EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.9.2021
COM(2021) 610 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o provádění nařízení (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy a směrnice 2002/15/ES o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě za období 2017–2018

(30. zpráva Komise o provádění předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy)

{SWD(2021) 278 final}

Úvod

Tato zpráva podává přehled o provádění předpisů EU v sociální oblasti v odvětví silniční dopravy v členských státech za období od 1. ledna 2017 do 31. prosince 2018. Upozorňuje na hlavní problémy při prosazování a uplatňování příslušných ustanovení, která jsou obsažena v těchto čtyřech legislativních aktech:

1) nařízení (ES) č. 561/2006[1] (též známé jako **nařízení o dobách řízení**), které stanoví minimální požadavky na denní a týdenní doby řízení, přestávky a denní a týdenní doby odpočinku;

2) směrnice 2002/15/ES[2] (též známá jako **směrnice o pracovní době v silniční dopravě**), která stanoví pravidla týkající se úpravy pracovní doby mobilních pracovníků. Směrnice ukládá požadavky vztahující se na maximální týdenní pracovní dobu, minimální přestávky v řízení a noční práci. Vztahuje se na řidiče, kteří spadají do oblasti působnosti nařízení o dobách řízení;

3) směrnice 2006/22/ES[3] (též známá jako **směrnice o prosazování práva**), kterou se stanoví minimální úrovně silničních kontrol a kontrol v provozovnách dopravců k ověření dodržování ustanovení nařízení o dobách řízení;

4) nařízení (EU) č. 165/2014[4] (též známé jako **nařízení o tachografech**), které stanoví požadavky na montáž a používání tachografů ve vozidlech spadajících do oblasti působnosti nařízení o dobách řízení.

Tato zpráva podle článku 17 nařízení o dobách řízení a článku 13 směrnice o pracovní době v silniční dopravě[5] obsahuje kvantitativní a kvalitativní údaje o kontrolách, které kontrolní orgány členských států provedly na silnicích a v provozovnách dopravců, a o zjištěných porušeních předpisů.

Zpráva je strukturována do tří oddílů: oddíl I obsahuje analýzu údajů o kontrolách provedených v rámci provádění směrnice 2006/22/ES a nařízení (ES) č. 561/2006

[1] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 1).

[2] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES ze dne 11. března 2002 o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě (Úř. věst. L 80, 23.3.2002, s. 35).

[3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/22/ES ze dne 15. března 2006 o minimálních podmínkách pro provedení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o předpisech v sociální oblasti týkajících se činností v silniční dopravě a o zrušení směrnice Rady 88/599/EHS (Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 35).

[4] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy (Úř. věst. L 60, 28.2.2014, s. 1).

[5] Článek 17 nařízení (ES) č. 561/2006 od členských států vyžaduje, aby Komisi každé dva roky oznamovaly údaje potřebné k vypracování zprávy o uplatňování uvedeného nařízení a o vývoji v dotyčných oblastech. Článek 13 směrnice 2002/15/ES stanoví, že by členské státy měly podávat Komisi zprávy o provádění uvedené směrnice, v nichž uvedou stanoviska sociálních partnerů. Zprávy o směrnici 2002/15/ES a nařízení (ES) č. 561/2006 mohou být předloženy v podobě jednoho dokumentu, jelikož se oba legislativní akty vztahují na stejné dvouleté období pro podávání zpráv a stanoví pravidla pro profesionální řidiče, která se vzájemně doplňují.

a o zjištěných porušeních předpisů, které poskytly jednotlivé členské státy, a oddíl II popisuje, jakým způsobem členské státy provedly směrnici 2002/15/ES. V oddíle III jsou vyvozeny hlavní závěry této zprávy. Zprávu Komise doprovází pracovní dokument útvarů Komise, který obsahuje doplňující informace o sankcích a o spolupráci mezi členskými státy, připomínky orgánů odpovědných za prosazování a podrobné statistické údaje.

Předkládání údajů

Zprávy členských států o provádění ustanovení směrnice 2002/15/ES a nařízení (ES) č. 561/2006 musí být předkládány do 30. září po uplynutí dvouletého období, na které se má zpráva vztahovat, prostřednictvím revidovaného jednotného formuláře zprávy stanoveného v rozhodnutí Komise ze dne 30. března 2017[6]. Zprávy za období 2017–2018 měly být předloženy do 30. září 2019.

Vnitrostátní údaje předložily všechny členské státy, ačkoliv mnohé z nich neposkytly údaje včas. Pokud jde o nařízení (ES) č. 561/2006, kvalita údajů se trvale zvyšuje. Všechny členské státy poskytly požadované rozčlenění podrobných statistických údajů o kontrolách dodržování předpisů, které byly provedeny na silnicích a v provozovnách dopravců. Některé členské státy nicméně poskytnuté údaje nerozčlenily podle požadovaných kategorií, např. podle typu tachografu[7] a druhu porušení předpisů[8].

Co se týká informací o provádění směrnice 2002/15/ES, požadované informace nepředložily všechny členské státy[9] a pouze několik členských států poskytlo statistické údaje o kontrolách a jejich výsledcích[10]. Kvůli tomu, že členské státy neposkytly dostatek kvantitativních údajů, je obtížné provést posouzení. Aby byly splněny požadavky stanovené v článku 13 směrnice 2002/15/ES a článku 17 nařízení (ES) č. 561/2006, trvá Komise na tom, že pro příští vykazované období je třeba poskytnout rozsáhlé kvalitativní a kvantitativní údaje o provádění směrnice 2002/15/ES a jejím prosazování.

I. Přehled činností v oblasti prosazování směrnice 2006/22/ES a nařízení (ES) č. 561/2006

1. Kontroly

V článku 2 směrnice 2006/22/ES se vyžaduje, aby členské státy zorganizovaly systém přiměřených a pravidelných kontrol, a to na silnicích i v provozovnách dopravců, na něž se vztahují ustanovení nařízení (ES) č. 561/2006. Tyto kontroly by měly každoročně zahrnovat významný a reprezentativní vzorek mobilních pracovníků, řidičů, dopravců a vozidel. Ve

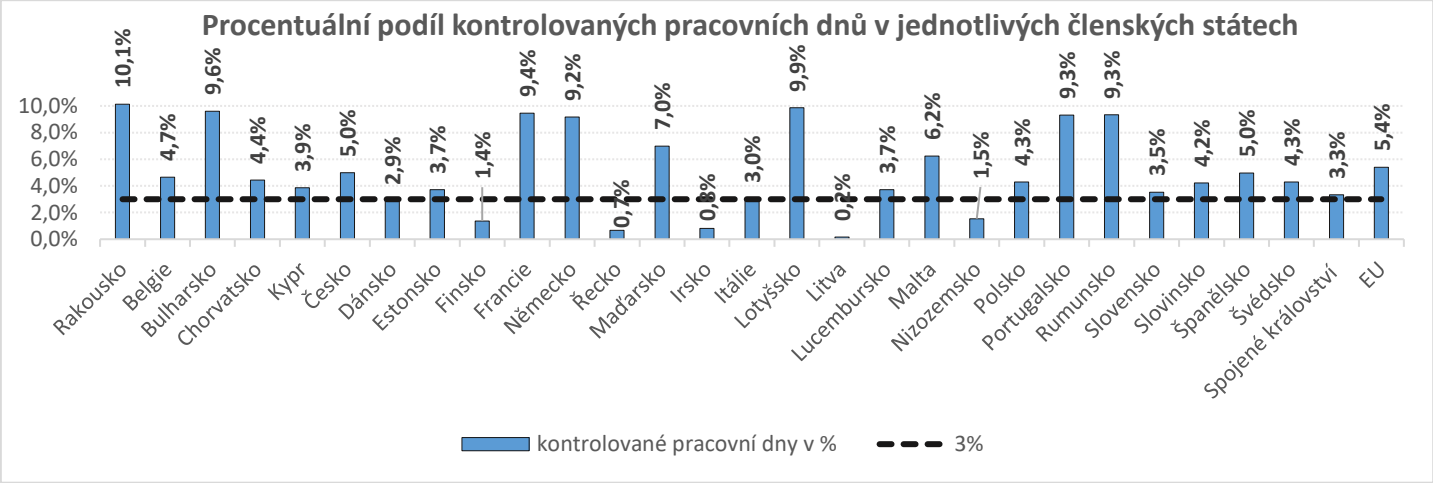
[6] C(2017) 1927 final.
[7] Údaje podle typu tachografu nerozčlenily Španělsko a Polsko, které zavedly další kategorie pro registraci vozidel podle typu tachografu.
[8] Lotyšsko nerozčlenilo podle druhu údaje o porušení předpisů zjištěných v provozovnách dopravců.
[9] Zprávy nebyly obdrženy od Belgie, Chorvatska a České republiky.
[10] Kvantitativní údaje poskytly Finsko, Francie, Kypr, Lucembursko, Německo, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko a Španělsko.

zmíněném článku je rovněž stanoveno, že minimální počet kontrol zahrnuje nejméně 3 % pracovních dnů řidičů[11] vozidel, na něž se vztahuje nařízení (ES) č. 561/2006.

Z údajů členských států vyplývá, že celkový počet kontrolovaných pracovních dnů[12] v EU klesl přibližně o 5 %, což v současném vykazovaném období znamená snížení zhruba ze 131,7 milionu (v letech 2015–2016) na 125,7 milionu kontrolovaných pracovních dnů. V porovnání se snížením o 13 % mezi předchozími vykazovanými obdobími 2013–2014 a 2015–2016 to však představuje menší pokles. Na základě údajů předložených členskými státy lze usuzovat, že snížení počtu kontrolovaných pracovních dnů pramení hlavně z nižšího počtu kontrolovaných pracovních dnů, který vykázala Francie[13]. I přes menší počet vykázaných kontrolovaných pracovních dnů však Francie splňuje požadavek na počet kontrol a navíc patří k členským státům, které kontrolují nejvíce pracovních dnů.

Jak dokládá obrázek 1, **unijní průměr kontrolovaných pracovních dnů činí 5,4 %** (v období 2015–2016 to bylo **6,3 %**), což je podstatně více, než se vyžaduje podle směrnice[14].

Obrázek 1: Procentuální podíl kontrolovaných pracovních dnů v jednotlivých členských státech



Většina členských států zkontrolovala více pracovních dnů, než je minimum požadované ve směrnici. Minimální prahovou hodnotu ve výši 3 % však nesplnilo šest členských států, a to Dánsko, Nizozemsko, Finsko, Irsko, Řecko a Litva. Jedná se o větší počet států než v období 2015–2016, kdy tuto hodnotu nesplnily tři státy. Dánsko se minimální prahové hodnotě přiblížilo (2,9 %) a Řecko sice zintenzivnilo úsilí v oblasti prosazování (v současném období

[11] Tento údaj je pro jednotlivé členské státy odvozen z počtu pracovních dnů za dva roky a počtu registrovaných vozidel, na něž se vztahuje nařízení, v daném období.

[12] Pojem „pracovní dny“ se používá zaměnitelně s pojmem „pracovní dny řidičů“ obsaženým v příslušných právních předpisech: nařízení (ES) č. 561/2006, směrnici 2006/22/ES a rozhodnutí (EU) 2017/1013.

[13] Francie oproti minulé zprávě oznámila zhruba o 4 miliony kontrolovaných pracovních dnů méně, neboť se snížil počet kontrol prováděných bezpečnostními silami ministerstva vnitra a také bylo v posledním čtvrtletí roku 2018 provedeno méně kontrol v důsledku protestů hnutí žlutých vest.

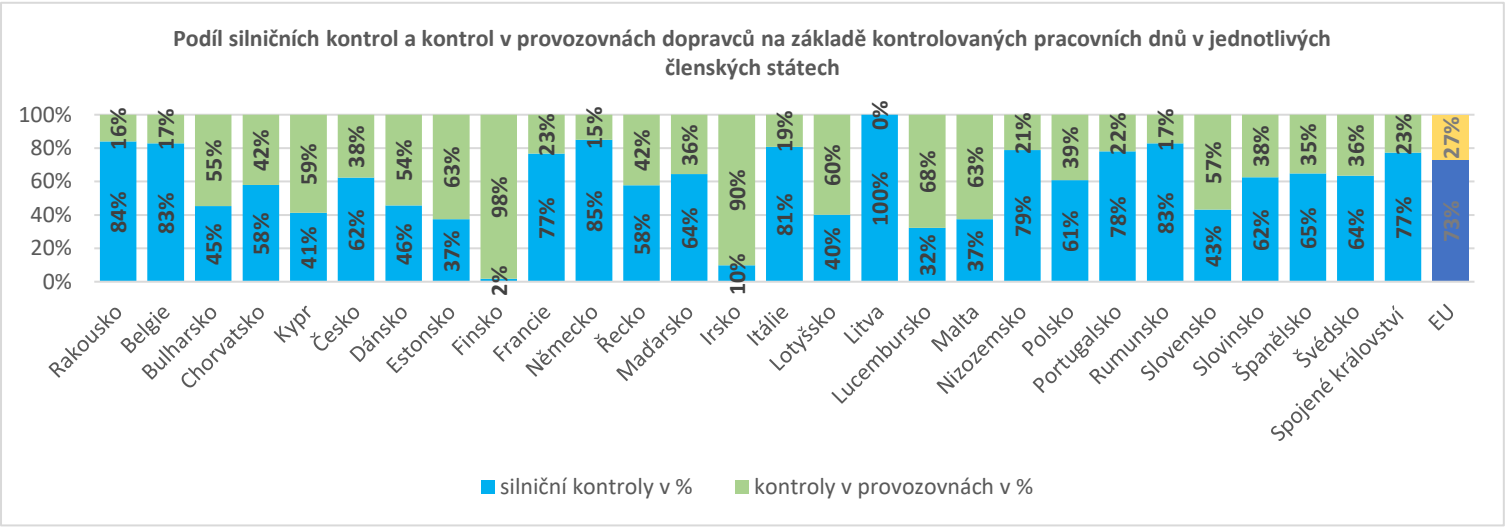
[14] Více pracovních dnů, než požaduje směrnice, zkontrolovaly zejména Rakousko, Lotyšsko, Bulharsko, Francie, Rumunsko, Portugalsko a Německo, na něž dohromady připadla 1/3 všech kontrolovaných pracovních dnů.

docílilo úrovně 0,7 %, přičemž v období 2015–2016 pouze 0,1 %), ale stále minimální prahové hodnoty ani zdaleka nedosahuje. V Nizozemsku funguje systém „monitorování založeného na důvěře“, který nepřímo zahrnuje více pracovních dnů a umožňuje splnit minimální prahovou hodnotu množství kontrolovaných pracovních dnů. Finsko a Litva předložily neúplné údaje.

V článku 2 směrnice 2006/22/ES je rovněž stanoven podíl pracovních dnů, které je třeba zkontrolovat na silnicích (30 %) a v provozovnách dopravců (50 %). Výpočet tohoto podílu vychází z počtu kontrol, které skutečně provedly orgány odpovědné za prosazování, a nikoli z minimálního počtu pracovních dnů, které je třeba zkontrolovat. Pokud jde o členské státy, které prahovou hodnotu splnily, pouze osm z nich zajistilo požadovaný vyvážený podíl kontrol v provozovnách dopravců a na silnicích.

V průměru bylo 73 % pracovních dnů zkontrolováno na silnicích, zatímco 27 % bylo zkontrolováno prostřednictvím inspekcí v provozovnách dopravců. Tyto hodnoty jsou prakticky totožné s hodnotami v minulé zprávě – pouze se o 1 % zvýšil podíl kontrol v provozovnách dopravců. Ve většině členských států byl velký podíl kontrol proveden na silnicích. Malý počet kontrol na silnicích uvedly Irsko a Finsko. Finsko neposkytlo údaje o silničních kontrolách provedených státní policií, což je zřejmě důvodem uvedeného nízkého počtu silničních kontrol a velkého podílu kontrol v provozovnách dopravců. Podrobnější údaje o podílu silničních kontrol a kontrol v provozovnách dopravců v jednotlivých členských státech jsou uvedeny na obrázku 2.

Obrázek 2: Podíl silničních kontrol a kontrol v provozovnách dopravců na základě kontrolovaných pracovních dnů v jednotlivých členských státech



1.1 Silniční kontroly

Celkem bylo v EU na silnicích zkontrolováno 4 982 439 vozidel a 5 395 009 řidičů. Rozdíl mezi těmito hodnotami lze vysvětlit „provozem s více řidiči“, což znamená, že ve vozidle jsou přítomni nejméně dva řidiči, aby je řídili. Rozdílné počty řidičů a vozidel se vyskytují

především ve zprávách Belgie, Německa, Lotyšska, Rumunska, Španělska, Švédska, Litvy a Polska.

V porovnání se zprávou za období 2015–2016 se oznámený počet zkontrolovaných vozidel snížil o 39 %, konkrétně o 3 180 264 vozidel. Zapříčinil to především podstatně menší počet zkontrolovaných vozidel, který uvedlo Německo (−54 %, což odpovídá 1 580 987 vozidel) a Finsko[15] (−99 %, což odpovídá 1 081 158 vozidel). Tyto dva členské státy ve zprávách za období 2015–2016 oznámily zvýšení počtu zkontrolovaných vozidel v podobné míře, v jaké se nyní počet zkontrolovaných vozidel snížil.

V porovnání s obdobím 2015–2016 se počet zkontrolovaných řidičů snížil o 8 %, což představuje méně významný pokles než v minulém vykazovaném období, kdy činil 22 %. Důvody jsou především pokles počtu zkontrolovaných řidičů, který oznámila Francie (–19 %, což odpovídá 157 780 řidičů), Bulharsko (–48 %, což odpovídá 142 147 řidičů) a Polsko (–13 %, což odpovídá 77 666 řidičů), a kumulativní účinek menšího snížení počtu zkontrolovaných řidičů v několika jiných členských státech[16].

Podle země registrace vozidla představovalo 58 % zkontrolovaných vozidel vozidla z daného členského státu, 33 % vozidel pocházelo z ostatních členských států EU a 9 % vozidel bylo zaregistrováno ve třetích zemích[17]. Celkově tvořila většinu vozidel zkontrolovaných na silnici (90 % celkového počtu) vozidla přepravující zboží a pouze 10 % vozidel přepravovalo cestující.

V období 2017–2018 bylo digitálním tachografem vybaveno 75 % vozidel zkontrolovaných na silnicích. Neexistují tudíž důvody pro zvýšení prahové hodnoty kontrol ze 3 % na 4 %, jelikož k tomu by podle čl. 2 odst. 3 směrnice 2006/22/ES mělo dojít, až bude digitálními tachografy vybaveno 90 % zkontrolovaných vozidel.

1.2 Kontroly v provozovnách dopravců

V období 2017–2018 bylo zkontrolováno 104 104 dopravců, což v porovnání s obdobím 2015–2016, kdy bylo zkontrolováno 146 967 dopravců, představuje pokles o 29 %. Kontroloři v provozovnách zkontrolovali přibližně 33,7 milionu pracovních dnů, což oproti předchozí zprávě, v níž bylo oznámeno 34,8 milionu zkontrolovaných pracovních dnů, představuje mírný pokles o 3 %. Kontrolní orgány členských států celkem v provozovnách dopravců zkontrolovaly záznamy 641 033 řidičů, což je ve srovnání s obdobím 2015–2016, kdy byly zkontrolovány záznamy 5 846 011 řidičů, o 3 % méně.

2. Porušení předpisů

[15] Finsko neposkytlo údaje státní policie.

[16] V Maďarsku, Itálii, Španělsku, Litvě, Dánsku, Rakousku, Chorvatsku, na Kypru, v Irsku, Lotyšsku, Nizozemsku, Švédsku a ve Spojeném království.

[17] Údaje, které poskytlo Finsko, nebyly v těchto výpočtech zahrnuty, a to kvůli předložení neúplných údajů.

Všechny členské státy poskytly údaje o zjištěných porušeních předpisů, ne všechny[18] však poskytly údaje o jednotlivých druzích porušení předpisů. **Celkový počet oznámených porušení předpisů činil přibližně 3,41 milionu, což v porovnání s minulou zprávou (3,46 milionu) nepředstavuje téměř žádnou změnu**.

Zatímco počet porušení předpisů zjištěných v provozovnách vzrostl pouze o 1 %, což představuje víceméně setrvalý stav, počet porušení předpisů zjištěných při silničních kontrolách klesl o 3 %. Podíl porušení předpisů zjištěných při silničních kontrolách se držel na stejné úrovni, a to na 57 % celkového počtu zjištěných porušení předpisů (v minulé zprávě to bylo 58 %).

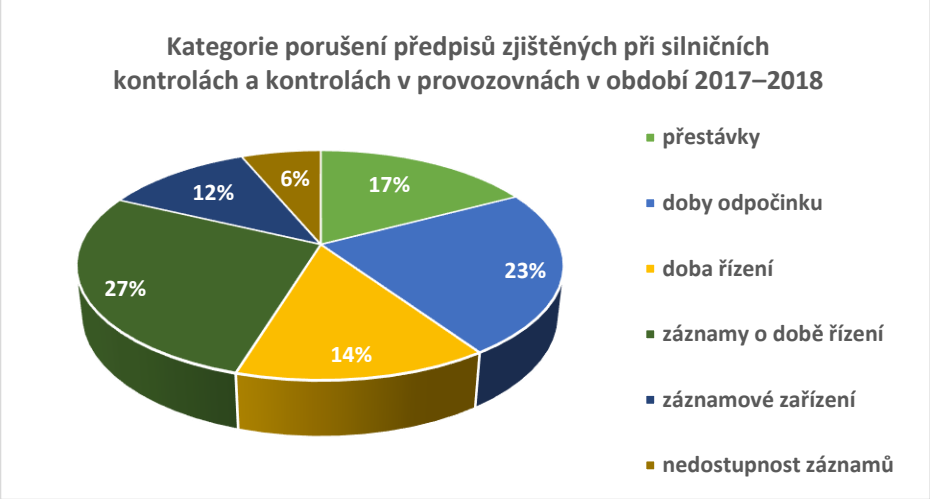
Podíl jednotlivých druhů porušení předpisů na celkovém počtu zjištěných porušení předpisů zůstal podobný jako v předchozím vykazovaném období a změnil se jen nepatrně. Obrázek 3 udává unijní průměrný podíl porušení předpisů, která byla v období 2017–2018 zjištěna na silnicích a v provozovnách dopravců, podle druhu porušených předpisů. Opět se mírně snížil počet porušení předpisů v souvislosti s přestávkami, konkrétně z 21 % na 17 %, a vzrostl počet porušení předpisů týkajících se záznamů o době řízení, a to z 24 % na 27 %. Ze všech zjištěných porušení předpisů **představovala porušení předpisů související s dobou odpočinku 23 %** (24 % v minulé zprávě), **porušení předpisů související se záznamovým zařízením[19] 12 %** (11 % v minulé zprávě) **a porušení předpisů související s (ne)dostupností záznamů o jiné práci 6 %** (7 % v minulé zprávě). Vývoj podílu jednotlivých druhů porušení předpisů je znázorněn na obrázku 4.

Průměrná míra zjištěných porušení předpisů, která se vypočítává na základě 100 kontrolovaných pracovních dnů v rámci kontrol v provozovnách dopravců a silničních kontrol, se v současném vykazovaném období nepatrně zvýšila z 2,6 (období 2015–2016) na 2,7. **Míra porušení předpisů zjištěných v provozovnách je i nadále dvakrát vyšší než míra porušení předpisů zjištěných na silnicích, což dokládá, že kontroly v provozovnách jsou mnohem účinnější než náhodně prováděné silniční kontroly.**

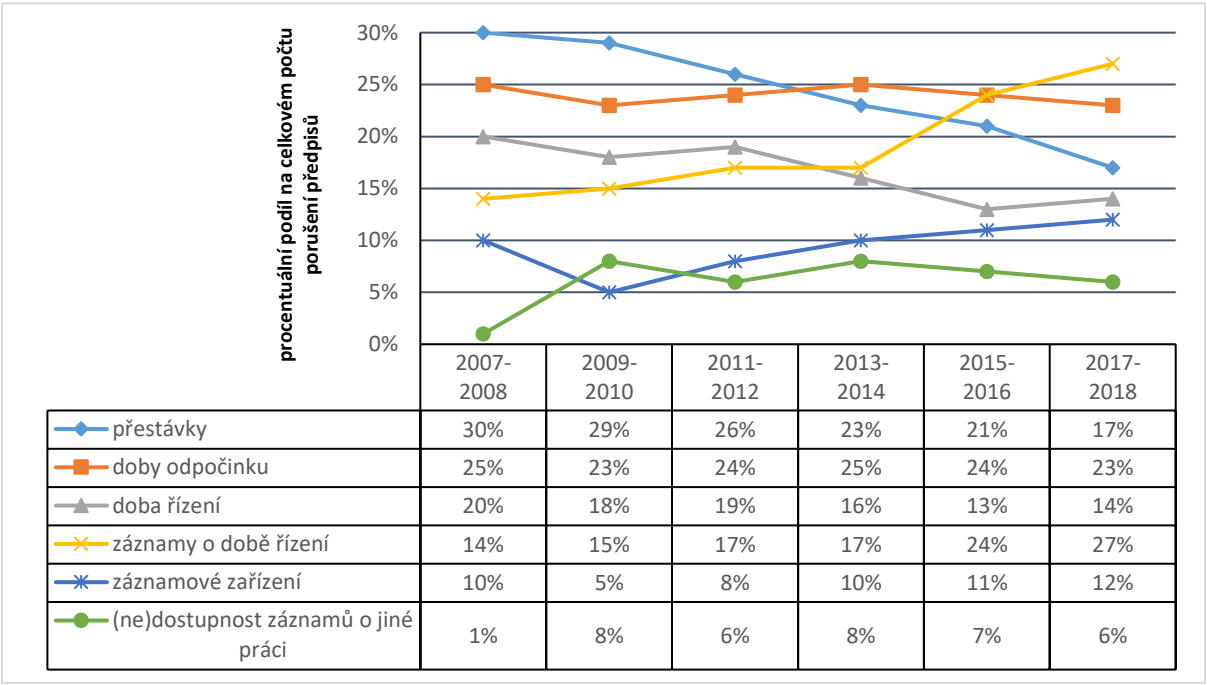
[18] Lotyšsko neposkytlo údaje o druzích porušení předpisů, které byly zjištěny při kontrolách v provozovnách dopravců.

[19] Porušení předpisů v souvislosti se záznamovým zařízením se týká nesprávného fungování a zneužití záznamového zařízení nebo manipulace se záznamovým zařízením.

Obrázek 3: Kategorie porušení předpisů zjištěných při silničních kontrolách a kontrolách v provozovnách v období 2017–2018



Obrázek 4: Kategorie porušení předpisů zjištěných při silničních kontrolách a kontrolách v provozovnách za posledních deset let



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
přestávky	30%	29%	26%	23%	21%	17%
doby odpočinku	25%	23%	24%	25%	24%	23%
doba řízení	20%	18%	19%	16%	13%	14%
záznamy o době řízení	14%	15%	17%	17%	24%	27%
záznamové zařízení	10%	5%	8%	10%	11%	12%
(ne)dostupnost záznamů o jiné práci	1%	8%	6%	8%	7%	6%

2.1 Porušení předpisů zjištěná při silničních kontrolách

V období 2017–2018 bylo při silničních kontrolách zjištěno přibližně 1,94 milionu případů porušení předpisů, což je v porovnání s obdobím 2015–2016, kdy byly zjištěny asi 2 miliony případů, o 3 % méně. Unijní průměrný počet porušení předpisů zjištěných při silničních kontrolách mírně klesl z 2,17 na 2,11 na 100 kontrolovaných pracovních dnů. Bylo zjištěno, že v průměru se 55 % porušení předpisů dopustí tuzemští řidiči, což odpovídá tomu, že z celkového počtu vozidel podrobených silniční kontrole je tuzemských vozidel 58 %.

2.2 Porušení předpisů zjištěná v provozovnách

Počet porušení předpisů zjištěných v provozovnách činil okolo 1,46 milionu, což je o 1 % méně než v minulém vykazovaném období. Průměrná míra zjištěných porušení předpisů vzrostla ze 4,19 na 4,35 na 100 kontrolovaných pracovních dnů, což oproti období 2015–2016 znamená nárůst o 4 %. Zvýšení míry porušování předpisů, které bylo zaznamenáno i přes snížení počtu zjištěných porušení předpisů, lze vysvětlit menším počtem kontrolovaných pracovních dnů.

Poté, co byl v minulé zprávě zaznamenán velký nárůst průměrné míry porušení předpisů zjištěných v provozovnách dopravců[20], se tato míra oproti období 2015–2016, kdy činila 37 případů porušení předpisů na jednoho dopravce, snížila na 14 případů na dopravce. To vysvětluje především velké snížení míry porušení předpisů zjištěných v Lotyšsku (míra porušení předpisů na jednoho dopravce klesla z 552,96 na 340,75).

2.3 Počet kontrolních pracovníků a vybavení pro analýzu tachografů

V současném vykazovaném období se na kontrolách v celé EU podílelo 61 558 kontrolních pracovníků, což potvrzuje, že počet kontrolních pracovníků je stabilní.

S ohledem na analýzu záznamů digitálních tachografů bylo vyškoleno 21 786 kontrolních pracovníků (o 9 % méně než v minulém vykazovaném období). Počet zařízení pro analýzu záznamů tachografů, která byla poskytnuta kontrolním pracovníkům, se snížil o 5,5 %. Členské státy neuvedly žádné důvody tohoto snížení.

3. Výklad nařízení (ES) č. 561/2006 Soudním dvorem Evropské unie

Soudní dvůr Evropské unie poskytl výklad ustanovení nařízení (ES) č. 561/2006 v rozhodnutí ve věci C-231/18 NK a v rozhodnutí ve spojených věcech C-203/18 a C-374/18. Uvedené věci se týkaly výkladu výjimek stanovených v čl. 13 odst. 1, pokud jde o pojmy „místní trhy“ a „všeobecné služby“.

[20] Průměrná míra porušení předpisů zjištěných v provozovnách dopravců se mezi obdobími 2015–2016 a 2017–2018 téměř ztrojnásobila z 12,77 na 36,57.

Ve věci C-231/18 NK Soudní dvůr rozhodl, že výraz „místní trhy“ uvedený v čl. 13 odst. 1 písm. p) nařízení (ES) č. 561/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že nemůže označovat ani transakci uskutečněnou mezi velkoobchodníkem s dobytkem a zemědělcem, ani samotného velkoobchodníka s dobytkem, takže výjimka upravená v tomto ustanovení nemůže být rozšířena i na vozidla přepravující živá zvířata přímo z hospodářství na místní jatka.

Ve spojených věcech C-203/18 a C-374/18 Soudní dvůr rozhodl, že čl. 13 odst. 1 písm. d) nařízení (ES) č. 561/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že výjimka, kterou stanoví, se vztahuje pouze na vozidla nebo kombinace vozidel používané během určité přepravy výlučně za účelem doručování zásilek v rámci univerzálních poštovních služeb.

4. Spolupráce mezi členskými státy

Podle článku 5 směrnice 2006/22/ES musí členské státy provést nejméně šestkrát ročně vzájemně koordinované silniční kontroly s nejméně jedním dalším členským státem. Osm členských států[21] neposkytlo informace o přesném počtu koordinovaných kontrol a tři členské státy ani neuvedly, zda koordinované kontroly provedly[22]. Ze sedmnácti členských států, které požadované informace o kontrolách předložily, splnilo požadovaný roční počet provedených koordinovaných kontrol dvanáct členských států[23]. Ve srovnání s obdobím 2015–2016, za které poskytlo informace o počtu koordinovaných kontrol 24 členských států a patnáct z nich dosáhlo jejich požadovaného počtu, se tedy snížil jak počet členských států, které poskytly informace, tak počet členských států, které splnily minimální počet kontrol.

Spolupráce mezi členskými státy se týká většinou sousedních členských států. Stejně jako v minulém vykazovaném období většina členských států uvedla, že ke spolupráci docházelo v rámci organizace Euro Contrôle Route (ECR).

Spolupráce mezi členskými státy založená na koordinovaných kontrolách, společných iniciativách v oblasti vzdělávání nebo výměnách zkušeností a informací hraje důležitou úlohu při plnění cílů právních předpisů v sociální oblasti v odvětví silniční dopravy, tj. lepších pracovních podmínek, spravedlivé hospodářské soutěže a větší bezpečnosti silničního provozu. První balíček opatření v oblasti mobility[24], který byl přijat v červenci 2020 a vstoupil v platnost v době, kdy byla vypracována tato zpráva, podpoří a posílí spolupráci a vzájemnou pomoc mezi členskými státy a zajistí účinnější a jednotnější prosazování příslušných platných pravidel. Mimoto byl v roce 2019 zřízen Evropský orgán pro pracovní záležitosti[25], jehož všeobecným cílem je zajistit spravedlivou mobilitu pracovních sil na vnitřním

[21] Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Nizozemsko, Portugalsko, Švédsko a Slovensko.
[22] Chorvatsko, Kypr a Řecko.
[23] Česká republika, Irsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Spojené království a Španělsko.
[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR
[25] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149 ze dne 20. června 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344 (Úř. věst. L 186, 11.7.2019, s. 21).

trhu. Jedním z hlavních úkolů Evropského orgánu pro pracovní záležitosti je podporovat spolupráci mezi členskými státy při přeshraničním vymáhání práva a usnadňovat společné inspekce mimo jiné v souvislosti s předpisy EU v sociální oblasti v odvětví silniční dopravy.

II. Přehled o provádění směrnice 2002/15/ES

Podle článku 13 směrnice 2002/15/ES mají členské státy povinnost každé dva roky podat zprávu o provádění této směrnice a uvést v ní stanoviska zaměstnanců a zaměstnavatelů na vnitrostátní úrovni.

1. Oblast působnosti směrnice 2002/15/ES

Směrnice stanoví pravidla, jimiž jsou upraveny mimo jiné přiměřené přestávky v pracovní době, maximální týdenní pracovní doba a noční práce. Její ustanovení doplňují pravidla týkající se dob řízení, přestávek v řízení a dob odpočinku stanovená nařízením (ES) č. 561/2006. Jelikož tato směrnice obsahuje určitá ustanovení, která se týkají pracovní doby konkrétně v odvětví silniční dopravy, lze ji považovat za *lex specialis* k všeobecné směrnici 2003/88/ES[26] o pracovní době, jíž se stanoví základní požadavky týkající se úpravy pracovní doby pracovníků ve všech odvětvích.

2. Aspekty provádění v členských státech

Pouze Litva[27] uvedla, že v letech 2017–2018 pozměnila vnitrostátní předpisy, kterými se směrnice 2002/15/ES provádí. Byly pozměněny předpisy upravující pracovní dobu a dobu odpočinku, například pokud jde o maximální pracovní dobu mobilních pracovníků, doby odpočinku, noční práci a vedení záznamů o pracovní době a údajů o pracovnících, a to včetně podmínek, jimiž se pracovní doba a doba odpočinku řídí[28].

Několik členských států a sociálních partnerů oznámilo problémy s prováděním směrnice. Slovenské orgány a Konfederace odborových svazů Slovenské republiky uvedly, že řidiči a provozovatelé neznají dostatečně právní předpisy o pracovní době. Tentýž názor vyjádřily švédské orgány, které uvedly, že nedostatečná znalost předpisů převládá zejména mezi zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými.

Několik orgánů ve zprávě rovněž konstatovalo, že je potřeba lépe objasnit některé definice obsažené ve směrnici 2002/15/ES. Sociální partneři v Itálii žádali bližší objasnění definice výrazů „pracovní doba“ a „doba věnovaná všem činnostem v silniční dopravě“, které jsou ve

---

[26] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. L 299, 18.11.2003, s. 9).

[27] Byla pozměněna ustanovení nařízení vlády č. 496 ze dne 21. června 2017 o provádění litevského zákoníku práce, v nichž je stanoven rámec podmínek uplatňovaných v ujednáních, která upravují pracovní dobu a dobu odpočinku.

[28] Nařízení vlády č. 496 ze dne 21. června 2017 o provádění litevského zákoníku práce nařízením č. 587 ze dne 14. května 2003.

směrnici použity. Podobné obtíže sdílely i portugalské orgány a konkrétně chtěly vysvětlit pojem „doby pracovní pohotovosti“. Německé orgány uvedly, že se jim konkrétně při kontrole digitálních údajů obtížně posuzuje, co všechno lze započítat do „pracovní doby“.

Slovinské odbory a sociální partneři v Německu oznámili nedostatek lidských zdrojů. Lucemburské orgány a několik německých spolkových zemí uvedly, že jejich činnost komplikuje nedostatek pracovníků odpovědných za prosazování. Několik vnitrostátních orgánů zmínilo, že mají problémy s kontrolou pracovní doby řidičů, kteří pracují v různých druzích přepravy[29] nebo vykonávají přepravu pro několik zaměstnavatelů[30].

Zpětná vazba, kterou poskytla Francie a Švédsko, potvrzuje, že je velmi důležité provádět kontroly častěji a sledovat provádění směrnice 2002/15/ES, aby se podpořilo dodržování unijních norem v oblasti pracovního práva.

Francie v minulých třech letech změnila systém inspekce práce a vytvořila kontrolní jednotky pro odvětví dopravy, v nichž působí vyškolení pracovníci, kteří rozumí specifické povaze činností v odvětví silniční dopravy. Díky těmto organizačním změnám se kontroly zlepšily jak po stránce kvalitativní, tak po stránce kvantitativní.

Švédské orgány zaznamenaly skutečnost, že větší počet provedených inspekcí vedl k lepšímu povědomí o příslušných pravidlech. Švédsko hodlá zlepšit komunikaci s odvětvím silniční dopravy a zvýšit povědomí o negativních důsledcích noční práce a celkově usiluje o to, aby mezi zaměstnavateli a osobami samostatně výdělečně činnými panovala lepší znalost právních předpisů o pracovní době.

I přes uvedené připomínky členských států je stále složité určit trendy a nevyřešené otázky na úrovni Unie, neboť značný počet členských států předložil neúplné údaje.

3. Výklad směrnice 2002/15/ES

Několik členských států oznámilo, že se v období 2017–2018 vnitrostátní soudy zabývaly výkladem některých ustanovení směrnice 2002/15/ES. Švédsko uvedlo, že čeká na rozhodnutí ve věci týkající se možnosti provedení kolektivní smlouvy odchylující se od některých ustanovení vnitrostátního právního aktu, kterým se směrnice 2002/15/ES provádí. Estonsko oznámilo, že soudy prvního stupně rozhodly v právních sporech týkajících se provádění směrnice 2002/15/ES. Ve Slovinsku byl přijat výklad, pokud jde o pochybnosti ohledně hierarchie právních aktů řešících otázku, zda mají být přestávky na oběd započítány do pracovní doby. Řecko rozhodlo o tom, že ustanovení směrnice 2002/15/ES, v nichž je stanoveno, že přestávky a doby odpočinku se nepovažují za část pracovní doby, nebrání přijetí vnitrostátních předpisů, kterými budou přestávky a doby odpočinku lépe upraveny. Ve Španělsku soudy projednávaly řadu věcí týkajících se kolektivních smluv, náhrad za dovolenou, doby strávené na cestě a přepravy

[29] Kypr.
[30] Slovinsko.

cestujících, přičemž předmětem jedné věci byla změna pracovního dne a její dopad na strukturu mzdy řidiče v osobní dopravě.

4. Porušení předpisů týkajících se pracovní doby

Několik členských států[31] uvedlo, že místo přímého ukládání sankcí byla umožněna náprava ve stanovené lhůtě. Orgány odpovědné za prosazování přistoupí k uložení příslušných sankcí pouze v případech, kdy nedostatek nebude odstraněn. Švédské odvětví silniční dopravy se vyjádřilo v tom smyslu, že skutečnost, že nejsou přímo ukládány sankce, vítá, protože zaměstnavatelům a osobám samostatně výdělečně činným poskytuje možnost zavést nové pracovní postupy s novými technologiemi nebo postupy pozměnit, aby byli schopni příslušné předpisy dodržet.

Kvantitativní údaje o zjištěných porušeních předpisů poskytlo pouze devět členských států[32]. Tento počet je v porovnání s předchozím vykazovaným obdobím stálý, tehdy tyto údaje poskytlo osm členských států[33]. Některé z těchto osmi států poskytly údaje i pro tuto zprávu. Nedostatečný počet příspěvků neumožňuje vyvodit závěry platné pro celou EU.

Připomínky zúčastněných stran k provádění směrnice 2002/15/ES

Dvanáct členských států[34] jasně uvedlo, že kvůli této zprávě konzultovaly sociální partnery, jak požaduje článek 13 směrnice 2002/15/ES. Uvedený počet je v porovnání s minulou zprávou (deset členských států) o trochu vyšší, avšak více než polovina členských států do přípravy zpráv o provádění předpisů týkajících se pracovní doby sociální partnery stále nezapojuje. Několik členských států uvedlo, že sociální partneři nebyli konzultováni, protože od minulé zprávy nedošlo k žádným změnám.

V případě pěti z uvedených dvanácti členských států[35] nebyla stanoviska sociálních partnerů uvedena v samostatném oddíle nebo odstavci a tři z těchto pěti států uvedly, že od sociálních partnerů neobdržely žádnou konkrétní zpětnou vazbu[36]. U zmíněných pěti členských států byla zpětná vazba obsažena v různých částech dokumentu a nebyla nijak odlišena od stanovisek vnitrostátních orgánů, nebo bylo v dokumentu pouze podotknuto, že sociální partneři neměli žádné připomínky. Ve zprávách sedmi členských států[37] nicméně byla zpětná vazba od sociálních partnerů umístěna v samostatném oddíle a jasně označena.

Stanoviska sociálních partnerů nelze blíže analyzovat, jelikož nepředstavují reprezentativní vzorek.

[31] Estonsko, Finsko, Rakousko, Švédsko a Slovensko.
[32] Finsko, Francie, Kypr, Německo, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko a Španělsko.
[33] Česká republika, Finsko, Francie, Irsko, Kypr, Lucembursko, Polsko a Rakousko.
[34] Estonsko, Itálie, Kypr, Litva, Německo, Polsko, Portugalsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Spojené království a Švédsko.
[35] Estonsko, Kypr, Litva, Polsko a Portugalsko.
[36] Kypr, Litva a Polsko.
[37] Itálie, Německo, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Spojené království a Švédsko.

III. Závěry

Celkovým závěrem analýzy provádění a prosazování předpisů EU v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy je, že celková úroveň jejich prosazování a dodržování v porovnání s obdobím 2015–2016 zůstala v letech 2017–2018 stabilní.

Přestože se neustále snižuje počet kontrolovaných pracovních dnů, počet zjištěných porušení předpisů klesl pouze o 1 %, takže je stálý. To může ukazovat na účinnější odhalování porušení předpisů, ale lze to vysvětlit i tím, že v poměru kontrol provedených v provozovnách dopravců a silničních kontrol nepatrně vzrostl podíl kontrol v provozovnách. Míra porušení předpisů zjištěných v provozovnách je skutečně i nadále dvakrát vyšší než míra porušení zjištěných při silničních kontrolách, což naznačuje, že kontroly v provozovnách jsou účinnější než silniční kontroly.

V EU se míry zjištěných porušení předpisů značně liší, přičemž většinu zjištěných porušení předpisů oznámila malá skupina sedmi členských států. Je třeba zdůraznit, že některé členské státy s velmi nízkou mírou zjištěných porušení předpisů patří k členským státům s nejvyšším procentuálním podílem kontrolovaných pracovních dnů. Tato skutečnost spolu s tendencí ke snižování počtu kontrolovaných pracovních dnů a omezenými kapacitami pro prosazování předpisů (v oblasti lidských a finančních zdrojů, dovedností a kontrolních zařízení) v členských státech ukazuje, že je nezbytné kontroly lépe zacílit.

Přístup k údajům, jako jsou údaje o hodnocení rizika, při silničních kontrolách je velmi důležitý zejména proto, aby bylo možné kontroly lépe zacílit a aby se omezil počet zbytečných kontrol, při nichž nejsou zjištěna žádná porušení předpisů. Přístup k údajům o hodnocení rizika pro kontrolory provádějící silniční kontroly bude v souladu s novými požadavky, které byly zavedeny v rámci prvního balíčku opatření v oblasti mobility, povinný.

Pokud jde o koordinované a společné kontroly prováděné ve spolupráci členských států, je zřejmé, že podporují sdílení znalostí a harmonizovaný přístup k výkladu a prosazování platných předpisů EU. Komise proto členské státy vybízí, aby své úsilí o zlepšení spolupráce dále zintenzivnily pomocí společných inspekcí a koordinovaných kontrol a aby využívaly pomoc, kterou nabízí Evropský orgán pro pracovní záležitosti.

Podíly jednotlivých druhů porušení předpisů jsou podobné jako v minulém vykazovaném období. V provozovnách dopravců téměř polovinu všech zjištěných porušení předpisů tvoří porušení předpisů v souvislosti se záznamy o době řízení, což naznačuje, že dopravci mají potíže s náležitým uchováváním příslušných údajů. Poté, co 1. ledna 2017 vstoupilo v platnost nařízení Komise (EU) 2016/403 týkající se klasifikace závažných porušení pravidel Unie, některé členské státy zavedly vyšší pokuty a některé členské státy výši pokut upravily. To by mohlo zvrátit vzestupnou tendenci počtu porušení předpisů v souvislosti se záznamy o době řízení, neboť chybějící záznamy o době řízení jsou klasifikovány jako velmi závažné porušení.

Pokud jde o provádění směrnice 2002/15/ES, je obtížné provést hloubkové posouzení kvůli tomu, že mnoho členských států ve zprávě neposkytlo podrobné kvantitativní a kvalitativní údaje. Komise by ráda zdůraznila význam podávání těchto zpráv a také by ráda připomněla, že může být podána žaloba na členské státy, které nesplní požadavek týkající se poskytnutí informací podle článku 17 nařízení (ES) č. 561/2006.

Komise věří, že první balíček opatření pro mobilitu, který byl přijat v době, kdy byla vypracována tato zpráva, pomůže zajistit větší účinnost kontrol a lepší spolupráci mezi členskými státy. Komise přijme prováděcí akt týkající se vzorce pro harmonizované hodnocení rizika, který kontrolním pracovníkům umožní rychle zjistit profil společnosti, již budou kontrolovat. Díky tomuto aktu především budou moci zjistit, zda se jedná o společnost s nízkým rizikem (na základě nízké míry porušování právních předpisů), nebo o společnost s vysokým rizikem (na základě vysoké míry porušování právních předpisů). Kromě toho zařízení pro včasné dálkové odhalování možné manipulace se zařízeními a jejich možného zneužití poskytnou kontrolním pracovníkům nástroj, kterým budou moci vybírat vozidla ke kontrole. Díky všem uvedeným opatřením se sníží počet zbytečných kontrol a ušetří se zdroje na straně orgánů odpovědných za prosazování i na straně řidičů.

Komise bude za pomoci členských států dále sledovat provádění předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy a připomíná členským státům, že se v čl. 13 odst. 1 směrnice 2002/15/ES vyžaduje, aby byla ve zprávě uvedena stanoviska sociálních partnerů. Komise členské státy vyzývá, aby zvážily další kontrolu příslušných platných předpisů a aby případně Komisi oznámily případy různého výkladu právních předpisů EU.