

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2017
7. volební období

416.

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 69. schůze
ze dne 21. září 2017

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, a nařízení (EU) 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů /kód dokumentu 9670/17, KOM(2017) 277 v konečném znění/

k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU /kód dokumentu 9671/17, KOM(2017) 278 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace náměstka ministra dopravy Ing. Ladislava Němce, ředitelky Odboru Evropské unie a mezinárodní spolupráce Ministerstva práce a sociálních věcí Mgr. Zuzany Zajarošové a po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Ondřeje Benešíka a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel

Ondřej Benešík v. r.
předseda a zpravodaj

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, a nařízení (EU) 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů

**KOM(2017) 277 v konečném znění, kód Rady 9670/17
Interinstitucionální spis 2017/0122/COD**

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU

**KOM(2017) 278 v konečném znění, kód Rady 9671/17
Interinstitucionální spis 2017/0121/COD**

- **Právní základ:**
Článek 91 odstavec 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
8. 6. 2017
- **Datum projednání ve VEZ:**
15. 6. 2017 (1. kolo)
- **Procedura:**
Řádný legislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 17. července 2017, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 27. července 2017 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Viz návrhy závěrů.
- **Odůvodnění a předmět:**

I v samotných počátcích EU existovaly obavy¹, které ji provázejí po celou dobu její existence a kterým mělo zavedení elementů společné sociální politiky, společných odvětvových

¹ Evropská unie byla od svého počátku zamýšlena především jako ekonomický projekt. Nicméně i přes ekonomické zaměření byla již do Římské smlouvy začleněna sociální ustanovení, zejména čl. 119 smlouvy o

pravidel či koordinace bránit (popř. zohlednění vybraných sociálních práv či standardů pracovních podmínek). Jde především o obavy z tzv. závodů ke dnu, tedy ze sociálního dumpingu² či konkurence jednotlivých ekonomik prostřednictvím snižování sociálních standardů, které snižují náklady podniků (tedy nižší daně, sociální pojistné apod.). Obavy ze sociálního dumpingu se skutečně začaly zhmotňovat zejména po rozšíření EU o nové členské státy v roce 2004. Již krátce po vstupu nových zemí došlo k různým sporům,³ jejichž příčinami byla konkurence prostřednictvím nižších sociálních standardů, zejména mzdových. Jednalo se hlavně o případy pracovníků ve službách vyslaných z nových členských států do starých členských států. To vedlo k přímému střetávání zcela odlišných sociálních světů – a to přes některá přizpůsobení, která přináší předpisy o vysílání pracovníků, včetně minimálních pracovních podmínek a koordinace mzdových podmínek. Následně začalo v nejexponovanějších odvětvích, např. stavebnictví či dopravě, docházet ke ztrátě konkurenceschopnosti západních podniků, jež jsou tíženy vyššími personálními náklady. Tyto podniky pak musí buď snižovat mzdové či jiné personální náklady, nebo čelit důsledkům ztráty konkurenceschopnosti. Snižování či stagnace mezd a snižování zaměstnanosti v postižených sektorech se projevuje sociální tenzí a politickým tlakem na zavádění pravidel k odstranění tzv. sociálního dumpingu. V sektoru dopravy se tyto tlaky v některých zemích EU již projevily v legislativní podobě – ve Francii došlo k přijetí omezujících pravidel v oblasti dopravy v rámci tzv. Loi Macron⁴ a v Německu v rámci tzv. MiLoG.⁵ Rovněž Komise a větší část akademiků zabývajících se pracovním právem EU⁶ pohlíží na mzdový či sociální dumping negativně; ostatně významná část navrhované úpravy je zaměřena právě na boj proti očividnému mzdovému dumpingu či sociálnímu dumpingu obecně.

Tento problém lze však podle některých autorů⁷ vnímat i z druhé strany, resp. je nutné posuzovat celou problematiku komplexně. Nové členské státy rovněž čelily a stále čelí v rámci evropské ekonomické integrace tvrdým konkurenčním tlakům podniků ze starých členských států, které využívaly náskoku technologického, lepšího přístupu k financování, infrastrukturního náskoku, či náskoku v podobě vyšší symbolické hodnoty výrobků a služeb. Nižší mzdové a sociální standardy, a tedy nižší náklady práce jsou jednou z mála konkurenčních výhod, ze kterých mohou podniky z nových členských států těžit. Je tak

Evropském hospodářském společenství o rovném odměňování žen a mužů. Taková úprava byla reakcí na obavy ze sociálního dumpingu, které měla zejména Francie, jež přijala předpisy zajišťující právě zásadu stejné odměny za stejnou práci. Obávala se, že v podmínkách volného trhu by zejména textilní podniky z jiných členských států, které takovouto úpravu nezavedly, měly konkurenční výhodu spočívající v nižších mzdách žen oproti francouzským podnikům.

² Blíže k pojmu sociální dumping viz Kiss Monika. Understanding social dumping in the European Union. EPRS. March 2017. Dostupné z (www):

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI\(2017\)599353_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI(2017)599353_EN.pdf).

³ Viz tzv. Laval kvarteto, tedy čtveřice rozhodnutí SDEU, v nichž unijní soud, zjednodušeně řečeno, upřednostnil principy volného pohybu před ochranou proti sociálnímu dumpingu. Tato rozhodnutí byla předmětem kritiky zejména v západoevropských akademických kruzích.

⁴ La loi no 2015-990 du 6 août 2015.

⁵ Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns - Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 BGBl. I S. 1348.

⁶ Viz např. Kvist J. Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy. Journal of European Social Policy August 2004 vol. 14 no. 3 301-318 či Barnard C., A Proportionate Response to Proportionality in the field of collective action, 37 European Law Review. 117- 135 (2012).

⁷ Viz např. Kukovec Damjan. HIERARCHIES AS LAW. COLUMBIA JOURNAL OF EUROPEAN LAW. 2014, p. 131-170 či Kukovec Damjan. Whose social Europe? IGLP Harvard Law School working paper series 2011/3. Dostupné na (www): <http://www.harvardiglp.org/new-thinking-new-writing/whose-social-europe-the-lavalviking-judgments-and-the-prosperity-gap/>. Konkrétně v oblasti dopravy viz např. studie financované polským sdružením autodopravců Deloitte. Where is the Single European Market heading? 2015. http://efni.pl/wp-content/uploads/2015/10/raport_Deloitte_TLP_ang.pdf.

otázkou, zda ve svém důsledku omezující pravidla přispějí ke mzdové či sociální konvergenci, nebo povedou naopak ke ztrátě konkurenceschopnosti podniků z nových členských států a zániku pracovních míst v nových členských státech.

V této souvislosti lze poukázat na problém pomalé mzdové konvergence jako takové např. v ČR. Na velice pomalé mzdové konvergenci se podílejí podniky ze starých členských států, které právě nízké mzdové a sociální standardy využívají ke zvyšování své konkurenceschopnosti na celém unijním trhu. Jinak řečeno, na skutečnosti, že nové členské státy konkurují prostřednictvím nízkých mezd, mají podíl ve značné míře také koncernové společnosti ze starých členských států,⁸ které prostřednictvím svých dceřiných společností tyto mzdy zaměstnancům vyplácejí: pokud by byla celková mzdová konvergence rychlejší, neexistoval by ani problém mzdového dumpingu.

Ekonomickou integraci podle těchto alternativních názorů nelze pojímat jako vyzobávání třešniček z dortu, ale je třeba nést její veškeré důsledky, i ty sociálně negativní, tak jako negativní důsledky (včetně sociálních) nesou a nesly nové členské státy. Hranice mezi sociálním dumpingem a legitimním využíváním konkurenčních výhod je tedy neostrá a pohled starých členských států či unijních institucí může podle některých názorů vyplývat z jednostranného chápání problematiky, které nezohledňuje širší kontext⁹ a ekonomické potřeby nových členských států.

Každopádně, jak již bylo naznačeno, unijní instituce problematice sociálního dumpingu věnují zvláštní pozornost, a to nejen v rámci vysílání pracovníků.¹⁰ V oblasti dopravy dne 31. května 2017 představila Komise balíček osmi návrhů legislativních aktů, tzv. silniční balíček. Důležitou součástí tohoto balíčku jsou dva návrhy legislativních aktů, které se týkají postavení pracovníků v dopravě, a představují tak sociální dimenzi celého souboru legislativních návrhů. Jedná se o návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU, a návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, nařízení (EU) 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů. Oba tyto dokumenty mají podle Komise rovněž sledovat cíle programu REFIT, jehož cílem je zvýšit efektivitu předpisů a snížit byrokratickou zátěž podniků.

- **Obsah a dopad:**

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU

Navrhovaná úprava pozměňuje směrnici 2006/22/ES¹¹ a zároveň stanoví omezení aplikace směrnice o vysílání pracovníků na pracovníky v silniční dopravě.

⁸ Viz např. ÚVČR. Analýza odlivu zisků: Důsledky pro českou ekonomiku a návrhy opatření. Listopad 2016. Str. 15-18, dostupné z (www): <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Analyza-odlivu-zisku.pdf>.

⁹ Koneckonců specifickým dumpingovým opatřením mohou být také speciální daňová schémata pro nadnárodní společnosti, ke kterým se uchylují zejména staré členské státy (LUC, NL, IR).

¹⁰ Viz např. Diskusní dokument o sociálním rozměru Evropy KOM(2017) 206 v konečném znění, Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Vytvoření evropského pilíře sociálních práv KOM(2017) 250 v konečném znění.

¹¹ 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.

Pokud jde o změny ve směrnici 2006/22/ES, nejvýznamnější změnou je zahrnutí směrnice 2002/15/ES¹², jejímž účelem bylo provedení prosazení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85¹³ a (EHS) č. 3821/85¹⁴, do kontroly prosazování, které upravuje právě směrnice 2006/22/ES. Návrh přináší zejména úpravu systému kontrol či úpravu týkající se kontrol v provozovných dopravců. Úprava rovněž rozšiřuje požadavky na spolupráci členských států a upravuje systém hodnocení rizika.

Druhou významnou částí navrhované úpravy jsou konkrétní pravidla o vysílání v odvětví silniční dopravy, která mají přednost před vybranými ustanoveními směrnice o vysílání pracovníků či směrnice 2014/67/EU. Nejvýznamnější změnou je úprava obsažená v ustanovení čl. 2 odst. 2 a 3. Ta stanovuje minimální dobu vyslání, kterou je nutné překročit, aby hostitelský stát mohl uplatňovat své předpisy o minimální mzdě a placené dovolené za kalendářní rok (dále jen minimální mzda). Tento limit se nevztahuje na případy kabotáže. Doba, po jejímž uplynutí se aplikuje směrnice o vysílání pracovníků, je tři dny. V případě překročení minimální doby jsou členské státy povinny uplatňovat ustanovení směrnice o vysílání pracovníků (tedy čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) směrnice) po celou dobu vyslání na svém území.

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, nařízení (EU) 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů

Navrhovaná úprava pozměňuje předpisy, které určují maximální a minimální týdenní a denní doby řízení, přestávky a denní a týdenní doby odpočinku. Tyto předpisy rovněž upravují používání tachografu, jehož účelem je kontrolovat dodržování výše uvedených požadavků.

Pokud jde o konkrétní změny v nařízení 561/2006, navrhovaná úprava kodifikuje (čl. 6) judikaturu Soudního dvora EU ve věci C-317/12 Lundberg, která stanoví, že nařízení 561/2006 se nevztahuje na osoby, které používají vozidla regulovaná nařízením v případě, že toto vozidlo používají k přepravě věcí pro osobní účely. Rovněž kodifikuje (čl. 7) současnou praxi, která umožňuje řidičům vybrat si povinnou přestávku ve vozidle, které řídí jiný řidič. Nejvýznamnější část navrhované úpravy tvoří čl. 8. Ten upravuje požadavky na týdenní odpočinek podle potřeb praxe při sjednávání přepravních plánů především v případech přepravy na dlouhé vzdálenosti. Jedná se např. o požadavek na zaměstnavatele, aby zajistil, že řidič si vybere týdenní odpočinek nikoliv ve vozidle, ale ve vhodném zařízení či zařízení podle řidičova výběru. Dále se upřesňuje povinnost dopravců zorganizovat práci řidičů takovým způsobem, aby se po třech týdnech mohli k týdennímu odpočinku vrátit domů. Navrhovaná úprava rovněž upravuje požadavky na spolupráci mezi členskými státy.

Pokud jde o změny v nařízení 165/2014, stávající úprava se mění tak, aby mohlo být využíváno inteligentních tachografů, a stanoví se také povinnost řidičů, aby zaznamenali překročení hranice (netýká se inteligentních tachografů).

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/15/ES ze dne 11. března 2002 o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě.

¹³ Nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 ze dne 20. prosince 1985 o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě.

¹⁴ 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 Text s významem pro EHP.

Právní souvislosti navrhované úpravy, zejména návrhu směrnice

Problematika minimální mzdy a placené dovolené v hostujícím členském státu

Česká republika se z ekonomického hlediska nachází na pomezí mezi starými a novými členskými státy. S ohledem na vysílání pracovníků se to projevuje tak, že ČR je zemí vysílání, tj. v ČR se nachází vyšší počet pracovníků, než sama vysílá. Rovněž mnohé pracovní podmínky, včetně mzdových, se v ČR mohou blížit některým starým členským státům, spíše než aby byly srovnatelné např. s jihovýchodními členskými zeměmi. Nemusí být zcela zřetelné, jakým způsobem (negativním či pozitivním) navrhovaná regulace dopadne na Českou republiku a jak se dotkne zainteresovaných subjektů. Samozřejmě zájmy jednotlivých subjektů mohou být odlišné – zaměstnanci v autodopravě mají intenzivnější zájem na zlepšení pracovních podmínek, než zaměstnavatelé. Jako minimální a obecný společný zájem se jeví taková úprava, která umožní zachování konkurenceschopnosti podniků a zároveň co nejlepší podmínky pracovníků v dopravě, byť stanovení daného zájmu je samozřejmě primárně politickou úvahou.

Jak bylo naznačeno výše, v České republice probíhá diskuse o sbližování (respektive o absenci sbližování) mezd se starými členskými státy, zejména s Německem jako nejvýznamnějším obchodním partnerem. Navrhovaná úprava by mohla přispět k navýšení mezd v dopravě na trasách v členských státech EU směrem k minimálním mzdovým tarifům členských států. Rovněž i z hlediska zaměstnavatelů by mohla navrhovaná úprava sjednotit podmínky vysílání, kdy některé podniky mohou podnikat způsobem, kterému nebudou moci české podniky v budoucnu konkurovat. Konec konců argumenty pro navrhovanou úpravu jsou shrnuty v důvodových zprávách a pracovních dokumentech Komise, a není tak třeba je opakovat.

Na druhou stranu může existovat riziko, že navrhovaná úprava zbaví některé národní podniky konkurenceschopnosti, podniky ukončí svou činnost, a tím i jejich zaměstnanci přijdou vůbec o příležitost k uplatnění navrhovanou úpravou zaváděných lepších pracovních podmínek. K řádnému pochopení souvislostí navrhované úpravy a důsledků, které může pro členské státy mít, je nezbytné zabývat se výkladem stávající právní úpravy vysílání pracovníků, což otvírá prostor pro normativní úvahy a je to rovněž důležité pro hodnocení návrhu, pokud jde o jeho soulad s principem subsidiarity. V tomto ohledu se stanovisko zaměřuje na nejproblematičtější část navrhované úpravy, kterou je ustanovení o výjimce ze směrnice o vysílání pracovníků, pokud jde o mzdové podmínky.

Právním základem pro směrnici o vysílání pracovníků je čl. 53 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 62 SFEU (články 57 odst. 2 a 66 Smlouvy o ES). Tyto články umožňují přijmout směrnici, která bude koordinovat právní a správní předpisy týkající se samostatných výdělečných činností, a to včetně těch, které spočívají v nabízení služeb podle tehdejšího čl. 59 Smlouvy o ES. Ve skutečnosti totiž nebyla cílem směrnice o vysílání pracovníků harmonizace pracovního práva, ale určení rozhodného práva při přeshraničním poskytování služeb tak, aby měl podnik - poskytovatel služeb právní jistotu ohledně pracovních podmínek svých zaměstnanců poskytujících služby v jiném členském státě.¹⁵

Jak v době přijetí směrnice o vysílání pracovníků, tak v současné době zároveň platí omezující ustanovení čl. 58 SFEU týkající se poskytování služeb – ustanovení týkající se služeb se nepoužijí na oblast dopravy, neboť ta má charakter zvláštní a zároveň zjevně komplexní úpravy.

¹⁵ Viz důvodová zpráva k návrhu směrnice o vysílání pracovníků COM (91) 230 final. Dostupné z (www): http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1b4578cb-d0f8-4d76-8804-9119e0cfef10.0006.01/DOC_1&format=PDF.

Evropská komise ovšem vychází z premisy, že úprava vysílání pracovníků ve službách se vztahuje také na pracovníky v dopravě. Takový názor zastávají i některé členské státy, které pravidla vztahující se na vyslané pracovníky aplikují také na pracovníky v dopravě. V tomto ohledu však nepanuje jistota, přičemž mnohé členské státy se domnívají, že směrnice se na pracovníky v dopravě nevztahuje. V tomto ohledu lze uvést tři argumenty. Za prvé, nedostatek v právním základu, neboť právním základem směrnice o vysílání pracovníků není zvláštní ustanovení týkající se dopravy, ale pouze ustanovení týkající se služeb (články 57 odst. 2 a 66 Smlouvy o ES). Přitom v jiných případech týkajících se pracovních podmínek pracovníků v dopravě je právní základ uveden správně.¹⁶ A právě uvedení náležitého právního základu má zásadní interpretační význam.¹⁷ Jeho neuvedení je podle SDEU nepřijatelné, neboť může vést k nejasnostem, pokud jde o povahu pravomoci Společenství vůči členským státům. Vzhledem k tomu, že ohledně právního základu nepanuje jistota, nelze se jednoznačně přiklonit k závěru, že se směrnice o vysílání pracovníků uplatňuje i na pracovníky v dopravě, a nedostatek v právním základu považovat za nevýznamný v intencích judikatury SDEU¹⁸. Je třeba také zohlednit, že samotná legislativní procedura k přijetí aktu se u těchto dvou právních základů liší – čl. 91 SFEU (čl. 75 Smlouvy o ES) vyžaduje v rámci legislativního procesu navíc konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů (Hospodářským a sociálním výborem podle Smlouvy o ES) oproti čl. 53 SFEU (čl. 57 Smlouvy o ES), který tuto nadstavbu nevyžaduje. Rovněž lze v této souvislosti poukázat na rozsudek SDEU, který dovodil, že v případě nedokončení společné dopravní politiky není možné využít obecné úpravy týkající se volného pohybu služeb – SDEU 13/83.¹⁹ Lze tak usuzovat, že úpravu v čl. 57 SFEU nelze subsidiárně použít bez dodatečného právního základu z oblasti dopravní politiky. V tomto ohledu nelze ani aplikovat judikaturu SDEU ve věci *Arblade*, která přiznává členským státům aplikovat pravidla o minimální mzdě na pracovníky působící byť jen dočasně na jeho území. Tato judikatura se totiž vztahuje na aplikaci směrnice o vysílání pracovníků na pracovníky ve stavebnictví a nikoliv v dopravě.

Za druhé, pochybnostem o aplikovatelnosti na oblast dopravy nasvědčuje také zjevná absurdita daného postupu v některých případech – pravidla by se např. vztahovala i na letecký palubní personál, např. povinnost vyplácet minimální mzdu letuškám v případě vstupu do vzdušného prostoru jednotlivých států.

A konečně za třetí, ze samotné nečinnosti Komise, která nevynucuje ustanovení čl. 7 směrnice o vysílání pracovníků lze usuzovat, že se směrnice na oblast dopravy nevztahuje. Směrnice stanovila povinnost členských států informovat Komisi o opatřeních k jejímu provedení. Skutečnost, že v oblasti dopravy byla tato opatření (a to pouze minoritou členských států) přijata až dvacet let poté, co byla směrnice schválena, a Komise v oblasti dopravy tato pravidla nijak nevynucovala a stále je nevynucuje, by mohla svědčit o účelovosti omezujících opatření členských států a účelovém postoji Komise.

Vzhledem k pochybnostem o aplikovatelnosti směrnice o vysílání pracovníků na oblast dopravy vyvstává otázka, zda je legální praxe některých členských států, které uplatňují omezující opatření s tím, že plní požadavky směrnice o vysílání pracovníků. V případě, že se ztotožníme se závěrem, že se na oblast pracovníků v dopravě směrnice o vysílání pracovníků nevztahuje, nelze vyloučit, že opatření přijatá mimo rozsah dopravní politiky EU mohou být nepřijatelná podle článku 92 SFEU. Ten stanoví, že „*Až do přijetí předpisů uvedených v čl. 91 odst. 1 nesmí žádný členský stát, pokud Rada jednomyslně nepřijme opatření pro udělení*

¹⁶ Viz směrnice 2002/15/ES ze dne 11. března 2002 o úpravě pracovní doby osob vykonávajících mobilní činnosti v silniční dopravě či nařízení (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se ruší nařízení (EHS) č. 3820/85 ze dne 20. prosince 1985.

¹⁷ Viz C- 370/07, body 37 a násl.

¹⁸ Viz C- 370/07, bod 5.

¹⁹ Viz blíže např. Hatzopoulos V. *Regulating Services in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012, str. 226.

výjimky, měnit předpisy upravující tuto oblast k 1. lednu 1958 nebo pro přistupující státy ke dni přistoupení způsobem, který by přímo nebo nepřímo znevýhodňoval dopravce jiných členských států ve srovnání s domácími dopravci.“ Účelem této pozastavující doložky (tzv. standstill clause) je, aby členské státy novými protekcionistickými opatřeními nebránily vytváření společné dopravní politiky.²⁰ Zásadní v tomto ohledu bude prokázat, zda dané národní opatření přímo či nepřímo znevýhodňuje dopravce jiných členských států – omezující podmínky, které jsou tíživé i pro vlastní národní dopravce, jsou přípustné.²¹ Je tedy otázkou, je-li povinnost prokázat splnění podmínek odměňování, které se z faktických důvodů materiálně vztahují pouze na členské státy, kde jsou průměrné mzdy nižší než minimální mzda v členském státě, který podmínky stanovuje, znevýhodňujícím opatřením. V případě kladné odpovědi na tuto otázku lze dovodit, že daná opatření (např. MiLoG, Loi Macron) mohou být v rozporu s čl. 92 SFEU.

Komise v odůvodnění navrhované úpravy vyjadřuje názor, že jedním z důvodů přípravy návrhu byla neefektivní a neuspokojivá aplikace směrnice o vysílání pracovníků v oblasti dopravy. Pokud se ztotožníme se závěrem, že směrnice není aplikovatelná na tuto skupinu pracovníků, pak významná část důvodů pro navrhovanou úpravu odpadá. Neuspokojivá se může jevit pro pracovníky, potažmo zaměstnavatele ve starých členských státech, a naopak jako uspokojivá se může jevit pro zaměstnavatele v některých nových členských státech, případně i pro zaměstnance, pro které může znamenat zvýšený přístup k pracovním příležitostem a pro které může být i mzda nižší než minimální atraktivní. A koneckonců v delším časovém horizontu to může znamenat mzdovou konvergenci směrem ke starým členským státům, vzhledem k potenciálním konkurenčním úspěchům spočívajícím ve vytlačení konkurence ze starých členských států z trhu.

Souvislosti návrhu z hlediska principu subsidiarity

Podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU platí, že *podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.*

Pokud jde o materiální hodnocení navrhované úpravy z hlediska souladu s principem subsidiarity, existují v zásadě dva přístupy – restriktivní (omezující) a extenzivní (rozšiřující).²² Restriktivní způsob se omezuje pouze na argumenty týkající se subsidiarity, přičemž se vychází z funkční, strukturální a textuální interpretace kontroly subsidiarity. Extenzivní výklad pak zahrnuje i úvahy o právním základě či proporcionalitě, neboť v praxi tyto argumenty nelze striktně oddělovat.

Na problematiku lze nahlížet z několika úhlů pohledu, přičemž stanovisko prezentuje dva možné směry – pozitivní a negativní: z jedné strany příslib a z druhé hrozba. Konečná úvaha o subsidiaritě v kontextu procedury včasného varování (tj. procedury žlutých a oranžových karet) je pak výsledkem primárně politických konsiderací a normativní aspekty jsou v tomto ohledu indiferentní (byť mohou hrát roli svou přesvědčivostí).

²⁰ Viz C-195/90 Komise v. Německo, bod 33.

²¹ *Ibid.*, bod 30.

²² Blíže viz např. Pohl M. Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU. AUCI. Praha: Karolinum, 2014 s. 145, či Kiiver P. The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. ERA Forum. March 2012, Volume 12, Issue 4, p. 542 – 547. Obecně viz např. Grinc J. Národní parlamenty a demokratická legitimita EU. Praha: Leges, 2015.

Pozitivní pohled

Za prvé lze hodnotit navrhovanou úpravu tak, že směřuje k deklarovaným cílům, tj. „k řešení rizika nepřiměřených pracovních podmínek řidičů, včetně jejich smluvních pracovních podmínek, zmírňuje nepřiměřenou regulační zátěž kladenou na dopravce a zabraňuje narušování hospodářské soutěže a má zajistit rovnováhu mezi náležitými pracovními podmínkami řidičů a svobodou dopravců při přeshraničním poskytování služeb.“ Vezmeme-li v potaz skutečnost, že některé členské státy stanovují na základě směrnice o vysílání pracovníků nepřiměřené požadavky, a učiníme si závěr v tom smyslu, že takováto interpretace unijní úpravy je správná, je návrh směrnice logickým krokem k úpravě neuspokojivé situace. Přidaná hodnota unijní úpravy spočívá mimo jiné i právě v koordinaci právních předpisů, které se použijí při odměňování zaměstnanců. Rovněž i jiné prvky úpravy lze pojímat tak, že jsou nezbytné k řádnému uplatňování práv pracovníků a dodržování přijatelných pracovních podmínek. Dále lze v tomto kontextu připomenout, že oblast vysílání pracovníků je již dlouhodobě upravena na úrovni EU. Návrh směrnice se tak nachází na tzv. „dobytém poli“, tedy v oblasti, kterou EU již svými akty upravuje, a hodnocení subsidiarity nemá tedy smysl.²³

Rovněž z určitého úhlu pohledu snaha Komise představuje příspěvek v boji proti konkurenci prostřednictvím snižování mzdových a sociálních standardů tak, jak o to Komise usiluje v rámci své aktuální politiky v sociální oblasti. Návrh ke zlepšení koordinace mzdových předpisů lze dále vnímat jako první příspěvek k úsilí o mzdovou konvergenci, která je předmětem současné celonárodní debaty. V tomto ohledu se lze ztotožnit s názorem Komise, že samoregulace ze strany členských států nepostačuje k jednotnému provádění a prosazování sociálních předpisů v silniční dopravě po celé EU. Opatření na úrovni EU je proto odůvodněné a navrhovaná úprava je v souladu s principem subsidiarity.

Negativní pohled

Nicméně navrhovanou úpravu, zejména pokud jde o minimální mzdu, lze hodnotit i z opačného hlediska. Vezmeme-li do úvahy shora uvedené argumenty, zejména argumentaci týkající se protiprávnosti některých národních úprav, argumentaci s ohledem na mzdy jako specifický fenomén odrážející veškeré možné relevantní skutečnosti – od cenové hladiny v daném členském státě po skutečnost, že je základním nástrojem konkurenceschopnosti podniků z nových členských států - lze se důvodně domnívat, že případná unijní úprava stanovující povinnost vyplácet minimální národní mzdu státu vyslání může být v rozporu s principem subsidiarity. Lze se tak domnívat na základě těchto skutečností:

- vysoce mobilní sektor dopravy je nevhodný pro koordinaci mzdových předpisů,
- nelze vyloučit, že současné praktiky jsou v rozporu s primárním právem EU,
- cenové hladiny v členských státech jsou odlišné,
- konstrukce odměňování za služební cesty je v různých státech odlišná (diety, stravné, náklady na ubytování),
- konstrukce samotného odměňování a minimální mzdy je odlišná (v ČR např. institut super hrubé mzdy),
- mzda je základní nákladovou položkou, která umožňuje dopravním podnikům konkurovat na kompetitivním unijním dopravním trhu.

Jak už bylo naznačeno, navrhovaná úprava týkající se minimálních mezd tak může napomoci podnikům ve starých členských státech, neboť se podnikům v nových členských státech mohou zvednout mzdové náklady. Na druhou stranu může dojít k omezení konkurenceschopnosti podniků z nových členských států právě kvůli zvyšujícím se nákladům. Je tak otázka, zda opravdu navrhovaná úprava dosáhne cílů lépe, než dosavadní právní stav,

²³ Syllová J. a kol. Lisabonská smlouva. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 34 a násl.

kdy jsou mzdy pracovníků v dopravě stanoveny podle vysílacího státu.²⁴ Ačkoliv se může jevit, že navrhovaná úprava může odstranit současný stav, kdy jednotlivé členské státy, jako státy vysílání, podrobují dopravní podniky vysílacího státu povinností vyplácet jejich minimální mzdu (jak bylo uvedeno výše, taková národní úprava může být v rozporu s primárním právem EU), měla by Komise jako strážkyně smluv namísto navrhování unijní úpravy, která tento stav legalizuje, zajistit, aby případné nelegální postupy členských nebyly uplatňovány, případně je sankcionovat. Je-li cílem návrhu „zajistit rovnováhu mezi náležitými pracovními podmínkami řidičů a svobodou dopravců při přeshraničním poskytování služeb“, pak je otázkou, zda z hlediska principu subsidiarity naopak materiálně nedochází ke snížení konkurenceschopnosti podniků z nových členských států, které vysílají pracovníky, a ke zvýšení rizika jejich zániku se všemi důsledky pro ekonomiky těchto států. Zejména výše odměn by měla ve vysoce mobilní oblasti dopravy vycházet z potřeb a možností zaměstnavatelů a zaměstnanců a mimo jiné i z jejich případného vzájemného kolektivního vyjednávání. Opatření usilující o mzdovou konvergenci by neměla selektivně směřovat do oblastí, ve kterých některé staré členské státy trpí ztrátou konkurenceschopnosti, a neměla by znevýhodňovat podniky z nových členských zemí, ale měla by být obecným cílem a dopadat na všechny podniky včetně dceřiných společností koncernů se sídlem ve starých členských státech. Vzhledem k tomu, že úprava v takové podobě, v jaké ji předkládá Komise, nepředstavuje v intencích výše uvedených úvah lepší řešení, než je stávající stav a národní opatření, nelze ji hodnotit jako konformní s principem subsidiarity.

Jak již bylo uvedeno, tyto dva pohledy nejsou určující, spíše slouží jako demonstrace pro konečnou politickou volbu zákonodárce, který má výlučnou úlohu v rámci parlamentní kontroly subsidiarity.

Pokud jde o případné hodnocení proporcionality, národní parlamenty v této oblasti kontrolu unijního legislativního procesu nevykonávají.²⁵ Nicméně navrhovanou úpravu, která stanoví dobu vysílání, po jejímž překročení platí pravidla hostitelského členského státu týkající se minimální mzdy a placené dovolené, lze hodnotit právě z hlediska principu proporcionality, byť v rámci politického dialogu s Komisí, resp. ve vztahu k národní pozici v Radě. Je otázka, zda právě lhůta 3 dnů nepřekračuje nezbytně nutný rámec omezení volného pohybu služeb, neboť vzhledem ke krátké době trvání bude zřejmě dopadat na velký počet případů, a bude tak významnou překážkou, zejména pro podniky z nových členských států v oblasti dopravy. Rovněž lze z hlediska proporcionality posuzovat šestihodinovou dobu, která se započítává jako pracovní den, jež se může jevit jako příliš krátká.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR v obecné rovině vítá cíl návrhu, který spočívá ve vyčlenění sektoru dopravy z obecných pravidel a v řešení rozdílů ve výkladu směrnice o vysílání pracovníků a směrnice o prosazování. Pokud jde o konkrétní ustanovení, vláda ČR má výhrady k navrhované podobě čl. 2 návrhu směrnice, který zakotvuje výjimku pro oblast dopravy z působnosti mzdových ustanovení směrnice o vysílání pracovníků. V tomto ohledu sice vláda ČR souhlasí s tím, že by se měla zohlednit specifická pozice oblasti dopravy, pokud jde o odměňování pracovníků, nicméně se domnívá, že navrhovaná lhůta 3 dnů, po jejímž uplynutí se na pracovníky v dopravě výjimka vztahovat nebude, je příliš krátká. Podle vlády ČR by se v případě přijetí takto krátké lhůty na drtivou část dopravy nadále vztahovala úprava směrnice o vysílání pracovníků. Zároveň podle vlády ČR je šestihodinová doba, která se započítává jako pracovní den, příliš krátká. Podle vlády ČR by lhůta pro vyloučení aplikace směrnice o vysílání

²⁴ A to i v kontextu lhůty tří dnů, po jejímž uplynutí se úprava ve směrnici o vysílání pracovníků aplikuje, neboť většina dopravy se uskutečňuje nad rámec této lhůty.

²⁵ Ačkoliv některé úvahy o proporcionalitě mohou být součástí testu subsidiarity.

pracovníků měla činit 10-15 dnů. Pokud jde o čl. 2 odst. 4 a 5, vláda ČR návrhy podporuje s tím, že je třeba vyjasnit některé nejasné aspekty. Pokud jde o návrh nařízení týkající se doby odpočinku a tachografů, vláda ČR zejména nesouhlasí s navrhovanou úpravou sankcí, kterou považuje za zbytečně rozsáhlou a kazuistickou. Dále nepodporuje ustanovení, které zakazuje čerpat určitou část odpočinku ve vozidle.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Príslušným výborem pro projednání návrhů legislativních aktů v Evropském parlamentu byl stanoven Výbor pro dopravu a cestovní ruch. Datum projednání nebylo prozatím stanoveno.

V Radě EU se návrhy zabývá Pracovní skupina pro pozemní dopravu (H.01). [Návrhem směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU](#), se Pracovní skupina pro pozemní dopravu (H. 01) Rady EU zabývala dne 13. července 2017.

[Návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení \(ES\) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, a nařízení \(EU\) 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů](#) se Pracovní skupina pro pozemní dopravu (H. 01) Rady EU zabývala dne 20. července 2017.

Další harmonogram projednávání legislativních aktů v orgánech EU prozatím není znám.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

1. **b e r e n a v ě d o m í** návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na maximální denní a týdenní dobu řízení, minimální přestávky v řízení a týdenní doby odpočinku, a nařízení (EU) 165/2014, pokud jde o určování polohy pomocí tachografů, KOM(2017) 277 v konečném znění, a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a stanovují konkrétní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnici 96/71/ES a směrnici 2014/67/EU, KOM(2017) 278 v konečném znění;
2. **p o d p o r u j e** rámcové pozice vlády ČR k těmto dokumentům. VEZ je toho názoru, že návrhy by měly skutečně zohlednit specifické postavení sektoru dopravy a co nejméně ohrožovat konkurenceschopnost podniků z nových členských států;
3. **p ř e d e v š í m s e d o m n í v á**, že navrhovaná lhůta 3 dnů, po jejímž uplynutí se na pracovníky v dopravě výjimka z aplikace směrnice o vysílání pracovníků neuplatní, je příliš krátká a popírá smysl navrhované úpravy, kterým je zohlednění specifík vysoce mobilního sektoru dopravy;
4. **p o v ě ř u j e** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedovi Evropské komise.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel

Ondřej Benešík v. r.
předseda a zpravodaj