**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

**1. Důvod předložení a cíle**

**1.1 Název**

RIA se předkládá pro účely návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zákona“).

**1.2 Definice problému**

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. 3. 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 (dále jen „nařízení č. 561/2006“) stanovuje pravidla pro doby řízení, bezpečnostní přestávky a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční nákladní a osobní dopravu za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže v silniční dopravě, snaží se o zlepšení sociálněprávních podmínek a bezpečnosti silničního provozu. S tímto nařízením úzce souvisí 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 (dále jen „nařízení č. 165/2014“), které stanoví povinnosti a požadavky týkající se konstrukce, montáže, používání, zkoušení a kontroly tachografů používaných v silniční dopravě za účelem kontroly dodržování nařízení č. 561/2006.

I v sociálněprávní části regulace silniční dopravy tak bylo identifikováno několik výjimek, na které se nehodí obě uvedená nařízení vztahovat zcela (tzv. obligatorní výjimky v čl. 3 nařízení č. 561/2006), či zčásti (tzv. fakultativní výjimky v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006). V těchto článcích jsou uvedeny přepravy, které se svou podstatou a povahou vymykají z běžných přeprav, a provádí se buď ve veřejném zájmu (např. přepravy vozidly používanými orgány veřejné moci, humanitární přepravy, přepravy havarijními vozidly), nebo možnost zvláštního režimu nenaruší hospodářskou soutěž (např. neobchodní přepravy), přeprava je pouze okrajovou činností (cirkusy a lunaparky) nebo se nepředpokládá ohrožení bezpečnosti silničního provozu vzhledem ke krátkým trasám nebo nárazovému využití (autoškoly, přepravy zvířat na místní trhy). Členské státy proto dostaly možnost upravit si tyto režimy buď zcela po svém (obligatorní výjimky z celého rozsahu nařízení č. 561/2006) nebo zčásti (fakultativní výjimky z čl. 5 až 9 nařízení č. 561/2006), aby speciální národní úprava lépe vystihla a pokryla specifika přeprav taxativně uvedených v obou článcích.

Česká republika využila tuto možnost odchylné úpravy režimu řidičů a požadavku na vedení záznamů o tomto režimu pro všechny přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006. Právní úprava týkající se výjimkových přeprav však byla upravena v několika předpisech, a to způsobem, který při četných novelách těchto předpisů přinesl několik zásadních zásahů způsobujících de iure sladění sociálněprávního režimu řidiče ve výjimkových přepravách s režimem podle nařízení č. 561/2006, čímž se docílilo opačného účinku, než bylo ze strany zákonodárce původně zamýšleno. Nepřehledná právní úprava v oblasti fakultativních výjimek uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, kdy je tato poměrně úzká problematika rozdělena do několika národních předpisů, znemožňuje orientaci a výklad nejenom dopravcům a řidičům, na které cílí, ale také orgánům státní správy, které ji mají vynucovat a mají dohlížet na její dodržování.

Do 1. 1. 2015 byla oblast fakultativních výjimek upravena třemi právními předpisy. Po zrušení vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti vozidel a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích ovšem nebyla Českou republikou provedena možnost vyjmout vozidla z povinnosti vybavení tachografem, což znamená, že na všechny přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 se vztahuje nařízení č. 165/2014 v celém rozsahu. Vozidla provádějící přepravy uvedené v tomto článku tedy nejen že musejí být vybavena tachografy, ale jejich řidiči musejí tachografy používat a dokládat na žádost kontrolora svůj pracovní režim v plné délce 29 dní. Díky roztříštěnosti a nesrozumitelnosti právní úpravy pak v rozporu s požadavky na právní jistotu a předvídatelnost práva došlo k rozporu mezi právním a faktickým stavem, neboť současná praxe jak dopravců, tak řidičů, jednajících nadále v dobré víře, neodpovídá platné právní úpravě.

Dalším identifikovaným problémem je ta skutečnost, že prováděcí vyhláška č. 478/2000 stanovuje v § 1a a 1b primární povinnost dopravci, a vedle toho rovněž fyzické osobě – řidiči vozidla, v rozporu se zásadou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jelikož povinnosti nelze ukládat podzákonným právním předpisem.

Neméně důležitým problémem stávající právní úpravy je rozporná úprava požadavků na dodržování dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinků řidiče a dopravce. Platná úprava ukládá dopravci povinnost zajistit, aby řidič dodržoval bezpečnostní přestávky způsobem stanoveným prováděcí vyhláškou č. 478/2000. Tato vyhláška však již řidiči tuto povinnost neukládá a řidič je proto, s ohledem na absenci odchylného režimu, povinen dodržovat požadavky na dobu řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku v souladu s nařízením č. 561/2006. Tento stav je zjevně nežádoucí kdy, byť se jedná o dva odlišné subjekty – řidiče a dopravce, jejich povinnosti musí být s ohledem na čl. 10 odst. 3 nařízení č. 561/2006 shodně upravené.

Oblast výjimek je poměrně úzká a specifická, je proto nezbytné přihlédnout i k tomu, že subjekty, na něž tato speciální úprava dopadá, se v těchto předpisech běžně neorientují. Oprávněným očekáváním těchto řidičů a dopravců je proto úprava výrazně jednodušší a přehlednější, než úprava pro přepravy bez výjimek, přičemž současný stav je přesně opačný. Stávající úprava tak poškozuje všechny identifikované přímo dotčené subjekty, jak na straně veřejné správy, tak na straně občanů.

V neposlední řadě je nutno uvést, že z identifikovaných problémů plynou nemalé obtíže pro orgány veřejné moci, kterým je svěřena působnost v oblasti silniční dopravy, jež do určité míry zavedenou praxi tolerují.

Rovněž je nutno řešit problém řádné adaptace zákona o silniční dopravě na přímo použitelné předpisy, tedy nařízení č. 561/2006 a nařízení č. 165/2014. V tomto ohledu je nutno poukázat na to, že odchylný režim od nařízení č. 561/2006, tedy od předpisu majícího aplikační přednost a bezprostřední působnost, byl stanoven prováděcím právním předpisem a nikoliv předpisem se silou zákona.

Tyto zjevně negativní a nežádoucí důsledky je možné napravit pouze změnou právní úpravy, a to tak, aby byl zřejmý záměr zákonodárce, tedy zda byly využity fakultativní výjimky a zda byla využita možnost vozidla používaná k těmto výjimkovým přepravám vyjmout z povinnosti výbavy tachografem, a s tím souvisejícími povinnostmi uloženými předpisem se silou zákona v souladu se zásadou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

**1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

Pravidla pro doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční přepravu zboží a cestujících jsou stanovena nařízením č. 561/2006, které se podle jeho čl. 2 vztahuje na přepravu zboží vozidly, jejichž maximální přípustná hmotnost včetně návěsu nebo přívěsu překračuje 3,5 tuny nebo cestujících vozidly, která jsou svou konstrukcí nebo trvalou úpravou určena pro přepravu více než devíti osob (shodně jsou v definičním aparátu v § 2 odst. 14 zákona o silniční dopravě vymezena „velká vozidla“). Z toho vyplývá, že určitá vozidla jsou s ohledem na svou konstrukční povahu, například samojízdné pracovní stroje, vyjmuta z působnosti tohoto nařízení. Územní působnost nařízení č. 561/2006 je pak vymezena s ohledem na povahu prováděné přepravy bez ohledu na zemi registrace vozidla, a to na přepravu prováděnou v rámci Evropské unie a mezi členským státem Evropské unie, Švýcarskem a zeměmi, které jsou smluvními stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

Vedle toho však unijní normotvůrce v rámci revize regulace dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku provedl v čl. 3 nařízení č. 561/2006 taxativní výčet vozidel, na která se s ohledem na jejich konstrukci nebo typ přepravy, který je vozidly prováděn, předmětné nařízení nevztahuje. Tyto výjimky se použijí ve všech členských státech.

Nařízení č. 561/2006 pak vedle toho umožňuje členským státům stanovit si individuální podmínky pro dobu řízení, bezpečnostní přestávky a doby odpočinku řidičů u určitých taxativně vymezených typů přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 tohoto nařízení, které jsou specifické buď s ohledem na druh přepravovaného nákladu (např. živá zvířata, zvířecí odpady), konstrukci vozidla (specializovaná vozidla přepravující peníze nebo cennosti, specializovaná vozidla přepravující cirkusy a lunaparky), činnost, pro niž jsou používány (svoz mléka, údržba rozvodů vody, plynu, elektřiny), délku tratě (okruh 100 km), subjekt využívající tato vozidla (vozidla ve vlastnictví orgánů veřejné moci) nebo kombinací výše uvedených specifik (zemědělské a lesnické traktory používané pro zemědělské a lesnické činnosti).

Na rozdíl od klasických kamionových přeprav, kde na řidiče (a prostřednictvím čl. 10 odst. nařízení č. 561/2006 dopravce) plně dopadá režim uvedený v čl. 5 až 9 nařízení č. 561/2006, tj. povinnost dodržovat doby řízení, doby odpočinku a doby bezpečnostních přestávek, byl zvláštní režim při provádění přeprav podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 upraven prováděcí vyhláškou č. 478/2000 s tím, že dopravce je při realizaci těchto typů přeprav namísto požadavků uvedených v čl. 5 až 9 nařízení č. 561/2006 povinen zajistit dodržování bezpečnostních přestávek, když bezpečnostní přestávka v trvání 45 minut může být rozdělena do několika přestávek v trvání nejméně 15 minut a musí být čerpána nejdéle po uplynutí 4,5 hodin řízení. V § 3 odst. 5 prováděcí vyhlášky č. 478/2000 je pak bezpečnostní přestávka pouze definována s tím, že povinnost ji dodržovat není řidiči výslovně uložena. Dopravci bylo uloženo zajistit dodržování sociálního režimu v podobě bezpečnostní přestávky řidičem pouze podzákonným právním předpisem, což vzbudilo právní nejistotu, zda lze reálně vyžadovat plnění jeho povinnosti, když ta je zakotvená pouze podzákonný právním předpisem, neboť v tomto ohledu je zmocnění v § 3 odst. 4 zákona o silniční dopravě nedostatečné. Lze v tomto ohledu uvést, že se jedná o primární povinnost uloženou podzákonným právním předpisem v rozporu se zásadou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Samotnému řidiči nebyl tuzemskou právní úpravou stanoven odlišný sociálněprávní režim pro přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, a proto je nutné konstatovat, že na řidiče tak dopadá plný režim upravený nařízením č. 561/2006 (tj. povinnost dodržovat dobu řízení, bezpečnostní přestávku a doby odpočinku). Jedná se tedy o značně disproporční a nežádoucí úpravu, kdy dopravci je toliko ukládána povinnost zajistit dodržování bezpečnostní přestávky řidičem, zatímco řidiči je uloženo vedle bezpečnostní přestávky v přísnějším režimu upraveným nařízením č. 561/2006 dodržovat i doby odpočinku a dobu řízení.

V návaznosti na nařízení č. 561/2006 je rovněž nutné se zabývat nařízením č. 165/2014, které se vztahuje na ty přepravy vozidly pro přepravu cestujících nebo zboží, jež spadají do působnosti nařízení č. 561/2006.

Podle nařízení č. 165/2014 musí být tachografy namontovány a používány ve vozidlech, resp. při přepravě vozidly, na které se vztahuje nařízení č. 561/2006, přičemž toto nařízení zároveň výslovně v čl. 3 odst. 2 (do nabytí účinnosti tohoto nařízení shodně upraveno v čl. 3 odst. 2 zrušeného nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 ze dne 20. ledna 1985 o tachografech v silniční dopravě) stanoví, že členské státy mohou z oblasti působnosti tohoto nařízení vyjmout vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 a 3 nařízení č. 561/2006.

Příloha I vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích pak výslovně upravovala, že tachografem nemusí být vybavena vozidla podle čl. 3 a 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006.

V prováděcí vyhlášce č. 478/2000 proto bylo dopravci umožněno, aby mohl sociálněprávní režim řidiče doložit jak prostřednictvím výstupu ze záznamového zařízení (analogového nebo digitálního tachografu), tak formou ručně zapsaného výstupu s předepsanými náležitostmi.

Poté, co byla vyhláška č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích s účinností od 1. 1. 2015 zrušena a nahrazena novou vyhláškou č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, nebylo již obdobné ustanovení o tom, že vozidla vykonávající přepravy podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 nemusí být vybavena tachografem, legislativně zakotveno, což způsobilo, že čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014 nebyl Českou republikou po 1. 1. 2015 reálně legislativně proveden. Přestože bylo už v souvislosti s tvorbou vyhlášky č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích legislativně předpokládáno, že bude znění čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014 promítnuto do předpisu se silou zákona, když stanovení výjimek z určité povinnosti, nad to uložené nařízením Evropské unie, by mělo být vždy stanoveno zákonem, nebylo tak doposud učiněno.

Z pohledu platné legislativy je tedy stav takový, že i na přepravy vozidly uskutečňujícími přepravy podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 se plně vztahují povinnosti vyplývající z nařízení č. 165/2014, tj. povinnost vybavit vozidlo záznamovým zařízením, zajistit, aby řidič tachograf správně ovládal a činnost řidiče tak byla prostřednictvím záznamového zařízení ve vozidle řádně zaznamenávána, stejně tak jako povinnost tyto záznamy v pravidelných intervalech stahovat, zajistit jejich archivaci po dobu 1 roku a při jednotlivých přepravách těmito záznamy vybavit vozidlo, a to celkem za dobu 29 dní (den přepravy a 28 předcházejících dní). Právní úprava stanovená prováděcí vyhláškou č. 478/2000 v § 1a, tj. povinnost řidiče dokládat záznamy pouze za 2 dny (za den přepravy a předcházející den) a možnost dopravce vést záznamy o činnostech formou ručně vedeného výstupu se stala v případě přeprav podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 obsolentní.

Přestože je na základě výše uvedeného nutné konstatovat, že čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014 nebyl legislativně proveden a veškerá vozidla bez ohledu na to, vykonávají-li přepravu v režimu tzv. výjimkových přeprav podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 nebo klasických komerčních kamionových přeprav, proto musí být v současné chvíli vybavena tachografem, je reálná situace v dopravě jiná, když výklad vyhlášky č. 478/2000 ze strany orgánů státní správy i samotných adresátů normy, který nereflektoval, že vyhláškou č. 341/2014 o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích nebylo provedeno vynětí výjimkových přeprav z působnosti nařízení č. 165/2014, způsobil, že i pro přepravy ve výjimkách byl i nadále aplikován shodný režim jako tomu bylo do 1. 1. 2015, tj. vozidla nemusela být vybavena tachografem, bylo připuštěno vedení ručního záznamu, vozidlo muselo být vybaveno dokumenty za den kontroly a předcházející den a po řidiči bylo vyžadováno, aby dodržel pouze bezpečnostní přestávku. Tento stav byl tak tolerován s ohledem na to, že se blížil více původní vizi zákonodárce o úpravě výjimkových přeprav, než stav, ke kterému došlo v důsledku novelizací právních předpisů po 1. 1. 2015.

S ohledem na skutečnost, že současné nevhodné legislativní zachycení právní úpravy výjimek, které je jednak způsobeno tím, že je provedeno podzákonným právním předpisem a jeho nejednoznačností co do aplikace nařízení č. 165/2014, která se odvíjí od roku 2015, jak bylo uvedeno výše, neodpovídá existující praxi při výjimkových přepravách, je nutné provést takové legislativní opatření, které by jasně stanovovalo, zda Česká republika využila možnosti uvedené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014 a výjimkové přepravy vyjmula z aplikace nařízení č. 165/2014 a zda ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 upravila sociálněprávní režim řidičů provádějících výjimkové přepravy individualizací jejich povinností nebo naopak k takovému zvýhodnění nepřistoupila.

V této souvislosti je nutné připomenout, že vedle přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, nařízení č. 561/2006 předvídá i specifickou úpravu v případě přepravy vozidly používanými pro přepravu cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km, když tento typ přepravy ze své působnosti vyjímá, ale současně prostřednictvím čl. 15 nařízení č. 561/2006 členským státům ukládá povinnost zajistit, aby se na řidiče vozidel uvedených v čl. 3 písm. a) nařízení č. 561/2006 vztahovaly vnitrostátní předpisy, které zajišťují přiměřenou ochranu, pokud jde o povolené doby řízení a povinné přestávky v řízení a doby odpočinku. I toto ustanovení bylo do tuzemských právních předpisů provedeno podzákonným právním předpisem - prováděcí vyhláškou č. 478/2000, která stanovila dopravci povinnost zajistit, aby řidič dodržoval doby řízení ve smyslu § 3 odst. 3 a 4 prováděcí vyhlášky č. 478/2000 a dodržoval bezpečnostní přestávky a doby odpočinku dané nařízením vlády č. 589/2006 Sb., kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 589/2006“). Pokud jde o režim dokládání záznamů o pracovní činnosti, tak jde o shodnou úpravu, která byla zamýšlena pro vedení záznamů o činnosti u přeprav podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, upravenou v § 1a prováděcí vyhlášky č. 478/2000, kdy dopravce musí zajistit vedení záznamů ve formě výstupu z digitálního nebo analogového tachografu či ručně, přičemž navíc je zde i možnost vést tzv. zjednodušený záznam o době řízení vozidla, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve smyslu § 1a odst. 5 prováděcí vyhlášky č. 478/2000. V případě přepravy cestujících v linkové dopravě, jestliže délka tratě této linky nepřesahuje 50 km, tedy ustanovení § 1a prováděcí vyhlášky č. 478/2000 obsolentní není.

**1.4 Identifikace dotčených subjektů**

* Dopravci v silniční dopravě:
  + kteří provádějí přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 – budou dotčeni změnou povinností, odpovědnosti za jejich plnění a možností trestání jejich nedodržení. U přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 písm. b), c), d), f) nebo p), popřípadě u dalších zvažovaných přeprav uvedených pod písm. l) a n), bude dopad přímý a negativní, jelikož při překročení stanoveného okruhu od provozovny dopravce se na ně výjimka již nebude aplikovat. Zároveň lze konstatovat i přímý pozitivní dopad v odstranění právní nejistoty adresátů normy, kdy orgány státní správy mohly změnit interpretaci předpisů a požadovat plnění povinností stanovených nařízením č. 561/2006 a nařízením č. 165/2014, ačkoliv je zřejmé, že z pohledu těchto subjektů bude jasně převažovat negativní vnímání dopadu. U dopravců provádějících ostatní druhy přeprav je přímý pozitivní dopad v odstranění již popsané právní nejistoty. Nově budou tito dopravci muset popřípadě zajistit plnění požadavků na dobu řízení nebo dobu odpočinku řidiče, a to s ohledem na zvolenou variantu řešení problému. Tato změna by nicméně byla pouze formální, neboť povinnost již vychází z nařízení vlády č. 589/2006. Lze nicméně očekávat zlepšení její vynutitelnosti.
  + kteří neprovádějí přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 – budou dotčeni nepřímo pozitivně narovnáním podmínek hospodářské soutěže s dopravci, kteří využívali výjimky z čl. 5 až 9 nařízení č. 561/2006, ač provádějí přepravy, které svou podstatou spadají mezi běžné přepravy nákladu a vymykají se tak záměru unijního zákonodárce, který připustil specifické úpravy režimu u přeprav, u nichž nelze rozumně očekávat ohrožení bezpečnosti silničního provozu, sociálních podmínek řidiče, ani rovné hospodářské soutěže. Tito dopravci tak požívají neoprávněnou konkurenční výhodu.
* Řidiči v silniční dopravě:
  + kteří provádějí přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 – budou dotčeni změnou povinností, odpovědnosti za jejich plnění a možností trestání jejich nedodržení. Zdůvodnění je analogické k dopravcům provádějícím tyto druhy přeprav.
  + kteří neprovádějí přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 – budou dotčeni nepřímo pozitivně jasnějším vymezením pravidel pro řidiče využívající specifický režim výjimek.
* Dopravní úřady – budou dotčeny přímo pozitivně změnou aplikační praxe právní úpravy a odstraněním právní nejistoty spočívající v komplikované právní úpravě pravidel pro využití výjimek. Efektivnější možnost kontroly přinese účinnější možnost zásahu vůči subjektům zneužívajícím nejasná pravidla.
* Policie ČR - bude dotčena změnou aplikační praxe právní úpravy – z kvalitnější právní úpravy, která umožní efektivní výkon silničních kontrol, se očekává pozitivní přímý dopad na posílení autority kontrolního orgánu účinnější možností zásahu vůči subjektům zneužívajícím nejasná pravidla.
* Celní úřady - budou dotčeny změnou aplikační praxe právní úpravy – z kvalitnější právní úpravy, která umožní efektivní výkon silničních kontrol, se očekává pozitivní přímý dopad na posílení autority kontrolního orgánu účinnější možností zásahu vůči subjektům zneužívajícím nejasná pravidla.
* Ostatní účastníci silničního provozu – budou dotčení nepřímo pozitivně očekávaným posílením bezpečnosti silničního provozu, kde bude souborem nových pravidel podpořen důraz na více odpočaté řidiče nákladních a osobních vozidel.
* Stát – přímým pozitivním dopadem je zpřehlednění pravidel a lepší regulace oblasti silniční dopravy, posílení rovné hospodářské soutěže a bezpečnosti silničního provozu.

**1.5 Popis cílového stavu**

Cílovým stavem je odstranění právní nejistoty přímo dotčených adresátů právní úpravy v oblasti tzv. fakultativních výjimek uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, narovnání podmínek hospodářské soutěže, vynutitelnost práva v dané oblasti, posílení bezpečnosti silničního provozu a sociálních práv řidičů.

**1.5.1 Odstranění právní nejistoty**

V předchozích bodech bylo popsáno, jak je trvající stav zcela nesrozumitelný a nepřehledný pro všechny přímo dotčené subjekty. Orgány veřejné moci kvůli nejasné právní úpravě z opatrnosti, a v souladu s původním záměrem zákonodárce, postupují dle již neplatné právní úpravy nebo současnou praxi dopravců tolerují, přičemž dopravci i řidiči se neplatnou právní úpravou v dobré víře řídí také. Jedním ze základů právního řádu je zásada právní jistoty. Při tvorbě práva je nutno vycházet z tohoto postulátu a tedy v souladu s předvídatelností práva. Je tedy nutno dbát o jednoduchou, jednoznačnou a srozumitelnou právní úpravu. Cílovým stavem po novele zákona o silniční dopravě tak je jasné a přehledné vymezení fakultativních výjimek, které omezí rozdílné výklady ze strany orgánů veřejné moci a případné zneužití ze strany dopravců a řidičů nepoctivým jednáním. Povinnosti budou v souladu se zásadou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dány zákonem, a to včetně případného výslovného využití možnosti vyjmout předmětná vozidla z povinnosti jejich výbavy tachografem, a s jasným vymezením povinností řidiče i dopravce při provádění výjimkových přeprav s možností stanovení odchylek od čl. 5 až 9 nařízení č. 561/2006.

**1.5.2 Narovnání podmínek hospodářské soutěže**

Vágní definice některých přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 přinesla řadu výkladových nejasností. Přepravy jsou popsány nejasně a obecně, umožňují tak pod ně podřadit i přepravy, které jsou svou povahu běžnou pravidelnou přepravou nákladu na delší trasy. Silniční doprava je v České republice silně konkurenčním prostředím s velkým tlakem na co nejnižší cenu za kilometr. Dopravci tak využívají veškeré možnosti na snížení nákladů. Je-li možné prováděnou přepravu alespoň částečně podřadit pod některou z možných výjimek, má takový dopravce možnost získat výhodu plynoucí z možnosti nedodržovat omezení denní doby řízení, dob odpočinku a volnějšího režimu jejich prokazování spočívajícím v předkládání záznamů pouze za právě probíhající den a den předchozí, když tento záznam lze vést i ručně. Cílovým stavem po novele zákona je upřesnění výjimek takovým způsobem, aby nebylo již možné neoprávněnou výhodu získávat.

**1.5.3 Vynutitelnost práva**

Současný stav je nejen nepřehledný, ale tím pádem i nevymahatelný. Efektivní provádění kontrol do jisté míry znesnadňuje i možnost vést záznamy ručně a předkládat je pouze za období dvou dní. Ručně provedený záznam o době řízení a bezpečnostní přestávce je ve srovnání s automatickým záznamem činností pořízeným prostřednictvím tachografu méně přesný a v některých případech i nedůvěryhodný s ohledem na možnou lidskou chybu. Při přepravách výhradně v režimu výjimek lze přihlédnout k tomu, že i unijní zákonodárce chápe jejich okrajový charakter, a proto umožnil členským státům stanovit jim režim individuální. I v takto volnějším režimu je ovšem potřebné zajistit možnost kontroly souladu s právními předpisy, aby bylo možné ověřit, že se skutečně jedná o tyto zvláštní přepravy a nedochází k obcházení stanovených pravidel. Výrazně složitější je však situace u dopravců a řidičů, kteří neprovádějí přepravy pouze ve výjimkovém režimu, ale kteří kombinují režim výjimek s běžným režimem komerčních přeprav, neboť aktuální právní úprava činí kombinaci těchto přeprav fakticky nekontrolovatelnou.

V obou případech je kontrola dostatečné doby odpočinku před prováděnou přepravou složitá, resp. nemožná. Při režimu ve výjimkových přepravách se v praxi kontroluje pouze doba řízení 4,5 hodiny, po které musí být dodržena bezpečnostní přestávka v délce alespoň 45 minut. Doba odpočinku v prováděcí vyhlášce č. 478/2000 upravena není, což znamená, že řidič může zahájit přepravu, na kterou se výjimky nevztahují i po kratší době, než je předepsaná nařízením č. 561/2006, čímž dochází k ohrožení ostatních účastníků silničního provozu. Cílovým stavem je zajištění vynutitelnosti práva při přepravách jak výhradně v režimu výjimek, tak i v kombinovaném režimu. V kombinovaném režimu je vozidlo vybaveno tachografem, který automaticky zaznamenává činnosti řidiče. Jestliže bude řidič provádět přepravu spadající do režimu výjimek, měl by vést záznamy takovým způsobem, ze kterého bude bez pochyb zřejmé, že se na něj vztahoval režim výjimek a zároveň uchovat průkazná data pro případ kontroly. V daném případě lze zvažovat možnost stanovit povinné vybavení vozidel používaných ve výjimkových přepravách tachografy a faktické narovnání způsobu prokazování doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku se způsobem stanoveným v režimu klasických kamionových přeprav, napravení současné možnosti vést záznamy ručně tak, aby z těchto záznamů bylo plnění stanovených povinností bez pochyb ověřitelné, či kombinace těchto možností.

**1.5.4 Posílení bezpečnosti silničního provozu**

Možným obcházením pravidel a získáváním neoprávněné konkurenční výhody podřazením běžné přepravy pod výjimkovou dochází i k ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Řidiči mohou být díky volnějšímu režimu a nemožnosti efektivní kontroly jejich pracovní činnosti méně odpočatí. Nařízení vlády č. 589/2006 sice stanovuje dobu odpočinku, kterou musí dodržet, tato doba ale není předmětem silniční kontroly dodržování zákona o silniční dopravě, ale kontroluje se pouze z pohledu pracovněprávních předpisů inspektorátem práce. Z důvodu přímého dopadu na bezpečnost silničního provozu je cílovým stavem revize sociálněprávního režimu řidiče takovým způsobem, aby bylo možné přímo v rámci dohledu nad bezpečnostní silničního provozu ověřit, zda řidič neohrožuje ostatní účastníky silničního provozu. Současně tedy novela zákona sleduje cíl změnit nežádoucí právní stav a upravit výjimkové přepravy takovým způsobem, aby byly uložené povinnosti vynutitelné.

**1.5.5 Posílení sociálních práv řidičů**

Z předchozích bodů již vyplývá, že při přepravách spadajících do fakultativních výjimek řidiči za současné praxe dodržují pouze omezení doby řízení v maximální délce 4,5 hodiny, po které musí následovat bezpečnostní přestávka v minimální délce 45 minut. Doba odpočinku nebo maximální denní či týdenní doba řízení předepsána prováděcí vyhláškou č. 478/2000 není. Ačkoliv dobu odpočinku a pracovní dobu upravuje nařízení vlády č. 589/2006, není s ohledem na rozsah činností a nedostatek kapacit jejich dodržování průběžně kontrolováno. Orgány vykonávající státní odborný dozor a kontrolu v silniční dopravě naproti tomu provádějí denně silniční kontroly a mohou tak účinně dohlížet nad dodržováním stanovených dob v rámci činnosti řidiče. Cílovým stavem je proto revize sociálněprávního režimu řidiče ve výjimkových přepravách, a to případně rozšířením požadavku na čerpání doby odpočinku nebo doby řízení, za účelem zlepšení pracovních podmínek řidiče, neboť ty mu zajistí, že po tuto vymezenou dobu musí odpočívat a nebude tak tlačen zaměstnavatelem, aby řídil co nejdelší dobu.

**1.6 Zhodnocení rizika**

Za předpokladu, že návrh novely zákona nebude přijat, bude nadále přetrvávat rozpor mezi právním stavem spočívajícím v nevyhovujícím legislativním provedení přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 a v prováděcí vyhlášce č. 478/2000 a reálně existujícím stavem při aplikaci těchto výjimek. Neřešením problému by se proto nadále udržovala právní nejistota dotčených subjektů.

Dosavadní příznivý výklad § 1a vyhlášky č. 478/2000 sice s ohledem na legitimní očekávání dopravců toleruje provádění výjimkových přeprav vozidly bez tachografu, avšak pokud by byl tento výklad opuštěn a byla by řádně vynucována pravidla stanovená v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014, byli by dopravci povinni (do)vybavit vozidla používaná ve výjimkových přepravách tachografy, čímž by jim vznikly nemalé náklady. Rizikem vyplývajícím z právní nejistoty je rovněž pro dopravce zejména ohrožení přístupu k rovné hospodářské soutěži z důvodu zneužití platné úpravy nepoctivými dopravci a aplikaci pravidel na přepravy, které svou povahou nenaplňují výjimkové přepravy ve smysl čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006.

Stejně jako dopravci jsou uvedenou právní nejistotou ohroženi řidiči vozidel, a to nejistotou zda aplikovat pravidla uvedená v nařízení č. 561/2006, či zda byl Českou republikou stanoven mírnější režim co do dodržování pouze bezpečnostních přestávek, a z toho vyplývající případná obava před postihnutím svého jednání.

Další právní nejistota rovněž vyplývá ze skutečnosti, že dopravci je uložena povinnost zajistit, aby řidič dodržoval bezpečnostní přestávky. Řidič by však měl s ohledem na absenci odchylné právní úpravy dodržovat i dobu řízení a dobu odpočinku podle nařízení č. 561/2006. V tomto ohledu by se však mělo jednat o shodné povinnosti, byť stanovené dvěma různým subjektům, a to i s ohledem na článek 10 odst. 3 nařízení č. 561/2006.

Dysfunkčností současné právní úpravy jsou rovněž ohroženi ostatní účastníci silničního provozu. Rozpor mezi právním a faktickým stavem rovněž poukazuje na nízkou míru vynutitelnosti dodržování stanovených povinností. Pokud nebude přistoupeno k úpravě dané problematiky i s ohledem na zajištění její vynutitelnosti, lze se nadále obávat toho, že někteří řidiči nebudou dodržovat žádná z pravidel týkajících se doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku, a to i v případě řízení velmi těžkých vozidel, jejichž řízení vyžaduje zvýšenou pozornost, a budou tak představovat značného riziko pro bezpečnost ostatních účastníků silničního provozu.

Neprovedení potřebné adaptace zákona o silniční dopravě na nařízení č. 561/2006 a nařízení č. 165/2014 by mělo za následek přímou aplikaci těchto unijních předpisů a zavedení přísnějšího sociálněprávního režimu řidičů, což je v rozporu se smyslem úpravy výjimkových přeprav, ale i s původním úmyslem zákonodárce.

Platná právní úprava tzv. výjimkových přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 má z uvedených důvodů omezený rozsah využitelnosti, který spolu se souvisejícími riziky bez legislativního návrhu není možné odstranit.

Rizika, která mohou plynout z přijetí navrhované právní úpravy, jsou konkrétně rozvedena u jednotlivých variant včetně jejich hodnocení. S ohledem na identifikovaná rizika vyplývající z účinné právní úpravy se však nejedná o rizika, která by zásadním způsobem negativně ovlivnila zavedení navrhovaného opatření oproti rizikům, která nyní vyplývají ze současného stavu.

**2. Návrh variant řešení včetně varianty nulové**

**2.1 Varianta 0 – zachování současného stavu**

Jedná se o variantu, kdy nebude novelizován zákon o silniční dopravě ani prováděcí vyhláška č. 478/2000. Nulová varianta by tedy zachovala právní úpravu ve stávající podobě, která je pro adresáty norem zcela nepřehledná, vyvolává právní nejistotu, a která není kvůli výkladovým a aplikačním potížím řádně vymáhána orgány veřejné moci. Dopravcům bude ponechána možnost získávat neoprávněnou konkurenční výhodu podřazením některých přeprav pod fakultativní výjimky, což bude muset být ze strany státu přehlíženo kvůli vágním definicím přeprav v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 a velmi omezené možnosti účinné kontroly tohoto režimu.

Tato varianta slouží především jako srovnání k dalším variantám.

**2.2 Varianta 1 - pro přepravy vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 by nebyly uděleny výjimky z článků 5 až 9 nařízení č. 561/2006**

Tato varianta spočívá v zavedení jednotného režimu pro veškeré typy přeprav spadajících do působnosti nařízení č. 561/2006. Pro přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 by tak nebyla Českou republikou udělena výjimka z použití čl. 5 až 9 nařízení č. 561/2006 a nebyl by tedy stanoven odlišný režim těchto přeprav v obecně závazném právním předpise. Pro tyto typy přeprav by rovněž nebylo provedeno vyjmutí z působnosti nařízení č. 165/2014 jak umožňuje čl. 3 odst. 2 tohoto nařízení, což by znamenalo plnou aplikace nařízení č. 165/2014, tj. všechna vozidla bez ohledu na to, provádějí-li přepravy ve výjimkách či nikoliv, by musela být vybavena tachografem. Co do povinností týkajících se obsluhy a vedení záznamů by se rovněž řídila nařízením č. 165/2014.

Varianta 1 by tedy sice neznamenala odklon od stávajícího právního stavu co do povinnosti vybavit vozidlo tachografem a s ním souvisejících povinností vyplývajících z aplikace nařízení č. 165/2014, ale současně by jednoznačným právním uchopením nedala prostor k odlišným právním výkladům, jak se tomu stalo po roce 2015. Pro řidiče by znamenala povinnost dodržovat plný sociálněprávní režim vyplývající z nařízení č. 561/2006.

Tato varianta by nevyžadovala legislativní zásah do zákona o silniční dopravě, když veškeré povinnosti řidiče co se týče jeho sociálněprávního režimu jsou právně zakotveny v nařízení č. 561/2006, stejně jako způsob vedení záznamu o těchto činnostech a způsob ovládání záznamového zařízení v nařízení č. 165/2014. Jednalo by se tedy o povinnosti plynoucí z přímo aplikovatelného předpisu Evropské unie, které nevyžadují zakotvení do tuzemské právní úpravy. Samotné povinnosti dopravců by pak zrcadlově odpovídaly těm, které nařízení č. 561/2006 a nařízení č. 165/2014 přisuzuje řidičům, když dopravcům je prostřednictvím § 3 zákona o silniční dopravě ukládána jak povinnost zajistit, aby řidiči dodržovali sociálněprávní režim zakotvený v nařízení č. 561/2006, tak povinnost zajistit, aby řidiči vedli záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku ve smyslu nařízení č. 165/2014. Zmocnění uvedené v § 3 odst. 4 zákona o silniční dopravě by bylo ponecháno z důvodu stanovení podoby zjednodušeného záznamu pro osobní linkovou dopravu do 50 km ve vyhlášce č. 478/2000.

Legislativní řešení varianty 1 by proto spočívalo ve zrušení předmětných ustanovení týkajících se výjimkových přeprav v § 1a a § 3 vyhlášky č. 478/2000 a vyžádalo by si pouze zakotvení povinností souvisejících s linkovou osobní dopravou v okruhu do 50 km, která není unijními předpisy upravena, na úrovni zákona. Povinnosti řidiče při výjimkových přepravách by proto plynuly z přímo použitelných předpisů EU, zatímco právní úprava povinností dopravce by zůstala zachována v zákoně o silniční dopravě prostřednictvím formulace „zajistit“, tak jak je tomu v platné právní úpravě klasických přeprav.

**2. 3 Varianta 2 – převedení současné právní úpravy z vyhlášky č. 478/2000 do zákona o silniční dopravě**

Rozdíl mezi variantou 1 a variantou 2 by spočíval zejména v úpravě sociálněprávního režimu řidiče a s tím související povinností dopravce zajistit dodržování tohoto režimu. Platná právní úprava v tomto ohledu stanovuje dopravci povinnost zajistit, aby řidič dodržoval pouze bezpečnostní přestávku. Tato povinnost dopravce by, z důvodu jejího nežádoucího legislativního ukotvení, byla namísto v § 3 odst. 5 vyhlášky č. 478/2000 upravena v zákoně o silniční dopravě. S ohledem na absenci v platné právní úpravě by rovněž bylo současně nezbytné stanovit povinnost fyzické osobě – řidiči vozidla dodržovat bezpečnostní přestávku tak, že nejpozději po 4,5 hodinách řízení by byl povinen čerpat bezpečnostní přestávku v délce 45 minut, kterou je možno rozdělit do tří časových úseků po 15 minutách.

Jak bylo identifikováno v bodu 1.3 této analýzy, nejsou platnou právní úpravou přepravy vozidly uvedenými v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 vyjmuty z působnosti nařízení č. 165/2014. Tato vozidla proto musejí být již za současného stavu vybavena tachografy, které dále musejí být používány k vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Varianta 2 by tento právní stav zachovala, avšak řešila by současný rozpor mezi právním a faktickým stavem optikou vynutitelnosti a efektivity kontrol, kdy povinnosti stanovené zákonem o silniční dopravě a nařízením č. 165/2014 by byly srozumitelné a řádně vymahatelné. V případě převedení právní úpravy týkající se povinnosti dopravce zajistit dodržování bezpečnostní přestávky upravené ve vyhlášce č. 478/2000 do zákona o silniční dopravě a nově v úpravě povinnosti řidiče dodržovat bezpečnostní přestávky, by povinnosti dopravce zajistit vedení tohoto záznamu a vybavit jím vozidlo vyplývaly přímo z nařízení č. 165/2014 a z § 3 zákona o silniční dopravě, kterým je tato povinnost stanovena pro běžné kamionové přepravy. Nebylo by proto nutné tuto oblast upravovat, vyjma části týkající se linkové osobní dopravy v okruhu do 50 km, když ta je zcela z působnosti nařízení č. 165/2014 vyjmuta bez dalšího. V tomto ohledu by byla varianta 2 co do povinností týkajících se vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a jeho dokládání shodná s variantou 1.

V rámci revize právní úpravy výjimek z nařízení č. 561/2006 byla rovněž zohledňována právní úprava v jednotlivých členských státech Evropské unie[[1]](#footnote-1). Z provedené komparace vyplynulo, že ostatní členské státy zvolily různé omezující podmínky, za kterých lze mírnější režim výjimkových přeprav aplikovat, jmenovitě zejména stanovením maximální dojezdové vzdálenosti vozidla. Již samotný unijní normotvůrce u některých typů přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 omezil možnost využít mírnější sociálněprávní režim řidiče maximální dojezdovou vzdáleností, kdy tento mírnější režim lze v případě přeprav dle čl. 13 odst. 1 písm. b), c), d), f) a p) nařízení č. 561/2006 využít pouze na tratích v okruhu do 100 km. Pokud bude prováděna přeprava v okruhu delším než stanoveném, aplikuje se na celou dobu jejího trvání režim povinností dle nařízení č. 561/2006, pokud stanovená vzdálenost překročena nebude, aplikuje se mírnější právní úprava povinností dopravce a řidiče upravená vnitrostátními právními předpisy. Uvedená podmínka tak neznamená, že nelze specifické typy přeprav provádět, neboť znamená pouze tolik, že v případě jejího nesplnění se na tuto přepravu nevztahuje mírnější sociálněprávní režim řidiče. V této souvislosti lze rovněž opětovně poukázat na tu skutečnost, že v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 je uveden poměrně nesourodý okruh přeprav, vymezený buď s ohledem na druh přepravovaného nákladu (např. živá zvířata, zvířecí odpady), konstrukci vozidla (specializovaná vozidla přepravující peníze nebo cennosti, specializovaná vozidla přepravující cirkusy a lunaparky), činnost, pro níž jsou používány (svoz mléka, údržba rozvodů vody, plynu, elektřiny), subjekt využívající tato vozidla (vozidla ve vlastnictví orgánů veřejné moci) nebo kombinací výše uvedených specifik (zemědělské a lesnické traktory používané pro zemědělské a lesnické činnosti). Ačkoliv je pro tento nesourodý soubor přeprav stanoven variantou 2 shodně odchylný režim sociálněprávního režimu řidiče, je nutno zohlednit tu skutečnost, že některé přepravy se reálně provádějí v omezené vzdálenosti, z čehož plyne, že řidiči těchto vozidel zpravidla řídí po kratší dobu, vedle nich jsou však prováděny výjimkové přepravy na delší vzdálenosti, které se svou povahou blíží režimu stanovenému nařízením č. 561/2006, u kterých je s ohledem na veřejný zájem spočívající v bezpečnosti silničního provozu a ochraně pracovníků v dopravě záhodno sociálněprávní režim řidiče regulovat přísnějším způsobem, a to omezením využitelnosti na základě maximální dojezdové vzdálenosti vozidel.

Byly proto navíc, ať už z poznatků získaných vlastní činností Ministerstva dopravy, z podnětů odborné veřejnosti, ale i z povahy samotných přeprav, identifikovány ty typy přeprav dle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, zejména pak přepravy uvedené v písm. l) a n), pro které by uvedené omezení mělo být rovněž stanoveno, neboť z hlediska ujetých vzdáleností, výkonu používaných vozidel a intenzity používání těchto vozidel se jedná o přepravy, které mohou mít reálný dopad na rovnou hospodářskou soutěž v dopravě a bezpečnost silničního provozu za předpokladu, že budou v mírnějším režimu povinností řidiče a dopravce provozovány na libovolně dlouhou vzdálenost. Zohledněna byla rovněž úprava těchto typů výjimkových přeprav jinými členskými státy. Omezení využití výjimek pro tyto přepravy dojezdovou vzdáleností má za cíl zachovat cíle sledované právní regulací, tedy bezpečnost silničního provozu, rovnou hospodářskou soutěž a zlepšení sociálních podmínek pracovníků v dopravě.

Při přijetí této úpravy je rovněž nezbytné, a to zejména na základě komparace s právními úpravami jiných členských států Evropské unie, zvážit specifický stav, zejména pak rozlohu České republiky. Navržená varianta proto vychází z těchto jiných právních úprav a stanovuje podmínku dojezdové vzdálenosti na okruh 50 km, neboť ta by měla proporcionálně zohlednit jak chráněné veřejné zájmy, tak i zájem stanovit mírnější režim povinností dopravce a řidiče pro určité specifické typy přeprav.

Legislativní provedení varianty by spočívalo v provedení čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 v zákoně o silniční dopravě stanovením odchylného režimu dopravce a řidiče dodržovat, respektive zajistit dodržování bezpečnostní přestávky a rovněž stanovením další dílčí podmínky pro využití uvedeného mírnějšího režimu. Způsob vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku a povinnost vybavit vozidlo tímto záznamem by se řídil již účinnou právní úpravou v zákoně o silniční dopravě, kdy na všechny výjimkové přepravy dle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 by se plně vztahovaly povinnosti stanovené nařízením č. 165/2014.

**2.4 Varianta 3** - **revize podmínek pro využití přeprav vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 včetně provedení článku 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014**

Varianta 3 rovněž vychází ze záměrů sledovaných původní právní úpravou, a to záměru stanovit mírnější sociálněprávní režim řidiče. Shodně s variantou 2 proto upravuje varianta 3 režim činnosti řidiče takovým způsobem, že ukládá řidiči v zákoně o silniční dopravě, v případě řízení vozidel uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, povinnost dodržovat bezpečnostní přestávku a dopravci povinnost zajistit, aby tuto bezpečnostní přestávku řidič dodržel.

Při revizi právní regulace výjimkových přeprav je rovněž nutno vycházet z cílů sledovaných nařízením č. 561/2006, kterými jsou sociálněprávní podmínky pracovníků v dopravě, ale i bezpečnost silničního provozu. V případě výjimkových přeprav řízení zpravidla nepředstavuje hlavní činnost řidiče, ale jedná se o činnost akcesorickou. Z tohoto důvodu se nejeví účelné stanovit povinnost dodržovat maximální denní nebo týdenní dobu řízení, neboť řidiči těchto vozidel vykonají převážně jinou práci, než řízení vozidla po dobu 10 a více hodin denně. Pracovní doba řidiče je v tomto ohledu upravena nařízením vlády č. 589/2006, do které se započítává i jiná činnost řidiče, než pouhé řízení vozidla. Varianta 3 proto zohledňuje povahu těchto přeprav a ukládá řidiči rovněž povinnost dodržovat denní dobu odpočinku a dopravci povinnosti zajistit, aby řidič tuto dobu odpočinku dodržoval. Požadavek na minimální dobu odpočinku by měl zajistit dostatečnou ochranu pracovních podmínek řidiče a současně i jeho dostatečný odpočinek natolik, aby tento řidič nepředstavoval riziko pro bezpečnost silničního provozu. V případě, že by řidič dodržoval pouze bezpečnostní přestávku, totiž nelze zaručit, že před samotným zahájením první jízdy náležitě odpočíval po stanovenou dobu, a zda se tedy nemůže stát vlivem únavy rizikem pro bezpečnost silničního provozu. Rovněž lze vycházet z toho, že čím více je sociálněprávní režim řidiče regulován i stanovením požadavku na čerpání minimální doby odpočinku, tím je zaměstnavateli dán menší prostor pro nařizování jiné práce nad rámec doby stanovené právními předpisy.

Tato varianta shodně s variantou 2 upravuje okruh, ve kterém musí být specifické typy výjimkových přeprav provedeny, čímž omezuje možnost dopravce po kterou je možno mírnějšího sociálněprávního režimu řidiče využít.

Co se týče problematiky povinného vybavení vozidel tachografy, vychází varianta 3 z právní úpravy účinné do 1. 1. 2015, tedy z právní úpravy účinné do zrušení vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, která v příloze I výslovně stanovila, že vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 nemusejí být vybavena tachografem. Varianta 3 provádí čl. 2 odst. 3 nařízení č. 165/2014, dle kterého mohou členské státy vyjmout z působnosti tohoto nařízení, tedy z povinnosti vybavit vozidlo tachografem a povinnosti tachograf používat pro vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006. Vodítkem pro toto řešení je tak samotná možnost stanovená v čl. 2 odst. 3 nařízení č. 165/2014, kdy již unijní normotvůrce identifikoval rozdíl mezi klasickou komerční kamionovou přepravou vozidly určenými k přepravě nákladu a přepravami vozidly uvedenými v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, neboť považuje obecná pravidla týkající se režimu práce řidiče a povinností týkajících se tachografů jako do určité míry disproporční s ohledem na náklady dopravců, ale i samotný dopad těchto přeprav na rovnou hospodářskou soutěž mezi dopravci.

Podle této varianty by dopravci nebyli povinni vybavit vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 tachografem. Již v současnosti jsou však mnohá vozidla používaná pro přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 vybavena tachografem. Tachograf proto u těchto vozidel může být pro vedení záznamu o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku používán bez toho, aniž by byly vynakládány další výdaje. V případě kombinovaných přeprav, kdy jsou vozidlem vybaveným tachografem uskutečňovány přepravy plně podléhající nařízení č. 561/2006, resp. 165/2014 a současně i výjimkové přepravy, je z pohledu zajištění bezpečnosti silničního provozu i s ohledem na sociálněprávní dopad na řidiče nutné, aby byly oba typy jízd zaznamenávány jednotně tachografem. Stanovení povinnosti používat tachograf i v případech výjimkových přeprav za předpokladu, že je jím vozidlo vybaveno, nejen zlepší komfort zaznamenávání těchto přeprav ze strany řidiče, kdy nebude muset vést o svých činnostech ruční záznam, ale bude rovněž znamenat zjednodušení činnosti pro kontrolní složky. Variantou 3 formulované povinnosti týkající se vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku proto zohledňují nejen dopady na dopravce, kterým by nevznikly náklady na dovybavení vozidel tachografy, současně ale zohledňuje i efektivitu silničních kontrol. Není tak dán důvod pro to, aby nebyl tachograf používán ve vozidlech, která jsou jím již vybavena. Tato varianta by proto ukládala řidiči povinnost tachograf používat v tom případě, že je jím vozidlo vybaveno.

S ohledem na nezbytnost zajistit vynutitelnost povinností řidiče dodržovat sociálněprávní režim a povinností dopravce zajistit, aby řidič tento režim dodržoval, by byl řidič povinen vést záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku buďto pomocí tachografu, pokud je jím vozidlo vybaveno, nebo ručním způsobem pokud jím vybaveno není, přičemž náležitosti tohoto záznamu by byly stanoveny prováděcí vyhláškou č. 478/2000. Ačkoliv ručně vedený záznam ne vždy dosahuje takové míry autenticity jako záznam vedený tachografem, lze vycházet z toho, že tachografem zpravidla nebývají vybavena ta speciální vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, pro která to nelze s ohledem na jejich běžné využití důvodně požadovat.

Z důvodu, že co se povinnosti předkládat tyto záznamy týče, by se na výjimkové přepravy podle této varianty nevztahovalo příslušné ustanovení přímo použitelného předpisu, které vyžaduje předložení záznamů za běžný den a předchozích 28 dní, bylo by rovněž nutno stanovit tuto povinnost zákonem o silniční dopravě. Současný požadavek na předložení záznamu za den kontroly a předchozí den v § 1a vyhlášky č. 478/2000 se však s ohledem na zvažovanou povinnost dodržovat i dobu odpočinku jeví jako nedostatečný. S ohledem na proporcionální administrativní zátěž dopravce a řidiče a vynutitelnost stanovených povinností a celkový přehled kontrolních orgánů o běžném výkonu řidiče, se jeví vhodné zkrátit období možné kontroly záznamů na kratší časový úsek. Délka tohoto úseku by přitom s ohledem na dostatečnou preventivní funkci dodržování povinností dopravce a ochranu pracovních podmínek řidiče měla činit alespoň období jednoho týdne.

Co do povinnosti vést záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku proto nepředstavuje varianta 3 revoluční změnu právní regulace, když vychází ze zavedené praxe a v některých aspektech se vrací k ustanovením účinným do 1. 1. 2015. Současně však provádí revizi již obsolentních ustanovení a napravuje nežádoucí stav.

**3. Vyhodnocení nákladů a přínosů**

**3.1 Identifikace nákladů variant**

**3.1.1 Varianta 0 – zachování současného stavu**

Zachování stávajícího stavu by nepřispělo k vyjasnění pravidel týkajících se výjimkových přeprav jak co do dodržování sociálněprávního režimu řidiče, tak co do povinnosti vybavit vozidlo tachografem a zajistit jeho řádné používání Byl by udržován dosavadní stav právní nejistoty a nepřesné zavedené interpretace, která vycházela z předcházející právní úpravy a vedla k různorodému pojetí pravidel. Ta však mají být dána natolik jednoznačně, aby k jejich rozdílnému výkladu nebyl dán prostor.

Zachování stávající právní úpravy by i nadále znamenalo velmi negativní dopad co do efektivity prováděných kontrol, když nejednoznačná právní úprava, její vztah k evropským právním předpisům a samotná otázka vymahatelnosti vede kontrolní orgány k vymáhání povinností v jiném rozsahu, než jak vyplývají ze současné právní úpravy, resp. ke vzniku nejistoty, jaké povinnosti vyžadovat v případě výjimkových přeprav po dopravci, zda je skutečně povinen pouze zajistit dodržování doby bezpečnostní přestávky, a co je nutné požadovat po řidiči, resp. zda je povinen skutečně dodržovat mírnější režim, co do stanovení bezpečnostních přestávek, nebo na něj naopak dopadá režim nařízení č. 561/2006. V souvislosti s dosažením co nejvyšší efektivity kontrol se rovněž ukazuje jako nedůvodné udržovat stav, kdy byť je vozidlo vykonávající výjimkové přepravy vybaveno tachografem, není tachograf používán k zaznamenávání režimu činnosti řidiče a režim řidiče je veden prostřednictvím ručního záznamu pořízeného řidičem. Byť samotné zaznamenávání režimu činnosti řidiče prostřednictvím jeho ručního záznamu nelze a priori považovat za nepravdivé, záznam činnosti řidiče pořízený tachografem jako úředně ověřeným měřidlem ve smyslu zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o metrologii“), vykazuje už z tohoto důvodu vyšší míru přesnosti a autenticity a je u něj vyloučeno administrativní pochybení, ke kterému může dojít při pořizování ručního záznamu řidičem. Vzhledem k tomu, že předmětem kontroly je pouze ruční záznam pořízený řidičem za den kontroly a předcházející den, jehož obsahem je pouze informace, zda a kdy řidič dodržel bezpečnostní přestávku, vykazuje nulová varianta ve srovnání s ostatními porovnávanými navrhovanými variantami nejnižší míru efektivity kontroly.

S neuspokojivou mírou efektivity kontrol blízce souvisí i skutečnost, že zachování dosavadní právní úpravy by se rovněž negativně promítlo i do vlivu na bezpečnost silničního provozu, když dle stávající praxe je po řidiči požadováno pouze dodržet bezpečnostní přestávku a záznam o této skutečnosti vést formou ručního záznamu. Při přepravách na silnici je sice zajištěno, aby řidič vykonal po 4,5 hodinách řízení bezpečnostní přestávku, ale nezaručuje to, aby byl před zahájením přepravy náležitě odpočat. Není zde tedy dostatečně eliminováno to riziko, že řidič bude bez odpočinku pokračovat v řízení vozidla po tak dlouhou dobu, že se vlivem vlastní únavy stane pro ostatní účastníky silničního provozu potencionálním nebezpečím.

Skutečnost, že má dopravce povinnost zajistit, aby řidič dodržoval pouze bezpečnostní přestávku v řízení, má pak negativní dopad při posuzování dopadu na řidiče coby subjektu ochrany jeho pracovních podmínek. Čím méně je totiž řidič v oblasti jeho výkonu práce regulován, je zde dán prostor pro jeho zaměstnavatele nařizovat řidiči výkon i jiných prací, které by v případě, že by na něj dopadal plný režim nařízení č. 561/2006 nemohl vykonávat, protože by byl povinen čerpat denní, resp. týdenní odpočinek.

Zásadním negativem je rovněž již výše vytýkaný rozpor v povinnostech řidiče dodržovat jak dobu řízení, tak bezpečnostní přestávky a dobu odpočinku v režimu stanoveném nařízením č. 561/2006 a povinností dopravce zajistit, aby řidič dodržoval pouze bezpečnostní přestávku, daný nepřesným legislativním uchopením, které neodpovídá dosavadnímu pojetí v praxi. Jelikož se, co se týče těchto povinností, sleduje ochrana totožných veřejných zájmů, je nezbytné, aby byly povinnosti těmto subjektům stanoveny zcela totožně. Ačkoliv je tedy řidič povinen dodržovat nařízení č. 561/2006 beze zbytku, není již zajištěna ochrana jeho pracovních podmínek s ohledem na to, že jeho zaměstnavatel – dopravce je povinen zajistit dodržování pouze bezpečnostních přestávek.

V poslední řadě je nutno uvést, že nevhodným legislativním provedením nařízení č. 561/2006, potažmo nařízení č. 165/2014 bylo dosaženo podzákonným právním předpisem, ačkoliv v dané situaci je nutno primární odchylné povinnosti stanovit předpisem se silou zákona.

**3.1.2 Varianta 1 - pro přepravy vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 by nebyly uděleny výjimky z článků 5 až 9 nařízení č. 561/2006**

Hlavním negativem této varianty je reálný finanční dopad na část dopravců, kteří by museli vybavit vozidla, která vykonávají přepravy ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, tachografem. Přestože po 1. 1. 2015, kdy pozbyla platnosti vyhláška č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, tato vozidla vlivem legislativního nezachycení této změny být tachografem již vybavena musí, je reálný stav takový, že v důsledku výkladu způsobeného nesrozumitelností tuzemské právní úpravy, část dopravců vykonává přepravy ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 vozidly, která nejsou vybavena tachografem. Zakotvení povinnosti vybavit vozidlo tachografem by znamenalo jednorázovou investici co do vybavení vozidla ve výši okolo 20 000 Kč. Navíc v souvislosti se zajištěním správného chodu tachografu jako schváleného měřidla ve smyslu zákona o metrologii, pak má dopravce povinnost zajistit ověření tachografu autorizovaným metrologickým střediskem, a to každé dva roky, přičemž cena ověření tachografu se pohybuje od 1 700 Kč do 2 600 Kč v závislosti, jedná-li se o analogový či digitální tachograf. Jaký skutečný finanční dopad by varianta 1 na dopravce měla, však nelze kvantifikovat, neboť neexistuje evidence vozidel používaných výhradně pro přepravy ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 a nelze ani určit, zda konkrétní dopravce zajišťuje pouze přepravy v režimu čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 či nikoliv. Z rejstříku vozidel nelze zjistit, pro které účely, ve smyslu typu přepravy, je evidované vozidlo používáno, např. je-li u vozidla uvedeno, že se jedná o cisternové vozidlo, nelze automaticky předvídat, že je užíváno pouze pro svoz mléka ve smyslu čl. 13 odst. 1 písm. l) nařízení č. 561/2006. V rejstříku podnikatelů v silniční dopravě jsou potom evidována pouze vozidla, která podnikatel v silniční dopravě používá k podnikání, tedy pro provozování silniční dopravy pro cizí potřeby. V případě výjimkových přeprav se však zpravidla jedná o provozování silniční dopravy pro vlastní potřeby, tedy pro zajištění vlastní podnikatelské činnosti prováděné všemi dopravci a nejen podnikateli v silniční dopravě. V rejstříku podnikatelů v silniční dopravě jsou proto evidována pouze některá vozidla používaná pouze podnikateli nikoliv však všechna vozidla, kterých se týkají výjimkové přepravy. Využívá-li navíc dopravce jedno vozidlo vedle přeprav podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 současně i pro přepravy v klasickém plném režimu uvedeném v nařízení č. 561/2006, tj. dochází-li ke kombinaci těchto přeprav, toto vozidlo již tachografem musí být vybaveno.

Dalším možným finančním dopadem by pro ty dopravce, kteří provádějí pouze výjimkové přepravy byla úhrada školení a instruktáže řidičům ohledně správného fungování a používání digitálních nebo analogových tachografů, když tato povinnost dopravcům přímo vyplývá z čl. 33 nařízení č. 165/2014. Tato povinnost by se však nedotkla dopravců, kteří vedle přeprav ve výjimkách provádějí i klasické komerční kamionové přepravy a k těmto přepravám využívají tytéž zaměstnance, neboť tento náklad dopravci vynakládají již v souvislosti s klasickými komerčními přepravami. V souvislosti s rozšířením povinnosti dopravce zajistit, aby řidič dodržoval veškerý sociálněprávní režim, by se tato skutečnost mohla negativně dotknout i samotné organizace práce dopravce a reálně by mohla znamenat zvýšení mzdových nákladů dopravce v souvislosti s nutností zaměstnat více řidičů. Varianta 1 by měla i negativní dopad na dopravce co se týče jeho administrativní povinnosti spočívající ve vybavení vozidla záznamy o činnosti řidiče. Zatímco v současné praxi je po dopravci požadováno, aby vozidlo vybavil záznamy o režimu řidiče za dva dny, podle nařízení č. 165/2014 by měl nejen povinnost vybavit vozidlo záznamy za 29 dní, ale zajistit i jejich archivaci a pravidelné stahování dat z tachografu.

Přestože lze počítat s tím, že v důsledku povinnosti používat tachograf by v případě řidičů obsluhujících vozidlo vybavené digitálním tachografem došlo ke vzniku nákladů na pořízení karty řidiče, jež má platnost 5 let, a to ve výši 700 Kč, nelze ani tento možný náklad vyčíslit, když by uvedené opatření zasáhlo pouze ty řidiče, kteří až dosud řídili vozidlo vybavené digitálním tachografem a určené výhradně pro výjimkové přepravy. Varianta 1 by se tedy nedotkla řidičů používajících vozidla vybavená analogovým tachografem, kteří svou činnost zaznamenávají formou záznamových listů, tzv. kotoučků, nikoliv tedy formou zápisu dat na kartu řidiče. Současně je nutné podotknout, že s ohledem na fatální nedostatek řidičů na pracovním trhu, je minimum řidičů, kteří by prováděli pouze výjimkové přepravy, když ve většině případů jsou využíváni jak pro přepravy v plné působnosti nařízení č. 561/2006, pro které musí být držiteli karty řidiče, tak v přepravách výjimkových.

Varianta 1 by měla i částečně negativní dopad na efektivitu provádění kontrol, když by pro kontrolní pracovníky znamenala rozšíření předmětu kontroly i pro přepravy ve výjimkách, kdy by byli kontrolní pracovníci povinni prověřovat režim řidiče (bezpečnostní přestávky, doby odpočinku, doby řízení) za dobu 29 dní, stejně jako správnou funkci tachografu a jeho řádné používání. V této souvislosti je nutné připomenout, že díky charakteru výjimkových přeprav lze předpokládat, že pro takové typy přeprav dopravci nezřídka používají vozidla registrovaná před rokem 2006, která jsou vybavena analogovým tachografem, jehož výstupem je záznamový list ve formě tzv. kotoučku, jehož vyhodnocení je časově náročnější než v případě výstupu z digitálního tachografu. Vyhodnocení velkého množství výstupů, které by byly předmětem kontroly, by časově prodloužilo trvání kontroly a kontrolní složky by kontrole výjimkových typů přeprav věnovaly neadekvátní časovou dotaci ve srovnání s významem těchto přeprav a jejich vlivem na bezpečnost silničního provozu. Tato situace by pak mohla vést k tomu, že by byly podrobnější kontroly výjimkových přeprav prováděny na úkor kontrol klasické kamionové dopravy. Je to však primárně kontrola vozidel provádějících klasickou kamionovou dopravu, která by s ohledem na cíle uvedené v nařízení č. 561/2006 měla vystupovat do popředí.

**3.1.3 Varianta 2 - převedení současné právní úpravy z vyhlášky č. 478/2000 do zákona o silniční dopravě**

U varianty 2 byly identifikovány značné dopady na dopravce. V tomto ohledu lze poukázat na náklady uvedené u varianty 1, kdy dopravcům by implementací varianty 2 vznikly náklady zhruba 20 000 Kč na pořízení a instalaci tachografu do vozidel používaných pro výjimkové přepravy. Z tohoto důvodu by byli dopravci současně zatíženi souvisejícími náklady na ověření tachografu autorizovaným metrologickým střediskem. Shodně s variantou 1 lze uvést, že nelze vyčíslit, kolika vozidel by se tato povinnost týkala.

Shodně s variantou 1 by z varianty 2 pro dopravce vyplývaly další náklady spočívající v úhradě školení a instruktáže řidičů ohledně správného fungování a používání tachografu s ohledem na článek 33 nařízení č. 165/2014.

Využitelnost odchylného sociálněprávního režimu řidiče pro výjimkové přepravy by touto variantou bylo omezeno pro určité typy výjimkových přeprav maximálním okruhem vzdálenosti. Lze proto uvést, že stanovením této výjimky by se sociálněprávní režim řidiče podle nařízení č. 561/2006 vztáhl na více prováděných přeprav. V souvislosti s tím lze opět poukázat na dopad identifikovaný u varianty 1, kdy by se tato skutečnost mohla negativně dotknout i samotné organizace práce dopravce a reálně by mohla znamenat zvýšení mzdových nákladů dopravce v souvislosti s nutností zaměstnat více řidičů.

Současně je však nutno podotknout, že výše uvedené dopady lze přesto považovat za mírnější z důvodu, že při dodržení všech podmínek by dopravce byl povinen zajistit, aby řidič dodržoval pouze bezpečnostní přestávku namísto i doby odpočinku a řízení.

Varianta 2 by shodně s variantou 1 měla i negativní dopad na dopravce co se týče jeho administrativní povinnosti spočívající ve vybavení vozidla záznamy o činnosti řidiče, kdy podle nařízení č. 165/2014 by měl nejen povinnost vybavit vozidlo záznamy za 29 dní, ale byl by rovněž povinen zajistit pravidelné stahování dat z tachografu a archivaci těchto záznamů, ať už v podobě dat stažených z digitálních tachografů a karet řidičů nebo v podobě záznamových listů. Tento dopad by se negativně odrazil i na snížení efektivity kontroly, neboť za předpokladu, že je kontrolována pouze bezpečnostní přestávka, by byly přesto vyžadovány záznamy z 29 dní, které by kontrolní orgán byl povinen prověřovat.

Rovněž je nutno uvést, že právní úprava porovnává z pohledu řidiče vozidla dva zájmy, kdy na jedné straně stojí snaha snížit jeho administrativní zátěž, na druhé straně však sleduje ochranu jeho pracovních podmínek, zejména stanovením maximální doby řízení a minimální doby odpočinku. Tato varianta však v tomto ohledu tohoto zájmu dbá pouze okrajově, když řidiči ukládá pouze povinnost dodržovat bezpečnostní přestávku, respektive v tomto ohledu ukládá dopravci povinnost, aby zajistit dodržování bezpečnostní přestávky. V tomto ohledu je však nutno opětovně zohlednit podmínku využitelnosti mírnějšího režimu řidiče pro určité výjimkové přepravy jen v okruhu 50 km od místa provozovny dopravce, kdy po překročení této vzdálenosti bude dopravce povinen zajistit, aby řidič čerpal řádnou denní a týdenní dobu odpočinku a rovněž řídil pouze po maximální stanovenou dobu.

Ačkoliv by zlepšení vynutitelnosti právní úpravy bylo přínosem pro bezpečnost silničního provozu, lze v tomto ohledu rovněž uvést, že tato varianta předvídá, co se sociálněprávního režimu týče, že řidič bude dodržovat pouze bezpečnostní přestávky. Přestože se s ohledem na povahu většiny výjimkových přeprav může jevit tato úprava jako dostatečná, může u určitých typů těchto přeprav řízení představovat hlavní činnost řidiče. Přesto je však nutno brát v potaz, že i tito řidiči mohou být neúměrně přetěžováni a představovat tak nemalé riziko pro bezpečnost silničního provozu.

**3.1.4 Varianta 3 - revize podmínek pro využití přeprav vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 včetně provedení článku 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014**

Tato varianta by oproti současnému stavu nepřinesla pro dopravce přílišné zvýšení nákladů, neboť by nebylo vyžadováno vybavení vozidel uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 tachografy. Varianta 3 by shodně s variantou 2 omezila využitelnost mírnějšího pracovního režimu řidiče pro výjimkové přepravy stanovením maximálního okruhu vzdálenosti, ve kterém musí být vyjmutá přeprava uskutečněna. Lze proto uvést, že stanovením této výjimky by se režim úpravy řidiče podle nařízení č. 561/2006 vztáhl na více prováděných přeprav. V souvislosti s tím lze opět poukázat na dopad identifikovaný u varianty 1, kdy by se tato skutečnost mohla negativně dotknout i samotné organizace práce řidičů a reálně by mohla znamenat zvýšení mzdových nákladů dopravce v souvislosti s nutností zaměstnat více řidičů. Je však nezbytné poukázat na samotnou povahu typů přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006, které zpravidla tento okruh nepřekračují. Tyto náklady by přitom měly být vyváženy přínosy pro bezpečnost silničního provozu a zlepšení pracovních podmínek řidičů.

Nárůst nákladů dopravců lze vztáhnout k povinnosti zajistit, aby řidič vedl záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku prostřednictvím tachografu, pokud je jím vozidlo již vybaveno. Ačkoliv tato varianta nepředpokládá nárůst nákladů vzhledem k tomu, že dopravci by nebyli povinni dovybavit vozidla používaná ve výjimkových přepravách tachografy, přesto lze vysledovat dílčí náklady na povinné periodické ověřování tachografu ve výši kolem 2 000 Kč jednou za 2 roky pro ty dopravce, kteří používají vozidla vybavena tachografy. Již v současnosti však tato povinnost vyplývá z přílohy 1 vyhlášky č. 341/2014 Sb., o schvalování, technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, dle kterého musí být tachografy ověřovány autorizovaným metrologickým střediskem nejméně jednou z 2 roky u vozidel, u kterých je veden záznam tachografem.

Shodně s předchozími variantami by pro dopravce vyplývaly další náklady spočívající v úhradě školení a instruktáže řidičů ohledně správného fungování a používání tachografu s ohledem na čl. 33 nařízení č. 165/2014. To však pouze pro ty řidiče, kteří by obsluhovali vozidla vybavená tachografy a nikoliv pro všechna vozidla jak předpokládají právě předchozí dvě varianty.

Výše uvedené náklady by se však týkaly menšího počtu vozidel a řidičů, než u varianty 1 a 2, neboť by dopadaly pouze na ty dopravce, kteří již v současnosti pro výjimkové přepravy provozují vozidla vybavena tachografy.

Co se týče nákladů na pořízení a výměny karet řidičů, nelze u této varianty předpokládat nárůst oproti současnému stavu z toho důvodu, že vozidla by nemusela být dovybavena digitálními tachografy a povinnost by proto nedopadla na větší počet řidičů, přičemž již v současnosti jsou řidiči nezřídka držiteli karty řidiče.

**3.2 Identifikace přínosů variant**

**3.2.1 Varianta 0 – zachování současného stavu**

Přínos nulové varianty lze spatřit z posuzovaného hlediska dopadů na dopravce. V současnosti tolerovaná praxe umožňuje dopravcům provozovat vozidla používaná pro výjimkové přepravy bez tachografu. Dopravci tak nejsou nuceni vybavovat tato vozidla tachografem, čímž mohou ušetřit na vstupních nákladech. Nízká vynutitelnost současné regulace rovněž dopravcům umožňuje poměrně benevolentně organizovat práci řidičů. Tyto přínosy však do značné míry stojí na míře poctivosti jednání dopravců.

V ostatních ohledech nelze v zachování současného stavu spatřit žádný přínos.

**3.2.2 Varianta 1 - pro přepravy vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 by nebyly uděleny výjimky z článků 5 až 9 nařízení č. 561/2006**

Přínosem této varianty je jednotnost právní úpravy a její jednoduchost a srozumitelnost, kdy by veškeré druhy přeprav nákladu vozidly s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny a osob vozidly určených k přepravě více než 9 osob (s výjimkou přepravy cestujících v linkové dopravě u spojů nepřesahujících 50 km) podléhaly stejným pravidlům, co se týče sociálního režimu řidiče i pravidlům na vybavení vozidla tachografem a vedení záznamů o činnosti řidiče. Varianta 1 by proto nedávala prostor pro nekonzistentní výklad a odlišnou aplikaci pravidel.

Zásadním přínosem této varianty by bylo rovněž zvýšení bezpečnosti silničního provozu, čehož by bylo docíleno jednak nastavením toho nejpřísnějšího režimu řidiče, co do rozsahu jeho povinností, a dále povinností pro dané přepravy používat tachograf. V případě, že by byl řidič povinen dodržovat veškeré povinnosti dané mu nařízením č. 561/2006, tj. dodržování dob řízení, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku, jeho pracovněprávní režim by tak byl nastaven stejně přísně jako v případě klasické kamionové dopravy, což by mělo nepochybně pozitivní dopad na bezpečnost silničního provozu, když by účastníkům silničního provozu bylo zaručeno, že všichni řidiči vozidel s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny jsou při výkonu jejich povolání dostatečně odpočati a dodržují doby řízení, a proto nebudou hrozbou co do způsobení dopravních nehod. Současně by vybavení vozidla tachografem a jeho správné používání přispělo k tomu, že nejenže je tato forma zaznamenávání činností pro řidiče jednodušší a řidič tak není zatěžován složitým vypisováním informací o průběhu své jízdy ručně, ale má i pozitivní „psychologický“ aspekt pro práci řidiče, který je svým způsobem tachografem při své činnosti „kontrolován“ a na možná nedodržení upozorňován. Řidič je navíc motivován dodržovat sociálněprávní režim a správně obsluhovat tachograf i z toho důvodu, že výstupy z tachografu i z karty řidiče má jeho zaměstnavatel v pravidelných intervalech stahovat a může je zpětně kontrolovat a vyhodnocovat, přičemž při jakémkoliv zjištěném porušení povinností svého zaměstnance může zaměstnavatel vyvodit z takového jednání pracovněprávní důsledky a přikročit k postihu řidiče jak v jeho finanční sféře tak formou rozvázání pracovněprávního poměru.

V důsledku stanovení většího rozsahu povinností řidičů by varianta 1 měla i velmi pozitivní dopad na sociálněprávní ochranu řidiče, resp. zlepšení jeho sociálních podmínek. Stanovení více povinností řidiči, resp. svázání jeho činnosti vícero pravidly, totiž zamezuje jeho zaměstnavateli využívat řidiče i pro jiné související práce nebo neúměrně prodlužovat jeho dobu řízení, když jsou pevně dána pravidla, kdy musí řidič čerpat svůj denní, resp. týdenní odpočinek.

**3.2.3 Varianta 2 - převedení současné právní úpravy z vyhlášky č. 478/2000 do zákona o silniční dopravě**

Z hlediska nákladů dopravce nepřináší varianta 2 oproti variantě 1 značné přínosy. Shodně s variantou 1 stanovuje povinnost, aby byla vozidla používaná ve výjimkových přepravách vybavena tachografy. Dílčí přínos této varianty z uvedeného hlediska lze vysledovat pouze v mírnější úpravě sociálněprávního režimu řidičů a z toho plynoucí větší flexibilitě co do organizace jejich práce.

Výhodou této varianty by rovněž bylo zjednodušení procesu kontroly a celkového vynucování dodržování stanovených povinností, neboť všechny záznamy o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku by byly vedeny tachografem, jehož výstupy jsou snadno kontrolovatelné. Jak již bylo uvedeno výše, nepanovalo by nadále sporu o tom, zda mají být vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 vybavena tachografem či nikoliv a zda má být tachograf řidičem používán. Oproti variantě 1 by však byl kontrolní a správní orgán povinen posuzovat, zda se na uvedenou přepravu vztahuje mírnější režim co do pracovního režimu řidiče, či nikoliv, tedy zda se jedná o přepravu vozidly uvedenými v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 a zda je řidič povinen dodržovat pouze bezpečnostní přestávku nebo i stanovenou dobu řízení a dobu odpočinku podle čl. 6 a 8 nařízení č. 561/2006. Rovněž by samotná kontrola byla pro určité typy výjimkových přeprav ztížena povinností zkoumat, jaká vzdálenost byla vozidlem pro danou přepravu ujeta s ohledem na stanovení maximální vzdálenosti pro využití výjimky. Kontrolní orgán by však byl povinen zkoumat pouze to, zda řidič dodržuje bezpečnostní přestávky a nikoliv celý jeho sociálněprávní režim. V tomto ohledu se jeví tato varianta co do hlediska efektivity kontroly jako vhodnější než varianta 1.

Dalším přínosem této varianty je její srozumitelnost a vynutitelnost. Adresáti právních povinností by nadále nebyli udržováni v právní nejistotě při výkladu relevantních ustanovení. Shodně s variantou 1 již nebude dán prostor pro nekonzistentní výklad a odlišnou aplikaci pravidel, neboť všechna vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 budou muset být vybavena tachografem.

Právní úprava by byla výhodná i pro správní orgány při vedení správního řízení, neboť výstupy z tachografu jsou lehce kontrolovatelné.

Oproti současnému stavu nepřináší tato varianta přílišný přínos pro bezpečnost silničního provozu, neboť stanovuje povinnost dodržovat pouze bezpečnostní přestávku. Jak však bylo identifikováno v nákladech varianty 2, samotná povinnost dodržovat bezpečnostní přestávku nemůže zajistit to, že řidič před prvním řízením v daném dni nevykonával jinou práci a zda tedy řádně odpočíval. Určitý přínos však lze vysledovat v souvislosti se zlepšením vynutitelnosti právní úpravy a z toho plynoucí zlepšení efektivity kontroly.

Z hlediska porovnání shodnosti s právní úpravou problematiky jednotlivých členských států lze konstatovat, že varianta 2 stanovuje mírnější sociálněprávní režim řidiče a je tedy srovnatelná s úpravou jiných členských států.

**3.2.4 Varianta 3 - revize podmínek pro využití přeprav vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 včetně provedení článku 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014**

Shodně s předchozími variantami je nejzásadnějším přínosem srozumitelnost právní úpravy a narovnání nežádoucího právního stavu.

Oproti předchozím dvěma variantám zohledňuje varianta 3 více zvláštní povahu výjimkových přeprav a nestanovuje dopravcům povinnost dovybavit vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 tachografy. Pokud již však vozidla vybavena tachografem jsou, stanoví varianta 3 povinnost tento tachograf používat k vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku. Uvedená povinnost přitom nepřinese zvýšení nákladů dopravci, avšak umožní snazší kontrolu těchto vozidel. Varianta 3 proto nepředpokládá nárůst nákladů na straně dopravců. Z posuzovaných variant se tak varianta 3 vyznačuje nejmenším dopadem na dopravce.

Současně však tato varianta ukládá řidiči povinnost dodržovat nejen bezpečnostní přestávku, ale i denní dobu odpočinku, dopravci pak povinnost zajistit, aby řidič dodržoval ustanovení týkající se bezpečnostních přestávek a doby odpočinku. Varianta má tak menší dopad na řidiče, než varianta 2, neboť stanovením povinnosti dodržovat i dobu odpočinku sleduje lepší ochranu jeho pracovních podmínek.

Stanovením povinnosti dodržovat nejen bezpečnostní přestávku, ale i dobu odpočinku, dosáhne tato varianta větší bezpečnosti silničního provozu, neboť touto povinností bude zajištěn nejen minimální požadovaný odpočinek řidičů v silniční dopravě, ale současně bude nepřímo omezena maximální doba řízení. Rovněž lze opětovně poukázat na tu skutečnost, že čím více je sociálněprávní režim řidiče regulován i stanovením požadavku na čerpání minimální doby odpočinku, tím více je zaměstnavateli dán menší prostor pro nařizování jiné práce nad rámec doby stanovené jinými právními předpisy. V tomto ohledu lze sledovat korelaci mezi povinnostmi řidiče co do jeho sociálněprávního režimu a bezpečnosti silničního provozu. Míru naplnění těchto dvou hledisek je však nutno oproti variantě 1 hodnotit negativně, neboť ta v tomto ohledu ukládá řidiči a dopravci více povinností.

Přínosem této varianty je rovněž její snadná vynutitelnost, neboť by bylo posuzováno pouze kratší časové období. Jelikož je většina vozidel používaných pro výjimkové přepravy vybavena tachografy již v současnosti, byly by tyto záznamy efektivně kontrolovány. Ve zbytku by kontrolní orgány posuzovaly ručně vedené záznamy pouze za několik dní, což se nejeví v tomto ohledu jako překážka s ohledem na předchozí varianty, kdy by byly posuzovány záznamy za celých 29 dní.

V neposlední řadě je nutno podotknout, že tato varianta je s ohledem na její jednotlivé parametry, například omezení využitelnosti stanovenou vzdáleností nebo vyloučením povinnosti dovybavovat vozidla tachografy, srovnatelná se značným počtem právních úprav výjimkových přeprav jednotlivými členskými státy Evropské unie.

**3.3 Vyhodnocení variant**

V této kapitole bude proveden výběr hodnotících kritérií a vyhodnocení variant na základě míry naplnění těchto kritérií. Jako nejvhodnější byla v tomto ohledu vyhodnocena multikriteriální analýza.

Nová úprava má potencionální největší dopad na bezpečnost silničního provozu, dále pak na osobu dopravce a řidiče vozidla, s čímž souvisí předmět působnosti předpisů, kterým je bezpečnost silničního provozu, rovná hospodářská soutěž dopravců a sociálněprávní ochrana řidičů v silniční dopravě, respektive otázka jejich pracovních podmínek. Uvedené zájmy jsou vyjádřeny především v bodu 17 odůvodnění nařízení č. 561/2006 a čl. 1 tohoto nařízení, které stanoví pravidla pro doby řízení, přestávky v řízení a doby odpočinku řidičů zajišťujících silniční přepravu zboží a cestujících za účelem harmonizace podmínek hospodářské soutěže mezi druhy pozemní dopravy a zlepšení pracovních podmínek a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Účelem tohoto nařízení je rovněž lepší monitorování a prosazování podmínek jednotlivými členskými státy a zlepšení pracovní praxe v silniční dopravě. (srov. například rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C‑222/12).

Již výše bylo uvedeno, že přesné náklady variant řešení nelze pro jednotlivé subjekty v dané věci stanovit. Při volbě jednotlivých kritérií byla proto zvolena kvalitativní kritéria, která vycházejí z účelu právní úpravy zakotvené nařízením č. 561/2006. Vedle toho bylo zvoleno kritérium efektivity kontroly, neboť samotná oblast silniční dopravy je založena na vysoké efektivitě a minimalizaci nákladů, rovněž však i efektivitě prováděných kontrol z pohledu kontrolních orgánů, které mají za úkol vedle kontrol velkých vozidel dohlížet zejména na bezpečnost silničního provozu a provádět jiné svěřené úkoly. Jako poslední kritérium bylo zvoleno komparativní hledisko, které poměřuje shodnost s právními úpravami v jiných členských státech Evropské unie.

Jako kritérium s pořadím 1 bylo s ohledem na výše uvedenou premisu zvoleno kritérium zohledňující bezpečnost silničního provozu (BESIP), jež sleduje, jakým způsobem mají jednotlivé varianty právní úpravy dopady na bezpečnost silničního provozu. Při posuzování celkového dopadu na bezpečnost silničního provozu bylo bráno v potaz zejména stanovení rozsahu povinností řidičů a vybavenosti vozidla tachografem. Jde-li o posuzování rozsahu řidičových povinností, bylo vycházeno z premisy, že čím víc je řidičova činnost svázána pravidly pro dodržování bezpečnostních přestávek, dob odpočinku a doby řízení, tím vykazuje řidičovo jednání vůči ostatním účastníkům silničního provozu nižší stupeň potencionálního nebezpečí, když řidič, který dodržuje bezpečnostní přestávky, doby odpočinku a doby řízení není častým viníkem dopravních nehod. Vybavení vozidla tachografem, jehož prostřednictvím řidič vede záznamy o své pracovní činnosti, pak zaručuje, že je řidič více motivován dodržovat svůj pracovní režim, když samotný tachograf zjednodušuje řidiči orientaci v tom, zda nastává čas pro čerpání bezpečnostní přestávky nebo že dojde k překročení doby řízení, a na tyto situace řidiče upozorní.

Druhým v pořadí bylo zvoleno kritérium zohledňující dopady na řidiče. Toto kritérium opětovně vychází z cílů právní úpravy pracovního režimu řidiče, kterým je ochrana jeho pracovních podmínek, což činí stanovením povinností týkajících se dodržování maximální doby řízení, minimální doby odpočinku a bezpečnostních přestávek. Lze vycházet z toho, že čím více je sociálněprávní režim řidiče regulován i stanovením požadavku na čerpání minimální doby odpočinku, je dán zaměstnavateli menší prostor pro nařizování jiné práce nad rámec doby stanovené jinými právními předpisy. Řidič proto nemůže být nadměrně přetěžován, tedy nemůže být nucen trávit nepřiměřeně dlouhé časové období v kabině vozidla. Silniční doprava je hospodářským odvětvím postaveným na vysoké míře efektivity a minimalizace nákladů soutěžících dopravců. Unijní normotvůrce proto sleduje cíl zlepšení pracovních podmínek řidiče stanovením jeho maximální doby řízení, rovněž pak zajištěním minimální doby odpočinku a bezpečnostních přestávek. Právní úprava zohledňuje i pracovní podmínky řidiče, kdy bere v potaz i jeho pracoviště, kterým je malý prostor kabiny nákladního vozidla. Lze uvést, že řidič vozidla je z těchto důvodů jedním z povolání vysoce ohrožených pracovním stresem, kdy na řidiče jsou kladeny vysoké nároky zaměstnavatele, řidič je však, jakožto účastník silničního provozu, nucen po celý pracovní výkon dbát zvýšené pozornosti. Přestože se v případě tzv. výjimkových přeprav zpravidla nejedná o zaměstnance, jejichž jedinou činností je řízení vozidla, přesto má i mírnější právní úprava sociálněprávního režimu řidiče za cíl udržet zavedený standard jeho pracovních podmínek. Lze tedy shrnout, že přísnější režim co do dodržování doby řízení, bezpečnostních přestávek a doby odpočinku přináší zlepšení pracovních podmínek řidičů v silniční dopravě a naopak mírnější režim, například spočívající v  dodržování pouze bezpečnostní přestávky, ponechává větší prostor dopravci řidiče přetěžovat se všemi dopady na řidiče a jeho pracovní podmínky.

Třetím z kritérií bylo zvoleno hledisko nákladů dopravců, které plynou z navrhované právní úpravy. Již výše bylo uvedeno, že jedním z cílů právních předpisů v silniční dopravě je harmonizace podmínek hospodářské soutěže mezi dopravci. Činí tak především stanovením maximální doby řízení řidiče, doby odpočinku a bezpečnostních přestávek, tedy jeho pracovním režimem, ale rovněž zejména stanovením povinnosti vybavit vozidla tachografem, jakožto ověřeným měřidlem, které umožňuje kontrolu tohoto pracovního režimu. Taková právní úprava hraje roli zejména v případě klasických kamionových přeprav. Unijní normotvůrce však v případě přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 seznal, že tyto přepravy nemají shodnou povahu s klasickými komerčními kamionovými přepravami a je tedy na uvážení jednotlivých členských států, zda budou povinné vybavení těchto vozidel tachografy požadovat. Toto kritérium proto zohledňuje povahu výjimkových přeprav a poměřuje dopad na dopravce v podobě nákladů na povinnost vybavit předmětná vozidla tachografem, ale i rozsah povinností týkajících se pracovního režimu řidiče s dosažením smyslu právní úpravy, kterým je stanovit mírnější režim při zachování dostatečné sociálněprávní ochrany řidiče a bezpečnosti silničního provozu.

Čtvrtým kritériem bylo zvoleno hledisko efektivity kontroly, které zohledňuje preventivní funkci kontrol, ale i jejich rychlost. Výchozí premisou pro uvedené kritérium je opětovně samotná povaha silniční dopravy. Z tohoto pohledu jsou nejúčinnějším nástrojem vymáhání dodržování stanovených povinností silniční kontroly, kdy lze v rámci silničního provozu dohlédnout, zda řidiči a dopravci dodržují stanovené povinnosti. Je proto nezbytné posuzovat všechny cíle sledované nařízením č. 561/2006 ve vzájemné souvislosti, kdy přestože je pracovní doba a doba odpočinku pracovníků v dopravě stanovena i jinými právními předpisy (nařízením vlády č. 589/2006), se silniční kontroly ukázaly jako nejefektivnější z hlediska prevence, kdy na jejich základě lze dopravce za nedodržování stanovených povinností efektivně postihovat. Kritérium proto rovněž zohledňuje, nakolik jednotlivé varianty naplňují jeden z cílů sledované právní úpravy – zlepšení vynutitelnosti. Současně však bere v potaz i zátěž kladenou na kontrolní orgány, kterým jsou jinými právními předpisy stanoveny další úkoly v rámci dohledu nad bezpečností silničního provozu. Tyto jiné úkoly přitom nelze přehlížet na úkor předmětné právní úpravy s ohledem na případné dopady na bezpečnost silničního provozu. Mírou naplnění tohoto kritéria je proto posuzována co možná nejmenší zátěž kladená na řidiče vozidla samotnou kontrolou a co nejrychlejší průběh kontroly s ohledem na vytíženost kontrolních orgánů v poměru s řádně provedenou kontrolou a vynucováním právní úpravy, tedy zda jsou skutečně dodržovány stanovené povinnosti. Samotná efektivita kontroly je ovlivněna zejména tím, zda je kontrolní orgán povinen posuzovat, zda se jedná o přepravu ve výjimkovém režimu či nikoliv, kdy v tomto ohledu hraje roli nejen povaha samotné přepravy, ale při dalších stanovených podmínkách například i to, zda vozidlo překročilo stanovený okruh vzdálenosti. Dalším z faktorů je způsob vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku, kdy lze uvést, že výstupy z tachografu lze vyhodnotit rychleji, neboť již v současnosti je kontrolní orgány vyhodnocují v rámci kontroly klasických kamionových přeprav. Zcela zásadním kritériem pro efektivitu kontroly je však samotná délka kontrolovaného období, tedy zda jsou kontrolní orgány povinny posuzovat záznamy o činnosti řidiče za období 29 dní, nebo za kratší časové období. Toto kritérium je o to více zastoupeno v případě kontroly výjimkových přeprav, neboť jak již bylo uvedeno výše, jsou tyto přepravy nezřídka prováděny vozidly vybavenými analogovými tachografy, kdy samotná kontrola 29 záznamových listů (tzv. kotoučků) je poněkud časově náročná a rovněž s ohledem na lidský faktor může vykazovat nemalou míru chybovosti.

Jako poslední z kritérií bylo zvoleno komparativní hledisko. V tomto kritériu je poměřována shodnost s úpravami výjimkových přeprav v jiných členských státech Evropské unie. S ohledem na komplikovanost této problematiky a možnost variant řešení nelze porovnat právní úpravu v jednotlivých členských státech co do všech stanovených odchylek od obecné právní úpravy. V tomto kritériu je tedy pouze posuzováno to, zda byl mírnější režim sociálněprávního režimu řidiče upraven či nikoliv, tedy buďto bodem 1 zda nikoliv nebo bodem 5 pokud ano.

S ohledem na stanovenou analýzu, byla pro určení normované váhy kritérií zvolena metoda pořadí, kdy kritéria byla poměřována podle důležitosti s ohledem na cíle sledované předmětnými právními předpisy. Důležitost jednotlivých kritérií byla stanovena v pořadí uvedeném výše, tedy 1. BESIP, 2. pracovní podmínky řidiče, 3. náklady dopravce, 4. efektivita kontroly, 5. komparace s úpravou v jiných členských státech.

Na základě výše uvedené metody byla stanovena normovaná váha jednotlivých kritérii takto:

* kritérium 1 (BESIP) – 0,33
* kritérium 2 (řidič) – 0,26
* kritérium 3 (dopravce) – 0,2
* kritérium 4 (kontrola) – 0,13
* kritérium 5 (komparace) – 0,06

Míra naplnění všech uvedených kritérií byla hodnocena body 1 až 5 z důvodu jejich komparace a vyhodnocení. Bodové ohodnocení 1 znamená, že taková varianta úpravy má velmi negativní dopad - na zajištění bezpečnosti silničního provozu, největší náklady pro dopravce, nejmenší míru sociálněprávní ochrany řidiče, nejmenší efektivitu silničních kontrol a největší odchylky od právní úpravy jiných členských států Evropské unie, a bodové ohodnocení 5 znamená nejvyšší míru zajištění bezpečnosti silničního provozu, nejmenší náklady pro dopravce, nejrozsáhlejší sociálněprávní ochranu řidičů, nejvyšší efektivitu silničních kontrol a to, zda byl mírnější sociálněprávní režim upraven či nikoliv.

Pro vyhodnocení míry naplnění jednotlivých kritérií navrhovanými variantami řešení jsou východiskem přínosy a náklady jednotlivých variant popsané v části 3.1 a 3.2 této analýzy. Z důvodu, že byla stanovena kvalitativní kritéria, bylo u jednotlivých variant posuzováno, nakolik naplňují jejich jednotlivá hlediska stanovená v bodu 3.3. Pro větší přehlednost jsou výsledky zobrazeny v tabulce. S ohledem na stanovená kvalitativní kritéria byla použita metoda bodovací. Jednotlivé varianty byly proto obodovány podle toho, nakolik naplňují jednotlivá kritéria, přičemž body byly přidělovány přímo na základě vhodnosti varianty k danému kritériu.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **míra naplnění kritérií jednotlivými variantami** | | | | | |
|  | K1 BESIP | K2 řidič | K3 dopravce | K4 kontrola | K5 komp. |
| Varianta 0 | 2 | 2 | 5 | 1 | 5 |
| Varianta 1 | 5 | 5 | 1 | 3 | 1 |
| Varianta 2 | 3 | 3 | 2 | 4 | 5 |
| Varianta 3 | 4 | 4 | 4 | 5 | 5 |

**4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

V této části bude stanoveno pořadí variant a proveden výběr nejvhodnějšího řešení. V bodu 3.3 bylo uvedeno, že byla použita metoda bodovací. Následně tedy bude násobeno bodové hodnocení jednotlivých variant s koeficientem kritérií s cílem dosažení vážené bodové hodnoty jednotlivých variant. Po součtu dosažených bodů lze uvést následující pořadí jednotlivých variant:

**1. varianta 3 – 4,11 bodu**

2. varianta 1 – 3,6 bodu

3. varianta 2 – 2,99 bodu

4. varianta 0 – 2,61 bodu

Předně je nutno vyřadit nulovou variantu. Ačkoliv se tato varianta ukázala z pohledu kritéria hodnotícího náklady dopravce jako nejvhodnější, v ostatních nesplňuje stanovené cíle. V tomto ohledu je nutno opětovně poukázat na to, že současná právní úprava je zcela dysfunkční a v praxi nevynutitelná s ohledem na nežádoucí legislativní provedení. Největší nevýhodou nulové varianty je tedy její faktická nízká míra vymahatelnosti a z toho plynoucí nežádoucí dopady na bezpečnost silničního provozu a ochranu pracovních podmínek řidičů v silniční dopravě. Byť je zachování současného stavu pro dopravce s ohledem na identifikované nízké náklady výhodné, v jiných ohledech je zachování současného stavu zcela nežádoucí. V této souvislosti lze odkázat na identifikovaná rizika v části 1.6 této analýzy. Už jen s ohledem na rizika plynoucí z nežádoucí adaptace přímo použitelných předpisů Evropské unie proto musí být nulová varianta odmítnuta.

Výrazné zlepšení vynutitelnosti právní regulace by přinesla varianta 2. Již samotné stanovení předmětných povinností právním předpisem se silou zákona a provedení odchylek od nařízení č. 561/2006 předpisem se silou zákona bude mít pozitivní dopad na vynutitelnost právní úpravy. Zlepšení vynutitelnosti pak s ohledem na preventivní funkci silničních kontrol bude přínosem rovněž pro další z posuzovaných kritérií, a to zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany pracovních podmínek řidičů v silniční dopravě. Ačkoliv tato varianta předpokládá, že všechna vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 budou vybavena tachografy, což jistě bude mít pozitivní dopad na efektivitu kontroly, přesto tato varianta nedosáhla plného hodnocení z důvodu, že kontrolní orgány by byly povinny přezkoumávat období běžného dne a předchozích 28 dní. V tomto ohledu se jeví nevyužití možnosti vyjmout vozidla uvedená v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 z působnosti nařízení č. 165/2014 jako nežádoucí, když délka kontrolovaného období je značně excesivní s ohledem na to, že by bylo kontrolováno pouze to, zda je dodržována stanovená bezpečnostní přestávka. V tomto ohledu je i shledáván značný administrativní dopad nejen na kontrolní orgány, ale i na řidiče výjimkových vozidel, kteří často používají analogové tachografy. U varianty 2 byly rovněž identifikovány značné dopady na dopravce, a to v podobě nákladů na vybavení vozidel používaných pro výjimkové přepravy tachografy. Tento dopad přitom, na rozdíl od varianty 1, nebyl dostatečně vyvážen přínosem pro bezpečnost silničního provozu a zajištění ochrany pracovních podmínek řidičů v silniční dopravě. Varianta 2 upravuje odchylně od nařízení č. 561/2006 pracovněprávní režim řidiče shodně se současným stavem takovým způsobem, že řidiči ukládá povinnost dodržovat pouze bezpečnostní přestávky a nikoliv dobu řízení a odpočinku a dopravci pak povinnost zajistit, aby řidič bezpečnostní přestávku dodržoval. V rámci vyhodnocení přínosů a nákladů byl shledán v tomto ohledu značný deficit této varianty, když zlepšením vymahatelnosti dodržování jen bezpečnostních přestávek nelze dostatečně zajistit přínos pro bezpečnost silničního provozu. Stanovení požadavku na dodržení bezpečnostní přestávky, rovněž nelze zajistit, že řidič před samotným zahájením řízení čerpal dostatečný odpočinek v práci a zda tedy není rizikem pro bezpečnost silničního provozu. Shodně s tím lze poukázat na značný deficit co do naplnění dalšího sledovaného cíle spočívajícího v ochraně pracovních podmínek řidičů. V rámci revize právní úpravy výjimkových přeprav však byla zvažována i další z možných podmínek pro využití tohoto mírnějšího sociálněprávního režimu řidiče, kterým je stanovení maximálního okruhu vzdálenosti, po který lze tento režim využít. V rámci varianty 2 je tato dílčí podmínka navrhována, a proto u kritéria bezpečnosti silničního provozu a ochrany pracovních podmínek řidičů dosáhla průměrného bodového hodnocení, neboť tato dojezdová vzdálenost by měla dostatečně ochránit uvedené veřejné zájmy před excesivním zneužíváním výjimkových přeprav pro přepravy, které se svou povahou blíží již klasickým komerčním kamionovým přepravám.

Ačkoliv tedy varianta 2 vykazuje značný přínos co do vynutitelnosti právní úpravy a řeší rozpor mezi právním a faktickým stavem, v souhrnu se nejeví jako vhodná s ohledem na značné dílčí nedostatky.

Varianta 1 spočívající v nevyužití možnosti stanovit mírnější sociálněprávní režim řidiče pro přepravy uvedené v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 získala výrazně lepší bodové ohodnocení než předchozí dvě varianty. Tato varianta dosáhla u dvou posuzovaných kritérií maximálního bodového hodnocení, a to u kritéria zohledňujícího míru pracovněprávní ochrany řidiče v silniční dopravě a kritéria zohledňujícího dopad regulace na bezpečnost silničního provozu. U varianty 1 lze v tomto ohledu plně odkázat na odůvodnění nařízení č. 561/2006 a právní úpravu běžných kamionových přeprav. Zásadním deficitem této varianty je však, obdobně jako u varianty 2, dopad na dopravce spočívající v nárůstu nákladů díky povinnosti vybavit všechna vozidla spadající do působnosti nařízení č. 561/2006, tedy včetně vozidel uvedených v čl. 13 odst. 1, tachografy. Oproti variantě 2 však byl navíc identifikován dopad na dopravce v souvislosti s rozšířením povinnosti dopravce zajistit, aby řidič dodržoval sociálněprávní režim stanovený nařízením č. 561/2006, když tato skutečnost by se negativně projevila v samotné organizaci práce řidičů a na mzdových nákladech. Tento dopad by mohl být navíc umocněn dlouhodobým fatálním nedostatkem řidičů nákladních vozidel. Z důvodu rozsahu stanovených povinností řidiče a dopravce a rovněž zejména z důvodu rozsahu kontrolovaného období, které by byly kontrolní orgány povinny posuzovat, nedosáhla tato varianta vysokého bodového hodnocení ani u hlediska efektivity kontroly. V souhrnu vyhodnocení jednotlivých kritérií se ztrácí smysl sledované regulace, tedy stanovit odchylně povinnosti řidiče a dopravce co do dodržování sociálněprávního režimu řidiče s ohledem na specifické typy prováděných přeprav. V tomto ohledu se jeví jako nežádoucí, aby tyto specifické typy přeprav podléhaly plnému režimu nařízení č. 561/2006 a nařízení č. 165/2014 a byly co do stanovených povinností zcela srovnatelné s klasickou, komerčně provozovanou kamionovou přepravou. Tomu ostatně odpovídá i hodnocení hlediska komparace s úpravou jiných členských států, kdy vyjma Řecké republiky, která Evropské komisi neposkytla požadované údaje, by se jednalo o zcela ojedinělou právní úpravu, když zbylé členské státy dílčími způsoby odchylně režim řidiče, či způsob vedení záznamů o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku pro výjimkové přepravy upravují a zohledňují tak jejich specifickou povahu, kterou již identifikoval unijní normotvůrce. Z pohledu nákladů pro dopravce, nižší míry efektivity kontroly a zcela vybočující právní úpravy od praxe zavedené ve všech členských státech Evropské unie se jeví varianta 1 jako nežádoucí.

Nejvyššího bodového hodnocení dosáhla varianta 3, která se z pohledu jednotlivých hodnotících hledisek ukázala v souhrnu jako nejzpůsobilejší naplnit stanovené cíle. V tomto ohledu lze uvést, že varianta nepředstavuje revoluční změnu v oblasti výjimkových přeprav, kdy vychází ze současné praxe, které však již neodpovídá legislativní provedení. V některých aspektech se varianta 3 navrací k již dříve zavedeným ustanovením, neboť shodně s právním stavem účinným do 1. 1. 2015 nepožaduje vybavit vozidla používaná ve výjimkových přepravách tachografy. Současně varianta 3 provádí revizi dílčích nedostatků současné praxe zejména s ohledem na hledisko dopadu na bezpečnost silničního provozu a ochrany pracovních podmínek řidičů v silniční dopravě.

Přínos varianty 3 je proto spatřován zejména v naplnění všech hodnotících hledisek a míře zohlednění specifické povahy výjimkových přeprav. Co se týče hlediska dopadů na dopravce, nepředvídá varianta 3 značný nárůst nákladů, když nelze náklady na ověření tachografu a popřípadě zajištění školení řidičům, kteří budou tachograf obsluhovat, považovat za excesivní s ohledem na přínos pro jiná hodnotící hlediska. Využitím možnosti stanovené čl. 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014, a tedy vyjmout vozidla používaná pro výjimkové přepravy z působnosti tohoto nařízení, nedopadne na dopravce náklad na povinné dovybavení vozidel tachografy. Povinnost používat tachograf za předpokladu, že je jím vozidlo vybaveno však bude mít nesporný přínos zejména pro efektivitu kontroly. Přínos pro efektivitu kontroly lze navíc vyvodit zejména z toho, že s ohledem na mírnější sociálněprávní režim a stanovením způsobu vedení záznamu o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku zákonem o silniční dopravě odlišně od nařízení č. 165/2014, je zohledněna odlišná povaha výjimkových přeprav, a tedy není vyžadována kontrola těchto záznamů za období téměř kalendářního měsíce. To se jeví jako účelné s ohledem na možné stáří některých vozidel používaných pro výjimkové přepravy a jejich vybavení analogovými tachografy. Díky vysoké míře efektivity kontrol lze předvídat i pozitivní vliv na bezpečnost silničního provozu, a to nejen s ohledem na rozsah stanovených povinností řidiče, ale právě i s ohledem na preventivní funkci silničních kontrol jako účinného nástroje dohledu nad bezpečností silničního provozu. Dalším z přínosů varianty 3 je zvýšená ochrana pracovních podmínek řidičů v dopravě. Činí tak především stanovením požadavku na dodržování minimální denní doby odpočinku. V této souvislosti je nutno opětovně upozornit, že i vůči dopravcům se jako preventivně-represivním nejefektivnějším nástrojem k dosažení cílů stanovených nařízením č. 561/2006 ukázaly silniční kontroly a výstupy při nich pořízené jakožto podklady pro případné řízení o přestupku. V těchto uvedených kritériích byla opětovně jako u varianty 2 zohledňována dílčí podmínka možnosti využít odchylného sociálněprávního režimu řidiče, ale i možnosti provozovat výjimková vozidla bez tachografu, okruhem vzdálenosti těchto prováděných přeprav.

Na základě provedené analýzy je zřejmé, že varianta 3 nejvíce zohledňuje specifickou povahu výjimkových přeprav, avšak současně zohledňuje cíle sledované nařízením č. 561/2006 a dopady na dotčené subjekty.

**Z hlediska dosažení stanovených cílů proto získala nejlepší hodnocení varianta 3 - revize podmínek pro využití přeprav vozidly podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 včetně provedení článku 3 odst. 2 nařízení č. 165/2014.**

**5. Implementace doporučené varianty a vynucování**

Odpovědným orgánem za implementaci navržené právní úpravy je Ministerstvo dopravy. Implementace doporučené varianty bude provedena změnou předmětných ustanovení zákona o silniční dopravě v části týkající se povinností dopravců a řidičů. Vedle toho bude rovněž nutno upravit prováděcí právní předpis, tedy vyhlášku č. 478/2000. Vynucování varianty bude provádět Ministerstvo dopravy, Policie České republiky a orgány státního odborného dozoru v silniční dopravě.

Současný stav byl identifikován jako zcela nevyhovující zejména z důvodu nízké míry vynutitelnosti stanovených povinností. Ačkoliv byly všechny zvažované varianty 1-3 v tomto ohledu způsobilé splnit stanovené cíle, je zvolená varianta charakterizována zejména tím, že stanoveného cíle dosahuje za současného nezvyšování nákladů dopravců, přičemž přináší nesporné zlepšení ochrany pracovních podmínek řidičů a bezpečnosti silničního provozu. Zvolená varianta se v tomto směru jeví z hlediska efektivity kontroly jako nejvhodnější, a to i tím, že kontrolou kratšího časového období bude samotný průběh kontroly stanovených povinností rychlejší. Lze tedy předpokládat, že za stejný časový úsek bude zkontrolováno více vozidel a bude dán větší prostor kontrolním složkám pro řádné plnění dalších úkolů, současně však za předpokladu, že bude provedena řádná kontrola stanovených povinností.

Postup kontrolních orgánů a samotný způsob kontroly bude co do kontroly výjimkových přeprav a klasické kamionové přepravy shodný. V tomto ohledu lze poukázat na to, že výjimkové přepravy svým objemem tvoří menší počet přeprav v poměru s klasickou kamionovou přepravou. Doporučená varianta proto kontrolním orgánům nesvěřuje úkoly nad rámec jejich běžné činnosti, kterou v současnosti vykonávají, a neukotvuje tak nové kompetence. V tomto ohledu není předpokládáno zvýšení finanční nebo administrativní zátěže pro kontrolní orgány.

Navrhovaná právní úprava, co se povinností souvisejících s prováděním výjimkových přeprav týče, nezasahuje do již nastavených pravidel správního trestání. Rovněž v tomto ohledu lze poukázat na poměrně menší počet prováděných výjimkových přeprav v poměru ke klasickým kamionovým přepravám, kdy s ohledem na zvýšení efektivity kontroly a zlepšení vynutitelnosti regulace nelze předpokládat velký objem podnětů k zahájení řízení o přestupku. Nelze tedy očekávat zvýšení administrativní nebo finanční zátěže a nárůst nákladů pro orgány veřejné moci příslušné k vedení řízení o přestupku.

Navrhovaná úprava nepředvídá zavedení jiných kontrolních mechanismů, než těch již stanovených platnými právními předpisy. Doporučená varianta nepředstavuje z pohledu hodnotících hledisek revoluční změny současné právní úpravy, když na základě vyhodnocení platné právní regulace aprobuje současnou praxi a překonává dílčí problémy, které byly identifikovány. Z tohoto pohledu není důvodné pochybovat o možnostech implementace a vynucování, neboť bude do určité míry plynule navázáno na současný stav panující u výjimkových přeprav, avšak budou využity nástroje účinné právní úpravy regulace klasické kamionové přepravy.

Z uvedených důvodů nejsou předpokládány náklady na implementaci a vynucování doporučené varianty.

**6. Přezkum účinnosti regulace**

Jak bylo uvedeno v předchozím bodu, nepředstavuje zvolená varianta revoluční změnu faktického stavu, ale reaguje na současně nevhodný právní stav úpravy výjimkových přeprav. Vychází proto z provedeného přezkumu účinnosti regulace platné úpravy, která byla v tomto ohledu vyhodnocena jako nevyhovující.

Účinnost navržené regulace bude pravidelně provádět Ministerstvo dopravy v rámci metodické pomoci, konzultací s dotčenými subjekty, poskytování odpovědí na položené otázky, ale i při vlastní činnosti, zejména pak při kontrolách výkonu přenesené působnosti.

Přezkum účinnosti regulace provede Ministerstvo dopravy díky zpětné vazbě získané zejména v rámci řízení o přestupku pro porušení povinností dopravce podle zákona o silniční dopravě. Ačkoliv lze s ohledem na zlepšení vynutitelnosti právní úpravy očekávat nárůst počtu řízení o přestupku, nemůže stát toto hledisko samostatně jako určující ukazatel účinnosti regulace, neboť závisí na míře poctivosti chování dopravců a řidičů. Do budoucna lze rovněž předvídat, že zlepšením vynutitelnosti právní úpravy bude působit na dotčené subjekty preventivně a lze tedy následně očekávat opětovný pokles správních řízení.

Jako základní objektivně měřitelný údaj lze proto považovat především počet provedených kontrol výjimkových přeprav. Tento údaj bude Ministerstvem dopravy statisticky zpracováván pro další účely a lze jej porovnat například s počtem provedených kontrol klasických kamionových přeprav s poměrem zjištěných porušení stanovených povinností. Z uvedeného poměru lze pak dovodit, nakolik regulace naplnila stanovením mírnějších pravidel chování svého účelu zejména co do ochrany bezpečnosti silničního provozu porovnáním se statistikou nehodovosti.

Vlastní poznatky rovněž Ministerstvo dopravy čerpá z prováděných kontrol výkonu přenesené působnosti a v rámci výkonu vrchního státního dozoru v silniční dopravě. Poznatky účinnosti regulace jsou rovněž získávány v rámci metodické pomoci dopravním úřadům a kontrolním orgánům.

Na základě shromážděných poznatků bude pravidelně prováděno vyhodnocení účinnosti regulace. S ohledem na četnou metodickou pomoc poskytovanou Ministerstvem dopravy lze očekávat získání zpětné vazby v krátkém časovém odstupu po nabytí účinnosti právní regulace. Přezkum účinnosti tak bude možno provést s nejméně ročním časovým odstupem s ohledem na shromáždění dostatečných poznatků a statistických dat. Na základě provedeného přezkumu bude následně zvažováno přijetí případných opatření.

**7. Konzultace a zdroje dat**

Východiskem pro změnu regulace byly dlouhodobé poznatky Ministerstva dopravy získané zejména z četné metodické činnosti a poskytování odpovědí tazatelům ohledně aplikace platných ustanovení týkajících se výjimkových přeprav. Pracovníci Ministerstva dopravy rovněž získali zpětnou vazbu při provádění kontrol výkonu přenesené působnosti dopravními úřady a z toho plynoucí četné konzultace s pracovníky těchto dopravních úřadů, kteří pravidelně přicházejí do styku s dopravci a řidiči vozidel v rámci výkonu svěřených kompetencí.

Poznatky byly dále získány četnými konzultacemi v rámci jednání pořádaných na Ministerstvu dopravy nebo prostřednictvím telefonických rozhovorů se zástupci dotčených subjektů ČESMAD BOHEMIA, z.s., odbornou veřejností zastoupenou zejména pracovníky Centra dopravního výzkumu, v. v. i. a Centra služeb pro silniční dopravu s.p.o. a zástupci kontrolních orgánů z řad Celní správy České republiky a Ředitelství služby dopravní Policie České republiky. Tyto konzultace probíhají v pravidelných intervalech.

Klíčovým podkladem pro novelu zákona o silniční dopravě byla jednání se zástupci odborné veřejnosti a kontrolních orgánů pořádaná na půdě Ministerstva dopravy ve dnech 2. 4. 2019, 10. 4. 2019, 15. 4. 2019, 9. 5. 2019, 13. 5. 2019 a 17. 5. 2019. Těchto jednání se účastnili zástupci Policejního prezidia České republiky, Centra dopravního výzkumu, v. v. i. a Centra služeb pro silniční dopravu s.p.o., ale i zástupci dotčených věcných odborů Ministerstva dopravy. Při jednáních byly řešeny zejména otázky jakým způsobem zajistit zlepšení vynutitelnosti právní regulace výjimkových přeprav, otázka povinného vybavení vozidel tachografy a úprava pracovněprávního režimu řidiče. Tato jednání se stala vodítkem pro vymezení jednotlivých variant řešení problému.

Podkladem byly rovněž poznatky získané v rámci projednávání Balíčku mobility I, tedy souboru návrhu právních předpisů týkajících se provozování silniční dopravy, při jehož projednávání na půdě Evropského parlamentu a Rady byla zvažována rovněž úprava přeprav uvedených v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 561/2006 a dílčí návrhy členských států.

**8. Kontakt na zpracovatele RIA**

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace zpracovali:

Mgr. Pavol Baran, ředitel odboru silniční dopravy, Ministerstvo dopravy, tel. 2251 31635, 607 613 797, e-mail [pavol.baran@mdcr.cz](mailto:pavol.baran@mdcr.cz)

Mgr. Lucie Šmahová, vedoucí oddělení správního řízení, odbor silniční dopravy, Ministerstvo dopravy, tel. 2251 31167, +420 724 757 595, e-mail [lucie.smahova@mdcr.cz](mailto:lucie.smahova@mdcr.cz)

Ondřej Lafata, oddělení správního řízení, odbor silniční dopravy, Ministerstvo dopravy, tel. 2251 31420, e-mail [ondrej.lafata@mdcr.cz](mailto:ondrej.lafata@mdcr.cz).

1. Zdroj: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national\_exceptions\_regulation\_2006\_561.pdf [↑](#footnote-ref-1)