu zovšeobecniť tento typ obmedzení a ešte viac sprísniť podmienky kabotáže upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055, ktoré sú už teraz neprimerané, ako vyplýva z tvrdení Poľskej republiky uvedených v podstate v bodoch 765 až 801 tohto rozsudku.

1089 Navyše článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 nebol predmetom posúdenia vplyvu. Toto chýbajúce preskúmanie proporcionality tohto ustanovenia normotvorcom Únie predstavuje z dôvodov, ktoré Poľská republika uvádza voči povinnosti návratu vozidiel, ktoré sú v podstate vysvetlené v bodoch 691 až 706 tohto rozsudku, porušenie zásady proporcionality.

1090 V druhom rade normotvorca Únie tým, že arbitrárne kvalifikoval poskytovanie služieb dopravcami z členských štátov s nižšou úrovňou hospodárskeho rozvoja ako „sociálny dumping“, nezohľadnil zásadné negatívne dôsledky vyplývajúce z obmedzenia kabotáže v rámci kombinovanej dopravy, hoci kabotáž umožňuje dopravným podnikom znížiť počet jázd naprázdno a optimalizovať využitie ich vozového parku.

1091 V treťom rade článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 nerešpektuje zásadu proporcionality vzhľadom na vzťah medzi povinnosťami uloženými dopravným podnikom a sledovaným cieľom. Potreba bojovať proti „sociálnemu dumpingu“ totiž neodôvodňuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb kabotáže dopravnými podnikmi.

1092 Normotvorca Únie predovšetkým nezohľadnil to, že odvetvie medzinárodnej cestnej prepravy tvoria hlavne MSP. V tejto súvislosti sa Poľská republika opiera o tvrdenia smerujúce proti povinnosti návratu vozidiel a proti obdobiu nečinnosti. Tento členský štát tak tvrdí, že nárast prevádzkových nákladov vyplývajúci z článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 bude mať vplyv na rentabilitu týchto podnikov, čo povedie k úpadku časti z nich. Ďalej sa uvedený členský štát domnieva, že tento nárast prevádzkových nákladov sa veľmi pravdepodobne premietne do nárastu cien tovaru, čo môže mať závažné dôsledky na hospodárstvo Únie. Napokon sa Poľská republika domnieva, že nebola zohľadnená hospodárska situácia dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie.

1093 Štúdia o obmedzeniach kabotáže v kombinovanej doprave potvrdzuje negatívne účinky článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055.

1094 Parlament a Rada sa domnievajú, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1095 Článok 4 smernice 92/106 umožňuje dopravným podnikom vykonávať v rámci kombinovanej dopravy medzi členskými štátmi, teda dopravy kombinujúcej cestnú dopravu s inými spôsobmi dopravy, ako je napríklad železničná doprava, vnútrozemská plavba alebo námorná plavba, počiatočné a/alebo konečné cestné úseky, ktorú sú neoddeliteľnou súčasťou takejto dopravy a pritom sú vyňaté z uplatňovania pravidiel upravujúcich kabotážnu prepravu.

1096 Článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 vkladá do článku 10 nariadenia č. 1072/2009 odsek 7, ktorý uvádza, že „ak je to potrebné na zabránenie zneužívaniu [článku 4 smernice 92/106] prostredníctvom poskytovania neobmedzených a nepretržitých služieb pozostávajúcich z počiatočných alebo konečných cestných úsekov v rámci hostiteľského členského štátu, ktoré sú súčasťou kombinovanej dopravy medzi členskými štátmi, členské štáty môžu stanoviť, že článok 8 tohto nariadenia sa na dopravcov vzťahuje, keď vykonávajú takéto počiatočné a/alebo konečné úseky cestnej nákladnej dopravy v tomto členskom štáte“.

1097 Tento odsek 7 okrem toho spresňuje, že „pokiaľ ide o takéto úseky cestnej nákladnej dopravy, členské štáty môžu stanoviť dlhšiu lehotu než je lehota siedmich dní stanovená v článku 8 ods. 2 [nariadenia č. 1072/2009], ako aj kratšiu lehotu než je lehota štyroch dni stanovená v článku 8 ods. 2a tohto nariadenia“. Uvedený odsek 7 navyše stanovuje, že „členské štáty, ktoré uplatňujú odchýlku stanovenú v tomto odseku, o tom informujú Komisiu pred tým, ako začnú uplatňovať svoje relevantné vnútroštátne opatrenia“, „uvedené opatrenia preskúmajú aspoň každých päť rokov“, „o výsledkoch preskúmania informujú Komisiu“ a „uvedené pravidlá, ako aj dĺžku jednotlivých období transparentne zverejňujú“.

1098 Článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 tak ponúka členským štátom možnosť, aby s cieľom zabrániť zneužívaniu výnimky upravenej v článku 4 smernice 92/106, stanovili odchylne od tejto výnimky, že pravidlá týkajúce sa kabotážnej prepravy, uvedené v článku 8 nariadenia č. 1072/2009 v znení vyplývajúcom z jeho zmeny vykonanej nariadením 2020/1055, sa uplatňujú na počiatočné a/alebo konečné cestné úseky vykonávané na ich území v rámci kombinovanej dopravy, pričom okrem toho povoľuje týmto členským štátom, aby zmiernili toto uplatňovanie predĺžením povoleného obdobia kabotáže a skrátením obdobia nečinnosti v rámci takejto kombinovanej dopravy.

1099 Po tomto spresnení treba v prvom rade podotknúť, že ako to tvrdili Parlament a Rada, pričom Poľská republika to nepoprela, posúdenie vplyvu sprevádzajúce návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 92/106/EHS o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi [SWD(2017) 362 final, s. 25], poukázalo na problémy spojené so zneužívaním výnimky z pravidiel kabotáže v rámci kombinovanej dopravy, upravenej v článku 4 smernice 92/106. Predovšetkým sa usúdilo, že táto výnimka, ktorá umožnila rozvoj medzinárodnej intermodálnej dopravy, by mala byť zachovaná, ale že je potrebné zabrániť jej využívaniu na obchádzanie pravidiel, ktoré sa uplatňujú na kabotáž.

1100 Navyše treba tiež poznamenať, že toto posúdenie vplyvu (s. 16 a 17) zohľadnilo okrem iného dôsledky, ktoré by vyplynuli z úplného zrušenia výnimky upravenej v článku 4 smernice 92/106.

1101 Za týchto okolností nemožno vytýkať normotvorcovi Únie, že prijal článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, hoci údajne nemal k dispozícii informácie potrebné na preskúmanie jeho proporcionality.

1102 Pokiaľ ide v druhom rade o proporcionalitu článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, treba v súvislosti s cieľom sledovaným týmto ustanovením, so zreteľom na ktorý treba preskúmať túto proporcionalitu uviesť, že je pravda, ako to tvrdí Poľská republika, že odkaz na „sociálny dumping“ sa nachádza v odôvodnení 22 nariadenia 2020/1055 v rámci potenciálnych dôsledkov nekalých praktík, ktoré boli zistené v odvetí kombinovanej dopravy.

1103 Boj proti „sociálnemu dumpingu“ však nie je prvoradým cieľom tohto ustanovenia. Ako totiž vyplýva z jeho samotného znenia vykladaného s prihliadnutím na toto odôvodnenie 22, účelom uvedeného ustanovenia je zabrániť zneužívaniu článku 4 smernice 92/106, ktoré má obchádzať dočasnú povahu kabotáže a umožniť trvalú prítomnosť vozidiel v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom, v ktorom je usadený dopravný podnik.

1104 Pokiaľ ide o údajnú neprimeranosť článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 tomuto cieľu, treba na úvod uviesť, že Poľská republika nevysvetlila konkrétnu argumentáciu na podloženie prejednávaného žalobného dôvodu. Tento členský štát opakuje svoje tvrdenia vysvetlené v rámci svojho prvého žalobného dôvodu uvedeného proti povinnosti návratu vozidiel a založeného na porušení zásady proporcionality.

1105 Argumentácii Poľskej republiky, podľa ktorej môže článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 viesť k nárastu počtu jázd vozidiel naprázdno a ťažkostiam pri optimalizácii prevádzkovania vozového parku, teda nemožno vyhovieť.

1106 Jednak totiž využitie možnosti upravenej v tomto ustanovení členským štátom neznamená úplný zákaz vykonávať počiatočné a/alebo konečné cestné úseky na jeho území v rámci kombinovanej dopravy, ale vytvorenie rámca pre tieto úseky uplatnením pravidiel týkajúcich sa kabotáže s možnými zmierneniami súvisiacimi s predĺžením povoleného obdobia kabotáže a skrátením obdobia nečinnosti.

1107 Okrem toho článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 na rozdiel od predpokladu, na ktorom sa zakladá argumentácia Poľskej republiky, nevyžaduje návrat vozidla do operačného centra dopravného podniku, a teda nebráni tomu, aby v prípade, ak členský štát využije možnosť upravenú v tomto ustanovení, tento podnik vykonával iné dopravné činnosti ako sú tie, ktoré sú v ňom uvedené, aby obmedzil jazdy vozidiel naprázdno.

1108 Pokiaľ ide o štúdiu o obmedzeniach kabotáže v kombinovanej doprave, ktorá bola vypracovaná po prijatí nariadenia 2020/1055, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa platnosť aktu Únie musí posudzovať podľa informácií, ktorými normotvorca Únie disponoval ku dňu prijatia dotknutej právnej úpravy (rozsudok z 22. februára 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd a i., C-160/20, EU:C:2022:101, bod 67, ako aj citovaná judikatúra).

1109 Poľská republika v každom prípade nepreukázala, prečo je táto štúdia, ktorá vychádza z predpokladu, že na kombinovanú dopravu sa v celom rozsahu vo všetkých členských štátoch uplatňuje úprava kabotáže obsiahnutá v článku 8 nariadenia č. 1072/2009, najmä v odsekoch 2 a 2a tohto článku, relevantná v tomto prípade.

1110 Ako správne tvrdí Rada, predpoklad zohľadnený v tejto štúdii obmedzuje výnimku upravenú v článku 4 smernice 92/106 viac ako opatrenie, ktoré prijal normotvorca Únie v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055.

1111 Treba totiž predovšetkým zdôrazniť, že členské štáty môžu využiť možnosť upravenú v tomto ustanovení iba „ak je to potrebné na zabránenie zneužívaniu [tohto článku 4] prostredníctvom poskytovania neobmedzených a nepretržitých služieb pozostávajúcich z počiatočných alebo konečných cestných úsekov v rámci hostiteľského členského štátu, ktoré sú súčasťou kombinovanej dopravy“.

1112 Ďalej treba uviesť, že uvedená možnosť formuláciou, že „členské štáty môžu stanoviť dlhšiu lehotu než je lehota siedmich dní stanovená v článku 8 ods. 2 [nariadenia č. 1072/2009], ako aj kratšiu lehotu než je lehota štyroch dni stanovená v článku 8 ods. 2a tohto nariadenia“ nevyžaduje od členských štátov, aby na kombinovanú dopravu v celom rozsahu uplatňovali úpravu kabotážnej prepravy stanovenú nariadením č. 1072/2009, ale ponecháva im možnosť flexibilnejšieho uplatňovania tejto úpravy.

1113 V tejto súvislosti treba uviesť, že Poľská republika vychádza z nesprávneho výkladu článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, keď tvrdí, že možnosť, ktorou disponujú členské štáty podľa tohto ustanovenia, stanoviť kratšie obdobie nečinnosti ako štvordňové obdobie upravené v článku 8 ods. 2a nariadenia č. 1072/2009, umožňuje týmto členským štátom prísnejšie vymedziť podmienky týkajúce sa kabotážnych prepráv, pretože skrátením obdobia nečinnosti medzi dvomi cyklami kabotáže umožní členský štát využívajúci možnosť upravenú v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 dopravcom, aby vykonávali kabotážne prepravy v rámci kombinovanej dopravy na jeho území častejšie v porovnaní s tým, ak by sa uplatňovalo obdobie nečinnosti upravené v článku 2 bode 4 písm. a) nariadenia 2020/1055.

1114 Napokon využitie možnosti upravenej v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 podlieha kontrole, keďže členské štáty, ktoré ju chcú využiť, sú povinné najmä informovať o tom Komisiu pred tým, ako začnú uplatňovať relevantné vnútroštátne opatrenia, preskúmať tieto opatrenia aspoň každých päť rokov a o výsledkoch tohto preskúmania informovať Komisiu.

1115 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že Poľská republika nepreukázala, že článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 je neprimeraný cieľu sledovanému týmto ustanovením.

1116 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodný prvý žalobný dôvod, ktorý uvádza Poľská republika.

b) O porušení článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

1117 Poľská republika v rámci svojho druhého a tretieho žalobného dôvodu, ktoré smerujú proti článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 a ktoré treba preskúmať spoločne, tvrdí, že toto ustanovenie nerešpektuje článok 91 ods. 2 a článok 94 ZFEÚ.

1118 V tejto súvislosti tento členský štát opakuje tvrdenia smerujúce proti povinnosti návratu vozidiel a proti obdobiu nečinnosti.

1119 Okrem toho uvedený členský štát tvrdí po prvé, že normotvorca Únie nerešpektoval článok 91 ods. 2 ZFEÚ, pretože možnosť upravená v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 týkajúca sa kabotážnych prepráv v rámci kombinovanej dopravy nezohľadňuje situáciu dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, a preto vedie k poklesu životnej úrovne a zamestnanosti v určitých regiónoch.

1120 Navyše cieľom smernice 92/106 je v súlade s jej tretím odôvodnením boj proti preťaženiu ciest a znečisteniu súvisiacemu s cestnou dopravou. Normotvorca Únie tým, že prijatím článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 obmedzil pôsobnosť smernice 92/106, porušil aj článok 91 ods. 2 ZFEÚ, pretože nezohľadnil negatívny vplyv článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 na prevádzku dopravných zariadení. Zvýšenie počtu jázd naprázdno a väčšie ťažkosti pri vykonávaní kombinovanej dopravy nevyhnutne povedú k nárastu premávky na cestnej infraštruktúre a z tohto dôvodu k zhoršeniu jej stavu.

1121 Po druhé Poľská republika tvrdí, že zavedením ďalších obmedzení kabotáže normotvorca Únie porušil článok 94 ZFEÚ tým, že nezohľadnil situáciu dopravných podnikov, najmä dopravných podnikov z členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie, ako aj MSP. Nezohľadnil ani skutočnosť, že hospodárska kríza spôsobená pandémiou COVID-19, ktorá má zvlášť negatívne účinky na odvetvie cestnej dopravy, ešte viac sťažila situáciu dopravcov.

1122 Navyše odkaz na „sociálny dumping“ na odôvodnenie článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 preukazuje, že nebola zohľadnená situácia dopravných podnikov z členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie. Úmysel zabezpečiť absolútnu rovnosť podmienok hospodárskej súťaže medzi dopravnými podnikmi zo všetkých členských štátov odporuje samotnému pojmu hospodárskej súťaže. Rozdiely v produktivite a hospodárskom rozvoji, ktoré sa v konečnom dôsledku prejavujú v rozdielnych výškach mzdy, sú totiž hybnou silou obchodov v konkurenčnom prostredí. Snahy obmedziť účasť dopravných podnikov usadených v menej rozvinutých členských štátoch na poskytovaní kabotážnych služieb tak preukazujú, že nebola zohľadnená hospodárska situácia týchto podnikov z pohľadu práva hospodárskej súťaže.

1123 Parlament a Rada sa domnievajú, že tento žalobný dôvod nie je dôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1124 V prvom rade treba pripomenúť, že ako bolo uvedené v bodoch 935 až 940 tohto rozsudku, dodržiavanie článku 91 ods. 2 ZFEÚ, ktorý ukladá normotvorcovi Únie povinnosť zohľadniť pri prijímaní takých opatrení, ako je opatrenie upravené v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055, závažné škodlivé účinky na životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých

regiónoch a na prevádzku dopravných zariadení, je v podstate výrazom povinnosti tohto normotvorcu konať v súlade so zásadou proporcionality prijímaním opatrení, ktoré sú vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa, nejdú zjavne nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné a sú primerané tomuto cieľu.

1125 Ako však bolo uvedené v bode 1116 tohto rozsudku, tvrdenia Poľskej republiky založené na tom, že článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 porušuje zásadu proporcionality, neumožňujú domnievať sa, že normotvorca Únie nerešpektoval túto zásadu.

1126 Navyše okrem toho, že tvrdenia uvádzané v rámci preskúmania údajného porušenia zásady proporcionality boli zamietnuté, tento členský štát nepredložil na podloženie prejednávaného žalobného dôvodu, v ktorom tvrdí porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ, žiadny ďalší dôkaz, ktorý by mohol preukazovať že možnosť upravená v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 má závažný vplyv na životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch a na prevádzku dopravných zariadení, ktorý normotvorca Únie nezohľadnil pri zavedení tejto možnosti, čím nerešpektoval článok 91 ods. 2 ZFEÚ.

1127 Po prvé, pokiaľ ide o vplyv na životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch, Poľská republika nevysvetľuje argumentáciu týkajúcu sa konkrétne tejto možnosti, ale rovnako, ako v prípade výhrad formulovaných proti obdobiu nečinnosti, odkazuje na svoju argumentáciu týkajúcu sa povinnosti návratu vozidiel, ktorá povedie k jazdám navyše, pričom nevysvetľuje, v čom sa dôsledky tejto povinnosti vzťahujú aj na uvedenú možnosť.

1128 V dôsledku toho treba argumentáciu Poľskej republiky týkajúcu sa úrovne zamestnanosti považovať bez akéhokoľvek konkrétneho dôkazu, ktorý by mohol podložiť jej dôvodnosť, za špekulatívnu.

1129 Po druhé argumentácii Poľskej republiky, podľa ktorej článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 povedie k zhoršeniu stavu dopravných zariadení a infraštruktúry v dôsledku zvýšenia počtu jázd naprázdno, ako aj v dôsledku nahradenia kombinovanej dopravy výlučne cestnou dopravou, nemožno vyhovieť z dôvodov uvedených v bodoch 1106 a 1107 tohto rozsudku. Navyše táto argumentácia sa sčasti zakladá na predpoklade, že možnosť upravenú v tomto ustanovení súčasne využije významný počet členských štátov, čo však nemožno predpokladať.

1130 V druhom rade, pokiaľ ide o argumentáciu založenú na údajnom porušení článku 94 ZFEÚ, stačí pripomenúť, že toto ustanovenie, podľa ktorého všetky opatrenia „v oblasti cien a podmienok dopravy“, prijaté v rámci Zmlúv, musia prihliadať na hospodársku situáciu dopravcov, je v tomto prípade irelevantné. Článok 2 bod 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 totiž tým, že upravuje možnosť uplatňovať článok 8 nariadenia č. 1072/2009 v rámci kombinovanej dopravy, neupravuje ceny alebo podmienky prepravy tovaru alebo cestujúcich, ale možnosť členských štátov vymedziť podmienky, za ktorých sa vykonávajú počiatočné a/alebo konečné cestné úseky, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou takejto kombinovanej dopravy, aby tak zabránil zneužívaniu.

1131 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné druhý a tretí žalobný dôvod, ktoré uvádza Poľská republika proti článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055.

c) O porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty

1) Argumentácia účastníkov konania

1132 Poľská republika v rámci svojho žalobného dôvodu spoločného pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 5 písm. b) tvrdí, že prijatím tohto ustanovenia normotvorca Únie porušil článok 11 ZFEÚ a článok 37 Charty.

1133 V rámci tohto žalobného dôvodu uvádza tento členský štát voči tomuto článku 2 bodu 5 písm. b) rovnaké tvrdenia, aké boli v podstate uvedené v bodoch 990 až 1002 tohto rozsudku, aby tvrdil, že normotvorca Únie náležite neposúdil závažné environmentálne dôsledky tohto ustanovenia vzhľadom na dodatočné jazdy nákladných vozidiel, vrátane jázd naprázdno, ktoré toto ustanovenie spôsobí a z ktorých vyplýva nárast emisií CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie.

1134 Poľská republika okrem toho spresňuje, že štúdia o obmedzeniach kabotáže v kombinovanej doprave potvrdzuje negatívne účinky opatrenia upraveného v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055 v rámci kombinovanej dopravy na životné prostredie a skutočnosť, že je v rozpore s cieľmi Zelenej dohody.

1135 Parlament a Rada sa domnievajú, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1136 Keďže Poľská republika v rámci svojho žalobného dôvodu, ktorý je spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055, v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 5 písm. b), uvádza voči tomuto ustanoveniu rovnaké tvrdenia, aké uviedla proti ostatným napadnutým ustanoveniam nariadenia 2020/1055, vzťahujú sa úvahy vysvetlené v bodoch 1011 až 1030 tohto rozsudku aj na možnosť upravenú v uvedenom ustanovení.

1137 Navyše z dôvodov uvedených v bodoch 1106, 1107 a 1129 tohto rozsudku treba zamietnuť tvrdenie Poľskej republiky, že táto možnosť povedie v dodatočným jazdám v takom rozsahu, že to bude mať značné negatívne účinky na životné prostredie, ktoré môžu predstavovať porušenie požiadaviek stanovených v článku 11 ZFEÚ vykladanom v spojení s článkom 37 Charty.

1138 Okrem toho, ako bolo uvedené v bodoch 1110 až 1114 tohto rozsudku, štúdia o obmedzeniach kabotáže v kombinovanej doprave je založená na predpoklade, v ktorom je uplatňovanie článku 4 smernice 92/106 obmedzené viac ako je pôsobnosť možnosti, ktorú upravil normotvorca Únie v článku 2 bode 5 písm. b) nariadenia 2020/1055.

1139 V dôsledku toho treba žalobný dôvod Poľskej republiky spoločný pre všetky napadnuté ustanovenia nariadenia 2020/1055 v časti, v ktorej smeruje proti jeho článku 2 bodu 5 písm. b), zamietnuť ako nedôvodný.

1140 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, treba zamietnuť žalobu, ktorú podala Poľská republika (vec C-554/20) v časti, v ktorej navrhuje zrušenie článku 2 bodu 5 písm. b) nariadenia 2020/1055.

6. Záver týkajúci sa nariadenia 2020/1055

1141 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že žalobám Litovskej republiky (vec C-542/20), Bulharskej republiky (vec C-545/20), Rumunska (vec C-547/20), Cyperskej republiky (vec C-550/20), Maďarska (vec C-551/20), Maltskej republiky (vec C-552/20) a Poľskej republiky (vec C-554/20) treba vyhovieť v časti, v ktorej sa v nich navrhuje zrušenie článku 1 bodu 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009, a v zostávajúcej časti treba tieto žaloby zamietnuť.

C. O smernici 2020/1057

1142 Litovská republika (vec C-541/20), Rumunsko (vec C-548/20), Maďarsko (vec C-551/20) a Poľská republika (vec C-555/20) navrhujú v prvom rade zrušenie viacerých ustanovení smernice 2020/1057 alebo subsidiárne, zrušenie tejto smernice v celom rozsahu. Bulharská republika (vec C-544/20) a Cyperská republika (vec C-550/20) navrhujú zrušenie uvedenej smernice v celom rozsahu.

1143 V prvom rade Litovská republika, Rumunsko, Maďarsko a Poľská republika chcú v žalobách, ktoré podali, dosiahnuť zrušenie článku 1 smernice 2020/1057 alebo niektorých ustanovení odsekov 3 až 7 tohto článku (ďalej len „napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057“) v rozsahu, v akom tieto ustanovenia zavádzajú rozlišovanie medzi rôznymi druhmi operácií cestnej dopravy a vynímajú niektoré z nich z uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania pracovníkov stanovených smernicou 96/71. Hoci Bulharská republika a Cyperská republika chcú v žalobách, ktoré podali, dosiahnuť zrušenie smernice 2020/1057 v celom rozsahu, na ich podloženie uvádzajú žalobné dôvody a tvrdenia, ktoré sa týkajú iba ustanovení článku 1 tejto smernice a predovšetkým odsekov 3 a 4 tohto článku.

1144 V druhom rade Poľská republika chce vo svojej žalobe dosiahnuť aj zrušenie článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057 v rozsahu, v akom stanovuje termín na prebratie tejto smernice.

1. Zhrnutie dôvodov

1145 Litovská republika uvádza na podloženie žalobných návrhov na zrušenie v prvom rade článku 1 ods. 3 a 7 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne, celej tejto smernice (vec C-541/20), tri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení všeobecnej zásady zákazu diskriminácie zakotvenej v článku 20 Charty, druhý na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, a tretí na porušení zásady „riadneho legislatívneho postupu“. Treba však pripomenúť, že ako už bolo uvedené v bode 68 tohto rozsudku, na pojednávaní uvedený členský štát vzal späť svoj návrh na zrušenie odseku 7 tohto článku 1 týkajúceho sa kabotážnej prepravy.

1146 Bulharská republika a Cyperská republika uvádzajú na podloženie svojich žalôb, v ktorých navrhujú zrušenie smernice 2020/1057 v celom rozsahu (veci C-544/20 a C-550/20), päť žalobných dôvodov, ktoré sa z veľkej časti prekrývajú a týkajú sa hlavne článku 1 ods. 3 a 4 tejto smernice. Prvé žalobné dôvody sú založené na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ a v článku 1 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality. Druhé žalobné dôvody sú založené na porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, zakotvených v článku 18 ZFEÚ, ako aj v článkoch 20 a 21 Charty, zásady rovnosti členských štátov pred Zmluvami zakotvenej v článku 4 ods. 2 ZEÚ, a „v rozsahu, v akom to Súdny dvor bude považovať za nevyhnutné“, na porušení článku 95 ods. 1 ZFEÚ. Tretie žalobné dôvody sú

založené na porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ. Štvrté žalobné dôvody sú založené na porušení článku 90 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ. Piate žalobné dôvody sú založené na porušení článkov 34 a 35 ZFEÚ (prvá časť), ako aj v prvom rade článku 58 ods. 1 ZFEÚ vykladaného v spojení s článkom 91 ZFEÚ, alebo subsidiárne, článku 56 ZFEÚ (druhá časť).

1147 Rumunsko uvádza na podloženie svojej žaloby, v ktorej navrhuje zrušenie článku 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne, tejto smernice v celom rozsahu (vec C-548/20), dva žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení zásady proporcionality upravenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, a druhý na porušení zásady zákazu diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti upravenej v článku 18 ZFEÚ.

1148 Maďarsko uvádza na podloženie žalobných návrhov na zrušenie v prvom rade článku 1 smernice 2020/1057 (vec C-551/20), jediný žalobný dôvod založený na porušení článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71. Na podloženie návrhov na zrušenie článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057, obsiahnutých v tej istej žalobe a uplatnených subsidiárne, Maďarsko uvádza dva žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na zjavne nesprávnom posúdení a porušení zásady proporcionality, a druhý na porušení zásady zákazu diskriminácie.

1149 Poľská republika uvádza na podloženie žalobných návrhov na zrušenie článku 1 ods. 3, 4, 6 a 7 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne tejto smernice v celom rozsahu (vec C-555/20) štyri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, druhý na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ, tretí na porušení článku 94 ZFEÚ a štvrtý na porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty. Na podloženie návrhov na zrušenie článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057 alebo subsidiárne, tejto smernice v celom rozsahu, obsiahnutých v tej istej žalobe, Poľská republika uvádza tri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení zásady právnej istoty, druhý na porušení zásady proporcionality zakotvenej v článku 5 ods. 4 ZEÚ, a tretí na porušení článku 94 ZFEÚ.

1150 Po zhrnutí právnej úpravy Únie, ktorá sa uplatňuje na vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy a vysvetlení rôznych druhov operácií cestnej dopravy uvedených v článku 1 smernice 2020/1057 v tomto kontexte, bude potrebné postupne preskúmať žalobné návrhy na zrušenie tohto článku 1 alebo niektorých z jeho ustanovení, ako aj článku 9 ods. 1 tejto smernice.

2. O právnej úprave Únie, ktorá sa uplatňuje na vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy

1151 Na úvod treba pripomenúť, že ako vyplýva z jej článku 1 ods. 1, cieľom smernice 96/71 je zabezpečiť ochranu vyslaných pracovníkov počas ich vyslania v súvislosti so slobodou poskytovať služby stanovením záväzných ustanovení týkajúcich sa pracovných podmienok a ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov. Na účely tejto smernice je vyslaný pracovník definovaný v jej článku 2 ods. 1 ako pracovník, ktorý počas vymedzeného obdobia vykonáva prácu na území iného členského štátu, než štát, v ktorom bežne pracuje. Článok 3 ods. 1 uvedenej smernice ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby dotknuté podniky zaručili na základe rovnosti zaobchádzania pracovníkom, ktorí sú vyslaní na ich územie, pracovné podmienky stanovené v členskom štáte výkonu práce, vzťahujúce sa na oblasti vymenované v tomto ustanovení, medzi ktorými sa pod písmenami b) a c) tohto ustanovenia nachádzajú minimálna dĺžka platenej dovolenky za kalendárny rok a odmeňovanie.

1152 Ako už rozhodol Súdny dvor, s výnimkou poskytovania služieb zahŕňajúcich palubný personál obchodného loďstva, sa smernica 96/71 v zásade uplatňuje na každé nadnárodné poskytovanie služieb, ktoré zahŕňa vyslanie pracovníkov, a to bez ohľadu na hospodárske odvetvie, ku ktorému sa takéto poskytovanie služieb viaže, a preto aj na poskytovanie služieb v odvetví cestnej dopravy (rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, bod 33).

1153 Pokiaľ ide o smernicu 2020/1057, ako vyplýva zo samotného jej názvu, táto má dva hlavné predmety úpravy. Po prvé stanovuje špecifické pravidlá vo vzťahu k smernici 96/71 a smernici 2014/67 pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy. Po druhé mení smernicu 2006/22, pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa kontroly, ako aj nariadenie č. 1024/2012. Žalujúce členské štáty, ktoré navrhujú zrušenie smernice 2020/1057 alebo jej časti, sústreďujú svoje žaloby na prvý z týchto predmetov úpravy.

1154 V tejto súvislosti, a ako vyplýva zo znenia jeho odseku 1, článok 1 smernice 2020/1057 stanovuje najmä špecifické pravidlá pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy. Podľa odôvodnenia 1 tejto smernice má zavedenie takýchto špecifických pravidiel zaručiť jednak primerané pracovné podmienky a sociálnu ochranu vodičov a jednak vhodné podmienky a spravodlivú hospodársku súťaž pre prevádzkovateľov cestnej dopravy na účely vytvorenia bezpečného, efektívneho a sociálne zodpovedného odvetvia cestnej dopravy. Z toho istého odôvodnenia tiež vyplýva, že vzhľadom na vysokú úroveň mobility pracovnej sily v odvetví cestnej dopravy chcel normotvorca Únie stanovením takýchto špecifických pravidiel zabezpečiť rovnováhu medzi slobodou prevádzkovateľov poskytovať cezhraničné služby, voľným pohybom tovaru, ako aj primeranými pracovnými podmienkami a sociálnou ochranou vodičov.

1155 Ako totiž vyplýva z odôvodnenia 8 smernice 2020/1057, vzhľadom na vysoko mobilný charakter odvetvia dopravy nie sú vodiči na rozdiel od podmienok existujúcich v iných odvetviach vo všeobecnosti vysielaní do iného členského štátu na základe zmlúv o poskytovaní služieb na dlhé obdobia. V dôsledku toho, ako je zdôraznené aj v odôvodneniach 2 a 3 tejto smernice, na zabezpečenie toho, aby sa za týchto osobitných podmienok slobodné poskytovanie služieb cestnej dopravy zakladalo na spravodlivej hospodárskej súťaži medzi dopravnými podnikmi, a teda na zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu, pravidlá špecifické pre dané odvetvie stanovené uvedenou smernicou spresňujú, za akých okolností sa na vodičov vzťahujú alebo nevzťahujú pravidlá pre vysielanie pracovníkov stanovené smernicou 96/71.

1156 Z odôvodnenia 9 smernice 2020/1057 vyplýva, že normotvorca Únie sa rozhodol založiť tieto pravidlá špecifické pre dané odvetvie na existencii dostatočného prepojenia spájajúceho vodiča a poskytovanú službu s územím hostiteľského členského štátu a na uľahčenie uplatňovania uvedených pravidiel rozlišovať medzi rôznymi druhmi dopravných operácií v závislosti od stupňa prepojenia s územím hostiteľského členského štátu.

1157 Článok 1 tejto smernice tak vo svojich odsekoch 3 až 7, vykladaných s prihliadnutím na odôvodnenia 7 až 13 uvedenej smernice, rozlišuje päť druhov operácií medzinárodnej cestnej dopravy, a konkrétne bilaterálne dopravné operácie, nebilaterálne dopravné operácie (ďalej len „preprava medzi tretími krajinami“), tranzit, kombinovanú dopravu a kabotážne prepravy.

1158 Pokiaľ ide v prvom rade o bilaterálne dopravné operácie, ako vyplýva z odôvodnenia 10 smernice 2020/1057, ide o dopravné operácie z členského štátu, kde je dopravný podnik usadený, na územie iného členského štátu alebo tretej krajiny, alebo naopak, dopravné operácie z členského štátu alebo tretej krajiny až do členského štátu, v ktorom je dopravný podnik usadený.

1159 Z článku 1 ods. 3 prvého pododseku a z článku 1 ods. 4 prvého pododseku smernice 2020/1057 vyplýva, že bez ohľadu na článok 2 ods. 1 smernice 96/71, keď vodič vykonáva bilaterálne dopravné operácie týkajúce sa tovaru alebo cestujúcich, nepovažuje sa za vyslaného na účely smernice 96/71. Článok 1 ods. 3 tretí až piaty pododsek a článok 1 ods. 4 tretí a štvrtý pododsek smernice 2020/1057 navyše upravuje výnimky pre dodatočné činnosti, tak pokiaľ ide o bilaterálne dopravné operácie týkajúce sa tovaru, ako aj bilaterálne dopravné operácie týkajúce sa cestujúcich.

1160 Pokiaľ ide v druhom rade o prepravu medzi tretími krajinami, z odôvodnenia 13 smernice 2020/1057 vyplýva, že sa vyznačuje tým, že vodič vykonáva medzinárodnú prepravu mimo členského štátu usadenia vysielajúceho podniku. Ide teda o dopravné operácie z členského štátu, ktorý nie je členským štátom, v ktorom je usadený tento podnik, alebo z tretej krajiny na územie iného členského štátu, ktorý tiež nie je členským štátom usadenia alebo na územie tretej krajiny. Ako ďalej vyplýva z tohto odôvodnenia, v týchto prípadoch sa pravidlá špecifické pre dané odvetvie vyžadujú, len pokiaľ ide o administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia.

1161 Pokiaľ ide v treťom rade o tranzit, ako vyplýva z odôvodnenia 11 smernice 2020/1057, ide o dopravné operácie, pri ktorých vodič prejde cez územie členského štátu bez naloženia alebo vyloženia nákladu a bez pristúpenia či vystúpenia cestujúcich. Článok 1 ods. 5 tejto smernice stanovuje, že keď vodič takto prechádza cez územie členského štátu, nepovažuje sa za vyslaného na účely smernice 96/71.

1162 Pokiaľ ide v štvrtom rade o kombinovanú dopravu, táto je definovaná v článku 1 druhom odseku smernice 92/106, na ktorú smernica 2020/1057 výslovne odkazuje, ako preprava tovaru medzi členskými štátmi, pri ktorej nákladné vozidlo alebo iný prostriedok pre prepravu tovaru spojený s nákladným vozidlom využíva pozemnú komunikáciu pre počiatočný alebo konečný úsek cesty a pre zvyšný úsek cesty využíva železnicu alebo vnútrozemskú vodnú cestu alebo námornú dopravu. Článok 1 ods. 6 smernice 2020/1057 stanovuje, že bez ohľadu na článok 2 ods. 1 smernice 96/71, sa vodič nepovažuje za vyslaného, keď uskutočňuje počiatočný alebo záverečný cestný úsek kombinovanej dopravnej operácie, ak daný cestný úsek sám osebe pozostáva z bilaterálnych dopravných operácií.

1163 Pokiaľ ide v piatom rade o kabotáž, článok 2 bod 6 nariadenia č. 1072/2009 vykladaný s prihliadnutím na jeho odôvodnenie 15 definuje kabotážnu prepravu ako poskytovanie služieb dopravcami v členskom štáte, v ktorom nie sú usadení a uvádza, že táto preprava sa povoľuje, ak sa neuskutočňuje spôsobom, ktorým sa vytvorí stála alebo nepretržitá činnosť v tomto členskom štáte. Článok 1 ods. 7 smernice 2020/1057 stanovuje, že keď vodič vykonáva takúto prepravu, považuje sa za vyslaného podľa smernice 96/71.

3. O článku 1 smernice 2020/1057

1164 Litovská republika (vec C-541/20), Bulharská republika (vec C-544/20), Rumunsko (vec C-548/20), Cyperská republika (vec C-550/20), Maďarsko (vec C-551/20) a Poľská republika (vec C-555/20) uvádzajú na podloženie svojich žalôb, v ktorých navrhujú zrušenie článku 1 smernice 2020/1057 alebo niektorých ustanovení jeho odsekov 3 až 7, v závislosti od prípadu, v podstate porušenie:

– článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71 (jediný žalobný dôvod Maďarska uvádzaný v prvom rade),

– zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie (prvý žalobný dôvod Litovskej republiky, druhý žalobný dôvod Bulharskej republiky, druhý žalobný dôvod Rumunska, druhý žalobný dôvod Cyperskej republiky a druhý žalobný dôvod Maďarska uvádzaný subsidiárne),

– zásady proporcionality (druhý a tretí žalobný dôvod Litovskej republiky, prvý žalobný dôvod Bulharskej republiky, prvý žalobný dôvod Rumunska, prvý žalobný dôvod Cyperskej republiky, prvý žalobný dôvod Maďarska uvádzaný subsidiárne a prvý žalobný dôvod Poľskej republiky),

– pravidiel práva Únie v oblasti spoločnej dopravnej politiky upravených jednak v článku 91 ods. 1 ZFEÚ (tretí žalobný dôvod Bulharskej republiky a tretí žalobný dôvod Cyperskej republiky) a jednak v článku 90 ZFEÚ vykladanom v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, v článku 91 ods. 2 ZFEÚ a v článku 94 ZFEÚ (štvrtý žalobný dôvod Bulharskej republiky, druhý žalobný dôvod Poľskej republiky, pokiaľ ide o článok 91 ods. 2 ZFEÚ, tretí žalobný dôvod Poľskej republiky, pokiaľ ide o článok 94 ZFEÚ, ako aj štvrtý žalobný dôvod Cyperskej republiky),

– voľného pohybu tovaru upraveného v článkoch 34 a 35 ZFEÚ (prvá časť piateho žalobného dôvodu Bulharskej republiky a prvá časť piateho žalobného dôvodu Cyperskej republiky),

– slobodného poskytovania služieb upraveného v článku 58 ods. 1 ZFEÚ, vykladanom v spojení s článkom 91 ZFEÚ alebo subsidiárne, v článku 56 ZFEÚ (druhá časť piateho žalobného dôvodu Bulharskej republiky a druhá časť piateho žalobného dôvodu Cyperskej republiky), ako aj

– pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia upravených v článku 11 ZFEÚ a v článku 37 Charty (štvrtý žalobný dôvod Poľskej republiky).

1165 Žalobné dôvody smerujúce proti článku 1 smernice 2020/1057 treba preskúmať takto zoskupené a v tomto poradí.

a) O porušení článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71

1) Argumentácia účastníkov konania

1166 Maďarsko v rámci svojho jediného žalobného dôvodu uvádzaného v prvom rade tvrdí, že článok 1 smernice 2020/1057 porušuje článok 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71, pretože vodiči vykonávajúci medzinárodnú cestnú dopravu vo všeobecnosti nepatria do pôsobnosti smernice 96/71 so zreteľom na osobitné charakteristiky činnosti, ktorú vykonávajú.

1167 V prvom rade podľa článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71, na ktorý smernica 2020/1057 odkazuje v článku 1 ods. 2, je uplatňovanie úpravy vysielania na vodičov vykonávajúcich medzinárodnú cestnú dopravu možné iba v prípade, ak existuje zmluvný vzťah medzi dopravným podnikom, ktorý ich zamestnáva a príjemcom zásielky. Hoci je však takýto zmluvný vzťah v rámci prepravných zmlúv neobvyklý, smernica 2020/1057 na účely uplatnenia pravidiel týkajúcich sa vysielania nevyžaduje, aby bola uzavretá takáto zmluva medzi podnikom, ktorý odosiela zásielku a prijímajúcim podnikom. Stačí totiž, že vodič prekročí štátnu hranicu.

1168 V druhom rade vyslanie v zmysle smernice 96/71 úzko súvisí s poskytovaním služieb zamestnávateľom v hostiteľskom členskom štáte. Pri doprave však dôraz nie je kladený na službu poskytovanú vodičom, ale na pohyb tovaru medzi členskými štátmi. Nejde teda o činnosť, ktorá môže odôvodniť uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania upravených smernicou 96/71. Túto argumentáciu navyše potvrdzuje reakcia Únie na krízu spôsobenú pandémiou COVID-19. Po zavedení obmedzení pohybu rôznymi členskými štátmi totiž Komisia takmer okamžite zasiahla, aby zabezpečila čo najplynulejšie fungovanie prepravy tovaru.

1169 V treťom rade vzhľadom na vysokú mobilitu pracovníkov v odvetví medzinárodnej cestnej nákladnej dopravy nemožno vodičov považovať za pracovníkov dočasne vykonávajúcich svoju prácu v inom členskom štáte, ale skôr za nepretržite sa pohybujúcich medzi viacerými členskými štátmi. Okrem toho Súdny dvor vo svojom rozsudku z 19. decembra 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110) rozhodol, že pracovníka nemožno podľa smernice 96/71 považovať za vyslaného na územie členského štátu, ak výkon jeho práce nemá dostatočné prepojenie s týmto územím. Krátkodobý, ba dokonca len niekoľkohodinový pobyt v inom členskom štáte, nemôže vytvoriť takéto prepojenie.

1170 Rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), nespochybňuje tieto úvahy. Hoci totiž z tohto rozsudku vyplýva, že uplatňovanie smernice 96/71 na cestných dopravcov nie je v zásade vylúčené, napriek tomu bez dostatočného prepojenia s členskými štátmi, v ktorých vodiči vykonávajú svoju prácu, mnohé služby cestnej dopravy nespĺňajú podmienky vyslania patriaceho do pôsobnosti tejto smernice, ako ju vyložil Súdny dvor v uvedenom rozsudku. Okrem kabotáže, v prípade ktorej Súdny dvor konštatoval existenciu takéhoto dostatočného prepojenia, tak tento súd nedal žiadnu kategorickú odpoveď pre ostatné prípady, keďže každý prípad sa musí posúdiť v závislosti od jeho relevantných okolností.

1171 Parlament a Rada tvrdia, že prejednávaný žalobný dôvod je neúčinný alebo nedôvodný.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1172 Na úvod treba pripomenúť, že ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora uvedenej v bode 431 tohto rozsudku, vnútornú zákonnosť aktu sekundárneho práva v zásade nemožno skúmať s prihliadnutím na iný akt Únie rovnakej právnej sily. Maďarsko v dôsledku toho nemôže s úspechom tvrdiť, že ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057 sú neplatné s prihliadnutím na článok 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71.

1173 Pokiaľ Maďarsko v rámci svojho jediného žalobného dôvodu tvrdí údajný nesúlad medzi oblasťami pôsobnosti smernice 96/71 a smernice 2020/1057, treba uviesť, že v každom prípade tento nesúlad neexistuje a to bez ohľadu na to, či by stačil na odôvodnenie zrušenia článku 1 smernice 2020/1057. V prvom rade totiž Súdny dvor rozhodol, že smernica 96/71 sa uplatňuje na nadnárodné poskytovanie služieb v odvetví cestnej dopravy (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, body 33 až 41, a z 8. júla 2021, Rapidsped, C-428/19, EU:C:2021:548, body 34 až 36). Z toho vyplýva, že vodiči vykonávajúci medzinárodnú cestnú dopravu môžu patriť do pôsobnosti smernice 96/71 na základe ustanovení tejto smernice a nie z dôvodu prijatia smernice 2020/1057, ako to zrejme nesprávne naznačuje Maďarsko.

1174 V druhom rade, ako to správne zdôrazňuje Parlament, smernica 2020/1057 predstavuje *lex specialis* vo vzťahu k smernici 96/71, pričom predmetom prvej z týchto smerníc nie je rozšíriť pôsobnosť druhej smernice, ale špecifikovať, za akých okolností treba vodičov vykonávajúcich medzinárodnú cestnú dopravu považovať za vyslaných pracovníkov v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 96/71, a teda patriacich do pôsobnosti smernice 96/71.

1175 Konkrétnejšie v rozsahu, v akom Maďarsko vytýka normotvorcovi Únie, že prijatím článku 1 smernice 2020/1057 vydal pravidlá vysielania, ktoré sa uplatňujú aj na dopravné činnosti, ktoré nezahŕňajú žiadne z nadnárodných opatrení uvedených v článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71, treba uviesť, že ako zdôrazňuje samotný tento členský štát, smernica 2020/1057 výslovne odkazuje na toto posledne uvedené ustanovenie, keď v článku 1 ods. 2 stanovuje, že špecifické pravidlá týkajúce sa vysielania vodičov upravené v jej článku 1 platia pre vodičov, ktorých zamestnávajú dopravné podniky usadené v členskom štáte, ktoré prijmú nadnárodné opatrenie uvedené v článku 1 ods. 3 písm. a) smernice 96/71, ktorým je vyslanie pracovníka na územie iného členského štátu v réžii a pod vedením podniku na základe zmluvy uzavretej medzi vysielajúcim podnikom a stranou pôsobiacou na území daného členského štátu, pre ktorú sú služby určené, za predpokladu, že medzi vysielajúcim podnikom a jeho pracovníkom existuje počas doby vyslania pracovnoprávny vzťah. Z toho nevyhnutne vyplýva, že uvedenými špecifickými pravidlami nie je dotknutá potreba splniť podmienky stanovené v tomto článku 1 ods. 3 písm. a) na to, aby sa dotknutá dopravná činnosť považovala za patriacu do pôsobnosti smernice 96/71.

1176 Pokiaľ ide o argumentáciu, ktorú v tomto kontexte uvádza Maďarsko, ktoré odkazuje na reakciu Únie na pandémiu COVID–19, táto sa zakladá, ako vyplýva z bodu 1173 tohto rozsudku, na nesprávnom predpoklade, že smernica 96/71 sa pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057 nevzťahovala na dopravu. Aj túto argumentáciu, ktorá je navyše všeobecná a nevzťahuje sa konkrétne na úpravu vysielania pracovníkov právom Únie, treba teda zamietnuť.

1177 V treťom rade ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057 nemožno považovať za neplatné ani z dôvodu, že bez dostatočného prepojenia s členskými štátmi, v ktorých vodiči vykonávajú svoju prácu, mnohé služby cestnej dopravy nespĺňajú podmienky vyslania patriaceho do pôsobnosti smernice 96/71 tak, ako ju vyložil Súdny dvor v rozsudku z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1178 V tejto súvislosti treba po prvé poznamenať, že pri prijatí ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 normotvorca Únie zaujal prístup, ktorý zapadá do rovnakej logiky, akou sa riadil Súdny dvor v tomto rozsudku.

1179 Predovšetkým v bodoch 49, 62 a 63 uvedeného rozsudku Súdny dvor pri výklade smernice 96/71 rozhodol, že pravidlá vysielania upravené touto smernicou sa neuplatňujú okrem iného na tranzit a na bilaterálne dopravné operácie, zatiaľ čo sa v zásade uplatňujú na kabotáž, ktorá sa v celom rozsahu uskutočňuje na území hostiteľského členského štátu.

1180 Článok 1 smernice 2020/1057 vo svojich odsekoch 3 a 4 rovnako vylučuje z pôsobnosti smernice 96/71 všetky bilaterálne dopravné operácie a vo svojom odseku 5 tranzit, zatiaľ čo článok 1 ods. 7 smernice 2020/1057 spresňuje, že smernica 96/71 sa uplatňuje na kabotážnu prepravu.

1181 Okrem toho v bode 45 rozsudku z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), Súdny dvor vyslovil jednak to, že pracovníka možno považovať za „vyslaného“ na územie členského štátu v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 96/71 iba vtedy, ak

výkon jeho práce vykazuje dostatočnú väzbu s týmto územím a jednak to, že overenie existencie takejto väzby predpokladá, že dôjde k celkovému posúdeniu všetkých prvkov, ktorými sa vyznačuje činnosť dotknutého pracovníka.

1182 Ako však vyplýva z odôvodnenia 9 smernice 2020/1057, normotvorca Únie prijal pravidlá špecifické pre dané odvetvie týkajúce sa uplatňovania smernice 96/71 na odvetvie cestnej dopravy, ktoré sa rovnako zakladajú na existencii dostatočného prepojenia spájajúceho vodiča a poskytovanú službu s územím hostiteľského členského štátu. V tejto súvislosti na uľahčenie uplatňovania týchto pravidiel tento normotvorca uprednostnil riešenie spočívajúce v spresnení, za akých okolností sa treba domnievať, že takéto prepojenie existuje.

1183 Na tento účel jednak uvedený normotvorca výslovne uviedol, že niektoré kategórie činností musia byť vyňaté z pravidiel týkajúcich sa vysielania, a to podľa článku 1 ods. 3 tretieho až piateho pododseku smernice 2020/1057 obmedzený počet činností spojených s bilaterálnou dopravnou operáciou a podľa článku 1 ods. 6 tejto smernice niektoré úseky kombinovanej dopravy.

1184 Okrem toho, ako vyplýva najmä z odôvodnenia 13 smernice 2020/1057, v prípade činností, na ktoré sa nevzťahuje výnimka podľa smernice, sa normotvorca Únie domnieval, že existuje dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu a že sa teda treba domnievať, že možno uplatniť smernicu 96/71.

1185 Po druhé samotná skutočnosť, že normotvorca Únie sa rozhodol konkretizovať pojem „dostatočné prepojenie“, z ktorého vychádzal Súdny dvor vo svojich rozsudkoch z 19. decembra 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, bod 31), a z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976, bod 45) tým, že označil kategórie operácií cestnej dopravy, na ktoré sa pravidlá vysielania majú alebo nemajú uplatňovať, nemôže spôsobiť neplatnosť ustanovení článku 1 smernice 2020/1057. Cieľom úvahy Súdneho dvora v týchto rozsudkoch je totiž výklad právneho rámca účinného v čase rozhodnom pre spory, v ktorých boli vyhlásené uvedené rozsudky, takže Súdny dvor spresnil, čo sa malo rozumieť „dostatočnou väzbou“ iba na základe ustanovení smernice 96/71, ktoré sa uplatňovali v tomto čase. Súdny dvor navyše nijako nenaznačil, že výklad pojmu „dostatočná väzba“, ktorý poskytol v tomto kontexte, bol jediným výkladom umožňujúcim dodržať ustanovenia Zmlúv.

1186 Predchádzajúcimi úvahami však nie je dotknutá otázka, ktorá je predmetom ostatných žalobných dôvodov uplatnených v prejednávaných žalobách, a to, či spôsob, ktorý normotvorca Únie zvolil na posúdenie existencie takéhoto „dostatočného prepojenia“ v prípade každej z kategórií dopravy nachádzajúcich sa v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, je v súlade s primárnym právom.

1187 Vzhľadom na uvedené musí byť jediný žalobný dôvod Maďarska uvádzaný v prvom rade zamietnutý ako nedôvodný.

b) O porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie

1) Argumentácia účastníkov konania

1188 Litovská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, Cyperská republika v rámci svojho druhého žalobného dôvodu, a Maďarsko v rámci svojho druhého žalobného dôvodu uvádzaného subsidiárne, tvrdia, že článok 1 smernice 2020/1057 nerešpektuje požiadavky vyplývajúce zo zásady zákazu diskriminácie.

1189 Bulharská republika a Cyperská republika v tejto súvislosti tvrdia, že uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami a zároveň vyňatie bilaterálnych dopravných operácií z týchto pravidiel vedie k odlišnému zaobchádzaniu so situáciami, ktoré sú podobné, ba dokonca identické, čo porušuje zásadu zákazu diskriminácie.

1190 V prvom rade toto rozdielne zaobchádzanie s prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami má za následok, že vodičom je poskytnutá rozdielna sociálna ochrana v závislosti od štátnej príslušnosti ich zamestnávateľa a miesta, kde sa uskutočňuje doprava. Tak napríklad v prípade nákladu naloženého v Taliansku a určeného do Frankfurtu (Nemecko) sa vodič považuje za vyslaného do Nemecka, ak má portugalského zamestnávateľa, ale nie ak má talianskeho zamestnávateľa. V oboch prípadoch je však prepojenie s nemeckým územím rovnaké, keďže k vykládke tovaru dochádza v Nemecku. Okrem toho, že s vodičmi sa zaobchádza rôzne v závislosti od dopravných trás, dochádza k diskriminácii dokonca aj medzi vodičmi zamestnanými tým istým dopravcom.

1191 V druhom rade Bulharská republika a Cyperská republika tvrdia, že toto rozdielne zaobchádzanie s prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami má negatívnejší vplyv na podniky vykonávajúce prepravu medzi tretími krajinami, ako na tie, ktoré vykonávajú hlavne alebo výlučne bilaterálne dopravné operácie.

1192 V treťom rade uvedené rozdielne zaobchádzanie s prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami nerešpektuje zásadu rovnosti medzi členskými štátmi, pretože niektoré členské štáty sú vystavené vplyvu tohto rozdielneho zaobchádzania výraznejšie ako iné.

1193 Napokon v štvrtom rade pre toto rozdielne zaobchádzanie majú dopravné podniky odlišné mzdové a administratívne náklady v závislosti od krajiny nakládky alebo vykládky. Tieto podniky sú teda nabádané k tomu, aby účtovali odlišné ceny za dopravu rovnakého tovaru na rovnakých dopravných trasách v závislosti od krajiny pôvodu alebo určenia prepravovaného tovaru, čo je v rozpore s článkom 95 ods. 1 ZFEÚ.

1194 Rumunsko tvrdí, že sú to hlavne dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ktoré budú znášať administratívne a finančné náklady spojené s vysielaním a budú odrádzané od vykonávania dopravných činností upravených článkom 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057, pretože konkurencieschopnosť týchto podnikov bude fakticky nulová. Okrem toho nemožno zaručiť sociálnu ochranu vodičov, ak sú dopravné podniky z okrajovej oblasti Únie vytlačené z trhu. Podľa iného scenára sa vodiči budú musieť presťahovať do členského štátu, ktorý má lepšiu polohu vo vzťahu k centru dopravy v Únii. Vzniká tak otázka, do akej miery sú napadnuté ustanovenia článku 1 tejto smernice v súlade s cieľmi formulovanými v článku 91 ods. 2 ZFEÚ, ako aj v článku 94 ZFEÚ.

1195 Navyše podľa názoru Rumunska nielen dotknuté ustanovenia smernice 2020/1057, ale aj ustanovenia, ktoré sú predmetom jeho žalôb o čiastočnú neplatnosť nariadení 2020/1054 a 2020/1055 (veci C-546/20 a C-547/20), majú za následok, tak jednotlivo, ako aj vo svojom súhrne, diskrimináciu dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie.

1196 Podľa Rumunska sa judikatúra Súdneho dvora vyplývajúca z rozsudkov z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 167), ako aj z 13. marca 2019, Poľsko/Parlament a Rada (C-128/17, EU:C:2019:194, bod 106), na ktorú sa odvolávajú Parlament a Rada, nemôže v tomto prípade uplatniť *mutatis mutandis*. Pokiaľ ide o napadnuté ustanovenia „Balíka mobility“, nejde o to, že nebola zohľadnená osobitná situácia iba jedného členského štátu. Práve naopak, napadnuté opatrenia rozdeľujú členské štáty do dvoch veľkých kategórií v závislosti od ich geografickej polohy, a to na jednej strane zvýhodnené centrum a na druhej strane znevýhodnené okrajové časti, hoci v rôznych pomeroch. Právna úprava prijatá na úrovni Únie však musí zohľadňovať tieto rozdiely a pokúsiť sa napraviť ich tým, že zmierni existujúce rozpory a zameria sa na homogénnejšie rozdelenie tak výhod, ako aj nákladov členstva v Únii.

1197 Rada napokon v podstate uznáva, že smernica 2020/1057 uľahčuje bilaterálne dopravné operácie, ale nie prepravu medzi tretími krajinami, a teda činnosti vykonávané dopravnými podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa vo východnej Európe, mimo oblasti, kde sa sústreďuje medzinárodná cestná doprava Únie.

1198 Maďarsko zasa tvrdí, že v praxi možno rozlišovať dva druhy kombinovaných dopravných operácií a to po prvé sprevádzané a po druhé nesprevádzané operácie. V prípade, ak vodič sprevádza vozidlo a jeho náklad počas celého trvania prepravy, ide v konečnom dôsledku o jedinú dopravnú operáciu. Mení sa iba spôsob prepravy. V tomto prípade je kombinovaná dopravná operácia v podstate porovnateľná s bilaterálnou dopravnou operáciou, takže základná zásada rovnosti zaobchádzania odôvodňuje, aby sa výnimka upravená v článku 1 ods. 3 smernice 2020/1057 vzťahovala na celú operáciu, teda na oba cestné úseky.

1199 Podľa článku 1 ods. 6 tejto smernice sa však vodič vykonávajúci kombinovanú dopravnú operáciu nepovažuje za vyslaného iba vtedy, keď cestný úsek sám osobe pozostáva z bilaterálnych dopravných operácií v zmysle článku 1 ods. 3 uvedenej smernice. Normotvorca Únie tak umelo rozčlenil operácie kombinovanej dopravy na dva cestné úseky, počiatočný a konečný, z ktorých jeden nespĺňa podmienku týkajúcu sa bilaterálnych dopravných operácií. Tento normotvorca tak tým, že nerozšíril pôsobnosť výnimky stanovenej pre bilaterálne dopravné operácie týkajúce sa tovaru na sprevádzané operácie kombinovanej dopravy, nerešpektoval zásadu rovnosti zaobchádzania.

1200 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

i) Úvodné úvahy

1201 V prvom rade treba uviesť, že hoci Bulharská republika a Cyperská republika navrhujú zrušenie smernice 2020/1057 v celom rozsahu, z argumentácie uvádzanej týmito členskými štátmi založenej na porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie vyplýva, že

spochybňujú predovšetkým rozlišovanie zavedené v článku 1 ods. 3 a 4 tejto smernice, vykladanom s prihliadnutím na jej odôvodnenie 13, medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami.

1202 V druhom rade argumentácia uvádzaná Maďarskom, ktorá má preukazovať porušenie týchto zásad, sa zameriava iba na článok 1 ods. 6 smernice 2020/1057 týkajúci sa kombinovanej dopravy.

1203 Napokon v treťom rade, pokiaľ ide o argumentáciu uvádzanú Rumunskom, treba zdôrazniť, že tento členský štát navrhuje zrušenie článku 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057, pričom tvrdí, že pravidlá, ktoré sú v ňom stanovené, odrádzajú dopravné podniky usadené na „okraji Únie“ od vykonávania druhov dopravných operácií uvedených v týchto ustanoveniach, a osobitne zdôrazňuje údajné negatívne účinky na tieto podniky, ktoré vyplývajú z rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami.

1204 [Opravené uznesením z 19. decembra 2024] V tejto súvislosti však treba konštatovať po prvé, že v rozsahu, v akom Rumunsko navrhuje zrušenie článku 1 ods. 5 smernice 2020/1057, tento členský štát iba všeobecne tvrdí, že členské štáty nachádzajúce sa na „okraji Únie“ sú nepriamo diskriminované na základe napadnutých ustanovení tohto článku 1, pričom nevysvetľuje, ako by uvedený odsek 5 mohol spôsobovať týmto členským štátom ťažkosti, hoci toto ustanovenie poskytuje dopravcovi zodpovednému za dopravnú operáciu prechádzajúcu cez územie členského štátu výnimku z pravidiel týkajúcich sa vysielania, keď sú splnené podmienky, ktoré stanovuje. Takáto výnimka pritom môže obmedziť vplyv, ktorý má väčšia alebo menšia vzdialenosť medzi členským štátom, v ktorom je usadený dopravca a iným členským štátom, v ktorom sa uskutočňuje nakládka alebo vykládka tovaru, alebo vyzdvihnutie alebo vysadenie cestujúcich, na to, či sa na danú cestnú dopravu vzťahujú pravidlá týkajúce sa vysielania pracovníkov upravené smernicou 96/71.

1205 Po druhé rovnako v rozsahu, v akom Rumunsko odkazuje na článok 1 ods. 6 smernice 2020/1057, tento členský štát ničím nepodložil, v čom toto ustanovenie týkajúce sa kombinovanej dopravy nerešpektuje zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie tým, že znevýhodňuje hlavne dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na „okraji Únie“. Tvrdenie uvádzané na preukázanie diskriminačnej povahy všetkých ustanovení nachádzajúcich sa v článku 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057, podľa ktorého podiel dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na „okraji Únie“ na trhu medzinárodnej dopravy narastá, totiž neumožňuje preukázať porušenie týchto zásad.

1206 Za týchto okolností zostáva preskúmať tvrdenia, v ktorých je normotvorcovi Únie vytýkané, že v článku 1 ods. 3 a 4 tejto smernice, vykladanom s prihliadnutím na jej odôvodnenie 13, zaviedol rozlišovanie medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania, ako aj špecifické tvrdenia Maďarska týkajúce sa uplatňovania týchto pravidiel na kombinovanú dopravu tak, ako to stanovuje článok 1 ods. 6 uvedenej smernice.

ii) O existencii údajného diskriminačného zaobchádzania

1207 Nie je sporné, že napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057 sa v rozsahu, v akom zavádzajú špecifické pravidlá týkajúce sa vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy, uplatňujú bez rozdielu na všetky dotknuté dopravné podniky, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sú

usadené, na všetkých vodičov, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť a členský štát, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ, ako aj na všetky členské štáty, takže neobsahujú priamu diskrimináciu zakázanú právom Únie.

1208 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 308 až 310 tohto rozsudku teda treba preskúmať, či uvedené ustanovenia tým, že rozlišujú medzi dopravnými operáciami uvedenými v bode 1206 tohto rozsudku, neodôvodnene uplatňujú rôzne pravidlá na porovnateľné situácie, s prihliadnutím najmä na cieľ, ktorý sledujú a z tohto dôvodu predstavujú nepriamu diskrimináciu zakázanú právom Únie, pretože môžu mať z povahy veci väčší vplyv na dopravné podniky usadené v členských štátoch nachádzajúcich sa na „okraji Únie“, na vodičov zamestnaných týmito podnikmi a na túto skupinu členských štátov.

1209 Ako vyplýva z judikatúry uvedenej v predchádzajúcom bode, porovnateľnosť dotknutých situácií na účely preskúmania dodržania zásady rovnosti zaobchádzania sa posudzuje najmä s prihliadnutím na predmet a cieľ aktu Únie, ktorý zavádza dotknutý rozdiel.

1210 V tejto súvislosti je cieľom sledovaným smernicou 2020/1057, ako vyplýva z jej odôvodnení 3 a 7, upraviť špecifické pravidlá na účely určenia členského štátu, ktorého pracovné podmienky a podmienky zamestnávania sú zaručené vodičom v cestnej doprave, ktoré zohľadňujú osobitosti súvisiace s vysokou mobilitou pracovnej sily v tomto odvetví a s cieľom riadneho fungovania vnútorného trhu vytvárajú rovnováhu medzi zlepšením sociálnych a pracovných podmienok týchto vodičov a uľahčením využívania slobody poskytovať služby v cestnej doprave na základe spravodlivej hospodárskej súťaže medzi dopravnými podnikmi.

1211 Ako vyplýva z odôvodnenia 9 smernice 2020/1057, práve do rámca tohto všeobecného cieľa sledovaného touto smernicou zapadá špecifický cieľ ustanovení jej článku 1, ktoré spresňujú okolnosti, za ktorých sa na vodičov vzťahujú pravidlá týkajúce sa dlhodobého vysielania upravené smernicou 96/71.

1212 S prihliadnutím na tento cieľ teda treba preskúmať, či normotvorca Únie v článku 1 smernice 2020/1057 zaobchádzal s prepravou medzi tretími krajinami a s kombinovanou dopravou diskriminačne v porovnaní s bilaterálnymi dopravnými operáciami.

– O údajnom diskriminačnom zaobchádzaní s prepravou medzi tretími krajinami v porovnaní s bilaterálnymi dopravnými operáciami

1213 Pokiaľ ide v prvom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi dopravnými podnikmi a vodičmi, ktorých zamestnávajú, v závislosti od toho, či vykonávajú prepravu medzi tretími krajinami alebo bilaterálne dopravné operácie, treba pripomenúť, že z ustanovení článku 1 smernice 2020/1057, predovšetkým z jeho odseku 3 prvého pododseku a z jeho odseku 4 prvého pododseku, vykladaných s prihliadnutím na jej odôvodnenie 13, vyplýva, že vodič vykonávajúci bilaterálne dopravné operácie sa nepovažuje za vyslaného v zmysle smernice 96/71, zatiaľ čo vodič vykonávajúci prepravu medzi tretími krajinami sa v zásade považuje za vyslaného. Navyše článok 1 ods. 3 tretí až piaty pododsek a článok 1 ods. 4 tretí a štvrtý pododsek smernice 2020/1057 stanovujú, že výnimky pre bilaterálne dopravné operácie upravené v týchto odsekoch sa vzťahujú aj na určité dodatočné činnosti súvisiace s takýmito dopravnými operáciami.

1214 Z toho je zrejmé, že rozdielne zaobchádzanie s prepravou medzi tretími krajinami a s bilaterálnymi dopravnými operáciami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania, ktoré vyplýva z týchto ustanovení smernice 2020/1057, sa zakladá na druhu dotknutých

dopravných operácií, ktoré sa odlišujú prepojením medzi vodičom a poskytovanou službou na jednej strane a územím hostiteľského členského štátu, ako aj územím členského štátu usadenia na druhej strane. Hoci totiž v prípade bilaterálnej dopravnej operácie povaha služby úzko súvisí s členským štátom usadenia, neplatí to pre prepravu medzi tretími krajinami, pri ktorej vodič vykonáva dopravu z jednej krajiny do druhej, z ktorých žiadna nie je členským štátom usadenia.

1215 Z toho vyplýva, že preprava medzi tretími krajinami a bilaterálne dopravné operácie nie sú porovnateľné s prihliadnutím na cieľ sledovaný smernicou 2020/1057, a konkrétnejšie cieľ sledovanými pravidlami upravenými v článku 1 tejto smernice, pripomenutými v bodoch 1210 a 1211 tohto rozsudku. V dôsledku toho, ako uviedol generálny advokát v bode 1086 svojich návrhov, ani vodiči, ani dopravné podniky vykonávajúce tieto dve kategórie dopravných operácií, nie sú s prihliadnutím na druhý uvedený cieľ v porovnateľnej situácii.

1216 Tento záver nie je spochybnený konkrétnymi príkladmi dopravných operácií uvádzanými žalujúcimi členskými štátmi, ktoré podľa nich preukazujú, že dvaja rôzni vodiči pracujúci pre jeden a ten istý podnik môžu vykonávať prácu rovnakej povahy, pričom v závislosti od prípadu nemajú na základe napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 rovnaké pracovné podmienky a podmienky zamestnávania, predovšetkým rovnakú výšku odmeny.

1217 V tejto súvislosti stačí uviesť, že táto argumentácia sa zakladá na nesprávnom predpoklade, že posúdenie porovnateľnosti situácií, v ktorých sa nachádzajú títo vodiči, na účely určenia, či sa uplatňujú pravidlá upravujúce vysielanie, sa má vykonať iba v závislosti od povahy ich práce, hoci z predchádzajúcich úvah vyplýva, že s prihliadnutím na cieľ, ktorý sledujú napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057, je na účely tohto posúdenia relevantné práve prepojenie dotknutého vodiča a poskytovanej služby s členskými štátom usadenia alebo hostiteľským členským štátom.

1218 V každom prípade treba zdôrazniť, že ako vyplýva z bodu 247 tohto rozsudku, normotvorca Únie má širokú mieru voľnej úvahy pri vymedzení spoločnej dopravnej politiky, ktorej súčasťou sú opatrenia stanovené smernicou 2020/1057. Táto smernica, prijatá na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, zahŕňa výber politickej povahy a komplexné posúdenie hospodárskych a sociálnych vplyvov týchto opatrení.

1219 Normotvorcovi Únie teda nemožno vytýkať porušenie zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie iba z dôvodu, že sa pri výkone tejto širokej miery voľnej úvahy rozhodol, že stanoví všeobecné kritériá na účely posúdenia, či existuje dostatočné prepojenie medzi poskytovanou službou a územím hostiteľského členského štátu, radšej ako by nechal dotknutým subjektom úlohu overiť existenciu takého prepojenia v každom konkrétnom prípade.

1220 Pokiaľ ide v druhom rade o existenciu údajnej diskriminácie medzi členskými štátmi v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania s týmito štátmi pred Zmluvami zakotvenou v článku 4 ods. 2 ZEÚ, samozrejme nemožno vylúčiť, že niektoré členské štáty budú dotknuté viac ako iné rozlišovaním medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami zavedeným v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057 vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13.

1221 Pretože medzi účastníkmi konania nie je sporné, že významná časť dopytu na dopravnom trhu sa koncentruje v členských štátoch nachádzajúcich sa bližšie k „centru Únie“, je možné, že dopravné podniky, ktoré sú podľa žalujúcich členských štátov usadené na „okraji Únie“, vykonávajú najväčší

podiel prepravy medzi tretími krajinami v Únii, a teda sa na ne najčastejšie vzťahujú pravidlá upravujúce vysielanie, zatiaľ čo ich konkurenti, ktorí sú usadení bližšie k „centru Únie“, vykonávajú hlavne alebo výlučne bilaterálne dopravné operácie.

1222 Treba však pripomenúť po prvé, že podľa judikatúry uvedenej v bode 332 tohto rozsudku, nemožno akt Únie, ktorý má zjednotiť normy členských štátov, považovať za diskriminačný, pokiaľ sa uplatňuje rovnako na všetky členské štáty, pretože takýto harmonizačný akt má v závislosti od predchádzajúceho stavu jednotlivých vnútroštátnych právnych úprav a praxe nevyhnutne rôzne účinky.

1223 V tomto prípade, ako vyplýva z odôvodnení 3, 7 a 9 smernice 2020/1057, chcel normotvorca Únie prijatím pravidiel týkajúcich sa vysielania pracovníkov špecifických pre dané odvetvie, ktoré sa majú uplatňovať v celej Únii, aby zabezpečili riadne fungovanie vnútorného trhu, dosiahnuť rovnováhu medzi zlepšením sociálnych a pracovných podmienok vodičov na jednej strane a uľahčením využívania slobody poskytovať služby v cestnej doprave na základe spravodlivej hospodárskej súťaže medzi dopravnými podnikmi na druhej strane.

1224 Za týchto okolností prístup, ktorý spočíva v rozlišovaní medzi rôznymi druhmi dopravných operácií na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania, ani zďaleka neporušuje rovnosť medzi členskými štátmi, ale má naopak, ako v podstate vyplýva z odôvodnenia 4 tejto smernice, napraviť nerovnosť zaobchádzania, ktorá mohla predtým vzniknúť v dôsledku rozdielov zistených medzi členskými štátmi pri výklade, uplatňovaní a vykonávaní ustanovení, ktoré sa uplatňovali pred nadobudnutím účinnosti uvedenej smernice, rozdielov, ktoré administratívne značne zaťažovali vodičov a dopravné podniky.

1225 Po druhé prípadný rozdielny vplyv napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 na členské štáty podľa toho, či sa nachádzajú v „centre Únie“ alebo na „okraji Únie“, uvedený v bodoch 1220 a 1221 tohto rozsudku, nevyplýva z údajne diskriminačnej povahy rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami, ale hlavne z ekonomického prevádzkového modelu, ktorý si zvolili dopravné podniky usadené v určitých členských štátoch, pretože dopravné operácie vykonávané dopravnými podnikmi, ktoré poskytujú podstatnú časť alebo všetky svoje služby v členských štátoch vzdialených od členského štátu, v ktorom sú usadené, bez ohľadu na to, ktorý je to štát, možno s väčšou pravdepodobnosťou kvalifikovať ako prepravu medzi tretími krajinami, a teda na ne uplatniť pravidlá upravujúce vysielanie.

1226 Je pravda, že uplatňovanie týchto pravidiel môže znamenať väčšiu záťaž pre zamestnávateľov, ktorí vykonávajú prepravu medzi tretími krajinami v členských štátoch, v ktorých je úroveň sociálnej ochrany, predovšetkým odmeňovania, vyššia ako v ich členskom štáte usadenia.

1227 Takýto dôsledok je však vlastný cieľom sledovaným smernicou 2020/1057, ktorá má práve zabezpečiť spravodlivú hospodársku súťaž medzi dopravnými podnikmi tým, že zaručuje vodičom, ktorí poskytujú dopravnú službu s dostatočným prepojením s územím hostiteľského členského štátu, rovnaké pracovné podmienky a podmienky zamestnávania, aké sa vzťahujú aj na ostatných vodičov poskytujúcich takéto služby na tomto území. Navyše, samotná skutočnosť, že záujmy niektorých subjektov môžu byť dotknuté vo väčšej miere ako záujmy iných, je súčasťou hľadania rovnováhy medzi rôznymi kolidujúcimi záujmami, ktorým sa vyznačuje legislatívna činnosť. V tomto prípade je tak takýto dôsledok neoddeliteľne spätý s cieľom sledovaným touto smernicou, ktorým je zlepšenie sociálnych a pracovných podmienok vodičov pri súčasnom zabezpečí spravodlivej hospodárskej súťaže medzi dopravnými podnikmi.

1228 Navyše, ako bolo uvedené v bode 322 tohto rozsudku, ustanovenie práva Únie nemožno považovať za samo osebe odporujúce zásadám rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie iba z dôvodu, že má rôzne dôsledky pre určité hospodárske subjekty, keď je táto situácia dôsledkom rôznych prevádzkových podmienok, v ktorých sa tieto subjekty nachádzajú najmä vzhľadom na ich geografickú polohu, a nie dôsledkom právnej nerovnosti vlastnej napadnutému ustanoveniu.

1229 V každom prípade, aj keby napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057 viedli k rozdielnemu zaobchádzaniu s porovnateľnými situáciami v zmysle judikatúry pripomenutej v bode 308 tohto rozsudku, bolo by toto zaobchádzanie objektívne odôvodnené cieľmi sledovanými v rámci spoločnej dopravnej politiky v súlade s článkom 90 ZFEÚ. Tieto ciele zahŕňajú okrem iného zlepšenie pracovných podmienok, uvedené v preambule Zmluvy o FEÚ a v článku 151 prvom odseku ZFEÚ, ako aj záruku primeranej sociálnej ochrany, uvedenú v článku 9 a v článku 151 prvom odseku tejto Zmluvy.

1230 Pokiaľ ide v treťom rade o špecifickú argumentáciu Bulharskej republiky a Cyperskej republiky založenú na porušení článku 95 ods. 1 ZFEÚ, treba pripomenúť, že toto ustanovenie zakazuje v doprave v rámci Únie diskrimináciu „formou rozdielnych cien a podmienok na dopravu rovnakého tovaru po rovnakých dopravných trasách a v závislosti od krajiny pôvodu alebo určenia tovaru“.

1231 Pokiaľ Bulharská republika a Cyperská republika tvrdia, že dopravcovia budú nabádaní k tomu, aby účtovali odlišné ceny za rovnaký tovar a rovnaké trasy v závislosti od krajiny pôvodu alebo určenia tohto tovaru, aby sa vysporiadali s rôznymi mzdovými a administratívnymi nákladmi vyplývajúcimi z napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057, treba uviesť, že tieto ustanovenia majú zabezpečiť primerané pracovné podmienky a väčšiu sociálnu ochranu vodičom stanovením kritérií pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy. Uvedené ustanovenia tak žiadnym spôsobom neupravujú ceny ani podmienky dopravy ako také, a teda sa nemožno domnievať, že patria do pôsobnosti opatrení uvedených v článku 95 ods. 1 ZFEÚ.

1232 Okrem toho, ako vyplýva z bodov 1213 až 1224 tohto rozsudku, rozdiel zavedený v článku 1 smernice 2020/1057 pri uplatňovaní pravidiel týkajúcich sa vysielania na bilaterálne dopravné operácie a na prepravy medzi tretími krajinami sa nezakladá na krajine pôvodu alebo určenia daného tovaru, ale na tom, že služba poskytovaná v rámci týchto dvoch druhov dopravy nemá rovnaké prepojenie s členským štátom usadenia.

1233 V štvrtom rade, pokiaľ sa Rumunsko v rámci druhého žalobného dôvodu svojej žaloby, formálne založeného na porušení zásady zákazu diskriminácie, odvoláva na porušenie článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ, prekrýva sa jeho argumentácia s tou, ktorú uviedli Bulharská republika a Cyperská republika v rámci štvrtých žalobných dôvodov svojich žalôb, ako aj s tou, ktorú uviedla Poľská republika v rámci druhého a tretieho žalobného dôvodu svojej žaloby. Táto argumentácia bude preto preskúmaná v tomto kontexte.

1234 Vzhľadom na uvedené sa nemožno domnievať, že nerešpektuje zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie prístup normotvorcu Únie v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057, vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13, ktorý spočíva vo všeobecnosti v rozlišovaní medzi rôznymi druhmi dopravných operácií v závislosti od prepojenia medzi vodičom a poskytovanou službou na jednej strane a územím hostiteľského členského štátu alebo územím členského štátu usadenia, na druhej strane na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania, a konkrétne

v stanovení, že tieto pravidlá sa uplatňujú na prepravu medzi tretími krajinami a súčasnom vyňatí bilaterálnych dopravných operácií a určitých dodatočných činností, ktoré s nimi súvisia, z uplatňovania uvedených pravidiel.

– O údajnom diskriminačnom zaobchádzaní s kombinovanou dopravou v porovnaní s bilaterálnymi dopravnými operáciami

1235 Maďarsko vo svojej argumentácii týkajúcej sa článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057, ktorý sa vzťahuje na kombinovanú dopravu tvrdí, že keď ten istý vodič sprevádza vozidlo a jeho náklad počas celého trvania kombinovanej dopravy, treba ju ako celok považovať za bilaterálnu dopravnú operáciu, takže na oba cestné úseky možno uplatniť výnimku z pravidiel týkajúcich sa vysielania, keďže rôzne časti takejto kombinovanej dopravnej operácie sa líšia iba spôsobom dopravy. Táto argumentácia sa tak zakladá na predpoklade, podľa ktorého je takáto kombinovaná dopravná operácia, zohľadňovaná ako celok, s prihliadnutím na cieľ sledovaný pravidlami stanovenými v článku 1 smernice 2020/1057 porovnateľná s bilaterálnou dopravnou operáciou.

1236 V tejto súvislosti z definície uvedenej v článku 1 smernice 92/106, na ktorú odkazuje článok 1 ods. 6 smernice 2020/1057, vyplýva, že kombinovanou dopravnou operáciou je preprava tovaru medzi členskými štátmi, pri ktorej sa pre počiatočný alebo konečný úsek cesty využíva pozemná komunikácia a pre zvyšný úsek cesty presahujúci minimálnu vzdialenosť sa využíva železnica, vnútrozemská vodná cesta alebo námorná doprava.

1237 Ako však vyplýva zo samotného názvu smernice 2020/1057, táto smernica má stanoviť špecifické pravidlá pre vysielanie vodičov iba v odvetví cestnej dopravy. Rovnako, ako vyplýva z bodu 1210 tohto rozsudku, cieľom sledovaným touto smernicou a konkrétnejšie jej článkom 1 je stanoviť pravidlá na účely určenia členského štátu, ktorého pracovné podmienky a podmienky zamestnávania sú zaručené vodičom, ktoré zohľadňujú osobitosti tohto odvetvia, keďže uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na daného vodiča závisí od existencie dostatočného prepojenia medzi ním a službou, ktorú poskytuje, a územím hostiteľského členského štátu.

1238 Práve s týmto cieľom článok 1 ods. 6 smernice 2020/1057, ktorý sa týka zaobchádzania s cestnými úsekmi tvoriacimi súčasť kombinovanej dopravnej operácie, vyníma z pravidiel týkajúcich sa vysielania počiatočný alebo konečný cestný úsek takejto operácie, keď tento cestný úsek sám osebe pozostáva z bilaterálnych dopravných operácií v zmysle článku 1 ods. 3 tejto smernice.

1239 Treba však pripomenúť, že ako vyplýva z judikatúry pripomenutej v bode 247 tohto rozsudku, normotvorca Únie má širokú mieru voľnej úvahy pri vymedzení spoločnej dopravnej politiky, ktorej súčasťou sú opatrenia stanovené smernicou 2020/1057. Táto smernica, prijatá na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, zahŕňa výber politickej povahy a komplexné posúdenie hospodárskych a sociálnych vplyvov týchto opatrení.

1240 Vzhľadom na judikatúru pripomenutú v bode 309 tohto rozsudku, z ktorej vyplýva, že porovnateľnosť dotknutých situácií sa posudzuje s prihliadnutím na predmet a cieľ aktu práva Únie, ktorý treba vyložiť, preto normotvorcovi Únie nemožno vytýkať, že sa pri výkone tejto voľnej úvahy domnieval, že na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania možno za bilaterálnu dopravnú operáciu považovať iba tie časti kombinovanej dopravnej operácie, ktoré využívajú pozemnú komunikáciu, a nie túto kombinovanú dopravnú operáciu ako celok.

1241 Toto konštatovanie nie je spochybnené tvrdením, podľa ktorého je umelé rozčleniť operáciu kombinovanej dopravy na dva oddelené cestné úseky, keď dopravu pre celú túto operáciu zabezpečuje ten istý vodič. Okolnosť, že tovar môže sprevádzať ten istý vodič počas celého trvania uvedenej operácie je totiž v tejto súvislosti irelevantná, keďže nie je sporné, že jeden zo spôsobov dopravy, z ktorých táto operácia pozostáva, nepatrí do pôsobnosti smernice 2020/1057, ktorá stanovuje špecifické pravidlá pre vysielanie vodičov iba v odvetví cestnej dopravy.

1242 Konštatovanie uvedené v bode 1240 tohto rozsudku nie je spochybnené ani okolnosťou, že operáciu kombinovanej dopravy treba prípadne považovať za jedinú operáciu, ktorá sleduje iné ciele než na ktoré sú stanovené pravidlá nachádzajúce sa v článku 1 smernice 2020/1057. Aj keby to totiž tak bolo, takáto okolnosť nemôže vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má normotvorca Únie pri vymedzení spoločnej dopravnej politiky, preukazovať, že tento normotvorca nerešpektoval zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, keď sa domnieval, že na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania možno za bilaterálnu dopravnú operáciu považovať iba tie časti kombinovanej dopravnej operácie, ktoré využívajú pozemnú komunikáciu.

1243 Napokon skutočnosť, že iba jeden z dvoch cestných úsekov, z ktorých pozostáva kombinovaná dopravná operácia, sa považuje za spĺňajúci podmienky stanovené v článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057, vykladanom v spojení s článkom 1 ods. 3 tejto smernice, na účely využitia výnimky podľa tohto ustanovenia, je iba dôsledkom zohľadnenia osobitostí každého z týchto úsekov. Ako totiž vyplýva z odôvodnenia 12 uvedenej smernice, keď takýto cestný úsek možno samostatne považovať za bilaterálnu dopravnú operáciu, je povaha služby poskytovanej na tomto cestnom úseku úzko spojená s členským štátom usadenia, čo odôvodňuje rozšírenie výnimky upravenej v tomto odseku 3 na uvedený cestný úsek.

1244 Vzhľadom na uvedené treba uviesť, že normotvorca Únie tým, že na operácie kombinovanej dopravy v prípade, keď ten istý vodič sprevádza vozidlo a jeho náklad, nehľadel ako na bilaterálne dopravné operácie uvedené v článku 1 ods. 3 smernice 2020/1057, neporušil zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie.

1245 Tento záver nemôže spochybniť tvrdenie Rumunska založené na celkovom diskriminačnom účinku, ktorý má vyplývať zo všetkých ustanovení „Balíka mobility“, ktoré sú predmetom troch žalôb podaných týmto členským štátom vo veciach C-546/20 až C-548/20. Stačí totiž uviesť, že Rumunsko vo veci C-548/20 nepreukázalo, že zo smernice 2020/1057 vyplýva diskriminácia a že tvrdenia tohto členského štátu v tejto súvislosti proti nariadeniam 2020/1054 a 2020/1055, už preskúmané v konaní o žalobách vo veciach C-546/20 a C-547/20, boli zamietnuté.

1246 Treba teda zamietnuť ako nedôvodný prvý žalobný dôvod Litovskej republiky, druhý žalobný dôvod Bulharskej republiky, druhý žalobný dôvod Rumunska, druhý žalobný dôvod Cyperskej republiky a druhý žalobný dôvod Maďarska uvádzaný subsidiárne.

c) O porušení zásady proporcionality

1247 Litovská republika v rámci svojho druhého a tretieho žalobného dôvodu, Bulharská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, Rumunsko v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, Cyperská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu, Maďarsko v rámci svojho prvého žalobného dôvodu uvádzaného subsidiárne, a Poľská republika v rámci svojho prvého žalobného dôvodu tvrdia, že článok 1 smernice 2020/1057 alebo niektoré jeho ustanovenia nerešpektujú požiadavky vyplývajúce zo zásady proporcionality.

1248 Po prvé tieto členské štáty popierajú, že normotvorca Únie preskúmal proporcionalitu ustanovení nachádzajúcich sa v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, najmä vzhľadom na to, že nebolo vypracované posúdenie vplyvu týkajúce sa konečnej verzie týchto ustanovení alebo niektorých z nich. Konkrétne, hoci sa tretí žalobný dôvod Litovskej republiky formálne zakladá na porušení zásady „riadneho legislatívneho postupu“ a „podstatných formálnych náležitostí“, z argumentácie uvádzanej na jeho podloženie vyplýva, že tento členský štát chce v skutočnosti preukázať porušenie zásady proporcionality z dôvodu, že neboli náležite posúdené účinky článku 1 ods. 3 tejto smernice. Rovnako, hoci Maďarsko v tejto súvislosti v rámci svojho prvého žalobného dôvodu uvádzaného subsidiárne formálne tvrdí zjavne nesprávne posúdenie a porušenie zásady proporcionality, jeho argumentácia v tejto súvislosti má preukázať iba porušenie zásady proporcionality.

1249 Po druhé uvedené členské štáty s výnimkou Maďarska spochybňujú samotnú proporcionalitu kritérií stanovených v článku 1 ods. 3 a 7 smernice 2020/1057 alebo niektorých z nich na účely určenia situácií, v ktorých sa pravidlá upravujúce vysielanie uplatňujú na vodičov v odvetví cestnej dopravy.

1) O vykonaní preskúmania proporcionality článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 normotvorcom Únie

i) Argumentácia účastníkov konania

1250 Bulharská republika a Cyperská republika pripomínajú, že normotvorca Únie sa rozhodol uplatniť na prepravu medzi tretími krajinami bez časovej hranice pravidlá upravujúce vysielanie, pričom zároveň z uplatňovania týchto pravidiel vyňal bilaterálne dopravné operácie. Parlament a Rada však nemali k dispozícii žiadne posúdenie vplyvu tejto právnej úpravy, hoci takéto posúdenie viackrát požadovali viaceré členské štáty, ani žiadnu inú informáciu, ktorá by mohla potvrdiť, že toto rozdielne zaobchádzanie s bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami je primerané. Návrh smernice „o vysielaní“ totiž upravoval zásadne odlišný prístup.

1251 Litovská republika tvrdí, že článok 1 ods. 3 smernice 2020/1057 nerešpektuje zásadu „riadneho legislatívneho postupu“, pretože neboli náležite posúdené účinky tohto ustanovenia.

1252 Tento členský štát v tejto súvislosti zdôrazňuje, že podľa článku 11 ods. 3 ZEÚ je Komisia povinná viesť rozsiahle konzultácie s dotknutými stranami s cieľom zabezpečiť súdržnosť a transparentnosť činností Únie. Aj článok 2 protokolu o zásadách subsidiarity a proporcionality ukladá Komisii analogickú povinnosť uskutočniť široké konzultácie. Platí to aj pre článok 5 tohto protokolu, ktorý stanovuje, že návrhy legislatívnych aktov sa odôvodnia so zreteľom na zásady subsidiarity a proporcionality a vyžaduje, aby každý návrh legislatívneho aktu obsahoval podrobné informácie umožňujúce posúdiť dodržanie týchto zásad, z čoho vyplýva, že tieto návrhy musia zohľadňovať potrebu udržať akúkoľvek záťaž hospodárskych subjektov na čo najnižšej úrovni a primeranú cieľu, ktorý sa má dosiahnuť. Okrem toho podľa medziinštitucionálnej dohody je Komisia povinná vykonať posúdenie vplyvu svojich legislatívnych iniciatív, ktoré môžu mať významný hospodársky, environmentálny alebo sociálny vplyv.

1253 V určitých prípadoch je samozrejme možné nevykonať posúdenie vplyvu. V tomto prípade však neexistoval žiadny objektívny dôvod na nevykonanie posúdenia vplyvu a navyše inštitúcie Únie neodôvodnili svoje rozhodnutie nevykonať takéto posúdenie. Rozsudok z 3. decembra 2019, Česká

republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035), na ktorý sa odvoláva Rada, nie je v tomto prípade relevantný, pretože vo veci, v ktorej bol vyhlásený, bolo vykonané posúdenie vplyvu, zatiaľ čo v tomto prípade nebol posúdený vplyv napadnutých ustanovení.

1254 Podľa Litovskej republiky nemožno vhodnosť a potrebnosť posúdení vplyvu vykladať tak, že podliehajú čisto subjektívnej úvahe, ktorá závisí výlučne od vôle normotvorcu Únie. Naopak, táto úvaha sa musí zakladať na existujúcich objektívnych údajoch, pretože len tak možno zaručiť, že tento normotvorca nezneužije svoju voľnú úvahu.

1255 Rumunsko formuluje voči článku 1 ods. 3 až 6 smernice 2020/1057 v podstate analogické výhrady. Tvrdí najmä, že dokumenty, ktoré posudzujú výlučne potrebu legislatívneho zásahu v oblasti vysielania pracovníkov, sú nedostatočné. Identifikácia potrebných a vhodných riešení na boj proti zisteným nedostatkom sa totiž nemohla zakladať iba na posúdení existujúcej situácie na dopravnom trhu. Bolo potrebné vykonať tiež skutočné a úplné vyhodnotenie očakávaných dôsledkov zvažovaných opatrení. V tejto súvislosti samotná skutočnosť, že počas legislatívneho postupu Komisia uviedla, že prístup normotvorcu Únie zaručuje rovnaký cieľ ako návrh smernice „o vysielaní“, nemôže konvalidovať neexistenciu posúdenia vplyvu.

1256 Poľská republika tvrdí, že v tomto prípade nič nenasvedčuje tomu, že Parlament a Rada mali k dispozícii údaje potrebné na posúdenie účinkov napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 na životné prostredie, hospodársku situáciu rôznych dopravcov a odvetvie ako celok. Pokiaľ ide konkrétne o ekonomické účinky, dopravcovia musia znášať vysoké náklady, pretože musia prispôsobiť odmeňovanie vodičov sadzbám platným v členských štátoch, cez ktoré prechádzajú. Podľa informácií uvedených v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 9 a 10) existujú medzi členskými štátmi zásadné rozdiely vo výške mzdy vodičov. Keď sú dopravné operácie v dotknutom členskom štáte zriedkavé alebo málo významné predovšetkým vzhľadom na ich trvanie, sú tieto náklady neprimerané výhodám v prospech vodičov a spravodlivej hospodárskej súťaže. Okrem toho administratívne náklady spojené s uplatňovaním vnútroštátnej právnej úpravy hostiteľského členského štátu týkajúcej sa mzdy vodičov môžu dosiahnuť až 14 000 eur ročne pre jedného dopravcu, a to bez výdavkov súvisiacich s kontrolami a prípadnými pokutami.

1257 Zvýšenie nákladov a problémy súvisiace s prepravou medzi tretími krajinami a kabotážou obmedzujú počet dopravných operácií tohto druhu, čo má zase vplyv na zvýšenie počtu jázd naprázdno a v dôsledku toho vedie k všeobecnému poklesu úrovne bezpečnosti cestnej premávky na hlavných komunikačných ťahoch v Únii, ako aj k zníženiu výkonnosti cestnej dopravy. To sa prejavuje aj nárastom znečisťujúcich emisií.

1258 Z dôvodov v podstate analogických tým, ktoré sú zhrnuté v bodoch 1250 až 1257 tohto rozsudku, Maďarsko tvrdí, že skutočnosť, že vôbec nebolo vykonané posúdenie vplyvu predstavuje zjavne nesprávne posúdenie normotvorcu Únie a porušenie zásady proporcionality.

1259 Predovšetkým v oznámení z 15. apríla 2020 (Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu podľa článku 294 ods. 6 [ZFEÚ] o pozícii Rady k prijatiu nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1071/2009, nariadenie (ES) č. 1072/2009 a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 s cieľom prispôsobiť ich vývoju v odvetví, nariadenia, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 561/2006 o minimálnych požiadavkách na maximálne denné a týždenné časy jazdy, minimálne prestávky a časy denného a týždenného odpočinku, a nariadenie (EÚ) č. 165/2014, pokiaľ ide o určovanie polohy prostredníctvom tachografov, a smernice, ktorou sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa dodržiavania predpisov, a ktorou sa stanovujú konkrétne pravidlá

vzhľadom na smernicu 96/71/ES a smernicu 2014/67/EÚ v oblasti vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy a ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 [COM(2020) 151 final]), sa Komisia domnievala, že obmedzenia kombinovanej dopravy sú zdrojom problémov najmä preto, že môžu znížiť efektivitu podpory multimodálnej nákladnej dopravy.

1260 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

1261 Pokiaľ ide o argumentáciu týkajúcu sa údajnej neexistencie alebo nedostatočnosti posúdenia vplyvu, treba pripomenúť, že v návrhu smernice „o vysielaní“ Komisia navrhla systém, v rámci ktorého by sa, vychádzajúc z predpokladu, že smernica 96/71 sa uplatňovala na odvetvie cestnej dopravy, dve z deviatich pracovných podmienok a podmienok zamestnania hostiteľského členského štátu vymenovaných v článku 3 ods. 1 tejto smernice, a to minimálna dĺžka platenej dovolenky za kalendárny rok a odmeňovanie, neuplatňovali na vyslania trvajúce najviac tri dni mesačne, keď vodiči vykonávajú medzinárodnú dopravu v zmysle nariadení č. 1072/2009 a 1073/2009. Naproti tomu, podľa tohto návrhu, ak by doba vyslania presiahla túto trojdňovú hranicu, uplatňovalo by sa všetkých deväť pracovných podmienok a podmienok zamestnania na celú dobu vyslania počas uvedeného mesiaca.

1262 Podľa uvedeného návrhu by tak vodiči vykonávajúci medzinárodnú dopravu boli vo všetkých prípadoch vyslaní a uplatňovala by sa na nich väčšina pracovných podmienok a podmienok zamestnania hostiteľského členského štátu vymenovaných v článku 3 ods. 1 smernice 96/71. Navyše by prináležalo zamestnávateľom, aby vypočítali čas, ktorý každý vodič trávi každý mesiac v rôznych členských štátoch, aby určili, či sa uplatňujú aj pravidlá týchto štátov týkajúce sa minimálnej dĺžky platenej dovolenky za kalendárny rok a odmeňovania, uvedené v tomto ustanovení.

1263 Keďže normotvorca Únie nepovažoval toto riešenie za uspokojivé, zvolil napokon opatrenie spočívajúce v rozlišovaní medzi rôznymi druhmi dopravných operácií. Článok 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, vykladaný s prihliadnutím na jej odôvodnenie 13, tak upravuje výnimku z pravidiel týkajúcich sa vysielania, a teda zo všetkých pracovných podmienok a podmienok zamestnania hostiteľského členského štátu pre každú bilaterálnu dopravnú operáciu, každý tranzit, ako aj pre niektoré časti kombinovanej dopravnej operácie, zatiaľ čo v zásade zahŕňa do pôsobnosti týchto pravidiel tak prepravu medzi tretími krajinami, ako aj kabotáž.

1264 Nie je teda sporné, že posúdenie vplyvu – sociálna časť nepreskúmalo účinky vyplývajúce z napokon prijatého riešenia a že toto riešenie nebolo predmetom doplňujúceho posúdenia vplyvu.

1265 Treba však zdôrazniť, že v súlade s judikatúrou pripomenutou v bodoch 218 až 226 tohto rozsudku posúdenie vplyvu nezaväzuje normotvorcu Únie, takže tento normotvorca môže naďalej slobodne prijať iné opatrenia než sú tie, ktoré boli jeho predmetom. Z tejto judikatúry rovnako vyplýva, že na účely posúdenia proporcionality opatrení, ktoré prijíma, môže normotvorca Únie zohľadniť nielen dotknuté posúdenie vplyvu, ale aj akýkoľvek iný zdroj informácií, vrátane informácií z verejných zdrojov.

1266 Samotná skutočnosť, že v tomto prípade normotvorca Únie prijal v smernici 2020/1057 ustanovenia, ktoré sú odlišné a navyše v niektorých prípadoch obmedzujú podniky cestnej dopravy viac ako ustanovenia, ktoré pôvodne navrhla Komisia v návrhu smernice „o vysielaní“, ktoré boli predmetom posúdenia vplyvu – sociálna časť, preto nemôže sama osebe preukazovať, že normotvorca Únie nerešpektoval zásadu proporcionality.

1267 Na rozdiel od toho, čo naznačuje Litovská republika a v menšej miere Rumunsko, tieto úvahy nie sú nijako spochybnené ustanoveniami medziinštitucionálnej dohody. Hoci je totiž pravda, že v bode 15 tejto dohody sa uvádza, že „Parlament a Rada vykonajú posúdenia vplyvu v súvislosti so svojimi zásadnými pozmeňujúcimi návrhmi k návrhu Komisie“, ako už bolo uvedené v bodoch 224 a 231 tohto rozsudku, tento bod neobsahuje žiadnu záväznú povinnosť uloženú týmto inštitúciám, pretože upravuje iba možnosť vykonať takéto posúdenie vplyvu v prípade, keď to podľa jeho výslovného znenia Parlament a Rada „budú považovať za vhodné a potrebné na účely legislatívneho procesu“.

1268 V dôsledku toho treba v prvom rade preskúmať iné zdroje informácií, na ktoré odkazujú Parlament a Rada, a overiť, či tieto zdroje tak, ako to tvrdia tieto inštitúcie, umožňovali spolu s posúdením vplyvu – sociálna časť posúdiť účinky vyplývajúce z rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami zavedeného v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057 vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13.

1269 V tejto súvislosti treba uviesť, že vzhľadom na povahu pravidiel upravených v článku 1 smernice 2020/1057, prevádzkové náklady, náklady na dodržiavanie predpisov a prípadne dosiahnuté úspory vyplývajúce pre daný podnik z vykonávania týchto pravidiel závisia od rozsahu, v akom tento podnik vykonáva rôzne druhy dopravných operácií. Ako však zdôrazňuje Rada, normotvorca Únie mal k dispozícii údaje vzťahujúce sa na rôzne druhy vykonávaných dopravných operácií, ktoré zverejnil Eurostat, predovšetkým údaje nachádzajúce sa v štúdii týkajúcej sa obdobia rokov 2014 – 2018 [„*Road freight transport by journey characteristics*“ (Nákladná cestná doprava podľa charakteristík trasy), s. 3 až 5, 10 a 11] a v tabuľke týkajúcej sa roka 2018. Keďže tieto údaje umožňovali určiť ročný objem prepravy medzi tretími krajinami a bilaterálnych dopravných operácií medzi danou dvojicou členských štátov, mohli pre normotvorcu Únie predstavovať zdroj relevantných informácií na posúdenie proporcionality rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami, ktoré napokon prijala smernica 2020/1057.

1270 Okrem toho, takéto údaje zase umožňujú posúdiť, do akej miery sa vodiči z rôznych členských štátov budú považovať za vyslaných do iných členských štátov na účely pravidiel upravených v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057 vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13.

1271 Ako to tiež tvrdila Rada na Súdnom dvore, tieto údaje vzťahujúce sa na rôzne druhy dopravných operácií, v spojení s informáciami obsiahnutými v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 62 až 65) a s informáciami, ktoré sa nachádzajú vo verejne dostupných štúdiách, na ktorých sa zakladá toto posúdenie, ako je predovšetkým štúdia Komisie (DG Move), nazvaná „*Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport. Final report*“ [(„Podporná štúdia pre posúdenie vplyvu na účely revízie sociálnej právnej úpravy v cestnej doprave. Záverečná správa“), máj 2017, s. 62 až 76], a týkajú sa najmä mzdových rozdielov medzi jednotlivými dvojicami členských štátov, umožňujú odhadnúť náklady vyplývajúce z rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami zavedeného v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057 vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13.

1272 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že žalujúce členské štáty, ktoré napadli neexistenciu alebo nedostatočnosť posúdenia vplyvu smernice 2020/1057, nevysvetlili, v čom sú konštatovania Rady, uvedené v bodoch 1269 až 1271 tohto rozsudku, nesprávne. Rovnako nevysvetlili ani to, prečo nemožno všeobecné závery uvedené v posúdení vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 60), podľa ktorých bude vplyv na bezpečnosť cestnej premávky a ochranu zdravia pri práci okrajový, použiť na model, ktorý bol napokon prijatý.

1273 Za týchto okolností mal normotvorca Únie k dispozícii dostatočné informácie na posúdenie účinkov vyplývajúcich z rozlišovania medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami obsiahnutého v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057 vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13.

1274 V druhom rade nemožno normotvorcovi Únie vytýkať, že nepreskúmal účinky vyplývajúce z článku 1 ods. 5 smernice 2020/1057, podľa ktorého je tranzit vyňatý z pravidiel týkajúcich sa vysielania, a z článku 1 ods. 7 tejto smernice, podľa ktorého sa kabotáž považuje za činnosť, pri ktorej dochádza k vyslaniu vodiča, takže sa musia uplatniť uvedené pravidlá.

1275 V tejto súvislosti stačí uviesť, že ako vyplýva z bodu 1179 tohto rozsudku, Súdny dvor už pri svojom výklade smernice 96/71 tak, ako sa uplatňovala pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057 rozhodol, že pravidlá vysielania upravené smernicou 96/71 sa neuplatňujú na tranzit, zatiaľ čo sa naopak v zásade uplatňujú na kabotáž, ktorá sa v celom rozsahu uskutočňuje na území hostiteľského členského štátu.

1276 Keďže teda konkrétne článok 1 ods. 5 a 7 smernice 2020/1057 nijako nezmenil uplatniteľné hmotnoprávne pravidlá, treba tvrdenie, ktoré má preukazovať, že pre tieto ustanovenia sa vyžadovalo doplňujúce posúdenie vplyvu, zamietnuť.

1277 V treťom rade, pokiaľ Maďarsko normotvorcovi Únie vytýka v podstate to, že porušil zásadu proporcionality tým, že prijal článok 1 ods. 6 smernice 2020/1057 bez preskúmania účinkov tohto ustanovenia, treba pripomenúť, že ako vyplýva z odôvodnenia 12 tejto smernice, normotvorca Únie sa domnieval, že povaha služby poskytovanej na počiatočnom alebo konečnom cestnom úseku kombinovanej dopravnej operácie úzko súvisí s členským štátom usadenia, ak je tento cestný úsek sám osobe bilaterálnou dopravnou operáciou a že v takomto prípade chýba dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu, takže nie je odôvodnené uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania. Naproti tomu v prípade, keď sa dopravná operácia na danom cestnom úseku vykonáva v hostiteľskom členskom štáte alebo v rámci prepravy medzi tretími krajinami, existuje takéto dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu, takže pravidlá upravujúce vysielanie sa musia uplatniť.

1278 Nie je však sporné, že posúdenie vplyvu – sociálna časť sa nezaoberalo ani uplatňovaním pravidiel týkajúcich sa vysielania, ako sú stanovené v článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057, na kombinovanú dopravu. Ako vyplýva z bodov 1261 až 1264 tohto rozsudku, hoci totiž Komisia v návrhu smernice „o vysielaní“ vypracovanom na základe tohto posúdenia vplyvu uvažovala o prijatí kritéria týkajúceho sa trvania dopravnej operácie na účely určenia okolností, za ktorých sa uvedené pravidlá uplatnia, normotvorca Únie napokon v smernici 2020/1057 zvolil prístup spočívajúci v rozlišovaní medzi rôznymi kategóriami dopravných operácií, medzi ktorými sa nachádzajú operácie kombinovanej dopravy.

1279 Treba teda preskúmať, či v tomto prípade informácie, o ktorých vedeli Parlament a Rada, boli dostatočné na to, aby im umožnili posúdiť proporcionalitu výnimky nachádzajúcej sa v článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057.

1280 V tejto súvislosti z dôkazov predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že normotvorca Únie mal k dispozícii veľké množstvo informácií o kombinovanej doprave pochádzajúcich z prác na príprave navrhovaných zmien smernice 92/106. Tieto informácie boli uvedené najmä v posúdení vplyvu týkajúcom sa revízie tejto smernice [posúdenie vplyvu Komisie sprevádzajúce návrh COM(2017) 648, SWD(2017) 362], v dokumente vypracovanom v roku 2015 na žiadosť Komisie, ktorý obsahoval údaje o kombinovanej doprave [KombiConsult, „*Analysis of the EU Combined Transport*“ (Analýza kombinovanej dopravy EÚ), 2015], v aktualizácii týchto údajov vypracovanej v roku 2017 [ISL/KombiConsult, „*Updating EU combined transport data*“ (Aktualizácia údajov o kombinovanej doprave), 2017], v dodatku k týmto údajom z roku 2018 [TRT Trasporti e Territorio srl, „*Gathering additional data on EU combined transport*“ (Zber dodatočných údajov o kombinovanej doprave EÚ), 2017], ako aj v rámci verejnej diskusie objednanej Komisiou na podloženie posúdenia vplyvu (KombiConsult, „*Consultations and related analysis in the framework of impact assessment for the amendment of Combined Transport Directive (92/106/EEC)*“ [Diskusia a súvisiace analýzy v rámci hodnotenia vplyvu zmien smernice na kombinovanú dopravu (92/106/EHS)], 2017).

1281 Konkrétne štúdia nazvaná „*Analysis of the EU Combined Transport*“ („Analýza kombinovanej dopravy EÚ“) (s. 175 až 177) ponúkala podrobnú analýzu trhu so sprevádzanou a nesprevádzanou kombinovanou dopravou, pričom okrem iného opisovala služby všetkých šiestich podnikov poskytujúcich sprevádzané cestné služby v Únii, ako aj najväčších poskytovateľov nesprevádzanej dopravy kombinujúcej pozemné komunikácie a železnicu. Táto štúdia uvádzala aj údaje o dĺžke počiatočných alebo konečných úsekov dopravy kombinujúcej pozemné komunikácie a železnicu (s. 67 až 70). Okrem toho posúdenie vplyvu Komisie sprevádzajúce návrh smernice, ktorou sa mení smernica 92/106, uvedené v bode 1280 tohto rozsudku, obsahovalo údaje jednak o priemerných, stredných a maximálnych dĺžkach cestných a necestných úsekov kombinovanej dopravy a jednak o druhu, ako aj objeme multimodálnej dopravy, na ktorú sa vzťahuje pojem „kombinovaná doprava“ v zmysle smernice 92/106 a ktorá teda patrí do pôsobnosti článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057.

1282 Z informácií obsiahnutých v dokumentoch predložených Súdnemu dvoru v konaní o prejednávaných žalobách, ktorých užitočnosť Maďarsko konkrétne nespochybnilo, tak vyplýva, že na účely prijatia smernice 2020/1057 mal normotvorca Únie k dispozícii relevantné východiskové údaje týkajúce sa trhu s kombinovanou dopravou. Tieto údaje spolu s inými informáciami, ktoré mal normotvorca Únie, najmä informáciami týkajúcimi sa mzdových rozdielov medzi jednotlivými dvojicami členských štátov, na ktoré sa odkazuje v bode 1271 tohto rozsudku, mu umožňovali posúdiť vplyv kritérií týkajúcich sa uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na kombinovanú dopravu upravených v článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057. Normotvorca Únie tak mal dostatočné informácie, ktoré mu umožňovali odôvodniť výber týchto kritérií pri výkone širokej miery jeho voľnej úvahy.

1283 Predchádzajúce úvahy nemôže spochybniť argumentácia Poľskej republiky, v zmysle ktorej údajne nebol zohľadnený kumulatívny negatívny účinok napadnutých ustanovení smernice 2020/1057 a ustanovení nariadenia 2020/1055. Hoci totiž touto argumentáciou tento členský štát zrejme vytýka normotvorcovi Únie nekonzistentnosť vo výbere, ktorý je základom napadnutých ustanovení každého z týchto aktov, v tejto súvislosti stačí uviesť, že ako to tvrdí Parlament, „Balík mobility“ tvorí viacero legislatívnych aktov sledujúcich ciele, ktoré sa síce dopĺňajú, ale napriek

tomu sú rôzne. Nemožno sa teda domnievať, že tento normotvorca porušil zásadu proporcionality iba z dôvodu, že podmienky stanovené nariadením 2020/1055 na preukázanie toho, že hospodársky subjekt má stabilné a skutočné miesto usadenia v členskom štáte, sa líšia od kritérií stanovených ustanoveniami smernice 2020/1057 na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na vodičov cestnej dopravy.

1284 Treba teda zamietnuť ako nedôvodnú argumentáciu, podľa ktorej normotvorca Únie nepreskúmal proporcionalitu článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057.

2) O primeranosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057

i) Argumentácia účastníkov konania

1285 Podľa Bulharskej republiky a Cyperskej republiky vyplývajú z rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami prijatého v smernici 2020/1057 nepriaznivé účinky v súvislosti s nákladmi na dodržiavanie nových požiadaviek, nákladmi na zdokumentovanie každého vyslania a nákladmi spojenými s uplatňovaním pravidiel hostiteľského členského štátu. Vodiči často kombinujú prepravu medzi tretími krajinami s bilaterálnymi dopravnými operáciami. Výnimku z uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania však nemajú všetky prepravy medzi tretími krajinami vykonávané spolu s bilaterálnymi dopravnými operáciami. Pre dopravcu je teda veľmi zložité posúdiť, kedy ide o vyslanie a kedy nie. Smernica 2020/1057 rovnako nešpecifikuje, ako vypočítať hodiny, počas ktorých sa má vodič považovať za vyslaného v konkrétnom členskom štáte. Z toho vyplýva veľká záťaž pre týchto dopravcov, z ktorých väčšina sú MSP.

1286 Záťaž kladená na dopravcov vykonávajúcich prepravy medzi tretími krajinami, ktorá sa takto stala neúnosnou, môže viesť k preorientovaniu na iné druhy činnosti, presťahovaniu do tretích krajín, poklesu obratu alebo dokonca k úpadku dopravcov. Okrem toho je pravdepodobné, že takáto záťaž spôsobí stratu efektivity a zhorší vplyv cestnej dopravy na životné prostredie. Navyše hrozí, že naruší hospodársku súťaž, keďže smernica 2020/1057 neukladá žiadnu povinnosť dopravcom usadeným mimo Únie a nevzťahuje sa na nich.

1287 Možno rozlišovať tri legitímne ciele sledované smernicou 2020/1057, ktorými sú po prvé primerané pracovné podmienky a sociálna ochrana pre vodičov, po druhé vhodné podmienky pre dopravné podniky a potreba spravodlivej hospodárskej súťaže medzi nimi, ako aj po tretie sloboda poskytovať cezhraničné služby. Táto smernica však nielenže nedokáže zachovať rovnováhu medzi uvedenými cieľmi, ale navyše neumožňuje dosiahnuť žiadny z nich.

1288 Pokiaľ totiž ide o prvý cieľ, vyššia odmena, ktorú by vodiči mohli poberať, by sa najčastejšie vzťahovala iba na krátke obdobia strávené v členskom štáte nakládky alebo vykládky, takže pracovné podmienky a sociálna ochrana vodičov by sa zlepšili iba veľmi mierne.

1289 Pokiaľ ide o druhý cieľ, skutočnosť, že na podniky vykonávajúce prepravu medzi tretími krajinami sa uplatňujú pravidlá upravujúce vysielanie, hoci podniky vykonávajúce bilaterálne dopravné operácie sú z nich vyňaté, podporuje nespravodlivú hospodársku súťaž. Komparatívna výhoda dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie totiž spočíva v ich nižších nákladoch, ktoré vyplývajú najmä z nižších životných nákladov a nižších miezd. V dôsledku napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 sa dopravcovia vykonávajúci prepravy medzi tretími krajinami v súčasnosti nachádzajú v menej konkurencieschopnom

postavení ako dopravcovia vykonávajúci bilaterálne dopravné operácie. To narúša hospodársku súťaž medzi centrálnou časťou Únie, kde dopravcovia vykonávajú najmä bilaterálnu dopravu, a takými členskými štátmi ako je napríklad Bulharská republika a Cyperská republika, kde dopravcovia vykonávajú najmä prepravy medzi tretími krajinami.

1290 Pokiaľ ide o tretí cieľ, tieto ustanovenia obmedzujú slobodu poskytovať cezhraničné služby vzhľadom na zvýšené náklady, ktoré spôsobujú.

1291 Podľa Bulharskej republiky a Cyperskej republiky nie je na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania ani vhodné, ani potrebné rozlišovať medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami. Ani v jednom z týchto prípadov neexistuje dostatočne silné prepojenie so žiadnou krajinou, cez ktorú vodič prechádza. Bez ohľadu na členský štát odchodu alebo určenia, pracovníci vykonávajúci bilaterálnu dopravu vykonávajú rovnakú prácu ako pracovníci vykonávajúci prepravu medzi tretími krajinami. Členský štát odchodu alebo určenia nemá žiadny vplyv na prepojenie medzi vodičom a hostiteľským členským štátom. Naproti tomu v prípade kabotážnej prepravy existuje evidentné prepojenie s územím.

1292 Podľa názoru Bulharskej republiky a Cyperskej republiky by bolo vhodným opatrením úplné vyňatie medzinárodnej dopravy z uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania. Takéto vyňatie je odôvodnené špecifickou situáciou medzinárodnej dopravy a jej mimoriadne mobilnou povahou, ktorá sa vyznačuje tým, že neexistuje dostatočné prepojenie s územím iných členských štátov než je členský štát usadenia. Úplné vyňatie by tak umožňovalo dosiahnuť všetky sledované ciele. Riešenie spočívajúce v tom, že pravidlá upravujúce vysielanie by sa po dosiahnutí časovej hranice uplatňovali na celé odvetvie medzinárodnej dopravy, by bolo samozrejme vhodnejšie ako prijatý model, ale napriek tomu by spôsobovalo závažné problémy, pretože jeho vplyv by bol stále neprimeraný z hľadiska nákladov, administratívneho zaťaženia MSP, ako aj ťažkostí spojených s výkladom a uplatňovaním pravidiel. Alternatívnym prístupom, ktorý by urobil jasno, by bol ten, ktorý zvolil Súdny dvor v bode 48 rozsudku z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), a ktorý predpokladá existenciu dostatočného prepojenia vtedy, ak je v rámci prepravy medzi tretími krajinami v konkrétnom členskom štáte počas daného mesiaca vykonaný minimálny počet určitých úloh, ako je napríklad nakládka alebo vykládka tovaru, údržba alebo čistenie dopravných vozidiel.

1293 Litovská republika tvrdí, že článok 1 ods. 3 smernice 2020/1057 porušuje zásadu proporcionality, pretože kritériá stanovené v tomto ustanovení sú zjavne nevhodné vzhľadom na jeho nepriaznivé ekonomické a sociálne dôsledky. Pravidlá upravujúce vysielanie majú totiž v zásade kompenzovať dodatočné výdavky, ktoré má pracovník preto, že plní svoje pracovné povinnosti v inom členskom štáte, než je štát, v ktorom má obvyklý pobyt. V prípade krátkodobej kabotáže a prepravy medzi tretími krajinami však vodiči obvykle nemajú žiadne prepojenie s hostiteľským členským štátom, vo všeobecnosti trávia v tomto štáte iba veľmi málo času, a teda v ňom vynakladajú iba minimálne výdavky.

1294 Navyše kritérium založené na druhu dopravných operácií na účely určenia, či sa uplatnia alebo neuplatnia pravidlá upravujúce vysielanie, má za následok nepriamu diskrimináciu dopravných podnikov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, odrádza od poskytovania krátkodobých služieb a v podstate obmedzuje hospodársku súťaž predovšetkým na úkor MSP, ktoré predstavujú 99 % trhu cestnej dopravy v Únii. Je okrem toho pravdepodobné, že tieto pravidlá budú mať za následok, že MSP prestanú vykonávať prepravy medzi tretími krajinami alebo presunú svoju činnosť do členských štátov nachádzajúcich sa v centre Únie alebo jeho okolí. Až do prijatia smernice 2020/1057 neexistovala v tejto oblasti žiadna administratívna záťaž.

1295 Litovská republika zdôrazňuje, že kritérium trvania je príkladom objektívneho kritéria, ktoré preukazuje existenciu faktického prepojenia s členským štátom, v ktorom sa skutočne vykonáva práca, avšak bez odmietnutia možnosti použiť iné kritériá, ak sú objektívne odôvodnené, zabezpečujú dostatočné prepojenie s členským štátom, v ktorom sa vykonáva práca a sú v súlade so zásadou proporcionality. Navyše, keď Súdny dvor posudzoval časové kritérium vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), rozhodoval iba o kabotážnej preprave, a nie o bilaterálnych dopravných operáciách a preprave medzi tretími krajinami.

1296 Rumunsko tiež tvrdí, že také kritérium na identifikáciu dostatočného prepojenia s členským štátom, aké použil normotvorca Únie, na uplatnenie pravidiel týkajúcich sa vysielania v oblasti cestnej dopravy, je zjavne nevhodné, pretože nemôže preukazovať existenciu dostatočného prepojenia medzi vodičom a hostiteľským členským štátom.

1297 Uplatnenie tohto kritéria navyše vytvára neistotu pri identifikácii hostiteľského členského štátu a v dôsledku toho uplatniteľnej právnej úpravy. Nie je tak jasne stanovené, či použitie uvedeného kritéria predpokladá identifikáciu jediného hostiteľského členského štátu, s ktorým má vodič dostatočné prepojenie vo všeobecnom kontexte dotknutej dopravnej operácie, alebo či sa v skutočnosti kumulatívne uplatňujú právne ustanovenia účinné vo všetkých členských štátoch, kde sa vykonáva nakládka alebo vykládka.

1298 V každom prípade skutočnosť, že článok 1 ods. 3 tretí a štvrtý pododsek smernice 2020/1057 zohľadňuje na účely určenia dostatočného prepojenia vodiča s územím hostiteľského členského štátu existenciu nakládky a/alebo vykládky tovaru nie je optimálna. Vodiči totiž vykonávajú takéto činnosti iba príležitostne, a to v 29 % prípadov. Navyše úprava vysielania pracovníkov v oblasti dopravy na základe kritéria dopravnej operácie má priame dôsledky na trh spočívajúce v tom, že odrádza tak od prepráv medzi tretími krajinami, ako aj od kombinovanej dopravy, hoci kombinovaná doprava je dôležitá pre zníženie znečisťujúcich emisií pochádzajúcich z dopravy.

1299 Ako ďalej vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť, nedostatočná flexibilita sociálnych pravidiel, ktoré sa uplatňujú na oblasť dopravy, vedie k nedodržiavaniu právnej úpravy. Ak počas dopravy dôjde k zmene počtu dodatočných činností spojených s bilaterálnou dopravnou operáciou, ktorá môže mať za následok uplatnenie úpravy vysielania, môže byť pre dopravcu nemožné predložiť vyhlásenie o vyslaní príslušným vnútroštátnym orgánom, keďže článok 1 ods. 11 písm. a) smernice 2020/1057 vyžaduje predloženie takého vyhlásenia najneskôr na začiatku vyslania. V niektorých situáciách je tak vzhľadom na napadnuté ustanovenia článku 1 tejto smernice ťažké rešpektovať toto ustanovenie.

1300 Vzhľadom na takto uvedené problémy súvisiace s rešpektovaním zásady právnej istoty môže smernica 2020/1057 narušiť poskytovanie prepravných služieb zo strany MSP a uložiť im povinnosti, ktoré sú neprimerané v porovnaní s výhodami, ktoré prináša vodičom.

1301 V rozsudku z 15. marca 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, body 44 až 49), Súdny dvor konštatoval, že keď sa doprava vykonáva vo viacerých členských štátoch, je na účely identifikácie členského štátu, s ktorým má práca významnú spojitosť, potrebné odkázať na viaceré okolností. Použitie jediného kritéria, ako to robí smernica 2020/1057, je nedostatočné, a preto neumožňuje preukázať existenciu takejto spojitosti. V tejto súvislosti Rumunsko tvrdí aj to, že pre dopravné operácie s výnimkou kabotáže mala smernica prijať na účely identifikácie dostatočného prepojenia s územím hostiteľského členského štátu použitie časového kritéria, a to minimálneho trvania činnosti. Relevancia použitia tohto kritéria vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť, ako aj

z výkladu všeobecného právneho rámca, ktorý sa uplatňuje na vysielanie. Neexistencia významného prepojenia s územím hostiteľského členského štátu v prípade krátkodobej činnosti totiž vyplýva okrem iného z článku 3 ods. 4 smernice 96/71, ktorý priznáva členským štátom právo stanoviť výnimku z povinností v oblasti vysielania pracovníkov v prípade, ak doba vyslania nepresahuje jeden mesiac.

1302 Poľská republika tvrdí, že článok 1 ods. 3, 4, 6 a 7 smernice 2020/1057 nerešpektuje zásadu proporcionality, pretože kritériá pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na vodičov, upravené v týchto ustanoveniach, nie sú objektívne, nezohľadňujú relevantné okolnosti situácie, ktorú majú upravovať a spôsobujú neprimerané ťažkosti podnikom, ako aj negatívne účinky na životné prostredie.

1303 Tieto ustanovenia nie sú vhodné na dosiahnutie deklarovaných cieľov, pretože namiesto zabezpečenia spravodlivej hospodárskej súťaže majú okrem iného za následok obmedzenie služieb poskytovaných podnikmi usadenými v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie. Pravidlá upravujúce vysielanie sa totiž uplatňujú na prepravy medzi tretími krajinami a kabotáž, pri ktorých zohrávajú tieto podniky dominantnú úlohu.

1304 Normotvorca Únie opomenul iné okolnosti potvrdzujúce existenciu prepojenia medzi vodičom a hostiteľským členským štátom, najmä dĺžku pobytu vodiča na území tohto štátu, ako aj členský štát usadenia. Ako vyplýva z posúdenia vplyvu – sociálna časť, časové kritérium lepšie zodpovedá mobilnej povahe dopravných služieb. V rozsudku z 15. marca 2001, Mazzoleni a ISA (C-165/98, EU:C:2001:162), Súdny dvor rozhodol, že prináležalo príslušným orgánom hostiteľského členského štátu, aby na účely určenia, či je potrebné a primerané uplatnenie jeho právnej úpravy minimálnej mzdy, vyhodnotili všetky relevantné okolnosti, vrátane doby poskytovania služieb.

1305 Na základe smernice 2020/1057 dvaja vodiči vykonávajúci dopravu na tej istej trase dostanú rôznu odmenu v závislosti od miesta nakládky alebo vykládky. Navyše neexistuje objektívne odôvodnenie pre vyňatie niektorých dopravných operácií, ktoré sa uskutočňujú medzi tretími krajinami, upravené v článku 1 ods. 3 a 4 tejto smernice. Poľská republika nevidí ani vysvetlenie pre výhradu, podľa ktorej sa výnimka týkajúca sa dvoch dopravných operácií týkajúcich sa tovaru medzi tretími krajinami vzťahuje na spiatočnú cestu po ukončení bilaterálnej dopravnej operácie z členského štátu usadenia, ale nie na cestu do hostiteľského členského štátu.

1306 Navyše výnimky stanovené napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057 vyvolávajú pochybnosti o ich výklade. Napríklad si treba klásť otázku určenia okamihu, kedy sa majú začať uplatňovať pravidlá hostiteľského členského štátu v prípade, keď vodič vykonáva dodatočnú nakládku alebo vykládku, na ktorú sa nevzťahuje výnimka upravená v odseku 3 tohto článku 1. Výklad článku 1 ods. 4 tejto smernice vyvoláva podobné pochybnosti. Navyše neexistuje žiadne objektívne odôvodnenie toho, že pre dodatočné činnosti spojené s bilaterálnou dopravnou operáciou sú v prípade prepravy tovaru podľa tohto odseku 3 povolené dve výnimky, zatiaľ čo pre dodatočnú činnosť v prípade prepravy osôb je poskytnutá iba jedna výnimka.

1307 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

ii) Posúdenie Súdnym dvorom

1308 Treba pripomenúť, že cieľom sledovaným smernicou 2020/1057, so zreteľom na ktorý treba preskúmať proporcionalita článku 1 ods. 3 až 7 tejto smernice, je prostredníctvom stanovenia špecifických pravidiel na účely určenia členského štátu, ktorého pracovné podmienky

a podmienky zamestnávania sa zaručujú vodičom cestnej dopravy, vytvoriť rovnováhu medzi na jednej strane zlepšením sociálnych a pracovných podmienok týchto vodičov a na druhej strane uľahčením slobodného poskytovania služieb cestnej dopravy na základe spravodlivej hospodárskej súťaže medzi dopravnými podnikmi, pričom táto rovnováha zohľadňuje osobitosti súvisiace s vysokou mobilitou pracovnej sily a má zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu.

1309 Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika a Poľská republika nespochybňujú legitimitu tohto cieľa ako takého, ale tvrdia, že kritériá upravené v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 alebo niektoré z nich samé osebe nerešpektujú zásadu proporcionality.

1310 Na účely posúdenia dôvodnosti takýchto výhrad preto treba preskúmať, či sú tieto kritériá vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa, či zjavne nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie a či sú primerané uvedenému cieľu.

– *O vhodnosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 na dosiahnutie sledovaného cieľa*

1311 Pokiaľ ide v prvom rade o vhodnosť článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 na dosiahnutie sledovaného cieľa, treba pripomenúť, že tieto ustanovenia upravujú kritériá založené na druhu vykonávanej dopravnej operácie, a že ako to generálny advokát uviedol v bode 968 svojich návrhov, každý druh dopravy uvedený v týchto ustanoveniach má odlišné prepojenie buď s územím členského štátu usadenia dopravcu, alebo s územím jedného alebo viacerých hostiteľských členských štátov.

1312 Predovšetkým, ako vyplýva z článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057, vodič vykonávajúci bilaterálnu dopravnú operáciu týkajúcu sa tovaru alebo cestujúcich sa nepovažuje za vyslaného na účely smernice 96/71, pretože, ako vyplýva z odôvodnenia 10 smernice 2020/1057, v takomto prípade povaha služby úzko súvisí s členským štátom usadenia. Naproti tomu, ako vyplýva z odôvodnenia 13 tejto smernice, vodič vykonávajúci prepravu medzi tretími krajinami sa na tieto účely považuje za vyslaného, pretože tento vodič a táto preprava majú dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu. Okrem toho niektoré dodatočné činnosti nakládky a/alebo vykládky tovaru, ako aj vyzdvihnutia a/alebo vysadenia cestujúcich v členských štátoch alebo v tretích krajinách, cez ktoré vodič prechádza, sú vyňaté z uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania v súlade s článkom 1 ods. 3 tretím až piatym pododsekom a článkom 1 ods. 4 tretím a štvrtým pododsekom uvedenej smernice z dôvodu, že tieto dodatočné činnosti súvisia s bilaterálnou dopravnou operáciou, ktorá samotná je vyňatá v dôsledku svojho prepojenia s územím členského štátu usadenia, a že nie sú takého rozsahu, aby mohli spochybniť toto prepojenie.

1313 Obdobne z článku 1 ods. 5 smernice 2020/1057, vykladaného v spojení s jej odôvodnením 11, vyplýva, že vodič vykonávajúci tranzit, ktorý spočíva v tom, že prejde cez členský štát bez nakládky alebo vykládky tovaru a bez vyzdvihnutia alebo vysadenia cestujúcich, sa nepovažuje za vyslaného. V takomto prípade totiž neexistuje významné prepojenie medzi činnosťami vodiča a tranzitným členským štátom.

1314 Naproti tomu, ako vyplýva z článku 1 ods. 7 tejto smernice, vykladaného v spojení s jej odôvodnením 13, vodič vykonávajúci kabotážnu prepravu sa považuje za vyslaného, pretože celá dopravná operácia sa uskutočňuje v hostiteľskom členskom štáte, takže služba úzko súvisí s územím tohto členského štátu.

1315 Napokon podľa článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057 sa vodič vykonávajúci počiatočný alebo záverečný cestný úsek kombinovanej dopravnej operácie nepovažuje za vyslaného, ak tento cestný úsek sám osebe pozostáva z bilaterálnych dopravných operácií. Ako vyplýva z odôvodnenia 12 tejto smernice, v takomto prípade totiž povaha služby poskytovanej na uvedenom úseku úzko súvisí s členským štátom usadenia, zatiaľ čo v prípade, keď sa dopravná operácia na danom cestnom úseku vykonáva v hostiteľskom členskom štáte alebo v rámci prepravy medzi tretími krajinami existuje dostatočné prepojenie s územím hostiteľského členského štátu, takže sa uplatnia pravidlá upravujúce vysielanie.

1316 Z toho vyplýva, že ako to správne tvrdí Rada a zdôraznil generálny advokát v bode 969 svojich návrhov, normotvorca Únie tým, že v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 prijal kritériá založené na druhu dopravných operácií, nezohľadnil iba územie, na ktorom sa vodič nachádza, ale pre každý druh poskytovanej služby porovnal prepojenie s hostiteľským členským štátom a prepojenie s členským štátom usadenia, aby dosiahol spravodlivú rovnováhu medzi rôznymi dotknutými záujmami.

1317 Navyše Súdny dvor pri svojom výklade ustanovení smernice 96/71 tak, ako sa uplatňovali pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057, rozhodol, že pracovníka treba považovať za vyslaného na územie členského štátu v zmysle smernice 96/71, ak výkon jeho práce vykazuje dostatočnú väzbu s týmto územím (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, bod 45 a citovanú judikatúru).

1318 Súdny dvor po tom, čo v tomto rozsudku uviedol, že určenie existencie dostatočnej väzby s územím hostiteľského členského štátu predpokladá celkové posúdenie všetkých okolností, ktorými sa vyznačuje činnosť dotknutého pracovníka, ďalej identifikoval jednak niektoré druhy operácií cestnej dopravy, o ktorých sa treba domnievať, že majú takúto väzbu, a teda majú za následok vyslanie, a jednak ostatné druhy operácií cestnej dopravy, ktoré naopak nemajú túto väzbu a preto majú byť vyňaté z pôsobnosti pravidiel týkajúcich sa vysielania. Súdny dvor predovšetkým konštatoval, že vodiča vykonávajúceho tranzit alebo bilaterálnu dopravnú operáciu nemožno považovať za „vyslaného“ na účely smernice 96/71, zatiaľ čo vodič vykonávajúci kabotážnu dopravu sa v zásade má považovať za vyslaného (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, body 45, 49, 62, 63 a 65, ako aj citovanú judikatúru).

1319 Súdny dvor tým nepriamo, ale nevyhnutne uznal, že na účely určenia, či existuje dostatočná väzba medzi vodičom vykonávajúcim medzinárodnú cestnú dopravu a hostiteľským členským štátom, ktorá odôvodňuje, aby sa na tohto vodiča uplatnili pravidlá upravujúce vysielanie, je vhodný prístup spočívajúci v identifikovaní takejto väzby v závislosti od druhu dotknutej dopravnej operácie a že v tomto kontexte sú dôležité niektoré osobitné druhy dopravných operácií vymenované v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13, a to bilaterálne dopravné operácie a tranzit, na ktoré sa neuplatňujú tieto pravidlá, a preprava medzi tretími krajinami a kabotáž, na ktoré sa uvedené pravidlá môžu uplatniť.

1320 Je pravda, že podrobnosti uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravy medzi tretími krajinami podľa smernice 96/71 tak, ako ju vyložil Súdny dvor v judikatúre uvedenej v bodoch 1317 až 1319 tohto rozsudku, nie sú nevyhnutne rovnaké, ako podrobnosti vyplývajúce z uplatňovania ustanovení smernice 2020/1057, ale ich logika je rovnaká.

1321 Predovšetkým po prvé pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057 bolo nevyhnutné vykonať celkové posúdenie všetkých okolností, ktorými sa vyznačuje činnosť vodiča vykonávajúceho prepravy medzi tretími krajinami, aby sa tak určilo, či mal výkon jeho práce dostatočnú väzbu s územím hostiteľského členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, body 45 a 51). Naproti tomu podľa článku 1 ods. 3 a 4 tejto smernice, vykladaného s prihliadnutím na jej odôvodnenie 13, platí, že takáto väzba v zásade existuje, keď vodič vykonáva prepravu medzi tretími krajinami.

1322 Tento rozdiel však nespôsobuje irelevantnosť rozlišovania, ktoré robí smernica 2020/1057 medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania. Práve naopak, takýto rozdiel skôr ilustruje väčšiu právnu istotu, ktorá vyplýva zo systému pravidiel stanovených v článku 1 ods. 3 a 4 tejto smernice, vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13, v porovnaní so systémom, ktorý sa uplatňoval pred nadobudnutím jej účinnosti, pretože tento prvý systém objasňuje, že preprava medzi tretími krajinami má vo všeobecnosti za následok vyslanie vodiča, keďže služba sa poskytuje mimo členského štátu usadenia.

1323 Po druhé Rumunsko okrem toho, že napáda výber všeobecného kritéria založeného na druhu dopravnej operácie, spochybňuje relevanciu osobitného kritéria týkajúceho sa miesta nakládky alebo vykládky tovaru uvedeného v článku 1 ods. 3 treťom až piatom pododseku smernice 2020/1057.

1324 V tejto súvislosti je pravda, že toto ustanovenie sa rovnako ako článok 1 ods. 4 tretí a štvrtý pododsek tejto smernice týkajúci sa prepravy cestujúcich v tomto ohľade odlišuje od systému, ktorý sa uplatňoval pred nadobudnutím účinnosti uvedenej smernice. Zatiaľ čo totiž podľa týchto ustanovení sa na obmedzený počet dodatočných činností nakládky a/alebo vykládky tovaru vzťahuje rozšírenie výnimky, ktorá platí pre bilaterálne dopravné operácie, Súdny dvor pri svojom výklade smernice 96/71 tak, ako sa uplatňovala pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057 rozhodol, že činnosti nakládky a/alebo vykládky tovaru patria medzi relevantné faktory na účely posúdenia, či výkon práce vodičom má dostatočnú väzbu s územím hostiteľského členského štátu, takže sa na neho uplatnia pravidlá vysielania upravené smernicou 96/71 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, bod 48).

1325 Skutočnosť, že Súdny dvor takto uznal relevanciu takýchto dodatočných činností pre celkové posúdenie existencie dostatočnej väzby medzi dopravnou operáciou a hostiteľským členským štátom, však nebránila normotvorcovi Únie, aby v rámci širokej miery voľnej úvahy, ktorú má v tomto kontexte, rozhodol, že z nich urobí osobitné kritérium. V tomto prípade tak uvedený normotvorca neporušil túto voľnú úvahu, keď sa preto, aby uľahčil výkon dopravných operácií považovaných za efektívne, a teda výkon slobodného poskytovania služieb bez nenáležitého poškodenia úrovne sociálnej ochrany zaručenej vodičom vykonávajúcim bilaterálne dopravné operácie, a tiež preto, aby posilnil právnu istotu domnieval, že bolo potrebné umožniť týmto vodičom vykonávanie obmedzeného počtu dodatočných činností nakládky a/alebo vykládky tovaru bez toho, aby to malo za následok, že dotknutá služba sa bude považovať za poskytovanú v rámci vyslania pracovníkov na účely smernice 96/71.

1326 Poľská republika ešte zdôrazňuje, že podľa článku 1 ods. 3 tretieho pododseku smernice 2020/1057 môže byť vyňatá iba jedna činnosť nakládky a/alebo vykládky tovaru, hoci podľa článku 1 ods. 3 štvrtého pododseku tejto smernice môžu byť vyňaté dve činnosti nakládky a/alebo vykládky tovaru.

1327 V tejto súvislosti je pravda, že ako vyplýva zo spoločného výkladu týchto ustanovení, iba jedna dodatočná činnosť nakládky a/alebo vykládky tovaru môže byť vyňatá v rámci bilaterálnej dopravnej operácie z členského štátu usadenia, zatiaľ čo najviac dve tieto činnosti môžu byť vyňaté na spiatočnej ceste, teda keď sa bilaterálna dopravná operácia končí v členskom štáte usadenia, ak pri odchode z neho nebola vykonaná žiadna dodatočná činnosť.

1328 Ako však generálny advokát uviedol v bode 993 svojich návrhov, a ako v podstate vyplýva z bodu 1324 tohto rozsudku, obmedzenie počtu dodatočných činností, na ktoré sa môže vzťahovať rozšírenie výnimky z pravidiel týkajúcich sa vysielania stanovenej pre bilaterálne dopravné operácie, vyjadruje politickú voľbu normotvorcu Únie, ktorou chce dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi cieľom spočívajúcim v uľahčení slobodného poskytovania služieb a cieľom spočívajúcim v zaručení určitej úrovne sociálnej ochrany vodičom v odvetví cestnej dopravy. Navyše, takéto kvantitatívne obmedzenie môže tiež posilniť právnu istotu v porovnaní s úpravou, ktorá bola účinná predtým podľa smernice 96/71.

1329 Okrem toho, hoci sa počet dodatočných činností, na ktoré sa môže vzťahovať výnimka na tomto základe, líši podľa toho, či sa bilaterálna dopravná operácia vykonáva z alebo do členského štátu usadenia, nemožno z toho vyvodiť, že normotvorca Únie zvolil opatrenie nevhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa, keď sa domnieval, že takéto rozlišovanie umožňuje najlepšie zabezpečiť, ako to tvrdila Rada, efektívnu kontrolu podmienok odôvodňujúcich výnimky poskytnuté na tomto základe vnútroštátnymi orgánmi. Zatiaľ čo totiž v prípade, keď vodič opustí členský štát usadenia, tieto orgány nevedia určiť, koľko dodatočných operácií následne vykoná na spiatočnej ceste, počas tejto spiatočnej cesty dokážu overiť počet dodatočných činností, ktoré už vykonal.

1330 Napokon, pokiaľ ide o kombinovanú dopravu, hoci Súdny dvor vo svojej judikatúre vykladajúcej smernicu 96/71 tak, ako sa uplatňovala pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057, nespresnil, ako sa pravidlá upravujúce vysielanie uplatňovali na tento druh dopravy, nič to nemení na tom, že voľba normotvorcu Únie v tejto súvislosti, konkretizovaná v článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057, zapadá do logiky, ktorou sa riadil Súdny dvor v rozsudku z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976). Zatiaľ čo totiž v bode 49 tohto rozsudku Súdny dvor uviedol, že bilaterálne dopravné operácie majú byť vyňaté z pravidiel týkajúcich sa vysielania, normotvorca Únie v tomto článku 1 ods. 6 iba rozšíril túto výnimku pre dopravcov na časti kombinovanej dopravnej operácie vykonávané po pozemnej komunikácií, ktoré možno prirovnať k bilaterálnej dopravnej operácii.

1331 Treba navyše zdôrazniť, že rozhodnutím poskytnúť takéto spresnenie týkajúce sa kombinovanej dopravy, normotvorca Únie posilnil právnu istotu, pokiaľ ide o spôsob, akým sa pravidlá upravujúce vysielanie uplatňujú na tento osobitný druh dopravy a tým na rozdiel od toho, čo v tejto súvislosti tvrdí Rumunsko, povzbudil vykonávanie tohto druhu dopravných operácií v súlade so všeobecnejším cieľom smernice 2020/1057, ktorým je uľahčiť slobodné poskytovanie služieb.

1332 Vzhľadom na tieto úvahy sa nemožno domnievať, že keď normotvorca Únie v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 zvolil pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania kritérium založené na rôznych druhoch operácií cestnej dopravy, prijal kritérium nevhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa.

1333 Žiadne z tvrdení, ktoré uvádza Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika a Poľská republika nemôže spochybniť tento záver.

1334 Po prvé, pokiaľ ide o argumentáciu Rumunska a Poľskej republiky týkajúcu sa údajnej neurčitosti a právnej neistoty spôsobenej napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057, treba uviesť jednak to, že vo všeobecnosti zásada proporcionality, a ako vyplýva z bodu 159 tohto rozsudku, ani zásada právnej istoty nebránia tomu, aby normotvorca Únie v norme, ktorú prijíma použil abstraktný právny pojem, a tieto zásady ani nevyžadujú, aby v takej abstraktnej norme spomenul rôzne konkrétne prípady, v ktorých sa môže uplatniť, lebo tento normotvorca nedokáže vopred určiť všetky tieto prípady.

1335 Pokiaľ ide konkrétnejšie o otázku, od ktorého okamihu sa uplatňujú pravidlá upravujúce vysielanie podľa článku 1 ods. 3 smernice 2020/1057, z tohto ustanovenia dostatočne jasne vyplýva, že výnimka stanovená pre bilaterálne dopravné operácie sa nemôže uplatniť, keď nie je splnená niektorá z podmienok, ktoré toto ustanovenie stanovuje, najmä keď sa počas cesty tam v rámci konkrétnej bilaterálnej operácie vykoná viac ako jedna dodatočná činnosť.

1336 Normotvorcovi Únie nemožno vytýkať ani to, že prijal kritérium nevhodné pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami, pretože pre prípady, keď sa takáto preprava vykonáva vo viacerých členských štátoch nešpecifikoval, právna úprava ktorého z týchto členských štátov alebo ktorých z nich sa uplatní na dotknutého vodiča. Ako totiž vyplýva z bodov 1321 a 1322 tohto rozsudku, odôvodnenie 13 smernice 2020/1057 v prípade tohto druhu dopravy spresňuje, že keď vodič vykonáva prepravu medzi tretími krajinami platí, že v zásade existuje dostatočné prepojenie medzi poskytovanou službou a územím hostiteľského členského štátu, a zo znenia tohto odôvodnenia vyplýva, že je možné, že poskytovaná služba má takéto prepojenie s viacerými hostiteľskými členskými štátmi. Prináleží tak dopravným podnikom a príslušným vnútroštátnym orgánom, aby v súlade s osobitnými kritériami upravenými v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 posúdili, ktorý členský štát alebo ktoré členské štáty majú takéto prepojenie odôvodňujúce uplatnenie ich vnútroštátnej úpravy v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania.

1337 Rumunsko okrem toho tvrdí, že kritérium založené na druhoch dopravných operácií, a prípadne aj na existencii činnosti nakládky a/alebo vykládky tovaru a vyzdvihnutia a/alebo vyloženia cestujúcich, sťažuje dopravným podnikom dodržiavanie povinnosti upravenej v článku 1 ods. 11 písm. a) smernice 2020/1057 predložiť vyhlásenie o vyslaní príslušným orgánom najneskôr na začiatku vyslania. V tejto súvislosti stačí uviesť, že tento členský štát nevysvetlil dôvody, pre ktoré v prípade neplánovanej dopravnej operácie v členskom štáte, pre ktorý nebolo predložené žiadne vyhlásenie o vyslaní, by dopravný podnik nemohol, ako to navrhuje Rada, predložiť takéto vyhlásenie na základe údajov, ktoré už poskytol a doplnením informácií o ďalšom členskom štáte, v ktorom dôjde k vyslaniu vodiča.

1338 Okrem toho Rumunsko nevysvetlilo ani to, ako by riešenie, ktoré mal podľa neho normotvorca Únie uprednostniť, spočívajúce v preskúmaní všetkých charakteristík každej dopravnej operácie vrátane jej trvania, na účely určenia, či existuje dostatočné prepojenie medzi dotknutou

dopravnou operáciou a hostiteľským členským štátom, vytvorilo väčšiu právnu istotu tým, že by uľahčilo identifikáciu situácií, v ktorých sa vodič má považovať za „vyslaného“ v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 96/71.

1339 Po druhé niektoré žalujúce členské štáty tvrdia, že napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057 môžu vzhľadom na nevhodné kritériá prijaté normotvorcom Únie skôr odrádzať od výkonu slobodného poskytovania služieb, predovšetkým od prepravy medzi tretími krajinami alebo kombinovanej dopravy, ako ich výkon uľahčovať.

1340 Jednak však treba pripomenúť, že ako vyplýva z bodov 1318 a 1319 tohto rozsudku, pravidlá vysielania, ktoré sa uplatňujú na kabotážnu prepravu, sa nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057 nezmenili. Okrem toho, pokiaľ ide o kombinovanú dopravu, ako vyplýva z bodov 1330 a 1331 tohto rozsudku, normotvorca Únie v podstate iba spresnil okolnosti, za ktorých majú byť subjekty zúčastnené na takejto doprave vyňaté z týchto pravidiel, takže sa nemožno domnievať, že ustanovenia článku 1 uvedenej smernice, ktoré sa jej týkajú, môžu odrádzať od tohto druhu dopravy.

1341 V každom prípade, ako to v podstate uviedol generálny advokát v bodoch 995 a 996 svojich návrhov, normotvorca Únie sa v rámci širokej miery svojej voľnej úvahy mohol domnievať, že vzhľadom na potrebu obnoviť rovnováhu dotknutých záujmov sa väčšia sociálna ochrana vodičov môže prejaviť v zvýšení nákladov znášaných niektorými dopravnými podnikmi. Za týchto okolností skutočnosť, že tento normotvorca nezvýhodnil niektoré činnosti na trhu tak, ako si želali niektoré členské štáty, vyplýva z tejto voľnej úvahy a neznamená, že takto prijaté kritériá nie sú vhodné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

1342 Vzhľadom na uvedené treba konštatovať, že kritériá stanovené napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057 sú vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného týmito ustanoveniami.

– *O nevyhnutnosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057*

1343 Pokiaľ ide v druhom rade o nevyhnutnosť článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika a Poľská republika ju spochybňujú z dôvodu, že existujú alternatívne možnosti, ktoré sú menej obmedzujúce ako tieto ustanovenia, a to po prvé udelenie všeobecnej výnimky z pravidiel týkajúcich sa vysielania medzinárodnej dopravy, po druhé zavedenie takej časovej hranice, aká sa nachádzala v návrhu smernice „o vysielaní“, a po tretie zohľadnenie všetkých okolností charakterizujúcich dotknutú službu, vrátane jej trvania v hostiteľskom členskom štáte.

1344 Vylúčením takýchto možností však normotvorca Únie neprekročil širokú mieru svojej voľnej úvahy pri stanovení kritérií relevantných na tieto účely.

1345 Pokiaľ ide po prvé o možnosť, ktorú uvádza Bulharská republika a Cyperská republika, ktorou by bolo úplné vylúčenie medzinárodnej cestnej dopravy z pravidiel týkajúcich sa vysielania, stačí uviesť, že takéto riešenie by z povahy veci neumožňovalo dosiahnuť hľadanú rovnováhu medzi dotknutými záujmami, predovšetkým preto, že by nemalo za následok ani zvýšenie sociálnej ochrany vodičov, ani vytvorenie spravodlivejších podmienok hospodárskej súťaže na trhu.

1346 Pokiaľ ide po druhé o možnosť spočívajúcu v zavedení časovej hranice, na jej menej obmedzujúcu povahu poukazuje Litovská republika a v menšej miere Bulharská republika a Cyperská republika. Rumunsko zase zdôrazňuje význam kritéria trvania dopravy posudzovaného spolu s ďalšími

okolnosťami, pričom najmä zdôrazňuje, že jeho relevancia vyplýva z článku 3 ods. 4 smernice 96/71, ktorý umožňuje členským štátom stanoviť možnosť výnimky z niektorých povinností v oblasti vysielania pracovníkov v prípade, ak doba vyslania nepresahuje jeden mesiac.

1347 Treba však uviesť, že smernica 2020/1057 nebráni možnosti upravenej v článku 3 ods. 3 a 4 smernice 96/71, ktorého ustanovenia umožňujú členským štátom stanoviť výnimku z uplatňovania niektorých pracovných podmienok a podmienok zamestnávania hostiteľského členského štátu obvykle zaručených vyslanému pracovníkovi, keď doba vyslania nepresahuje jeden mesiac. Riešenie spočívajúce v rozlišovaní medzi rôznymi druhmi dopravných operácií tak možno v prípade potreby kombinovať s vnútroštátnymi ustanoveniami vykonávajúcimi tieto ustanovenia.

1348 Pokiaľ ide o zvyšok, zo spisu predloženého Súdnemu dvoru, predovšetkým z posúdenia vplyvu – sociálna časť (časť 1/2, s. 54) vyplýva, že normotvorca Únie napokon vylúčil možnosť spočívajúcu v podmienení uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania časovou hranicou najmä z dôvodu rizika obchádzania, ktoré by vyplývalo z možnej rotácie vodičov tak, aby títo v konkrétnom členskom štáte trávili kratší čas ako by bola stanovená hranica.

1349 Pokiaľ ide po tretie o možnosť podporovanú Bulharskou republikou, Cyperskou republikou, Rumunskom a Poľskou republikou, ktorou by bolo vyžadovať na účely vyhodnotenia existencie dostatočného prepojenia medzi poskytovanou službou a hostiteľským členským štátom celkové posúdenie všetkých okolností charakterizujúcich túto službu, z úvah vysvetlených v bodoch 1311 až 1331 tohto rozsudku vyplýva, že normotvorca Únie prijal niektoré z kritérií, ktoré uplatnil Súdny dvor v rozsudku z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), pričom zároveň upravil ďalšie kritériá, ktoré majú rovnakú logiku. Nemožno sa teda domnievať, že normotvorca Únie tým prijal kritériá, ktoré nie sú nevyhnutné na identifikovanie existencie dostatočného prepojenia medzi dopravnou službou a hostiteľským členským štátom.

1350 Z toho vyplýva, že normotvorca Únie sa mohol oprávnene domnievať, že alternatívne opatrenia, o ktorých uvažovala Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Cyperská republika a Poľská republika, by nemohli dospieť k rovnakému výsledku ako ustanovenia článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057.

– *O primeranosti článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057*

1351 Pokiaľ ide v treťom rade o primeranosť kritérií stanovených v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, treba na úvod pripomenúť význam, ktorý má podľa preambuly Zmluvy o FEÚ „základný cieľ“ neustáleho zlepšovania životných a pracovných podmienok, ktorý je normotvorca Únie povinný podľa článkov 9 a 90 ZFEÚ v plnej miere zobrať do úvahy pri výkone svojich právomocí v oblasti spoločnej dopravnej politiky. Tento normotvorca sa predovšetkým v tejto súvislosti musí usilovať zabezpečiť podľa článku 151 prvého odseku ZFEÚ najmä podporu vysokej úrovne zamestnanosti, zlepšenie životných a pracovných podmienok, záruku primeranej sociálnej ochrany, ako aj vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia.

1352 Ako pritom v podstate vyplýva z bodu 1341 tohto rozsudku, posilnenie sociálnej ochrany niektorých kategórií pracovníkov normotvorcom Únie, v tomto prípade prostredníctvom povinnosti uplatňovať pravidlá upravujúce vysielanie na vodičov vykonávajúcich určité druhy dopravných operácií, vyplývajúcej z ustanovení článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, môže spôsobiť určité dodatočné náklady zamestnávateľom, ktorí musia zabezpečiť jej dodržiavanie.

Skutočnosť, že povinnosť uložená normotvorcom Únie môže znamenať určité náklady pre dopravné podniky, ktorým je uložená, však sama osebe nepredstavuje porušenie zásady proporcionality, pokiaľ tieto náklady nie sú zjavne neprimerané sledovanému cieľu.

1353 Po prvé, pokiaľ ide o údajné negatívne účinky na dopravné podniky vo všeobecnosti vyplývajúce z článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, treba pripomenúť, že ako vyplýva z bodov 1311 až 1331 tohto rozsudku, kritériá pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania upravené v týchto ustanoveniach majú rovnakú logiku ako kritériá, ktoré sa uplatňovali pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice a že rozdiely, ktoré môžu existovať medzi uvedenými kritériami sú čiastočne spôsobené tým, že uvedená smernica v súčasnosti stanovuje v prospech dopravcov jasné výnimky z týchto pravidiel, ktoré neboli špecificky upravené právnym rámcom, ktorý sa uplatňoval predtým.

1354 Konkrétne článok 1 ods. 3 tretí až piaty pododsek a článok 1 ods. 4 tretí a štvrtý pododsek smernice 2020/1057 upravuje možnosť vodiča vykonávajúceho bilaterálnu dopravnú operáciu vykonať navyše niekoľko dodatočných činností nakládky a/alebo vykládky tovaru, ako aj vyzdvihnutia a/alebo vyloženia cestujúcich v členských štátoch alebo tretích krajinách, cez ktoré prechádza, za podmienok stanovených v týchto ustanoveniach, bez toho, aby sa uplatňovali pravidlá upravujúce vysielanie, a teda pracovné podmienky a podmienky zamestnávania zaručené v hostiteľskom členskom štáte. Táto možnosť teda flexibilným prístupom, na ktorom je založená, pomáha zabezpečiť, ako vyplýva z odôvodnenia 10 tejto smernice, práve to, že uplatňovanie týchto pravidiel na prepravu medzi tretími krajinami neobmedzuje slobodu poskytovať služby cezhraničnej cestnej dopravy nad rámec toho, čo je nevyhnutné. Prijatím jasného pravidla, ktoré umožňuje výnimku stanovenú pre bilaterálne dopravné operácie rozšíriť v prospech dopravcov najviac na dve dodatočné činnosti, tak normotvorca Únie zabezpečil, že na prepravy medzi tretími krajinami, ktoré majú úzke prepojenie s bilaterálnou dopravnou operáciou, sa nevzťahujú pravidlá upravujúce vysielanie.

1355 Z toho vyplýva, že údajné vyššie náklady vyplývajúce pre dopravcov z napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 nie sú v žiadnom prípade takého rozsahu, aby ich bolo možné považovať za zjavne presahujúce výhody, ktoré vyplývajú z týchto ustanovení v podobe jednak zníženia záťaže vyplývajúceho z existencie jednotného a jasnejšieho právneho rámca a jednak zvýšenia sociálnej ochrany zaručenej vodičom v kombinácii so zdravšou hospodárskou súťažou na trhu.

1356 Ako vyplýva z bodov 1334 až 1338 tohto rozsudku, keďže údajná neistota týkajúca sa výkladu napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057, ako ani existencia praktických problémov pri ich vykonávaní neboli preukázané, nie sú prípadné negatívne účinky, ktoré uvedené ustanovenia spôsobujú dopravcom vo všeobecnosti, zjavne neprimerané sledovaným cieľom.

1357 Po druhé, pokiaľ ide o argumentáciu, podľa ktorej uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravy medzi tretími krajinami a na kabotáž môže mať väčší vplyv na členské štáty nachádzajúce sa na „okraji Únie“, v ktorých podniky vykonávajú hlavne tieto druhy dopravných operácií, z úvah vysvetlených v bodoch 1318 ž 1329 tohto rozsudku vyplýva, že tieto pravidlá sa na kabotáž už uplatňovali a že napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057 majú iba obmedzený účinok na prepravu medzi tretími krajinami. Navyše treba odkázať na judikatúru pripomenutú v bodoch 247 a 332 tohto rozsudku týkajúcu sa zásady rovnosti zaobchádzania s členskými štátmi.

1358 Okrem toho, hoci je pravda, že hospodárska súťaž na základe nákladov patrí k hybným silám, ktoré sú základom vnútorného trhu, nič to nemení na tom, že smernica 2020/1057 nemá za cieľ, a dokonca ani za následok, vylúčenie hospodárskej súťaže založenej na nákladoch, ale má zabezpečiť slobodné poskytovanie dopravných služieb na spravodlivom základe, teda v rámci hospodárskej súťaže, ktorá nezávisí od neprimeraných rozdielov v pracovných podmienkach a podmienkach zamestnávania, ktoré sa v tom istom členskom štáte uplatňujú na dopravné podniky z rôznych členských štátov, pričom zároveň ponúka väčšiu ochranu vyslaným vodičom.

1359 Navyše, ako bolo pripomenuté v bodoch 266 a 573 tohto rozsudku, normotvorcovi Únie nemožno odňať možnosť prispôsobiť legislatívny akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené v preambule, v článku 9 a v článku 151 prvom odseku ZFEÚ, najmä zlepšenie pracovných podmienok a záruku primeranej sociálnej ochrany.

1360 Predovšetkým v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 267 tohto rozsudku, vzhľadom na významné zmeny vnútorného trhu v odvetví cestnej dopravy bol normotvorca Únie oprávnený prispôsobiť smernicu 96/71, aby obnovil rovnováhu prítomných záujmov s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu vodičov zmenou podmienok, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb, a zaručiť spravodlivú hospodársku súťaž. V tejto súvislosti už Súdny dvor konkrétne uviedol, že potreba prispôsobiť rovnováhu, na ktorej sa zakladala táto smernica, aby sa za meniacich okolností čo najlepšie dosiahol cieľ spočívajúci v spravodlivejšej hospodárskej súťaži, vyplývala okrem iného zo štrukturálnych rozdielov v mzdových pravidlách a iných pracovných podmienkach a podmienkach zamestnávania uplatňujúcich sa v členských štátoch (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 63).

1361 Ako vyplýva z odôvodnení 1, 3 a 7 smernice 2020/1057, v tomto prípade chcel teda normotvorca Únie zmenou právnej úpravy Únie týkajúcej sa uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na vodičov v odvetví cestnej dopravy práve dosiahnuť novú rovnováhu medzi slobodným poskytovaním služieb, voľným pohybom tovaru, zlepšením sociálnych a pracovných podmienok vodičov, ako aj zárukou spravodlivejšej hospodárskej súťaže na trhu medzi dopravnými podnikmi.

1362 Tento normotvorca sa totiž mohol pri výkone širokej miery voľnej úvahy, ktorú má v tejto súvislosti, oprávnene domnievať, že vodiči poskytujúci dopravné služby, ktoré majú prepojenie s územím hostiteľského členského štátu, by mali byť schopní využívať rovnaké pracovné podmienky a podmienky zamestnávania ako vodiči zamestnaní dopravnými podnikmi usadenými v uvedenom štáte.

1363 V dôsledku toho, negatívne účinky, ktoré by vyplývali pre určité členské štáty, pre dopravné podniky, ktoré sú v nich usadené a pre vodičov, ktorých zamestnávajú, z uplatňovania pravidiel vysielania na prepravu medzi tretími krajinami tak, ako tieto pravidlá vyplývajú z článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057, vykladaného s prihliadnutím na jej odôvodnenie 13, aj keby boli preukázané, nie sú v žiadnom prípade zjavne neprimerané sledovaným cieľom.

1364 Po tretie, pokiaľ ide o argumentáciu, ktorú uvádza Bulharská republika a Cyperská republika, podľa ktorej existuje riziko, že rozlišovanie zavedené medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami naruší hospodársku súťaž, pretože smernica 2020/1057 neukladá žiadnu povinnosť dopravcom z krajín, ktoré nie sú členmi Únie a nevzťahuje sa na ich, treba uviesť, že ako to tvrdila Rada počas písomnej časti konania a na pojednávaní, dopravné

podniky usadené v tretích krajinách nemajú rovnaký prístup na vnútorný trh, takže ich situácia nie je porovnateľná so situáciou dopravných podnikov usadených v Únii (pozri analogicky rozsudok zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, C-248/95 a C-249/95, EU:C:1997:377, bod 64).

1365 Navyše, ako vyplýva z článku 1 ods. 10 smernice 2020/1057 a článku 1 ods. 4 smernice 96/71, na ktorý odkazuje odôvodnenie 15 prvej z týchto smerníc, s dopravnými podnikmi usadenými v tretích krajinách nemožno zaobchádzať priaznivejšie ako s dopravnými podnikmi usadenými v Únii, a to ani pokiaľ ide o špecifické pravidlá týkajúce sa vysielania upravené v smernici 2020/1057.

1366 Po štvrté tvrdenia o údajných negatívnych účinkoch na životné prostredie vyplývajúcich z napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 sa prekrývajú s argumentáciu, ktorú Poľská republika uvádza v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu, takže budú preskúmané v tomto kontexte.

1367 Ustanovenia článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 preto nespôsobujú ťažkosti, ktoré by boli zjavne neprimerané cieľom, ktoré sledujú.

1368 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné druhý a tretí žalobný dôvod Litovskej republiky, prvý žalobný dôvod Bulharskej republiky, prvý žalobný dôvod Rumunska, prvý žalobný dôvod Cyperskej republiky, prvý žalobný dôvod Maďarska uvádzaný subsidiárne a prvý žalobný dôvod Poľskej republiky.

d) O porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

1369 Bulharská republika a Cyperská republika v rámci tretích žalobných dôvodov svojich žalôb tvrdia, že prijatím smernice 2020/1057 normotvorca Únie porušil článok 91 ods. 1 ZFEÚ.

1370 Podľa týchto členských štátov tento článok 91 ods. 1, ktorý je právnym základom tejto smernice, vyžadoval od tohto normotvorcu, aby rozhodol v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s EHSV a s VR. Rozlišovanie medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania sa nenachádzalo v návrhu smernice „o vysielaní“, takže ho tieto výbory nemohli preskúmať pred vydaním svojich stanovísk. Tým, že sa uvedený normotvorca neskôr neporadil s týmito výbormi o zásadnom pozmeňujúcom návrhu predloženom k tomuto návrhu, porušil uvedený článok 91 ods. 1.

1371 Bulharská republika a Cyperská republika podotýkajú, že Súdny dvor rozhodoval o povinnosti konzultácie v rámci legislatívneho postupu v čase, keď Parlament nebol spolunormotvorcom, ale mal, rovnako ako EHSV a VR dnes, poradnú úlohu. Rozhodol, že požiadavka konzultovať s Parlamentom zahŕňa požiadavku novej konzultácie vždy, keď sa napokon prijatý text, posudzovaný ako celok, v samotnej svojej podstate odchyľuje od textu, ku ktorému už bol Parlament konzultovaný (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 1992, Parlament/Rada, C-65/90, EU:C:1992:325, bod 16.).

1372 Pretože túto poradnú úlohu má podľa článku 91 ods. 1 ZFEÚ v súčasnosti EHSV a VR, judikatúra uvedená v predchádzajúcom bode sa analogicky uplatňuje na povinnosť porady s týmito dvomi výbormi. V dôsledku toho mala byť v tomto prípade znovu uskutočnená porada s týmito dvomi

výbormi týkajúca sa zásadného pozmeňujúceho návrhu spočívajúceho v zavedení rozlišovania medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania.

1373 Nie je správne tvrdiť, ako to robí Parlament, že neexistuje žiadny predchádzajúci prípad druhej porady s týmito výbormi v rámci legislatívneho postupu. Napríklad počas legislatívneho postupu k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o hodnotení zdravotníckych technológií a zmene smernice 2011/24/EÚ [COM(2018) 51 final] bolo do právneho základu dotknutého aktu doplnené ďalšie ustanovenie, čo viedlo normotvorcu Únie k rozhodnutiu uskutočniť druhú poradu s EHSV.

1374 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1375 Bulharská republika a Cyperská republika uvádzajú v rámci nerešpektovania článku 91 ods. 1 ZFEÚ normotvorcom Únie počas prijatia smernice 2020/1057 rovnaké tvrdenia, aké uviedol prvý z týchto členských štátov na účely napadnutia zákonnosti článku 2 bodu 4 písm. a) nariadenia 2020/1055 (vec C-545/20). Z dôvodov uvedených v bodoch 898 až 909 tohto rozsudku teda týmto tvrdeniam nemožno vyhovieť, pretože z tohto článku 91 ods. 1 nevyplýva požiadavka novej porady s EHSV a VR v prípade zmeny návrhu, ku ktorému sa už uskutočnila porada s týmito výbormi.

1376 V dôsledku toho treba zamietnuť tretie žalobné dôvody Bulharskej republiky a Cyperskej republiky ako nedôvodné.

e) O porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článku 91 ods. 2 a článku 94 ZFEÚ

1) Argumentácia účastníkov konania

1377 Bulharská republika a Cyperská republika v rámci štvrtých žalobných dôvodov svojich žalôb tvrdia, že článok 1 smernice 2020/1057 nerešpektuje článok 90 ZFEÚ, vykladaný v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, článok 91 ods. 2 a článok 94 ZFEÚ. Poľská republika zase v rámci svojho druhého a tretieho žalobného dôvodu tvrdí, že tento článok 1 porušuje článok 91 ods. 2 a článok 94 ZFEÚ. Napokon Rumunsko neuvádza v tejto súvislosti žiadny samostatný žalobný dôvod, ale na porušenie týchto dvoch ustanovení Zmluvy o FEÚ sa odvoláva v rámci svojho druhého žalobného dôvodu založeného na porušení zásady zákazu diskriminácie, pričom uvádza tvrdenia uvedené v bode 1194 tohto rozsudku.

1378 Bulharská republika a Cyperská republika vytýkajú normotvorcovi Únie porušenie uvedených ustanovení primárneho práva vzhľadom na škodlivé účinky vyplývajúce z rozlišovania zavedeného v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057, vykladanom v spojení s jej odôvodnením 13, na životnú úroveň a na zamestnanosť v Bulharsku a na Cypre, a vo všeobecnosti v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ako aj na hospodársku situáciu dopravcov usadených v týchto členských štátoch. Uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania má totiž za následok, že preprava medzi tretími krajinami je pre tieto podniky nerealizovateľná. Z toho vyplýva aj

negatívny vplyv na životné prostredie, ako aj nárast dopravných zápch. Nebolo však vykonané žiadne posúdenie vplyvu tohto rozlišovania a nekonala sa žiadna porada na túto tému s EHSV alebo s VR.

1379 Poľská republika tvrdí, že normotvorca Únie prijatím arbitrárneho kritéria pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na dopravné operácie nerešpektoval článok 91 ods. 2 a článok 94 ZFEÚ, pretože nezohľadnil skutočnosť, že toto kritérium môže závažne ovplyvniť životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch, prevádzku dopravných zariadení, ako aj hospodársku situáciu dopravcov. Tento členský štát nesúhlasí s výkladom týchto ustanovení, ktorý navrhol Parlament a Rada. Skutočnosť, že normotvorca Únie má širokú mieru voľnej úvahy totiž neznamená, že jeho povinnosť zohľadniť niektoré účinky sa obmedzuje na to, že ich zoberie na vedomie.

1380 Pokiaľ ide v prvom rade o porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ, počas prijatia napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 nebol zohľadnený vplyv, ktorý bude mať zvýšenie počtu jázd naprázdno vozidlami, ktoré by inak vykonávali prepravu medzi tretími krajinami alebo kabotáž. Ekonomickým odôvodnením používania vozidiel na prepravu medzi tretími krajinami je okrem toho to, že dopravcovia môžu s prihliadnutím na geografické hľadisko flexibilne reagovať na vývoj potrieb v oblasti dopravy, aby minimalizovali počet jázd naprázdno a vyhli sa zbytočnému čakaniu na objednávku prepravy tovaru do členského štátu usadenia. Kabotáž má z hľadiska efektivity podobné výhody.

1381 Uplatňovanie ustanovení nariadení 2020/1054 a 2020/1055 núti podniky usadené v Poľsku prejazdiť minimálne 1 221 120 000 km ročne navyše. Zmeny vyplývajúce z týchto nariadení, ako aj dodatočné obmedzenia vyplývajúce z napadnutých ustanovení smernice 2020/1057, majú významný vplyv na životnú úroveň a na zamestnanosť v určitých regiónoch, ako aj na dopravné zariadenia.

1382 Okrem toho, obmedzenia pri výkone prepravy medzi tretími krajinami a kabotáže, spôsobené napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057, môžu viesť dokonca k tomu, že sa dopravcovia stiahnu z trhu, pretože nebudú schopní vykonávať činnosť zo ziskom v rámci modelu dopravných služieb, ktorý predpokladá menej výkonné dopravné operácie. Tieto dôsledky pocítia zvlášť dopravcovia usadení v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie, ktorých činnosť je založená hlavne na preprave medzi tretími krajinami a kabotáži.

1383 Posúdenie vplyvu – sociálna časť sa obmedzuje na povrchné vyhodnotenie vplyvu týchto ustanovení na úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a v každom prípade sa týka použitia časového kritéria na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania, ktoré je odlišné od kritéria napokon prijatého v smernici 2020/1057 a nemá rovnaké účinky na trhy členských štátov nachádzajúcich sa na okraji Únie. Navyše v posúdení vplyvu bola skonštatovaná skutočnosť, že 90 % dopravných podnikov zamestnáva menej ako desať osôb bez toho, aby bola zohľadnená na účely vyhodnotenia vplyvu uvedených ustanovení na úroveň zamestnanosti. Uvedené posúdenie vplyvu upozornilo aj na vplyv na zhoršenie dopravnej infraštruktúry v Únii, pričom však tento vplyv nebol vyhodnotený.

1384 Nárast cestnej premávky má negatívne dôsledky aj na životnú úroveň v oblastiach nachádzajúcich sa v blízkosti hlavných dopravných uzlov. V tejto súvislosti je vhodné upozorniť predovšetkým na riziko, ktoré vykonané zmeny predstavujú pre bezpečnosť cestnej premávky.

1385 Ako vyplýva z analýzy, ktorú urobila Poľská republika, legislatívne zmeny týkajúce sa cestnej dopravy povedú v členských štátoch v priemere k 19 % nárastu rizikového správania vodičov súvisiaceho s možnosťou porušiť právnu úpravu a tak sa prispôsobiť novým povinnostiam v oblasti vysielania alebo ich obísť, čo navyše zvýši počet smrteľných nehôd s účasťou určitých typov vozidiel.

1386 Pokiaľ ide v druhom rade o porušenie článku 94 ZFEÚ, posúdenie vplyvu – sociálna časť nezohľadnilo hospodársku situáciu dopravcov usadených v členských štátoch nachádzajúcich sa na okraji Únie s nižšou úrovňou hospodárskeho rozvoja, ktorých činnosť v oblasti medzinárodnej cestnej dopravy sa vo väčšej miere zameriava na prepravu medzi tretími krajinami a kabotáž. Dodatočné náklady vznikajúce týmto dopravcom, ktoré vyplývajú z uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania, znevýhodňujú týchto dopravcov v porovnaní s konkurenčnými podnikmi nachádzajúcimi sa bližšie k centru Únie.

1387 Prijatie napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 počas obdobia vážneho narušenia hospodárstva spôsobeného pandémiou COVID-19 tiež preukazuje, že nebola zohľadnená hospodárska situácia dopravcov. Hospodárske účinky tejto pandémie boli zvlášť citeľné v odvetví dopravy, ktoré bolo vystavené nielen poklesu dopytu v medzinárodnom obchode, ale aj obmedzeniam pri prekračovaní vnútorných hraníc, ktoré zaviedli rôzne členské štáty. Tieto účinky už existovali počas prípravných prác na smernici 2020/1057.

1388 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1389 V prvom rade, pokiaľ ide o argumentáciu Bulharskej republiky a Cyperskej republiky založenú na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, tým, že normotvorca Únie nezohľadnil cieľ Zmlúv, ktorým je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany a zlepšovanie kvality životného prostredia, táto argumentácia sa prekrýva s argumentáciou, ktorú uvádza Poľská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu založeného na porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty. Bude teda preskúmaná v kontexte tohto žalobného dôvodu.

1390 V druhom rade, pokiaľ ide o argumentáciu založenú na údajnom porušení článku 94 ZFEÚ, stačí uviesť, že toto ustanovenie, ktoré ukladá normotvorcovi Únie povinnosť prihliadať na hospodársku situáciu dopravcov pri prijímaní opatrenia „v oblasti cien a podmienok dopravy“, je v tomto prípade irelevantné, keďže, ako bolo uvedené v bode 1231 tohto rozsudku, článok 1 smernice 2020/1057 neupravuje ceny, ani podmienky prepravy tovaru alebo cestujúcich, ale určuje kritériá pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy.

1391 V treťom rade, pokiaľ ide o argumentáciu založenú na porušení článku 91 ods. 2 ZFEÚ, treba pripomenúť, že podľa tohto ustanovenia musí normotvorca Únie pri prijímaní opatrení uvedených v odseku 1 tohto článku, ktoré majú vykonávať spoločnú dopravnú politiku berúc do úvahy jej špecifické črty, „zohľadniť“ prípady, v ktorých by uplatňovanie týchto opatrení mohlo „závažne“ ovplyvniť životnú úroveň a úroveň zamestnanosti v určitých regiónoch a prevádzku dopravných zariadení.

1392 V tejto súvislosti, keďže smernicu 2020/1057 prijal normotvorca Únie na základe článku 91 ods. 1 ZFEÚ, pričom tento právny základ nebol spochybnený v prejedávaných žalobách, prináležalo mu, aby pri navrhovaní kritérií pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania upravených v článku 1 ods. 3 až 7 tejto smernice, zohľadnil požiadavky vyplývajúce z článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

1393 Ako však v podstate vyplýva z bodov 393 až 396 tohto rozsudku, článok 91 ods. 2 ZFEÚ nebráni tomu, aby normotvorca Únie so zreteľom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorou disponuje pri definovaní spoločnej dopravnej politiky, prijal záväzné opatrenia, ktoré môžu ovplyvniť životnú úroveň a zamestnanosť, ako aj prevádzku dopravných zariadení v niektorých členských štátoch viac ako v iných, pokiaľ tento normotvorca zohľadní závažné škodlivé účinky na tieto parametre v rámci širšieho zváženia rôznych cieľov a záujmov, o ktoré ide.

1394 Pokiaľ ide o prejednávané žaloby, treba poznamenať, že argumentácia, ktorú uvádza Bulharská republika, Cyperská republika a Poľská republika, sa zakladá na predpoklade, že normotvorca Únie v rozpore s článkom 91 ods. 2 ZFEÚ nezohľadnil vplyvy smernice 2020/1057, a konkrétne to, že uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania upravených v článku 1 tejto smernice spôsobí nerealizovateľnosť prepravy medzi tretími krajinami a kabotáže.

1395 Súdny dvor však už rozhodol, že smernica 96/71 sa v znení, ktoré sa uplatňovalo pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057, vzťahovala v zásade na každé cezhraničné poskytovanie služieb zahŕňajúce vyslanie pracovníkov, a to aj v odvetví cestnej dopravy, a navyše spresnil, že vodiča vykonávajúceho kabotáž treba v zásade považovať za vyslaného v zmysle článku 2 ods. 1 smernice 96/71 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-815/18, EU:C:2020:976, body 33, 49, 62, 63 a 65).

1396 Je pravda, ako bolo uvedené v bode 1320 tohto rozsudku, že hoci má uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami, ktoré vyplýva zo smernice 2020/1057, rovnakú logiku ako to, ktoré vyplývalo zo smernice 96/71 tak, ako ju vyložil Súdny dvor, nie je úplne rovnaké.

1397 Z dôkazov predložených Súdnemu dvoru v konaniach o prejednávaných žalobách však nie je zrejmé, že by prípadné vyššie náklady spôsobené uplatňovaním pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami, ktoré vyplýva z článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057, vykladaného v spojení s jej odôvodnením 13, mohli „závažne“ ovplyvniť životnú úroveň a zamestnanosť v určitých regiónoch v zmysle článku 91 ods. 2 ZFEÚ, a to dokonca ani vtedy, ak sú zohľadňované v súhrne. Akýkoľvek vplyv na tieto parametre totiž nestačí na preukázanie, že bola dosiahnutá hranica vyžadovaná na preukázanie porušenia tohto ustanovenia.

1398 Okrem toho v rámci posúdenia vplyvov vyplývajúcich z prijatia napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 bol normotvorca Únie povinný zosúladiť rôzne dotknuté záujmy, aby dosiahol legitímne ciele, ktoré sledoval. Ako teda už bolo uvedené v bode 395 tohto rozsudku, samotná skutočnosť, že tento normotvorca mal zohľadniť životnú úroveň, ako aj zamestnanosť v určitých regiónoch, a teda hospodárske záujmy dopravných podnikov, nebránila tomu, aby tieto podniky boli predmetom záväzných opatrení, ktoré im spôsobia určité náklady.

1399 Obdobne, aj keby niektorí dopravcovia boli nútení opustiť trh z dôvodu uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami a na kabotáž, vyplývajúceho z článku 1 smernice 2020/1057, s rizikom straty zamestnania pre niektorých vodičov, ako to tvrdia Bulharská republika, Cyperská republika a Poľská republika, takéto negatívne účinky treba

vnímať jednak spolu s väčšou sociálnou ochranou zaručenou mnohým vodičom, ktorí zostanú zamestnaní v odvetví cestnej dopravy a jednak spolu s okolnosťou, že slobodné poskytovanie služieb na trhu sa v súčasnosti zakladá na spravodlivejšej hospodárskej súťaži medzi dopravnými podnikmi.

1400 Treba ešte zdôrazniť, že ako to v podstate tvrdí Rada, článok 91 ods. 2 ZFEÚ nemožno vykladať tak, že ukladá normotvorcovi Únie povinnosť chrániť existujúce podiely niektorých dopravcov na trhu s rizikom, že by nemohol prispôsobiť právny rámec zmenám na trhu, aby na ňom zabezpečil spravodlivú hospodársku súťaž.

1401 Tvrdenia Poľskej republiky týkajúce sa nárastu rizikového správania a smrteľných nehôd, ktorý bude podľa jej názoru vyplývať z vykonávania napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057, nie sú podložené spoľahlivými a zhodujúcimi sa dôkazmi. Majú teda špekulatívnu povahu, takže neumožňujú preukázať porušenie požiadaviek vyplývajúcich z článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

1402 Poľská republika uvádza aj negatívne účinky na prevádzku dopravných zariadení vyplývajúce z dodatočných jázd spôsobených napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057. Tento členský štát však neposkytuje dostatočné dôkazy na podloženie svojho tvrdenia, že tieto ustanovenia budú mať za následok, ako to tvrdí, „nárast počtu dodatočných najazdených kilometrov“. Podobná argumentácia týkajúca sa dodatočných kilometrov spôsobených vykonávaním nariadení 2020/1054 a 2020/1055 bola navyše preskúmaná a zamietnutá v rámci žalôb podaných proti týmto nariadeniam.

1403 Ostatné tvrdenia uvádzané v rámci prejednávaných žalobných dôvodov, ktoré sú navyše všeobecné a nedostatočne podložené, sa z veľkej časti zhodujú s tvrdeniami uvádzanými v rámci žalobných dôvodov založených na porušení zásady proporcionality z dôvodu údajného nezohľadnenia účinkov pravidiel upravených v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, a na porušení článku 91 ods. 1 ZFEÚ z dôvodu neuskutočnenia novej porady s EHSV a VR. Tieto tvrdenia musia byť preto zamietnuté z rovnakých dôvodov, ako boli vysvetlené v bodoch 1311 až 1368, ako aj 1375 a 1376 tohto rozsudku.

1404 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné štvrté žalobné dôvody Bulharskej republiky a Cyperskej republiky, druhý a tretí žalobný dôvod Poľskej republiky, ako aj argumentáciu, ktorú uvádza Rumunsko v rámci svojho druhého žalobného dôvodu.

f) O porušení voľného pohybu tovaru a slobodného poskytovania služieb

1) Argumentácia účastníkov konania

1405 Bulharská republika a Cyperská republika v rámci piatych žalobných dôvodov svojich žalôb tvrdia, že prístup spočívajúci v rozlišovaní medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania predstavuje neodôvodnené obmedzenie tak voľného pohybu tovaru (prvé časti), ako aj slobodného poskytovania dopravných služieb (druhé časti).

1406 Po prvé, pokiaľ ide o voľný pohyb tovaru, uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami treba vzhľadom na nepriaznivé účinky, ktoré z neho vyplývajú, považovať za opatrenie, ktoré má rovnaké účinky ako množstevné obmedzenia v zmysle

článkov 34 a 35 ZFEÚ. Takéto opatrenie však nemôže byť odôvodnené podľa článku 36 ZFEÚ, pretože táto kategória operácií medzinárodnej dopravy nemá dostatočné prepojenie s dotknutým členským štátom a vytvára neprimerané administratívne obmedzenia brániace riadnemu fungovaniu vnútorného trhu.

1407 V tlačovej správe nazvanej „Komisia žiada Rakúsko, aby zabezpečilo, aby jeho právna úprava minimálnej mzdy nenáležite neobmedzovala vnútorný trh“ (IP/17/1053) táto inštitúcia spresňuje, že uplatňovanie vnútroštátnej právnej úpravy na všetky operácie medzinárodnej dopravy zahŕňajúce nakládku a/alebo vykládku na vnútroštátnom území predstavuje neprimerané obmedzenie najmä voľného pohybu tovaru a že uplatňovanie tohto opatrenia na operácie medzinárodnej dopravy, ktoré nemajú dostatočné prepojenie s dotknutým členským štátom, nie je odôvodnené, pretože je neprimerané.

1408 Po druhé, pokiaľ ide o slobodné poskytovanie dopravných služieb, uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami obmedzuje túto slobodu v rozpore s článkom 58 ods. 1 ZFEÚ vykladaným v spojení s článkom 91 ZFEÚ.

1409 V tejto súvislosti, ako vyplýva z bodov 64 a 65 rozsudku z 22. mája 1985, Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220), povinnosti uložené v článku 91 ods. 1 písm. a) a b) ZFEÚ zahŕňajú povinnosť zaviesť slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy a medzi požiadavkami vyplývajúcimi zo slobodného poskytovania týchto služieb sa nachádza vylúčenie akejkoľvek diskriminácie poskytovateľova uvedených služieb na základe jeho štátnej príslušnosti alebo okolnosti, že je usadený v členskom štáte, ktorý nie je členským štátom, v ktorom sa má služba poskytovať. Okrem toho normotvorca Únie nemá v tejto súvislosti diskrečnú právomoc, na ktorú sa môže odvolávať v iných oblastiach spoločnej dopravnej politiky.

1410 Rozlišovanie medzi bilaterálnymi dopravnými operáciami a prepravou medzi tretími krajinami na účely uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania znovu zavádza formu diskriminácie a predstavuje krok späť pri vytváraní spoločnej dopravnej politiky.

1411 Pre prípad, ak by sa Súdny dvor domnieval, že túto otázku upravuje aj článok 56 ZFEÚ, zakladá sa prejednávaný žalobný dôvod aj na tomto ustanovení.

1412 Parlament a Rada tvrdia, že tieto žalobné dôvody a tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

i) O voľnom pohybe tovaru

1413 Pokiaľ ide o prvé časti piatych žalobných dôvodov ich žalôb, založené na porušení voľného pohybu tovaru, Bulharská republika a Cyperská republika nijako nevysvetľujú, ako smernica 2020/1057 obmedzuje túto slobodu, ani v čom sa jej účinky rovnajú údajnému množstevnému obmedzeniu, na ktoré sa tieto členské štáty narážajú.

1414 Predovšetkým okrem pripomenutia článkov 34 až 36 ZFEÚ a judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa okolností, za ktorých možno takéto množstevné obmedzenie považovať za odôvodnené podľa článku 36 ZFEÚ, uvedené členské štáty iba odkazujú na tvrdenia uvádzané v rámci prvých žalobných dôvodov ich žalôb.

1415 Ako však v podstate vyplýva z bodov 1308 až 1368 tohto rozsudku, Bulharská republika a Cyperská republika nepreukázali, že uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na prepravu medzi tretími krajinami ide zjavne nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie legitímneho cieľa sledovaného napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057.

1416 V dôsledku toho sa bez akejkoľvek špecifickej argumentácie na podloženie prvých častí piatych žalobných dôvodov treba domnievať, že aj keby tieto ustanovenia bolo možné považovať za obmedzenie, na ktoré sa vzťahujú články 34 a 35 ZFEÚ, bolo by toto obmedzenie v každom prípade odôvodnené podľa článku 36 ZFEÚ z dôvodov, ktoré odôvodnili zamietnutie týchto prvých žalobných dôvodov.

1417 K ostatným tvrdeniam treba uviesť, že pokiaľ ide o tlačovú správu uvedenú v bode 1407 tohto rozsudku, ktorú Bulharská republika a Cyperská republika citujú bez vysvetlenia jej významu, stačí poznamenať, že takýto nezáväzný dokument nemôže zaväzovať Súdny dvor pri jeho výklade alebo posúdení platnosti smernice 2020/1057.

1418 V každom prípade, hoci Komisia v tejto tlačovej správe kritizuje prístup spočívajúci v uplatňovaní vnútroštátnej právnej úpravy hostiteľského členského štátu na každú medzinárodnú dopravu zahŕňajúcu nakládku a/alebo vykládku na území tohto štátu, napadnuté ustanovenia článku 1 ods. 3 smernice 2020/1057 vynímajú z tohto uplatňovania tak bilaterálne dopravné operácie, ako aj určité dodatočné činnosti nakládky a/alebo vykládky tovaru súvisiace s takýmito operáciami, a to práve preto, aby zabezpečili primeranosť akéhokoľvek prípadného obmedzenia voľného pohybu tovaru, ako aj slobodného poskytovania dopravných služieb, ktoré by vyplynulo z uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na vodičov v medzinárodnej cestnej doprave.

1419 V dôsledku toho treba prvé časti piatych žalobných dôvodov Bulharskej republiky a Cyperskej republiky zamietnuť ako nedôvodné.

ii) O slobodnom poskytovaní služieb

1420 Pokiaľ ide o druhé časti piatych žalobných dôvodov Bulharskej republiky a Cyperskej republiky, založené na porušení pravidiel Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa slobodného poskytovania služieb, treba zdôrazniť, že ako vyplýva z bodov 352 až 358 tohto rozsudku, slobodné poskytovanie služieb v oblasti dopravy nie je upravené článkom 56 ZFEÚ, ktorý sa týka slobodného poskytovania služieb vo všeobecnosti, ale osobitným ustanovením článku 58 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého „slobodu poskytovať služby v oblasti dopravy upravujú ustanovenia hlavy o doprave“, konkrétne hlavy VI tretej časti Zmluvy o FEÚ, ktorá zahŕňa články 90 až 100 ZFEÚ. Dopravné podniky tak majú právo na slobodné poskytovanie služieb výlučne v rozsahu, v akom im toto právo priznávajú opatrenia sekundárneho práva prijaté normotvorcom Únie na základe ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa spoločnej dopravnej politiky, predovšetkým článku 91 ods. 1 ZFEÚ.

1421 Práve to je cieľom smernice 2020/1057, prijatej normotvorcom Únie na základe tohto ustanovenia najmä preto, aby stanovil špecifické pravidlá vo vzťahu k smernici 96/71 a tak harmonizoval niektoré ustanovenia sociálnej právnej úpravy v oblasti cestnej dopravy.

1422 Pokiaľ ide o závery vyvodené z rozsudku z 22. mája 1985, Parlament/Rada (13/83, EU:C:1985:220, body 64 a 65), na ktoré sa odvolávajú Bulharská republika a Cyperská republika, treba pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 982 tohto rozsudku, je pravda, že Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ ide o zavedenie slobodného poskytovania služieb v oblasti dopravy, normotvorca Únie nemá diskrečnú právomoc, na ktorú sa môže odvolávať v iných oblastiach spoločnej dopravnej politiky.

Táto okolnosť však nespochybňuje, že keď normotvorca Únie vykonáva svoje právomoci v tomto ohľade, disponuje v tejto súvislosti, ako bolo pripomenuté v bodoch 242 až 247 tohto rozsudku, širokou mierou voľnej úvahy.

1423 V každom prípade, pokiaľ Bulharská republika a Cyperská republika vytýkajú normotvorcovi Únie, že tým, že stanovil, že pravidlá týkajúce sa vysielania sa uplatňujú na prepravu medzi tretími krajinami, nerešpektoval osobitné povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 91 ZFEÚ, pretože znovu zaviedol formu diskriminácie dopravcov na základe ich štátnej príslušnosti alebo miesta, kde sú usadení, prekrýva sa ich argumentácia s tou, ktorú uviedli v rámci druhých žalobných dôvodov svojich žalôb založených na porušení zásad rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie. Túto argumentáciu treba preto zamietnuť z rovnakých dôvodov, aké boli uvedené v bodoch 1213 až 1234 tohto rozsudku.

1424 Navyše, bez ohľadu na argumentáciu zamietnutú v predchádzajúcom bode, pokiaľ Bulharská republika a Cyperská republika vytýkajú normotvorcovi Únie, že urobil krok späť pri vytváraní spoločnej dopravnej politiky zaručujúcej slobodné poskytovanie služieb, je ich argumentácia neopodstatnená.

1425 Ako totiž vyplýva najmä z bodov 1210, 1223, 1308 a 1361 tohto rozsudku, článok 1 smernice 2020/1057 má práve naopak uľahčiť slobodné poskytovanie dopravných služieb tým, že špecifikuje okolnosti, za ktorých sa pravidlá týkajúce sa vysielania, upravené smernicou 96/71, uplatňujú na vodičov vykonávajúcich cestnú dopravu, vrátane vodičov vykonávajúcich prepravu medzi tretími krajinami, pričom zároveň zabezpečuje lepšiu rovnováhu medzi rôznymi dotknutými záujmami so zreteľom na vývoj trhu, čím rešpektuje povinnosti vyplývajúce z článku 91 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudok z 8. decembra 2020, Maďarsko/Parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1001, bod 48).

1426 Treba navyše pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 266 tohto rozsudku, keď už legislatívny akt koordinoval právne predpisy členských štátov v určitej oblasti činnosti Únie, normotvorcovi Únie nemožno odňať možnosť prispôsobiť tento akt akejkoľvek zmene okolností alebo akémukoľvek vývoju znalostí vzhľadom na jeho úlohu zabezpečiť ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou o FEÚ a zohľadniť prierezové ciele Únie zakotvené v článku 9 tejto Zmluvy, medzi ktoré patrí záruka primeranej sociálnej ochrany. Normotvorca Únie totiž v takejto situácii môže riadne splniť svoju úlohu zabezpečiť ochranu týchto všeobecných záujmov a týchto prierezových cieľov len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám alebo vývoju.

1427 Z toho vyplýva, že samotnú skutočnosť, že niektorí dopravcovia môžu mať vyššie náklady v dôsledku zlepšenia podmienok zamestnávania a zvýšenia sociálnej ochrany zaručenej niektorým vodičom napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057, nemožno považovať za krok späť pri vytváraní spoločnej dopravnej politiky, ktorý by predstavoval porušenie článku 91 ods. 2 ZFEÚ.

1428 V dôsledku toho treba zamietnuť ako nedôvodné druhé časti piatych žalobných dôvodov Bulharskej republiky a Cyperskej republiky, a teda tieto žalobné dôvody v celom rozsahu.

g) O porušení článku 11 ZFEÚ a článku 37 Charty

1) Argumentácia účastníkov konania

1429 Poľská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu tvrdí, že článok 11 ZFEÚ a článok 37 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že ukladajú inštitúciám Únie povinnosť zohľadniť požiadavky vyplývajúce z ochrany životného prostredia tak pri vymedzení a uskutočňovaní ostatných politík Únie, ako aj v rámci ostatných činností Únie. Cieľ ochrany životného prostredia, stanovený v článku 191 ZFEÚ, nemožno totiž zohľadniť a dosiahnuť iba opatreniami prijatými podľa článku 192 ZFEÚ v rámci odlišnej a samostatnej politiky. Zásada začlenenia umožňuje zosúladiť ciele a požiadavky ochrany životného prostredia s ostatnými záujmami a cieľmi sledovanými Úniou.

1430 Výklad, podľa ktorého sa článok 11 ZFEÚ týka oblastí práva Únie a nie konkrétnych opatrení, by neumožnil dosiahnuť cieľ tohto ustanovenia. Skutočnosť, že smernica 2020/1057 je súčasťou širšieho balíka, ktorý má znížiť znečisťujúce emisie v odvetví cestnej dopravy, nepreukazuje, že vplyv tejto smernice na životné prostredie, a predovšetkým na možnosť dosiahnuť environmentálne ciele stanovené v programových dokumentoch a aktoch prijatých Úniou v oblasti životného prostredia, bol náležite zohľadnený. Navyše sa nemožno ani domnievať, že raz stanovené ciele v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov sú nemenné, bez ohľadu na ďalšie emisie, ktoré v budúcnosti vzniknú v dôsledku plnenia povinností vyplývajúcich z novej právnej úpravy Únie.

1431 Poľská republika súhlasí s výkladom, ktorý podal generálny advokát Geelhoed v bodoch 59 a 60 svojich návrhov vo veci Rakúsko/Parlament a Rada (C-161/04, EU:C:2006:66), podľa ktorého v prípade, keď environmentálne záujmy zjavne neboli zohľadnené alebo keď boli úplne ignorované, môže článok 11 ZFEÚ slúžiť ako štandard pre preskúmanie platnosti právnej úpravy Únie. Ak sa preukáže, že konkrétne opatrenie, ktoré prijal normotvorca Únie, poškodzuje dosahovanie cieľov stanovených týmto normotvorcom v iných aktoch sekundárneho práva prijatých v oblasti životného prostredia, je tento normotvorca povinný zvážiť kolidujúce záujmy a v prípade potreby primeraným spôsobom zmeniť akty, ktoré sa uplatňujú v oblasti životného prostredia.

1432 V tomto prípade si normotvorca Únie nesplnil túto povinnosť, pretože nepreskúmal vplyv vykonávania napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 na požiadavky v oblasti životného prostredia. Tento normotvorca predovšetkým nezohľadnil skutočnosť, že vykonávanie týchto ustanovení bude mať na následok dodatočné jazdy na veľké vzdialenosti, vrátane jázd nákladných vozidiel naprázdno, z čoho vyplynú, ako to preukazujú údaje a štúdie uvedené v bode 416 tohto rozsudku, emisie CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie, ktoré sú príčinou mnohých zdravotných problémov.

1433 Zatiaľ čo totiž, ak by uvedené ustanovenia neexistovali, mohli by dotknuté vozidlá vykonávať prepravy medzi tretími krajinami a kabotáž, obmedzenie týchto dvoch druhov dopravných operácií bude mať za následok zvýšenie počtu bilaterálnych dopravných operácií, čo povedie k zvýšeniu počtu jázd naprázdno. Preprava medzi tretími krajinami je pritom užitočná v tom, že minimalizuje počet týchto jázd naprázdno, pretože zabraňuje čakaniu na objednávky prepravy tovaru do členského štátu usadenia a pomáha reagovať na dopyt po doprave, ktorý sa geograficky mení.

1434 Environmentálne účinky napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 treba preskúmať spolu s účinkami spôsobenými nariadeniami 2020/1054 a 2020/1055, ktoré sú rovnako súčasťou „Balíka mobility“ a ktoré tiež vyžadujú, aby nákladné vozidlá vykonávali dodatočné jazdy na veľké vzdialenosti, často naprázdno.

1435 Tento nárast emisií môže mať vzhľadom na svoj rozsah značný vplyv na dosahovanie environmentálnych cieľov stanovených v programových dokumentoch a aktoch prijatých Úniou v oblasti ochrany životného prostredia, uvedených v bodoch 417 až 419 tohto rozsudku, ako aj na dodržiavanie povinností, ktoré tieto akty ukladajú členským štátom. Žiadny z týchto napadnutých aktov tvoriacich „Balík mobility“ sa však nezaoberá týmito rizikami vplyvu. V posúdení vplyvu – sociálna časť Komisia konštatuje iba to, že neidentifikovala žiadny vplyv zvažovaných možností na životné prostredie, ale toto konštatovanie nie je ani podložené, ani vierohodné.

1436 Hoci niektoré členské štáty a Komisia zdôraznili nevyhnutnosť zohľadniť vplyv opatrení navrhovaných „Balíkom opatrení“ na nárast počtu jázd naprázdno a emisií CO_2, normotvorca Únie ignoroval tieto obavy. Vypracovanie dodatočných posúdení účinkov povinného návratu vozidiel do členského štátu usadenia každých osem týždňov a obmedzení, ktoré sa uplatňujú na kombinovanú dopravu do konca roku 2020, ktoré oznámila komisárka pre dopravu Vălean ová, nijako nekonvaliduje nesplnenie tejto povinnosti, ba dokonca potvrdzuje dôvodnosť prejednávaného žalobného dôvodu.

1437 Bulharská republika a Cyperská republika preberajú argumentáciu uvedenú v bodoch 1377 až 1378 tohto rozsudku, založenú na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, z dôvodu škodlivých účinkov na životné prostredie vyplývajúcich z rozlišovania medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnymi dopravnými operáciami zavedeného v článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057 vykladaného v spojení s jej odôvodnením 13.

1438 Parlament a Rada tvrdia, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

2) Posúdenie Súdnym dvorom

1439 Na úvod treba zamietnuť argumentáciu Bulharskej republiky a Cyperskej republiky založenú na porušení článku 90 ZFEÚ, vykladanom v spojení s článkom 3 ods. 3 ZEÚ, z dôvodov uvedených v bodoch 423, 424 a 934 tohto rozsudku.

1440 Za týchto okolností treba z dôvodov uvedených v bodoch 428 až 430 tohto rozsudku preskúmať iba to, či, ako to tvrdí Poľská republika, normotvorca Únie porušil požiadavky spojené s ochranou životného prostredia vyplývajúce z článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, keď prijal napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057.

1441 V tejto súvislosti treba poznamenať, že tvrdenia, ktoré uvádza Poľská republika v rámci svojho štvrtého žalobného dôvodu, sa takmer výlučne nevzťahujú na ustanovenia smernice 2020/1057, ale na ustanovenia iných aktov tvoriacich „Balík mobility“, predovšetkým na ustanovenia nariadenia 2020/1055. Podstatná časť štúdií a ďalších dôkazov, o ktoré sa Poľská republika opiera v tejto súvislosti, sa totiž týka povinnosti návratu vozidiel do operačného centra nachádzajúceho v členskom štáte usadenia dotknutého dopravného podniku každých osem týždňov, upravenej v článku 1 bode 3 tohto nariadenia v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009. Toto posledné uvedené ustanovenie je však predmetom odlišných žalobných dôvodov v rámci žalôb podaných proti nariadeniu 2020/1055 vo veciach C-542/20,

C-545/20, C-547/20, C-549/20 až C-552/20 a C-554/20. V rozsahu, v akom sa tvrdenia, ktoré uvádza Poľská republika, nevzťahujú na ustanovenia smernice 2020/1057, ich treba považovať za neúčinné.

1442 V rozsahu, v akom sa argumentácia Poľskej republiky, založená na porušení článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, vzťahuje konkrétne na ustanovenia smernice 2020/1057, však treba pripomenúť jednak to, že ako bolo uvedené v bode 436 tohto rozsudku, článok 11 ZFEÚ má prierezovú povahu, ktorá znamená, že normotvorca Únie musí začleniť požiadavky súvisiace s ochranou životného prostredia do politík a činností Únie, a najmä do spoločnej dopravnej politiky, ktorej súčasťou je smernica 2020/1057.

1443 Okrem toho preskúmanie zákonnosti, ktoré má Súdny dvor v tomto prípade vykonať so zreteľom na článok 11 ZFEÚ, vykladaný v spojení s článkom 37 Charty, sa týka aktu Únie, v ktorom je jej normotvorca povinný zabezpečiť, ako bolo zdôraznené najmä v bodoch 1210, 1223, 1308 a 1361 tohto rozsudku, rovnováhu medzi rôznymi prítomnými záujmami a cieľmi.

1444 Za týchto okolností treba pripomenúť, že aj keby napadnuté ustanovenia článku 1 smernice 2020/1057, posudzované samostatne, mali značné negatívne účinky na životné prostredie, pri určení, či treba konštatovať porušenie článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, je potrebné zohľadniť ďalšie kroky, ktoré normotvorca Únie podnikol na obmedzenie takýchto účinkov cestnej dopravy na životné prostredie a na dosiahnutie globálneho cieľa zníženia znečisťujúcich emisií.

1445 V tomto prípade Poľská republika vo svojej argumentácii založenej na porušení pravidiel práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia vychádza z predpokladu, že kritériá pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania definované napadnutými ustanoveniami článku 1 smernice 2020/1057 povedú k nepriaznivým účinkom na životné prostredie vzhľadom na nárast znečisťujúcich emisií vyplývajúci z uplatňovania týchto kritérií. Tento členský štát predovšetkým tvrdí, že uvedené ustanovenia budú mať za následok dodatočné jazdy na veľké vzdialenosti, často naprázdno, pretože dopravcovia nahradia kabotáž a prepravu medzi tretími krajinami, ktoré sú podľa neho priaznivejšie pre životné prostredie, bilaterálnymi dopravnými operáciami, aby využili úplnú výnimku z uvedených pravidiel, ktorá sa vzťahuje na tieto bilaterálne dopravné operácie.

1446 V tejto súvislosti treba pripomenúť po prvé, že ako je zrejmé najmä z bodov 1318, 1321 a 1395 tohto rozsudku, povinnosť v zásade uplatňovať pravidlá týkajúce sa vysielania na vodičov vykonávajúcich prepravu medzi tretími krajinami a kabotáž vyplývala už z právneho rámca, ktorý existoval pred nadobudnutím účinnosti smernice 2020/1057 tak, ako ho Súdny dvor vyložil v rozsudku z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976).

1447 V dôsledku toho veľká časť údajných negatívnych účinkov na životné prostredie, ktoré Poľská republika pripisuje pravidlám uvedeným v článku 1 smernice 2020/1057, aj keby boli preukázané, nevyplýva v skutočnosti z tejto smernice, ale z pravidiel Únie, ktoré sa uplatňovali pred nadobudnutím jej účinnosti.

1448 Po druhé a v každom prípade treba uviesť, že rôzne druhy dopravných operácií, ktoré uvádza Poľská republika, nie sú nevyhnutne zastupiteľné. Hoci totiž preprava medzi tretími krajinami a bilaterálna dopravná operácia môžu v zásade nahradiť jedna druhú, ako to zdôrazňuje Rada, kabotáž z povahy veci nemožno nahradiť bilaterálnou dopravnou operáciou.

1449 Okrem toho, ako v podstate vyplýva z bodu 358 tohto rozsudku, článok 49 ZFEÚ tak, ako je v odvetví dopravy vykonaný nariadením č. 1071/2009, zaručuje každému podniku právo trvalo sa usadiť, prípadne prostredníctvom založenia dcérskych spoločností, v členskom štáte podľa jeho výberu, aby optimálne organizoval svoje činnosti a pritom dodržal svoje povinnosti vyplývajúce z práva Únie. Dopravcovia, ktorí zamýšľajú systematicky alebo veľmi pravidelne vykonávať vnútroštátnu prepravu v inom členskom štáte, v ňom môžu založiť dcérsku spoločnosť alebo akúkoľvek inú stálu prevádzkareň, čo umožní vyhnúť sa návratom vozidiel na veľké vzdialenosti, ktoré podľa Poľskej republiky povedú k negatívnym účinkom na životné prostredie vzhľadom na nárast emisií CO_2 a látok znečisťujúcich ovzdušie.

1450 Článok 1 smernice 2020/1057 preto nemôže ako taký viesť k značným negatívnym účinkom na životné prostredie, pretože tým, že môže niektorých dopravcov motivovať, aby sa usadili bližšie k miestu skutočného dopytu po dopravných službách, než to bolo pred nadobudnutím jeho účinnosti, prispieva k tomu, aby medzi miestom usadenia poskytovateľa týchto služieb a miestom, kde sa tieto služby skutočne poskytujú, existovalo užšie prepojenie.

1451 Po tretie, ak sa dopravný podnik rozhodne zabezpečiť návrat prázdneho vozidla do členského štátu usadenia, aby bola dopravná operácia posúdená ako bilaterálna, ako to navrhuje Poľská republika, treba poznamenať, že takéto rozhodnutie v žiadnom prípade nepostačuje na to, aby bolo možné dotknutú dopravnú operáciu kvalifikovať ako bilaterálnu v zmysle článku 1 ods. 3 a 4 smernice 2020/1057, pretože tieto ustanovenia na takúto kvalifikáciu dopravnej operácie vyžadujú prepravu tovaru alebo cestujúcich z členského štátu usadenia alebo do tohto štátu.

1452 Okrem toho, ako vyplýva z bodu 377 tohto rozsudku, normotvorca Únie je naďalej oprávnený úpravou legislatívneho aktu s cieľom zvýšiť sociálnu ochranu dotknutých osôb zmeniť podmienky, za ktorých sa vykonáva slobodné poskytovanie služieb a zaručiť spravodlivú hospodársku súťaž. Podľa článku 58 ods. 1 ZFEÚ totiž stupeň liberalizácie neurčuje priamo článok 56 ZFEÚ, ale samotný normotvorca Únie pri uskutočňovaní spoločnej dopravnej politiky.

1453 K ostatným tvrdeniam treba uviesť, že tvrdenia Poľskej republiky týkajúce sa subjektov, ktoré budú nútené opustiť trh pre údajné vyššie náklady vyplývajúce z kritérií pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania definovaných v článku 1 smernice 2020/1057 tak, ako sa uplatňujú na prepravu medzi tretími krajinami a kabotáž, sú špekulatívne. Platí to tým skôr so zreteľom na úvahy vysvetlené v bodoch 1448 až 1450 tohto rozsudku. V každom prípade tento členský štát nepreukazuje, že takéto údajné odchody z trhu by mali značné negatívne účinky na životné prostredie.

1454 Po štvrté, ako tvrdí Rada, z argumentácie Poľskej republiky nevyplýva rozdiel medzi prepravou medzi tretími krajinami a bilaterálnou dopravnou operáciou, pokiaľ ide o efektivitu a vplyv na životné prostredie, keď majú tieto dopravné operácie viac alebo menej trvalým spôsobom uspokojiť dopyt po doprave v určitej časti Únie. Navyše, ako v podstate vyplýva z bodu 1354 tohto rozsudku, podľa článku 1 ods. 3 tretieho až piateho pododseku smernice 2020/1057, vykladaného s prihliadnutím na jej odôvodnenie 10, sa na určité dodatočné činnosti súvisiace s bilaterálnymi dopravnými operáciami vzťahuje rozšírenie výnimky z pravidiel týkajúcich sa vysielania stanovenej pre tieto bilaterálne operácie, a to práve preto, aby bol zohľadnený prípadný nárast efektivity vyplývajúci z takejto organizácie cestnej dopravy.

1455 Napokon v rozsahu, v akom Poľská republika tvrdí, že uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania na kombinovanú dopravu tak, ako je upravené v článku 1 ods. 6 smernice 2020/1057, odrádza od využívania tejto dopravy, ktorej priaznivý účinok na životné prostredie sa uznáva,

stačí pripomenúť úvahy vysvetlené v bodoch 1330, 1331 a 1340 tohto rozsudku, z ktorých vyplýva, že v porovnaní so systémom, ktorý sa uplatňoval pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice, má toto ustanovenie iba špecifikovať okolností, za ktorých môžu dopravcovia vykonávajúci kombinovanú dopravu využiť výnimku z uvedených pravidiel pre určité časti tejto dopravnej operácie. Nie je tak preukázané, že uvedené ustanovenie odrádza od tohto typu dopravy.

1456 V každom prípade, vzhľadom na povahu smernice 2020/1057, ktorá má dosiahnuť rovnováhu medzi rôznymi cieľmi, ktoré sleduje, pričom sama nie je súčasťou politiky Únie v oblasti ochrany životného prostredia, nemožno preukázať porušenie článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty, iba z dôvodu, že pri prijatí tohto aktu normotvorca Únie neuprednostnil všetky dopravné činnosti, ktoré možno považovať za priaznivé pre životné prostredie na úkor vyššej sociálnej ochrany pre vodičov.

1457 Keďže vzhľadom na uvedené neexistujú značné negatívne účinky na životné prostredie vyplývajúce z napadnutých ustanovení článku 1 smernice 2020/1057 týkajúcich sa prepravy medzi tretími krajinami, kombinovanej dopravy alebo kabotáže, treba zamietnuť tvrdenia Poľskej republiky založené na porušení článku 11 ZFEÚ, vykladaného v spojení s článkom 37 Charty.

1458 Za týchto okolností netreba na účely posúdenia, do akej miery normotvorca Únie zohľadnil globálny cieľ zníženia znečisťujúcich emisií v odvetví cestnej dopravy preskúmať ani tvrdenia tohto členského štátu založené na iných aktoch Únie, ktorých ciele v environmentálnej oblasti sú údajne ohrozené prijatím článku 1 smernice 2020/1057, ani rôzne opatrenia, ktoré prijal normotvorca Únie v odvetví cestnej dopravy, na ktoré sa odvoláva Parlament a Rada.

1459 V dôsledku toho treba štvrtý žalobný dôvod Poľskej republiky zamietnuť ako nedôvodný.

1460 Vzhľadom na všetky prechádzajúce úvahy musia byť žaloby, ktoré podali Litovská republika (vec C-541/20), Bulharská republika (vec C-544/20), Rumunsko (vec C-548/20) a Cyperská republika (vec C-550/20) zamietnuté v celom rozsahu. Obdobne žaloby, ktoré podali Maďarsko (vec C-551/20) a Poľská republika (vec C-555/20) musia byť zamietnuté v rozsahu, v akom sa v nich navrhuje zrušenie článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 alebo niektorých z týchto ustanovení.

4. O článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057

1461 Poľská republika uvádza na podloženie svojej žaloby, v ktorej navrhuje zrušenie článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057 v rozsahu, v akom toto ustanovenie stanovuje termín na prebratie tejto smernice na 2. februára 2022 (vec C-555/20), tri žalobné dôvody, ktoré možno preskúmať spoločne a z ktorých prvý je založený na porušení zásady právnej istoty, druhý na porušení zásady proporcionality a tretí na porušení článku 94 ZFEÚ.

a) Argumentácia účastníkov konania

1462 Pokiaľ ide v prvom rade o údajné porušenie zásady právnej istoty, Poľská republika pripomína, že táto zásada vyžaduje, aby právne pravidlá boli jasné, presné a ich účinky predvídateľné, aby sa dotknuté osoby mohli orientovať v situáciách a právnych vzťahoch, na ktoré sa vzťahuje právny poriadok Únie. Uvedená zásada sa uplatňuje zvlášť dôsledne vtedy, keď právna úprava, o ktorú ide, môže mať rovnako ako smernica 2020/1057 za následok finančné náklady.

1463 Napadnuté ustanovenia článku 1 tejto smernice však nespresňujú povinnosti dopravcov. Navyše spôsobujú výkladové problémy, ako aj praktické ťažkosti pri určení práva, ktoré sa uplatňuje na pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vodičov vykonávajúcich cestnú dopravu. Objasnenie musia poskytnúť vnútroštátne akty preberajúce tieto ustanovenia, ako aj interpretačné dokumenty a príručky Komisie, ak budú prijaté.

1464 Okrem toho vykonanie týchto ustanovení si vyžaduje zdĺhavé legislatívne práce na vnútroštátnej úrovni. V dôsledku toho je vypracovaniu a prijatiu vnútroštátnej právnej úpravy venovaná významná časť lehoty 18 mesiacov určenej na prebratie smernice 2020/1057. To citeľne skracuje čas, ktorý môžu mať k dispozícii dopravcovia, aby sa oboznámili s predmetom a rozsahom povinností, ktoré sú im uložené. Navyše vnútroštátna právna úprava definuje aj pracovné podmienky a podmienky zamestnávania a dopravcovia sú povinní oboznámiť sa s relevantnými pravidlami prijatými viac než jedným členským štátom. Napokon neexistencia povinnosti stanoviť konkrétne prechodné obdobie nemôže znamenať úplnú diskrečnú právomoc normotvorcu Únie v tejto súvislosti.

1465 Pokiaľ ide v druhom rade o údajné porušenie zásady proporcionality, Poľská republika tvrdí, že stanovenie skrátenej lehoty na prebratie v trvaní 18 mesiacov normotvorcom Únie nezodpovedá požiadavkám vyplývajúcim z tejto zásady.

1466 Normotvorca Únie neuviedol objektívne dôvody stanovenia tejto lehoty, hoci lehota prijatá v prípade aktov tejto povahy býva aspoň dva roky. Vzhľadom na osobitosť odvetvia cestnej dopravy, ktoré sa vyznačuje silnou mobilitou, a teda nevyhnutnosťou uplatňovať počas krátkeho referenčného obdobia pravidlá viacerých členských štátov, mal tento normotvorca zohľadniť skutočnosť, že dopravcovia sa budú musieť pripraviť aj na uplatňovanie požiadaviek vyplývajúcich z iných aktov tvoriacich „Balík mobility“.

1467 Normotvorca Únie nezohľadnil ani dominantné postavenie, ktoré majú na trhu cestnej dopravy MSP, ktorým prispôsobenie sa novej právnej úprave spôsobuje ťažkosti a špecifické náklady. Ďalšie ťažkosti okrem toho spôsobila pandémia COVID-19. Napokon na dopravcov, ktorí sa nedokážu prispôsobiť sa novým pravidlám v stanovenej lehote, sa vzťahujú sankcie, ktoré sú niekedy prísne.

1468 Pokiaľ ide o to, do akej miery bola prechádzajúca právna a skutková situácia dopravcov zmenená smernicou 2020/1057, otázka uplatňovania smernice 96/71 na cestnú dopravu je dlhodobo sporná. Z tohto dôvodu, ako vyplýva z odôvodnenia 4 smernice 2020/1057, existuje rad rozdielov medzi členskými štátmi vo výklade, uplatňovaní a vykonávaní ustanovení smernice 96/71. Rozsudok z 1. decembra 2020, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:976), odpovedal iba na niektoré otázky týkajúce sa podrobností výkonu medzinárodnej dopravy.

1469 Pokiaľ ide v treťom rade o údajné porušenie článku 94 ZFEÚ, Poľská republika tvrdí, že lehota na prebratie upravená v článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057 nezohľadňuje hospodársku situáciu dopravcov. V tejto súvislosti tento členský štát odkazuje aj na skutočnosť, že v odvetví prevládajú MSP, že dotknuté zmeny znamenajú značné náklady a že tieto zmeny boli zavedené počas obdobia hospodárskej krízy a narušeného fungovania dopravy spôsobených pandémiou COVID-19.

1470 Parlament a Rada tvrdia, že tieto tvrdenia nie sú dôvodné.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

1471 Na účely preskúmania prejednávaných žalobných dôvodov treba pripomenúť, že článok 9 ods. 1 smernice 2020/1057 v prvom pododseku stanovuje, že členské štáty prijmú a uverejnia opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou „do 2. februára 2022“ a v druhom pododseku dodáva, že tieto členské štáty tieto opatrenia uplatňujú od toho istého dňa.

1472 V prvom rade, pokiaľ ide o údajné porušenie zásady právnej istoty, treba uviesť, že Poľská republika vytýka normotvorcovi Únie nie to, že prijal nepresnú lehotu na prebratie, ale to, že stanovil lehotu na prebratie, ktorá je príliš krátka vzhľadom na neistotu sprevádzajúcu výklad pravidiel upravených v článku 1 smernice 2020/1057 a praktické problémy jej uplatňovania.

1473 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa článku 288 tretieho odseku ZFEÚ je smernica záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom. V dôsledku toho, ako zdôrazňuje Parlament, je výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, uvedený už v samotnom právnom akte Únie. Z toho vyplýva, že v tomto prípade mali dopravcovia možnosť prinajmenšom od 31. júla 2020, čo je dátum uverejnenia smernice 2020/1057 v *Úradnom vestníku Európskej únie*, oboznámiť sa so svojimi budúcimi povinnosťami vyplývajúcimi z tejto smernice.

1474 Okrem toho rozsah, v akom ustanovenia upravené v článku 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057, ukladajú dopravným podnikom nové povinnosti, je v každom prípade nevyhnutne obmedzený tým, že ako vyplýva z bodov 1178 až 1182 tohto rozsudku, úprava uplatňovania pravidiel týkajúcich sa vysielania na vodičov vyplývajúca z kritérií stanovených v týchto ustanoveniach je do určitej miery podobná úprave, ktorá existovala pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice.

1475 Pokiaľ Poľská republika uvádza výkladové problémy a praktické ťažkosti, ktoré spôsobuje určenie práva, ktoré sa uplatňuje na pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vodičov, treba uviesť po prvé, že na rozdiel od toho, čo naznačuje tento členský štát, vnútroštátne právo, ktoré sa uplatňuje v konkrétnom prípade, nezávisí od vnútroštátnych aktov preberajúcich smernicu, ale od samotných ustanovení článku 1 smernice 2020/1057, ktoré vymenúvajú jasne definované druhy dopravných operácií a spresňujú, na ktoré z nich sa uplatňujú pravidlá v oblasti vysielania, a teda vnútroštátne pravidlá hostiteľského členského štátu v oblasti pracovných podmienok a podmienok zamestnávania.

1476 Po druhé, ako vyplýva z odôvodnení 4, 8 a 9 smernice 2020/1057 a ako bolo v podstate uvedené v bode 1224 tohto rozsudku, práve vzhľadom na rad rozdielov, ktoré sa zistili medzi členskými štátmi pri výklade, uplatňovaní a vykonávaní ustanovení práva Únie, ktoré sa uplatňovali pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice, chcel normotvorca Únie prijať osobitnú právnu úpravu v odvetví cestnej dopravy, ktorá stanovuje kritériá umožňujúce určiť, v ktorých situáciách sa na vodičov musia vzťahovať pravidlá týkajúce sa dlhodobého vysielania upravené smernicou 96/71.

1477 V rozsahu, v akom Poľská republika tvrdí, že významná časť lehoty 18 mesiacov musí byť venovaná prijatiu vnútroštátnej právnej úpravy nevyhnutnej na prebratie smernice 2020/1057, vychádza tento členský štát z nesprávneho predpokladu, že povinnosti dopravcov v oblasti určenia práva, ktoré sa uplatňuje na pracovné podmienky a podmienky zamestnávania vodičov, vyplývajú z aktov preberajúcich smernicu, prijatých členskými štátmi, hoci, ako bolo uvedené v bode 1473 tohto rozsudku, tieto povinnosti vyplývajú z článku 1 tejto smernice. Z toho vyplýva, že skutočnosť, že vnútroštátny zákonodarca v Poľsku prípadne musel venovať viac alebo menej

významnú časť uvedenej lehoty prijatiu aktov preberajúcich smernicu potrebných v tejto súvislosti, nepreukazuje, že normotvorca Únie porušil svoje povinnosti vyplývajúce zo zásady právnej istoty.

1478 Poľská republika tiež tvrdí, že dopravcovia budú potrebovať čas, aby sa oboznámili s relevantnými pravidlami viacerých členských štátov a to najmä preto, že právo Únie neukladá iba povinnosť platiť minimálnu mzdu, ale navyše podľa smernice 2020/1057 aj povinnosť uplatňovať pracovné podmienky a podmienky zamestnávania hostiteľského členského štátu. V tejto súvislosti treba uviesť jednak to, že ako zdôrazňuje Rada, termín prebratia 2. februára 2022 bol stanovený, ako výslovne vyplýva z článku 9 ods. 1 druhého pododseku smernice 2020/1057, vykladaného v spojení s jej odôvodnením 43, ako pevný dátum, od ktorého sa majú uplatňovať vnútroštátne ustanovenia, aby sa až do uplynutia stanovenej lehoty na prebratie zabránilo vytváraniu nových prekážok rôznou implementáciou zo strany členských štátov. Bez ohľadu na časť osemnásťmesačnej lehoty na prebratie, ktorú členský štát venuje prebratiu smernice 2020/1057, teda členský štát nemohol v žiadnom prípade uložiť dopravným podnikom nové povinnosti vyplývajúce z tejto smernice pred 2. februárom 2022.

1479 Okrem toho, ako zdôrazňuje samotná Poľská republika, článok 3 ods. 3 smernice 2018/957 stanovil, že táto smernica sa uplatňuje na odvetvie cestnej dopravy odo dňa uplatňovania legislatívneho aktu, ktorým sa mení smernica 2006/22/ES, pokiaľ ide o požiadavky na presadzovanie a stanovenie osobitných pravidiel vo vzťahu k smernici 96/71/ES a smernici 2014/67/EÚ pre vysielanie vodičov v odvetví cestnej dopravy. V dôsledku toho, hoci je pravda, že podmienky stanovené smernicou 96/71, zmenenou smernicou 2018/957, sa začali uplatňovať odo dňa, keď mala byť prebratá smernica 2020/1057, nič to nemení na tom, že dopravné podniky boli informované už od prijatia smernice 2018/957, teda od 28. júna 2018, o tom, že normotvorca Únie uvažoval o *lex specialis* v odvetví cestnej dopravy a že zmeny vykonané smernicou 2020/1057 v smernici 96/71 nadobudnú účinnosť odo dňa uplatňovania tohto *lex specialis*.

1480 Poľská republika teda údajnými ťažkosťami pri výklade a uplatňovaní článku 1 smernice 2020/1057 nepreukazuje, že stanovením lehoty na prebratie tejto smernice na 18 mesiacov porušil normotvorca Únie zásadu právnej istoty.

1481 V druhom rade, pokiaľ ide o údajné porušenie zásady proporcionality, treba uviesť, že v bode 42 medziinštitucionálnej dohody, Parlament, Rada a Komisia zdôraznili v prípade riadneho legislatívneho postupu potrebu stanoviť čo najkratšiu lehotu na prebratie, ktorá vo všeobecnosti nepresahuje dva roky. Tento prístup zapadá do všeobecnejšieho cieľa, ktorým je zabezpečiť rýchle a správne uplatňovanie právnej úpravy Únie v členských štátoch.

1482 Okrem toho normotvorca Únie disponuje voľnou úvahou pri stanovení lehoty na prebratie smernice a na rozdiel od toho, čo naznačuje Poľská republika, nie je vôbec povinný špecifikovať dôvody stanovenia tejto lehoty vždy, keď je kratšia ako dva roky.

1483 Nemožno vyhovieť ani úplne všeobecnému tvrdeniu, že zohľadnenie povinností vyplývajúcich z ostatných aktov tvoriacich „Balík mobility“ malo viesť k stanoveniu dlhšej lehoty na prebratie ustanovení smernice 2020/1057. Samotná skutočnosť, že na príslušné povinnosti vyplývajúce z každého aktu tohto „Balíka mobility“ sa vzťahujú odlišné lehoty na vykonanie, totiž preukazuje práve to, že normotvorca Únie zohľadnil povahu povinností, ako aj okolnosti špecifické pre každý z týchto aktov, aby určil vhodnú lehotu na prebratie alebo uplatňovanie.

1484 Navyše svojou rovnakou všeobecnou argumentáciu týkajúcou sa pandémie COVID-19, Poľská republika nepreukazuje, ako mohli mať náklady, obmedzenia pri poskytovaní služieb alebo zmeny urobené v právnych úpravách členských štátov, spôsobené touto pandémiou, akýkoľvek vplyv na stanovenie lehoty na prebratie smernice 2020/1057. V každom prípade nebolo úlohou normotvorcu Únie napraviť účinky tejto pandémie v rámci smernice 2020/1057, ktorej cieľom je najmä zlepšiť pracovné podmienky vodičov, a to tým skôr, že ako vyplýva z bodu 286 tohto rozsudku, takýto cieľ mali iné špecifické legislatívne akty Únie.

1485 Poľská republika okrem toho nemôže tvrdiť, že preukázala neprimeranosť lehoty na prebratie smernice 2020/1057 na základe špekulácií týkajúcich sa frekvencie správania porušujúceho povinnosti vyplývajúce z tejto smernice v oblasti vysielania pracovníkov v odvetví cestnej dopravy, keďže prípadná prísnosť sankcií ukladaných členskými štátmi v prípade nerešpektovania pracovných podmienok a podmienok zamestnávania alebo súvisiacich formálnych požiadaviek nemôže nijako spochybňovať samotnú dĺžku tejto lehoty.

1486 V dôsledku toho, vzhľadom na úvahy vysvetlené v bodoch 1473 až 1476, 1478 a 1479 tohto rozsudku, z ktorých vyplýva najmä to, že normotvorca Únie zohľadnil špecifiká odvetvia cestnej dopravy, vrátane prítomnosti MSP na trh, na ktorú odkazuje odôvodnenie 20 smernice 2020/1057, sa nemožno domnievať, že tento normotvorca tým, že v článku 9 ods. 1 prvom pododseku tejto smernice stanovil lehotu na prebratie v trvaní 18 mesiacov, zjavne prekročil rámec toho, čo bolo v rámci preberania uvedenej smernice nevyhnutné na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v zabezpečení rýchleho a správneho uplatňovania právnej úpravy Únie v členských štátoch.

1487 V treťom rade, pokiaľ ide o údajné porušenie článku 94 ZFEÚ, stačí pripomenúť, že ako vyplýva z bodu 1390 tohto rozsudku, článok 1 ods. 3 až 7 smernice 2020/1057 neupravuje „ceny alebo podmienky dopravy“ v zmysle tohto článku 94, ale iba stanovuje kritériá pre uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa vysielania vodičov v odvetví cestnej dopravy. Keďže uvedený článok 94 sa preto neuplatňuje na tieto odseky článku 1 tejto smernice, treba zamietnuť argumentáciu založenú na jeho porušení z dôvodu dĺžky lehoty stanovenej na jej prebratie.

1488 Keďže nebolo vyhovené žiadnemu zo žalobných dôvodov, ktoré uvádza Poľská republika na podloženie svojich žalobných návrhov na zrušenie článku 9 ods. 1 smernice 2020/1057 (vec C-555/20), treba zamietnuť tieto návrhy a v dôsledku toho žalobu v celom rozsahu.

5. Záver týkajúci sa smernice 2020/1057

1489 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že treba zamietnuť jednak žaloby Litovskej republiky (vec C-541/20) a Maďarska (vec C-551/20) v rozsahu, v akom sa týkajú smernice 2020/1057, a jednak žaloby Bulharskej republiky (vec C-544/20), Rumunska (vec C-548/20), Cyperskej republiky (vec C-550/20) a Poľskej republiky (vec C-555/20).

D. Všeobecný záver k žalobám

1490 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené, treba:

– zrušiť článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– zamietnuť žaloby v zostávajúcej časti.

V. O trovách

1491 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

1492 Článok 138 ods. 3 tohto rokovacieho poriadku stanovuje, že ak účastníci konania majú úspech len v časti predmetu konania, každý z nich znáša vlastné trovy konania. Ak sa to však zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, Súdny dvor môže rozhodnúť, že účastník konania znáša vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka.

1493 Keďže Parlament a Rada navrhli uložiť Litovskej republike (vec C-541/20), Bulharskej republike (veci C-543/20 a C-544/20), Rumunsku (veci C-546/20 a C-548/20), Cyperskej republike (vec C-550/20), ako aj Poľskej republike (veci C-553/20 a C-555/20) povinnosť nahradiť trovy konania, a tieto členské štáty nemali úspech vo svojich dôvodoch, treba im uložiť povinnosť nahradiť trovy konania, a to v prípade Litovskej republiky vrátane trov konania o nariadení predbežného opatrenia (vec C-541/20 R).

1494 Keďže Cyperská republika navrhla uložiť Parlamentu a Rade (vec C-549/20) povinnosť nahradiť trovy konania a tieto inštitúcie nemali úspech vo veci, je opodstatnené uložiť im povinnosť nahradiť trovy konania v tejto veci.

1495 Keďže Litovská republika, Bulharská republika, Rumunsko, Maďarsko, Maltská republika a Poľská republika nemali úspech v častiach svojich dôvodov (veci C-542/20, C-545/20, C-547/20, C-551/20, C-552/20 a C-554/20), každý z týchto členských štátov znáša svoje vlastné trovy konania v týchto veciach, a to v prípade Bulharskej republiky vrátane trov konania o nariadení predbežného opatrenia (vec C-545/20 R).

1496 V súlade s článkom 140 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania, ktoré im vznikli ako vedľajším účastníkom konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. Vo veci C-541/20, Litva/Parlament a Rada:

– **žaloba sa zamieta,**

– **Litovská republika je povinná nahradiť trovy konania, vrátane trov konania o nariadení predbežného opatrenia (vec C-541/20 R),**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

2. Vo veci C-542/20, Litva/Parlament a Rada:

– článok 1 bod 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1055 z 15. júla 2020, ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 1071/2009, (ES) č. 1072/2009 a (EÚ) č. 1024/2012 s cieľom prispôsobiť ich vývoju v odvetví cestnej dopravy, sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 z 21. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá týkajúce sa podmienok, ktoré je potrebné dodržiavať pri výkone povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy, a ktorým sa zrušuje smernica Rady 96/26/ES,

– v zostávajúcej časti sa žaloba zamieta,

– každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania,

– Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

3. Vo veci C-543/20, Bulharsko/Parlament a Rada:

– žaloba sa zamieta,

– Bulharská republika je povinná nahradiť trovy konania,

– Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

4. Vo veci C-544/20, Bulharsko/Parlament a Rada:

– žaloba sa zamieta,

– Bulharská republika je povinná nahradiť trovy konania,

– Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

5. Vo veci C-545/20, Bulharsko/Parlament a Rada:

– článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– v zostávajúcej časti sa žaloba zamieta,

– každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania, vrátane trov konania o nariadení predbežného opatrenia (vec C-545/20 R),

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

6. **Vo veci C-546/20, Rumunsko/Parlament a Rada:**

– **žaloba sa zamieta,**

– **Rumunsko je povinné nahradiť trovy konania,**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

7. **Vo veci C-547/20, Rumunsko/Parlament a Rada:**

– **článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,**

– **v zostávajúcej časti sa žaloba zamieta,**

– **každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania,**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

8. **Vo veci C-548/20, Rumunsko/Parlament a Rada:**

– **žaloba sa zamieta,**

– **Rumunsko je povinné nahradiť trovy konania,**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

9. **Vo veci C-549/20, Cyprus/Parlament a Rada:**

– **článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,**

– **Parlament a Rada sú povinní nahradiť trovy konania,**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské**

veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

10. Vo veci C-550/20, Cyprus/Parlament a Rada:

– žaloba sa zamieta,

– Cyperská republika je povinná nahradiť trovy konania,

– Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

11. Vo veci C-551/20, Maďarsko/Parlament a Rada:

– článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– v zostávajúcej časti sa žaloba zamieta,

– každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania,

– Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

12. Vo veci C-552/20, Malta/Parlament a Rada:

– článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,

– v zostávajúcej časti sa žaloba zamieta,

– každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania,

– Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.

13. Vo veci C-553/20, Poľsko/Parlament a Rada:

– žaloba sa zamieta,

– Poľská republika je povinná nahradiť trovy konania,

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

14. Vo veci C-554/20, Poľsko/Parlament a Rada:

– **článok 1 bod 3 nariadenia 2020/1055 sa zrušuje v rozsahu, v akom vkladá odsek 1 písm. b) do článku 5 nariadenia č. 1071/2009,**

– **v zostávajúcej časti sa žaloba zamieta,**

– **každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania,**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Litovská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

15. Vo veci C-555/20, Poľsko/Parlament a Rada:

– **žaloba sa zamieta,**

– **Poľská republika je povinná nahradiť trovy konania,**

– **Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Francúzska republika, Talianska republika, Lotyšská republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Rumunsko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy