



EVROPSKÁ KOMISE

VEŘEJNÁ KONZULTACE K PŘEZKUMU SMĚRNICE O PRACOVNÍ DOBĚ SOUVISLOSTI

Organizace a úprava pracovní doby ve veřejném a soukromém sektoru má významné sociální, hospodářské a politické dopady. Na úrovni EU platí směrnice 2003/88/ES (směrnice o pracovní době)¹, jejímž cílem je stanovit minimální normy společné pro všechny členské státy, které poskytnou pracovníkům ochranu před zdravotními a bezpečnostními riziky spojenými s nadměrnou či nepřiměřenou pracovní dobou a neodpovídající dobou pro odpočinek a zotavení po práci. Článek 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie uvádí: „Každý pracovník má právo na stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou.“

Za posledních dvacet let došlo v oblasti práce a hospodářství k zásadním změnám, které mají jasný dopad na mnoho aspektů úpravy pracovní doby. Ve světle tohoto vývoje je nezbytné uvažovat nad tím, jaké právní předpisy v oblasti pracovní doby EU potřebuje, aby mohla reagovat na stávající a budoucí výzvy počátku 21. století, ať už jde o výzvy sociální, hospodářské, technologické či demografické.

Komise proto zahájila komplexní přezkum směrnice o pracovní době. Cílem je analyzovat, jaké změny ve stávajícím právním rámci by mohly být potřeba, aby se dosáhlo takových pravidel v oblasti pracovní doby, která by nejlépe odpovídala potřebám pracovníků, podniků, veřejných služeb a zákazníků v celé EU.

Oblast působnosti a význam právních předpisů EU v oblasti pracovní doby

Směrnici přijaly Evropský parlament a Rada na základě čl. 137 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství (nyní článek 153 SFEU), který stanovil opatření Společenství ke zlepšení pracovního prostředí cestou ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků.

Směrnice se vztahuje na všechna odvětví, jak veřejná, tak soukromá, a to včetně zdravotnictví a pohotovostních služeb.

¹Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, Úř. věst. L 299, 18.11.2003, s. 9.

Směrnice se nevztahuje na osoby samostatně výdělečně činné. Použitelnost směrnice na dobrovolníky se může mezi členskými státy navzájem lišit, neboť závisí na tom, zda se jsou v nich klasifikováni jako „pracovníci“ podle autonomní definice tohoto pojmu, která je vlastní právu EU², a na jejich konkrétním smluvním vztahu podle použitelného vnitrostátního práva a praxe a na skutkových okolnostech.

Stávající směrnice o pracovní době kodifikuje dvě předchozí směrnice, z nichž nejvýznamnější byla přijata v roce 1993, a to na základě návrhu Komise³ ⁴.

Směrnice stanoví společné minimální požadavky pro všechny členské státy, mj.:

- přestávku na odpočinek pro pracovníky během dne a v týdnu (v zásadě 11 po sobě jdoucích hodin během dne a nepřetržitý odpočinek v délce 24 až 35 hodin během týdne)
- přestávku na odpočinek během pracovní doby (je-li pracovní den delší než šest hodin)
- omezení týdenní pracovní doby pracovníků (průměrná délka 48 hodin týdně včetně přesčasů)
- placenou dovolenou pro pracovníky (alespoň 4 týdny za kalendářní rok)
- zvláštní ochranu nočních pracovníků⁵:
 - *běžná pracovní doba pro noční pracovníky nesmí přesahovat (v průměru) osm hodin za 24 hodin,*
 - *je-li práce spojena se zvláštními riziky nebo těžkou fyzickou nebo duševní námahou, nesmí přesahovat osm hodin za období 24 hodin,*
 - *nárok všech nočních pracovníků na bezplatné posouzení zdravotního stavu před zařazením na noční práci a poté v pravidelných intervalech,*
 - *právo nočních pracovníků, kteří trpí zdravotními potížemi spojenými se skutečností, že vykonávají noční práci, být převedeni, „kdykoli je to možné“, na práci ve dne,*

² Viz věc ESD C-428/09, Sb. rozh. I-09961, Union syndicale Solidaires Isère v. Premier ministre a další.

³ Návrh směrnice o některých aspektech úpravy pracovní doby – KOM(90) 317 ze dne 20. září 1990.

⁴ Z oblasti působnosti směrnice z roku 1993 byli vyloučeni lékaři při jejich vzdělávání, avšak směrnicí 2000/34/ES, která tuto směrnici pozměnila, byli do její oblasti působnosti navraceni. Členské státy tak byly povinny zajistit, aby se pravidla směrnice vztahovala od 1. srpna 2004 také na lékaře při jejich vzdělávání. Jediná výjimka z této lhůty se týkala průměru týdenní pracovní doby v délce 48 hodin, kterou směrnice stanovila. Protože zavedenou součástí lékařského vzdělávání byly v té době v mnoha členských státech dlouhé pracovní doby, obsahovala směrnice z roku 2000 přechodné ustanovení s dlouhou dobou platnosti, které umožnilo uplatňovat pravidla o pracovní době na lékaře při jejich vzdělávání postupně v období od srpna 2004 do 31. července 2009. Tři členské státy (Spojené království, Nizozemsko, Maďarsko) používaly do 31. července 2011 další nástroj, který umožňoval mírně prodlouženou pracovní dobu (nejvýše 52 hodin týdně). Od 1. srpna 2011 se průměr týdenní pracovní doby v délce 48 hodin vztahuje na lékaře při jejich vzdělávání ve všech členských státech.

⁵ Definice „nočního pracovníka“ vychází z běžné pracovní doby v „noční době“, podle definice členských států. Uplatňují se též různé odchylky. Viz dokument SEK(2010) 1611, kapitola o noční práci.

–opatření k zajištění toho, aby zaměstnavatel, který pravidelně používá noční pracovníky, sdělil tuto informaci příslušným orgánům, pokud o to požádají.

Směrnice neobsahuje žádná pravidla týkající se odměňování (s výjimkou práva na 4 týdny placené dovolené za kalendářní rok).

Směrnice je ve svých ustanoveních dosti podrobná, což odpovídá jejímu cíli chránit zdraví a bezpečnost pracovníků. Umožňuje však jistou míru flexibility, aby se skloubily rozdíly mezi vnitrostátními pravidly pro pracovní dobu s požadavky některých konkrétních činností či povolání:

- členské státy mohou přizpůsobit pravidla EU svým vnitrostátním okolnostem (např. maximální délka týdenní pracovní doby byla v mnoha zemích stanovena pod 48 hodin);
- je ponechán značný prostor pro pružné úpravy pracovní doby prostřednictvím kolektivního vyjednávání (např. roční rozložení pracovní doby);
- existuje řada odchylek a výjimek z obecných ustanovení (např. načasování náhradní doby odpočinku nebo individuální výjimka z pravidla 48hodinové pracovní doby).

Soudní dvůr v mnoha rozsudcích rozhodl, že požadavky směrnice týkající se maximální délky pracovní doby, placené dovolené za kalendářní rok a minimálních dob pro odpočinek představují obzvláště významná ustanovení právních předpisů EU v sociální oblasti, z nichž musí mít možnost těžit každý pracovník⁶.

Řada rozsudků Soudního dvora má zvláštní význam pro úpravu pracovní doby ve službách veřejného zdraví / zdravotní péče:

- i) Pokud jde o úpravu pracovní pohotovosti „on-call“: Soudní dvůr v rozsudcích ve věcech *SIMAP* (3. října 2000), *Jaeger* (9. září 2003) a *Dellas* (1. prosince 2005) rozhodl, že pracovní pohotovost „on-call“, kdy je pracovník povinen zdržovat se na místě určeném zaměstnavatelem, je nutno zahrnout do výpočtu pracovní doby podle směrnice a nelze ji započítávat do minimální doby pro odpočinek. Pro pracovníky to znamená, že jejich pohotovost musí být plně započítána pro účely výpočtu jejich nároku na dobu pro odpočinek a na maximální týdenní pracovní dobu. Pro zaměstnavatele to znamená, že při úpravě a plánování pracovní doby v rámci omezení stanovených směrnicí musí započítávat pohotovost svých zaměstnanců plně jako pracovní dobu.
- ii) Pokud jde o úpravu pracovní pohotovosti „stand-by“: Soudní dvůr v rozsudku ve věci *SIMAP* také rozhodl, že pracovní pohotovost „stand-by“, kdy je pracovník povinen poskytnout

⁶ Viz věc C-19/04, *Dellas* [2005] Sb. rozh. I-10253, body 40, 41 a 49, a judikaturu citovanou v těchto pasážích; obdobně, pokud jde o placenou dovolenou, viz věc C-124/05, *FNV*, bod 28.

službu, pokud je k tomu telefonicky vyzván, avšak není povinen zdržovat se na pracovišti a může být (např.) doma či na jiném místě podle svého výběru, nemusí být započítávána jako plná pracovní doba podle směrnice. V takových případech se započítá jako pracovní doba pouze čas strávený reakcí na telefonát od zaměstnavatele.

- iii) Pokud jde o načasování „náhradní doby odpočinku“: Podle směrnice lze minimální dobu na denní a týdenní odpočinek odložit, avšak pouze za podmínky, že dotčené hodiny odpočinku budou následně nahrazeny. Směrnice však neupřesňuje, v jaké lhůtě se tak má stát. Soudní dvůr EU v rozsudku ve věci *Jaeger* rozhodl, že tyto „rovnocenné náhradní doby odpočinku“ musí následovat bezprostředně po dotčené prodloužené pracovní době. Pro pracovníky to znamená, že mají nárok na dobu odpočinku bezprostředně poté, co odpracovali prodlouženou pracovní dobu, aby se mohli zotavit po odvedené práci a nabrat síly na další práci. Pro zaměstnavatele to znamená, že musí zaručit zaměstnancům, kteří odpracovali prodlouženou pracovní dobu, rovnocennou náhradní dobu odpočinku, což má dopad na organizaci a plánování využití pracovní síly.

Řada členských států zavedla po vynesení rozsudků ve věcech SIMAP a Jaeger právní předpisy, které stanovily použití ustanovení o výjimce⁷ pro činnosti vyžadující 24hodinovou dostupnost, pro něž je pracovní pohotovost „on-call“ typickým rysem – často jde o služby veřejného zdraví / zdravotní péče. Všechny výjimky by měly dodržovat Listinu základních práv a být uplatňovány v souladu s ní⁸.

Členské státy provádějí tuto směrnici velmi rozdílnými způsoby. V některých členských státech se pravidla týkající se pracovní doby přijímají ve všech hospodářských odvětvích prostřednictvím kolektivních dohod, které se mezi jednotlivými odvětvími liší. V jiných státech stanoví základní pravidla právní předpisy, avšak kolektivní dohody jsou v mnoha odvětvích také velmi důležité. V některých členských státech existují odvětvové právní předpisy, které stanoví specifická pravidla týkající se pracovní doby – jde zejména o veřejné zdravotnictví. Platí to především pro veřejný sektor, kde mohou být specifické odvětvové právní předpisy či právní předpisy pro dílčí odvětví velmi obsáhlé a složité.

⁷ Jde o ustanovení čl. 22 odst. 1 směrnice o pracovní době, podle níž se členský stát může rozhodnout, že umožní zaměstnavateli, aby po jednotlivých pracovnících žádal souhlas s tím, že budou dobrovolně pracovat více hodin, než jaký je limit stanovený směrnicí (v průměru 48 hodin týdně). Kompletní informace jsou obsaženy v dokumentu SEK 2010 1611, kapitola 5.

⁸ Článek 52 Listiny stanoví, že každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto Listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

Návrh na změnu právních předpisů z let 2004 až 2009

V období let 2004 až 2009 probíhaly v Radě a Parlamentu rozsáhlé diskuse o legislativním návrhu Komise, který by směrnicí o pracovní době podstatně pozměnil.

Návrh Komise vycházel z přezkumu a konzultace, které se zaměřily na čtyři konkrétní prvky, jež ponechala stávající právní úprava a judikatura nevyřešené. U dvou z těchto hlavních prvků (ustanovení o výjimce a referenční doba pro výpočet limitů pracovní doby) vyžadovala přezkum do deseti let po přijetí sama směrnice. Ke zbývajícím dvěma prvkům (úprava pracovní pohotovosti a načasování náhradní doby odpočinku) obdržela Komise četné žádosti o vyjasnění použití směrnice poté, co Soudní dvůr rozhodl ve věcech *SIMAP* a *Jaeger*.

Cílem původního návrhu bylo zejména:

- i) buď postupně zrušit individuální výjimku z pravidla 48hodinové pracovní doby, anebo ji podřídít zvláštním ochranným podmínkám a přísnému ustanovení o přezkumu;
- ii) upravit pracovní pohotovost „on-call“ odlišně od normální pracovní doby, přičemž by se rozlišilo mezi aktivní a neaktivní dobou strávenou na pracovišti;
- iii) umožnit větší flexibilitu v načasování náhradní doby odpočinku (která by se poskytovala v „rozumné lhůtě“);
- iv) stanovit, že referenční dobu pro zprůměrování týdenních pracovních dob lze prodloužit maximálně na 12 měsíců, a to zákonem (a nikoli jen kolektivní dohodou, jak tomu je ve stávající směrnici).

Diskuse o tomto návrhu mezi oběma institucemi ztroskotala v roce 2009 v dohodovací fázi.

Stávající přezkum směrnice

Předseda Evropské komise v roce 2009 oznámil, že Komise po dvoufázové konzultaci se sociálními partnery podle článku 154 SFEU a komplexním posouzením dopadů předloží nový návrh na změnu směrnice o pracovní době.

Komise zveřejnila [v březnu 2010 dokument k první fázi konzultace s evropskými sociálními partnery](#)⁹, který jasně ozřejmil hlavní prvky, kterým je nutno při přezkumu věnovat pozornost, a jejich právní dopady (např. pracovní pohotovost „on-call“, pracovní pohotovost „stand-by“, náhradní doba odpočinku, samostatně se rozhodující pracovníci, použitelnost „na smlouvu“ či „na pracovníka“, výjimky). V tomto dokumentu byla položena otázka, zda se sociální partneři domnívají, že je potřeba změna, a pokud ano, jaký by měl být její rozsah.

⁹ KOM(2010) 106, 24.03.2010.

Sdělení o zahájení druhé fáze konzultace se sociálními partnery na evropské úrovni z prosince 2010¹⁰

shrnuje odpovědi evropských sociálních partnerů a dospělo k závěru, že změna je zapotřebí. Komise v něm vyjmenovala řadu různých témat, u nichž si někteří nebo všichni sociální partneři přáli změnu, a u každého tématu uvedla možná řešení.

Souběžně s procesem konzultace Komise také zahájila práci na posuzování dopadu stávajících pravidel a možných změn. Komise zveřejnila a evropským sociálním partnerům v rámci druhé fáze konzultace zpřístupnila řadu evaluačních studií a zpráv, které se zaměřovaly jak na právní, tak na socioekonomické aspekty:

- *podrobná zpráva útvarů Komise o právním provádění stávající směrnice¹¹, zveřejněná v roce 2010, která poskytuje přehled požadavků směrnice u jednotlivých klíčových témat, jak jsou vyloženy v rozsudcích Soudního dvora vydaných do konce roku 2010, a poskytuje též podrobný přehled provedení směrnice v členských státech,*
- *studie externích konzultantů o sociálním a hospodářském dopadu stávajících pravidel v oblasti pracovní doby (která obsahovala samostatné kapitoly o praktickém dopadu rozsudků ve věcech SIMAP a Jaeger a používání výjimky na služby veřejného zdraví / zdravotní péče v členských státech)¹²,*
- *několik dalších studií o různých aspektech úpravy pracovní doby v EU, které zveřejnila Komise, Eurofound a další organizace.*

V reakci na druhou konzultaci hlavní meziodvětvoví sociální partneři (BusinessEurope, ETUC, CEEP a UEAPME) v květnu 2011 oznámili, že mají zájem jednat spolu o přezkumu směrnice, a to s cílem dosáhnout dohody, která by mohla být podle článku 155 SFEU provedena směrnicí Rady. Jejich jednání bylo oficiálně zahájeno společným dopisem komisaři Lászlóvi Andorovi ze dne 14. listopadu 2011. Komise tudíž přerušila svou práci na posuzování dopadu, aby respektovala autonomnost jednání sociálních partnerů.

Po sérii setkání, která probíhala od prosince 2011, však sociální partneři v prosinci 2012 oznámili, že jejich rozhovory jsou blokovány. Komisař László Andor po navázání kontaktů a setkání s hlavními vyjednávači v únoru 2013 dospěl k závěru, že jednání jsou definitivně skončena.

Je tedy na Komisi, aby pokračovala ve svém přezkumu směrnice o pracovní době. Komise chce doplnit své přípravné práce o důkladné posouzení dopadu řady možných variant přezkumu. Cílem této veřejné konzultace je přispět ke stávajícímu přezkumu a posouzení dopadů.

¹⁰ KOM(2010) 801 a SEK(2010) 1610, 21.12.2010.

¹¹ KOM(2010) 802 a SEK(2010) 1611, 21.12.2010.

¹² Studie na podporu posouzení dopadu dalších činností na evropské úrovni, pokud jde o směrnici 2003/88/ES a vývoj úpravy pracovní doby, Deloitte, 2010.