

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 15.10.2008
KOM(2008) 650 v konečném znění

2008/0195 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**kterou se mění směrnice 2002/15/ES o úpravě pracovní doby osob vykonávajících
mobilní činnosti v silniční dopravě**

{SEC(2008) 2631}

{SEC(2008) 2632}

(předložená Komisí)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. SOUVISLOSTI NÁVRHU

1. Dne 23. března 2005 se stala použitelnou směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES¹ ze dne 11. března 2002 o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě. Její společná pravidla zajišťují minimální normy sociální ochrany pro mobilní pracovníky v odvětví silniční dopravy a jsou vnímána jako důležitý krok směrem ke zlepšení ochrany zdraví a bezpečnosti mobilních pracovníků v tomto odvětví, zvýšení bezpečnosti silniční dopravy a zajištění spravedlivé hospodářské soutěže. Směrnice se svými ustanoveními zaměřenými na ochranu mobilních pracovníků před nepříznivými účinky způsobenými příliš dlouhou pracovní dobou, nepřiměřenou dobou odpočinku nebo rušivým pracovním rytmem představuje lex specialis k obecné směrnici 2003/88/ES o úpravě pracovní doby a doplňuje nařízení (ES) č. 561/2006² ze dne 15. března 2006, které stanoví společná pravidla týkající se doby řízení a doby odpočinku pro řidiče.
2. Při přijímání směrnice po dohodovacím řízení se Rada a Parlament dohodly, že by se ode dne 23. března 2009 směrnice měla v zásadě vztahovat na samostatně výdělečně činné řidiče. Nejpozději dva roky před tímto datem musí Komise mimoto předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu, za níž bude následovat legislativní návrh vycházející z této zprávy, který buď stanoví podmínky pro zahrnutí samostatně výdělečně činných řidičů do oblasti působnosti směrnice nebo je vyloučí (čl. 2 odst. 1 směrnice).
3. Zpráva Komise³ zabývající se možnými důsledky vyloučení samostatně výdělečně činných řidičů z oblasti působnosti směrnice a posuzující účinky jejích ustanovení o noční práci s ohledem na bezpečnost silniční dopravy, podmínky hospodářské soutěže, strukturu povolání a sociální aspekty byla Evropskému parlamentu a Radě předložena v květnu 2007. Různé způsoby výkladu a provádění jejích ustanovení v jednotlivých členských státech mohou vést k narušení hospodářské soutěže a rozdílům v minimálních sociálních normách uplatňovaných v členských státech. Potíže se týkají zejména nejednoznačného rozlišování mezi mobilními pracovníky a samostatně výdělečně činnými řidiči, což vedlo k problémům při prosazování a k nebezpečí rozšiřujícího se jevu tzv. „nepravých“ samostatně výdělečně činných řidičů s cílem vyhnout se zahrnutí do oblasti působnosti směrnice. Zpráva proto obsahuje závěr, že neexistuje přesvědčivý důvod pro zahrnutí samostatně výdělečně činných řidičů do oblasti působnosti směrnice, je však důležité zabývat se otázkou definic a zajistit jejich jasnost vhodnou změnou tak, aby pojem mobilní pracovník, na něž se směrnice vztahuje, zahrnoval rovněž tzv. „nepravé“ samostatně výdělečně činné řidiče, tj. řidiče, kteří nejsou vázáni na žádného zaměstnavatele prostřednictvím pracovní smlouvy, nemají však volnost k vytvoření vztahů s více zákazníky.

¹ Úř. věst. L 80, 23.3.2002, s. 35.

² Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 1.

³ KOM(2007) 266 v konečném znění.

4. V souladu se závazkem Komise týkajícím se zlepšení právní úpravy by právní předpisy Společenství měly být jasné, cílené, přiměřené a vymahatelné. Na základě hloubkového šetření s ohledem na účinky na bezpečnost silničního provozu, podmínky hospodářské soutěže, strukturu povolání a sociální aspekty posouzení dopadů prokázalo, že by navzdory značným administrativním nákladům nebylo úplné zahrnutí zaměstnaných a samostatně výdělečně činných řidičů vymahatelné, a proto je nejlepší možností řešit problém „nepravých“ samostatně výdělečně činných řidičů namísto rozšíření oblasti působnosti směrnice rovněž na samostatně výdělečně činné řidiče.
5. Tento návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2002/15/ES, má proto zvýšit jasnost, srozumitelnost a vymahatelnost stávajících předpisů stanovením přesnější definice mobilních pracovníků, která do této kategorie pracovníků zahrnuje tzv. „nepravé“ samostatně výdělečně činné řidiče, na něž se tudíž vztahuje směrnice.
6. V téže zprávě byla Komise rovněž vyzvána, aby posoudila ustanovení o noční práci (čl. 7 odst. 2 směrnice). Ve zprávě byl uveden závěr, že neexistuje žádná poptávka po změně nebo dalším sladění ustanovení o noční práci. Při této příležitosti je rovněž vhodné změnit definici „noční práce“, která je obsažena v čl. 3 písm. i) směrnice 2002/15/ES. V současném znění by „noční práce“ zahrnovala i velmi krátkou pracovní dobu, například v délce několika minut, vykonávanou v průběhu noční doby. Jako takové je toto ustanovení hospodářsky a sociálně nepřiměřené a zbytečné. Komise proto navrhuje zavést v definici noční práce znovu minimální pracovní dobu v délce 2 hodin, jak byla původně navrhována.

B. KONZULTACE ZÚČASTNĚNÝCH STRAN A POSOUZENÍ DOPADŮ

7. Z konzultací se zúčastněnými stranami, které se uskutečnily v letech 2006 a 2007, vyplynulo, že se většina zúčastněných stran domnívá, že z hlediska různých aspektů má směrnice smíšené nepříznivé i příznivé dopady. Většina zúčastněných stran má na straně jedné za to, že pravidla upravující pracovní dobu mají příznivé dopady na zdraví a bezpečnost, pracovní podmínky a sladění podmínek hospodářské soutěže mezi jednotlivými dopravními společnostmi, avšak na druhé straně přinášejí četné nepříznivé vedlejší účinky, jako je ušlá mzda, nedostatek řidičů a snížení hospodárnosti v odvětví.
8. Téměř všechny zúčastněné strany vyzdvihly problémy související s prováděním předpisů týkajících se pracovní doby a uvedly, že stávající systém dohledu a kontrol řidičů je nedostatečný. To vede k narušení hospodářské soutěže a znevýhodňuje řidiče, kteří předpisy dodržují.
9. Co se týká předpokládaných dopadů zahrnutí nebo vyloučení samostatně výdělečně činných řidičů, názory jednotlivých zúčastněných stran se lišily, zejména pokud jde o prosazování a přínosy z hlediska bezpečnosti silničního provozu a spravedlivé hospodářské soutěže.
10. Obecně se zúčastněné strany přimlouvají za objasnění oblasti působnosti směrnice a rovněž určitých definic a ustanovení, zvýšení účelnosti a efektivnosti režimu prosazování, zlepšení spolupráce mezi vnitrostátními donucovacími orgány a zamezení jevu tzv. „nepravých“ samostatně výdělečně činných řidičů.

11. Všechny připomínky předložené v průběhu konzultací se zúčastněnými stranami byly zohledněny při posuzování dopadů, které se uskutečnilo v letech 2007–2008. Cílem posouzení dopadů bylo určit nejlepší možnost politiky, která by byla vymahatelná, zamezila by zbytečné administrativní zátěži a možným nepříznivým vedlejším účinkům navrhovaných opatření a která by zároveň přispěla k cílům dopravní politiky EU.
12. Kromě základních možností politiky spočívajících v zahrnutí samostatně výdělečně činných řidičů do oblasti působnosti směrnice a jejich vyloučení posouzení dopadů zkoumalo rovněž další opatření, například posílení definice mobilních pracovníků tak, aby zahrnovala „nepravé“ samostatně výdělečně činné řidiče, zvýšení účelnosti, efektivnosti a soudržnosti režimu prosazování v zájmu vyřešení problému spočívajícího v nízké úrovni dodržování požadavků. Analyzovány byly všechny hospodářské a sociální dopady, jakož i dopady na životní prostředí a správní dopady čtyř hlavních možností politiky.
13. S ohledem na výsledky posouzení dopadů jednotlivých možností politiky je tento návrh kombinací možností spočívající v zahrnutí „nepravých“ samostatně výdělečně činných řidičů do oblasti působnosti směrnice objasněním právních předpisů a možnosti lepšího prosazování stanovením požadavků na sledování a kontrolu ze strany členských států. Pouze prostřednictvím účinné kontroly platných předpisů je plně zaručen účinek ustanovení směrnice.
14. K tomuto návrhu je připojeno shrnutí a celé znění posouzení dopadů. Z analýz dopadů vyplývá, že stávající předpisy upravující pracovní dobu spolu s větší jasností ohledně oblasti působnosti směrnice a s připojenými požadavky na prosazování zvýší dodržování sociálních předpisů, sníží narušení hospodářské soutěže a členským státům umožní zamezit administrativní zátěži a potenciálním obrovským nákladům na prosazování spojeným se zřízením složitého režimu prosazování zahrnujícího celou EU.
15. **Subsidiarita**
Návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, jelikož je v zásadě zaměřen na objasnění oblasti působnosti stávajících předpisů Společenství a zlepšení jejich prosazování, čehož nemohou dosáhnout samotné členské státy. Návrh mimoto usiluje o zlepšení výměny informací mezi orgány členských států, které sledují dodržování předpisů. Je proto nezbytné přijmout opatření na úrovni Společenství, jelikož zjištěné problémy nemohou uspokojivě vyřešit jednotlivé členské státy či skupina členských států.
16. **Proporcionalita**
Návrh je v souladu se zásadou proporcionality, jelikož nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cíle. Objasňuje oblast působnosti stávajících předpisů a stanoví společné obecné požadavky k zajištění spravedlivého prosazování, nebrání však členským státům v tom, aby přijaly vnitrostátní rozhodnutí o jednotlivých opatřeních v oblasti sledování a kontroly.
17. Návrh nebude znamenat žádné dodatečné náklady pro rozpočet Společenství a nepovede k žádné administrativní zátěži pro členské státy.

C. OBJASNĚNÍ ZMĚN

18. Návrh zavádí níže uvedené změny, aniž by měnil celkový účel směrnice, a to sociální ochranu pracovníků a osob, které jsou pokládány za pracovníky, na základě předpisů v silniční dopravě týkajících se sociální oblasti:

Ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice objasňují oblast působnosti. Směrnice se vztahuje na všechny mobilní pracovníky vymezené v čl. 3 písm. d), včetně tzv. „nepravých“ samostatně výdělečně činných řidičů, tj. řidičů, kteří jsou oficiálně samostatně výdělečně činní, ve skutečnosti však nemají nezbytnou volnost při organizaci své pracovní činnosti. Nezahrnuje řádné samostatně výdělečně činné řidiče, na něž se oblast působnosti směrnice nevztahuje.

Ustanovení čl. 3 písm. a) zachovávají definici „pracovní doby“ platnou pro všechny řidiče, na něž se vztahuje směrnice, ruší však definici „pracovní doby“ pro samostatně výdělečně činné řidiče, jelikož ti nespádají do její oblasti působnosti. K řešení jevu tzv. „nepravých“ samostatně výdělečně činných řidičů je v čl. 3 písm. d) vložena přesnější definice „mobilních pracovníků“.

Ustanovení čl. 3 písm. i) zajišťují, aby byla definice „noční práce“ použitelná v praxi.

Ustanovení čl. 11a zavádí společné zásady, které mají zajistit větší transparentnost a účinnost vnitrostátních režimů prosazování, společné chápání předpisů a jejich spravedlivé uplatňování. Nová ustanovení rovněž požadují větší spolupráci mezi příslušnými orgány členských států, které odpovídají za prosazování, jakož i podporu ze strany Komise v zájmu usnadnění dialogu mezi donucovacími orgány a dotyčným odvětvím a mezi členskými státy s cílem zajistit společný přístup k provádění předpisů týkajících se pracovní doby. To vše má zlepšit dodržování předpisů Společenství a následně přispět k cílům dopravní politiky EU.

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kterou se mění směrnice 2002/15/ES o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 71 a čl. 137 odst. 2 této smlouvy,

s ohledem na návrh Komise,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru⁴,

s ohledem na stanovisko Výboru regionů⁵,

v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy⁶,

vzhledem k těmto důvodům:

- (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. 3820/85⁷ stanoví společná pravidla pro doby řízení, přestávky a doby odpočinku pro řidiče. Toto nařízení nezahrnuje ostatní aspekty pracovní doby v odvětví silniční dopravy.
- (2) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES ze dne 11. března 2002 o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě⁸ stanoví minimální požadavky s ohledem na úpravu pracovní doby s cílem zlepšit ochranu zdraví a bezpečnosti osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě, zvýšit bezpečnost silničního provozu a sladit podmínky hospodářské soutěže.
- (3) Ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice 2002/15/ES vyžadují, aby Komise předložila zprávu o vyloučení samostatně výdělečně činných řidičů z oblasti působnosti směrnice a aby za tímto účelem předložila návrh.

⁴ Úř. věst. C , , s. .

⁵ Úř. věst. C , , s. .

⁶ Úř. věst. C , , s. .

⁷ Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 1.

⁸ Úř. věst. L 80, 23.3.2002, s. 35.

- (4) Zpráva Komise o důsledcích vyloučení samostatně výdělečně činných řidičů z oblasti působnosti směrnice 2002/15/ES a o důsledcích ustanovení o noční práci⁹ byla Evropskému parlamentu a Radě předložena v květnu 2007.
- (5) Zkušenosti s prováděním směrnice 2002/15/ES, konzultace se zúčastněnými stranami, řada studií a provedené posouzení dopadů odhalily problémy s jednotným uplatňováním předpisů týkajících se pracovní doby v praxi, malou ukázněnost při dodržování požadavků a nedostatečné režimy prosazování v členských státech.
- (6) V důsledku rozdílů ve výkladu, používání a prosazování ustanovení směrnice 2002/15/ES ze strany členských států a nedostatečného dodržování minimálních norem v oblasti pracovní doby ze strany dopravních společností a řidičů je narušena hospodářská soutěž a ohrožena bezpečnost a zdraví řidičů.
- (7) Na základě zprávy Komise a posouzení dopadů by samostatně výdělečně činní řidiči měli být z oblasti působnosti směrnice 2002/15/ES vyloučeni.
- (8) Je však vhodné, aby členské státy samostatně výdělečně činné řidiče nadále upozorňovaly na nežádoucí vliv na zdraví a bezpečnost a rovněž na nepříznivé dopady na bezpečnost silničního provozu zapříčiněné příliš dlouhou pracovní dobou, nepřiměřenou dobou odpočinku nebo rušivým pracovním rytmem.
- (9) Je proto nezbytné provést určité technické úpravy znění směrnice 2002/15/ES.
- (10) Právní předpisy Společenství jsou efektivní a účelné pouze tehdy, jsou-li provedeny všemi členskými státy, uplatňovány stejně na všechny dotčené účastníky a pravidelně a účinně kontrolovány.
- (11) Sledování dodržování požadavků je složitý úkol, který zahrnuje mnoho účastníků, vyžaduje proto spolupráci mezi členskými státy a Komisí, jakož i mezi členskými státy navzájem.
- (12) Je proto vhodné směrnicí 2002/15/ES modernizovat v zájmu odstranění nedostatků při zavádění, uplatňování a prosazování předpisů objasněním její oblasti působnosti, posílením správní spolupráce mezi členskými státy a podporou výměny informací a osvědčených postupů.
- (13) Jelikož cílů směrnice, a to modernizace práva Společenství v oblasti úpravy pracovní doby a zvýšení jeho vymahatelnosti, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a může jich být proto dosaženo lépe na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů.
- (14) Tato směrnice respektuje základní práva a dodržuje zásady výslovně uznané zejména v Listině základních práv Evropské unie. Jejím cílem je zajistit zejména právo všech pracovníků na pracovní podmínky, které respektují jejich zdraví a bezpečnost, jakož i právo na omezení maximální pracovní doby a na denní a týdenní doby odpočinku (článek 31 Listiny základních práv Evropské unie).

⁹ KOM(2007) 266 v konečném znění.

(15) Směrnice 2002/15/ES by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Směrnice 2002/15/ES se mění takto:

1. Článek 2 se mění takto:

a) odstavec 1 se nahrazuje tímto:

„1. Tato směrnice se vztahuje na mobilní pracovníky vymezené v čl. 3 písm. d) směrnice, zaměstnané podniky usazenými v členském státě, které se podílejí na činnostech v silniční dopravě, na které se vztahuje nařízení (ES) č. 561/2006 nebo dohoda AETR.

Tato směrnice se vztahuje rovněž na mobilní pracovníky vymezené v druhé větě čl. 3 písm. d).“

b) v odstavcích 2 a 3 se odkaz „směrnice 93/104/ES“ nahrazuje odkazem „směrnice 2003/88/ES“.

c) v odstavci 4 se odkaz „nařízení (EHS) č. 3820/85“ nahrazuje odkazem „nařízení (ES) č. 561/2006“.

2. Článek 3 se mění takto

a) v písmenu a) bodu 2 se zrušuje první věta.

b) v písmenu d) se doplňuje nová věta, která zní:

„„mobilní pracovník“ zahrnuje rovněž každou osobu, která není vázána na žádného zaměstnavatele prostřednictvím pracovní smlouvy nebo jakéhokoli jiného pracovního vztahu, avšak:

i která nemá nezbytnou volnost při organizaci příslušné pracovní činnosti,

ii jejíž příjem nezávisí přímo na zisku,

iii která nemá volnost k vytvoření obchodních vztahů s více zákazníky sama nebo prostřednictvím spolupráce s dalšími samostatně výdělečně činnými řidiči.“

c) písmeno e) se zrušuje;

d) písmeno f) se nahrazuje tímto:

„f) „osobou vykonávající mobilní činnosti v silniční dopravě“ každý mobilní pracovník, který tyto činnosti vykonává;“

e) písmeno i) se nahrazuje tímto:

„i) „noční prací“ práce prováděná v průběhu pracovní doby, která zahrnuje nejméně dvě hodiny práce vykonávané v průběhu noční doby.“

3. V čl. 4 písm. a) se odkaz „ustanovení čl. 6 odst. 1 čtvrtého a pátého pododstavce nařízení (EHS) č. 3820/85 nebo čl. 6 odst. 1 čtvrtého pododstavce dohody AETR“ nahrazuje odkazem „nařízení (ES) č. 561/2006 nebo popřípadě dohoda AETR“.
4. V čl. 5 odst. 1 se odkaz „nařízením (EHS) č. 3820/85“ nahrazuje odkazem „nařízením (ES) č. 561/2006“.
5. V článku 6 se odkaz „nařízení (EHS) č. 3820/85“ nahrazuje odkazem „nařízení (ES) č. 561/2006“.
6. Vkládá se nový článek 11a, který zní:

„Článek 11a

Prosazování

1. Členské státy organizují systém přiměřeného a pravidelného sledování a kontrol s cílem zaručit správné a důsledné provádění předpisů obsažených v této směrnici. Členské státy zajistí, aby vnitrostátní orgány odpovědné za prosazování směrnice měly přiměřený počet kvalifikovaných kontrolorů a přijaly veškerá náležitá opatření.
2. Členské státy Komisi informují o přijatých opatřeních v oblasti sledování a kontrol.
3. Členské státy přijmou nezbytná opatření s cílem zajistit, aby dopravní podniky a mobilní pracovníci měli přístup k informacím, pomoci a poradenství v oblasti předpisů týkajících se pracovní doby a organizace práce.
4. K zajištění účelného, efektivního a jednotného provádění směrnice v celém Společenství Komise podpoří dialog mezi členskými státy s těmito cíli:
 - a) posílit správní spolupráci mezi jejich příslušnými orgány přijetím účelných systémů pro výměnu informací, zlepšením přístupu k informacím a podporou výměny informací a osvědčených postupů při prosazování předpisů týkajících se pracovní doby;
 - b) podporovat společný přístup k provádění této směrnice;
 - c) usnadnit dialog mezi odvětvím dopravy a donucovacími orgány.“
8. V článku 13 se odkaz „čl. 16 odst. 2 nařízení (EHS) č. 3820/85“ nahrazuje odkazem „čl. 17 odst. 1 nařízení (ES) č. 561/2006“.

Článek 2

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do [...]. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění a srovnávací tabulku mezi těmito předpisy a touto směrnicí.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnicí nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 3

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 4

Tato směrnice je určena členským státům.

V Bruselu dne [...].

*Za Evropský parlament
předseda/předsedkyně*

*Za Radu
předseda/předsedkyně*