



**KONSULTACJE SPOŁECZNE NA TEMAT PRZEGLĄDU DYREKTYWY W SPRAWIE
CZASU PRACY**

INFORMACJE PODSTAWOWE

Organizacja i regulacja czasu pracy w sektorze publicznym i prywatnym mają poważne skutki społeczne, gospodarcze i polityczne. Na szczęblu UE dyrektywa 2003/88/WE (dyrektywa w sprawie czasu pracy)¹ ma na celu zapewnienie minimalnych, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich norm ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym z nadmiernymi lub niewłaściwymi godzinami pracy oraz z niewłaściwą ilością czasu przeznaczanego na odpoczynek i regenerację sił po pracy. Podobnie art. 31 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że: „Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu.“

W ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpiły w świecie pracy i w gospodarce zasadnicze zmiany, które w zauważalny sposób wpłynęły na wiele aspektów związanych z organizacją czasu pracy. W świetle tych zmian konieczna jest refleksja nad tym, jakiego rodzaju przepisów dotyczących czasu pracy potrzebuje UE, aby sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom pierwszej części XXI wieku – społecznym, gospodarczym, technologicznym i demograficznym.

Komisja zainicjowała w związku z tym kompleksowy przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy. Celem przeglądu jest przeanalizowanie, jakie zmiany do obecnych ram prawnych mogłyby być potrzebne do określenia przepisów dotyczących czasu pracy, które najlepiej odpowiadać będą potrzebom pracowników, przedsiębiorstw, służb publicznych i konsumentów w całej UE.

Zakres i znaczenie unijnych regulacji dotyczących czasu pracy

Dyrektywa w sprawie czasu pracy została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 137 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 153 TFUE), przewidującego środki Wspólnoty polepszające środowisko pracy poprzez ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

¹Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, Dz.U. L 299 z 18.11.2003 r., s. 9.

Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich sektorów działalności, zarówno publicznych jak prywatnych, w tym opieki zdrowotnej i służb ratunkowych.

Dyrektywa nie ma zastosowania do osób prowadzących działalność na własny rachunek. Stosowanie dyrektywy do wolontariuszy może być różne w poszczególnych państwach członkowskich, ponieważ zależy ono od tego, czy uważani są oni za „pracowników” zgodnie z autonomiczną definicją tego pojęcia, która jest specyficzna dla prawa UE² oraz w świetle ich szczególnych zasad pracy, zgodnie z obowiązującym prawem krajowym i krajową praktyką oraz z faktycznymi okolicznościami.

Obecna dyrektywa w sprawie czasu pracy kodyfikuje dwie wcześniejsze dyrektywy. Najważniejsza z nich została przyjęta w 1993 r. na podstawie wniosku przedłożonego przez Komisję^{3 4}.

W dyrektywie ustanowiono wspólne minimalne wymagania dla wszystkich państw członkowskich, między innymi:

- dobowe i tygodniowe okresy odpoczynku pracowników (zazwyczaj 11 kolejnych godzin odpoczynku dobowego i 24 – 35 nieprzerwanych godzin tygodniowego odpoczynku)
- przerwa na odpoczynek podczas godzin pracy (w przypadku gdy dzień roboczy jest dłuższy niż sześć godzin)
- tygodniowe limity czasu pracy dla pracowników (średnio 48 godzin tygodniowo, wliczając nadgodziny)
- coroczny płatny urlop dla pracowników (co najmniej 4 tygodnie rocznie)
- dodatkowa ochrona dla pracowników wykonujących pracę w porze nocnej⁵:
 - *normalna liczba godzin pracy nie może przekroczyć 8 godzin (średnio) w okresie 24-godzinnym,*

² Zob. ETS, sprawa C-428/09, Zb. Orz. I-09961, Union syndicale Solidaires Isère przeciwko premierowi i in.

³ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy – COM(90) 317 z 20 września 1990 r.

⁴ Lekarze stażyści zostali wyłączeni z zakresu dyrektywy z 1993 r., ale zostali ponownie objęci jej zakresem na podstawie dyrektywy zmieniającej 2000/34/WE. Państwa członkowskie zostały zatem zobowiązane do zapewnienia stosowania przepisów dyrektywy w odniesieniu do lekarzy stażystów począwszy od dnia 1 sierpnia 2004 r. Jedyny wyjątek od tego terminu stanowił zawarty w dyrektywie 48-godzinny limit dotyczący średniego tygodniowego czasu pracy: jako że wielogodzinna praca była na tym etapie dla lekarzy stażystów normalną praktyką w wielu państwach członkowskich, dyrektywa z 2000 r. zezwoliła na dłuższy okres przejściowy na stopniowe wprowadzanie nowych limitów czasu pracy lekarzy stażystów, od sierpnia 2004 r. do 31 lipca 2009 r. Dalsze ułatwienia w celu umożliwienia nieznacznie wydłużonego czasu pracy (maksymalnie 52 godzin tygodniowo) do dnia 31 lipca 2011 r. wprowadzone były przez trzy państwa członkowskie (Zjednoczone Królestwo, Niemcy i Węgry). Od dnia 1 sierpnia 2011 r. 48-godzinny limit dla średniego tygodniowego czasu pracy stosuje się do lekarzy stażystów we wszystkich państwach członkowskich.

⁵ Definicja „pracownika wykonującego pracę w porze nocnej” zależy od pracy w normalnym trybie w „porze nocnej”, według definicji poszczególnych państw członkowskich: stosuje się tu różne odstępstwa. Zob. SEC (2010) 1611, rozdział dotyczący „pracy w porze nocnej”.

- czas pracy nie może przekraczać 8 godzin w każdym okresie 24 godzin, jeżeli wiąże się ona ze szczególnym niebezpieczeństwem lub z poważnym obciążeniem fizycznym lub psychicznym,
- prawo wszystkich pracowników wykonujących pracę w porze nocnej do bezpłatnego badania lekarskiego przed przydzieleniem zadań oraz w regularnych odstępach czasowych,
- prawo do przeniesienia „w każdej możliwej chwili” do wykonywania pracy w dzień, jeśli pracownik cierpi na problemy zdrowotne związane z pracą w porze nocnej,
- działania w celu zapewnienia, że pracodawcy korzystający regularnie z pracy w porze nocnej, powiadomią o tym właściwe władze, jeśli zostaną o to poproszeni.

Dyrektywa ta nie zawiera żadnego przepisu odnoszącego się do wynagrodzenia (z wyjątkiem prawa do 4 tygodni płatnego urlopu rocznego).

Przepisy dyrektywy są dosyć szczegółowe, zgodnie z postawionym przed nią celem ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Przewiduje się jednak pewien stopień elastyczności, w celu dostosowania ich do różnic między krajowymi przepisami w zakresie czasu pracy lub wymogów dla poszczególnych rodzajów działalności lub zawodów:

- państwa członkowskie mogą dostosować unijne przepisy do sytuacji krajowej (na przykład maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy został w wielu krajach ustalony na poziomie poniżej 48 godzin);
- rokowania zbiorowe stwarzają znaczne możliwości elastycznego kształtowania czasu pracy (np. annualizację godzin pracy);
- istnieje wiele odstępstw i wyjątków od ogólnych przepisów (np. w kwestii momentu odbycia odpoczynku wyrównawczego, lub indywidualne wyłączenie od zasady 48 godzin).

Trybunał Sprawiedliwości orzekł ponadto wielokrotnie, że wymogi dyrektywy w sprawie maksymalnego czasu pracy, płatnego corocznego urlopu oraz minimalnych okresów odpoczynku „stanowią przepisy unijnego prawa socjalnego szczególnej wagi, z których wszyscy pracownicy powinni korzystać”.⁶

Szereg orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości ma szczególne znaczenie dla organizacji czasu pracy w publicznej służbie zdrowia/usługach opieki:

- (i) Odnośnie do traktowania „czasu pełnienia dyżurów”: Trybunał orzekł w sprawie *SIMAP* (3 października 2000 r.), w sprawie *Jaeger* (9 września 2003 r.) i w sprawie *Dellas* (1 grudnia

⁶ Zob. sprawa C-19/04, *Dellas* [2005] Zb.Orz. I-10253, pkt 40, 41 i 49, i przytoczone tam orzecznictwo; podobnie, w odniesieniu do corocznego płatnego urlopu, sprawa C-124/05, *FNV*, pkt 28.

2005 r.), że czas pełnienia dyżuru, kiedy pracownik obowiązany jest do pozostania w wyznaczonym przez pracodawcę miejscu, musi być uwzględniany przy obliczaniu limitów czasu pracy zgodnie z dyrektywą i nie może być zaliczany do minimalnych okresów odpoczynku. Dla pracowników oznacza to, że ich dyżury muszą być w pełni uwzględnione w kontekście prawa do okresów odpoczynku i maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy. Dla pracodawców oznacza to, że w planowaniu i organizacji czasu pracy zgodnie z określonymi w dyrektywie limitami, muszą w całości liczyć czas dyżurowania swoich pracowników jako czas pracy.

- (ii) Odnośnie do traktowania „*czasu pozostawania w gotowości*“ : Trybunał orzekł również w sprawie *SIMAP*, że „*czas pozostawania w gotowości*“, kiedy pracownik ma obowiązek świadczyć usługi, jeśli zostanie do tego wezwany, lecz nie musi pozostawać w miejscu pracy i może np. pozostać w domu lub w innym miejscu, według własnego wyboru, zgodnie z dyrektywą nie musi być w całości liczony jako czas pracy: w takich przypadkach do czasu pracy zaliczać należy jedynie czas spędzony na wykonywaniu czynności, do wykonania których pracownik został wezwany.
- (iii) Odnośnie do ustalania okresu „*odpoczynku wyrównawczego*“, na mocy dyrektywy, minimalne okresy odpoczynku dobowego i tygodniowego mogą zostać odroczone, w całości lub w części, ale tylko pod warunkiem, że niewykorzystane godziny odpoczynku zostaną w całości oddane w późniejszym terminie. Dyrektywa nie określa jednak, w jakim terminie należy tego dokonać. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł w swoim wyroku w sprawie *Jaeger*, że „*równoważny okres odpoczynku wyrównawczego*” musi następować bezpośrednio po zakończeniu przedłużonej zmiany. Dla pracowników oznacza to, że mają oni prawo do odpoczynku natychmiast po pracy w przedłużonych godzinach, tak aby mogli wypocząć po wykonanej pracy i odzyskać siły do przyszłej pracy. Dla pracodawców oznacza to, że muszą oni przyznać swoim pracownikom, którzy pracowali w rozszerzonym wymiarze czasowym, równoważny okres odpoczynku wyrównawczego bezpośrednio po tej pracy, co ma konsekwencje dla organizacji i planowania pracy ich personelu.

W okresie po ogłoszeniu wyroków w sprawach *SIMAP* i *Jaeger* szereg państw członkowskich wprowadziło ustawodawstwo przewidujące stosowanie klauzuli „opt out”⁷ w przypadku działalności wymagającej 24-godzinnej dostępności, której specyficzną cechą jest praca na dyżurach – często jest

⁷ Klauzula „opt-out” jest odstępstwem zawartym w art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie czasu pracy, na podstawie którego państwo członkowskie może zezwolić pracodawcy na zwrócenie się do poszczególnych pracowników o wyrażenie zgody na dobrowolną pracę w wymiarze czasowym przekraczającym limit określony w dyrektywie (średnio 48 godzin tygodniowo). Aby uzyskać pełną informację, zob. SEC (2010) 1611, rozdział 5.

tak w przypadku szczególnej pracy w publicznej służbie zdrowia lub usługach opiekuńczych. Treść i wdrażanie wszelkich odstępstw powinny być zgodne z zasadami zawartymi w Karcie praw podstawowych⁸.

Państwa członkowskie dokonują transpozycji dyrektywy na bardzo różne sposoby. W niektórych państwach członkowskich przepisy w zakresie czasu pracy w całej gospodarce są zazwyczaj ustalane w układach zbiorowych, które różnią się w zależności od sektora działalności. W innych podstawowe zasady określone są w przepisach, ale w wielu sektorach układy zbiorowe są również bardzo ważne. W niektórych państwach członkowskich szczegółowe przepisy dotyczące czasu pracy ustalone są w przepisach sektorowych – zwłaszcza w publicznej służbie zdrowia. Odnosi się to szczególnie do publicznej służby zdrowia, w przypadku gdy szczegółowe prawodawstwo sektorowe lub na niższym szczeblu może być bardzo obszerne i złożone.

Wniosek dotyczący zmian ustawodawczych na lata 2004–2009

W okresie 2004-2009 w Radzie i Parlamencie prowadzone by szerokie dyskusje na temat wniosku ustawodawczego Komisji, który miałby wprowadzić szereg zmian do dyrektywy dotyczącej czasu pracy.

Wniosek złożony przez Komisję opierał się na przeglądzie i konsultacjach, które głównie dotyczyły czterech konkretnych kwestii nierozwiązanych jeszcze w ramach obowiązującego ustawodawstwa lub w orzecznictwie. Dwie główne kwestie (klauzula „opt-out” i okres odniesienia do celów obliczania limitu czasu pracy) były tymi, odnośnie do których sama dyrektywa zawierała wymóg przeprowadzenia przeglądu w ciągu dziesięciu lat po jej przyjęciu. Odnośnie pozostałych dwóch kwestii (traktowanie dyżurów i określenie czasu odbycia odpoczynku wyrównawczego), Komisja otrzymała liczne wnioski o wyjaśnienie zakresu zastosowania dyrektywy w związku z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *SIMAP* i *Jaeger*.

W szczególności pierwotny wniosek miał na celu:

- (i) stopniowe zniesienie indywidualnego odstępstwa od zasady 48-godzinnego limitu lub uzależnienie go od spełnienia dodatkowych warunków ochronnych i rygorystycznej klauzuli przeglądowej;

⁸ Artykuł 52 Karty stanowi, że „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą [...] szanować istotę tych praw i wolności. [...] ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

- (ii) inne traktowanie czasu dyżuru niż zwykłego czasu pracy, poprzez rozróżnienie między aktywnymi i nieaktywnymi okresami w miejscu pracy;
- (iii) umożliwienie większej elastyczności w odniesieniu do czasu odbycia odpoczynku wyrównawczego (odbycie go w „rozsądnym czasie”);
- (iv) umożliwienie przedłużenia okresu rozliczeniowego do uśredniania tygodniowego czasu pracy do maksymalnie 12 miesięcy na mocy ustawodawstwa (a nie tylko w drodze układu zbiorowego, tak jak jest to ustanowione w obowiązującej obecnie dyrektywie).

Dyskusje prowadzone nad tym wnioskiem między obiema instytucjami zakończyły się niepowodzeniem na etapie postępowania porozumiewawczego w roku 2009.

Obecny przegląd dyrektywy

Przewodniczący Komisji Europejskiej ogłosił w 2009 r., że Komisja przedstawi nowy wniosek w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie czasu pracy w oparciu o dwustopniowe konsultacje z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 TFUE oraz o kompleksową ocenę skutków.

Komisja opublikowała w marcu 2010 r. pierwszy dokument konsultacyjny europejskich partnerów społecznych⁹, w którym przedstawiono wyraźny opis głównych, mających znaczenie dla przeglądu zasad i ich konsekwencji prawnych (np. czas dyżuru, czas pozostawania w gotowości na wezwanie, odpoczynek wyrównawczy, pracownicy niezależni, stosowanie zasady „do pracownika” czy zasady „do umowy”, klauzula „opt-out”). Dokument ten zawierał pytanie, czy partnerzy społeczni uważają, że istnieje konieczność przeprowadzenia zmian, a jeżeli tak, to jaki powinien być ich zakres.

Opublikowany przez Komisję w grudniu 2010 r. drugi dokument konsultacyjny europejskich partnerów społecznych¹⁰ zawierał podsumowanie odpowiedzi otrzymanych od europejskich partnerów społecznych i stwierdzenie, że rzeczywiście potrzebna jest zmiana. Przedstawiono w nim szereg różnych tematów, odnośnie do których niektórzy lub wszyscy partnerzy społeczni chcieli wprowadzenia zmian oraz dotyczące każdego z tych tematów możliwe opcje.

Równoległe z procesem konsultacji Komisja rozpoczęła też prace w zakresie oceny skutków obowiązujących przepisów oraz ewentualnych zmian. W ramach drugiego etapu konsultacji Komisja opublikowała i udostępniła europejskim partnerom społecznym szereg badań oceniających i sprawozdań poświęconych zarówno aspektom prawnym, jak i społeczno-gospodarczym:

⁹ COM (2010) 106 z 24.03.2010 r.

¹⁰ COM (2010) 801 i SEC (2010) 1610 z 21.12.2010 r.

szczegółowe sprawozdanie służb Komisji dotyczące skutków wdrożenia treści obecnej dyrektywy do systemów prawnych¹¹, opublikowane w 2010 r., ustalające zawarte w dyrektywie wymogi, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości do końca 2010 r., dotyczące każdego z kluczowych tematów dyrektywy i zawierające szczegółowy opis transpozycji dyrektywy w państwach członkowskich,

Przeprowadzone przez zewnętrznych konsultantów badanie społeczno-gospodarczych skutków obecnie obowiązujących zasad czasu pracy (zawierające szczególne rozdziały dotyczące praktycznych skutków wyroków w sprawach SIMAP-Jaeger oraz stosowania klauzuli „opt-out“ dla publicznych służb ochrony zdrowia i usług opiekuńczych w państwach członkowskich),¹²

- szereg innych badań dotyczących różnych aspektów organizacji czasu pracy w UE, opublikowanych przez Komisję, Eurofound i inne organizacje.

W odpowiedzi na drugi etap konsultacji w maju 2011 r. najważniejsi międzysektorowi partnerzy społeczni (BusinessEurope, ETUC, CEEP i UEAPME) oświadczyli, iż są zainteresowani przeprowadzeniem między sobą negocjacji w sprawie przeglądu dyrektywy, tak aby móc wspólnie dojść do porozumienia, które mogłoby zostać wdrożone dyrektywą Rady, zgodnie z art. 155 TFUE. Ich negocjacje zostały formalnie zainicjowane wspólnym pismem do komisarza László Andora w dniu 14 listopada 2011 r. W związku z tym, aby uszanować autonomię partnerów społecznych w zakresie negocjacji, Komisja zawiesiła swoje prace dotyczące oceny wpływu.

Jednakże po serii spotkań poczynszy od grudnia 2011 r. partnerzy społeczni ogłosili, że w grudniu 2012 r. ich rozmowy utknęły w martwym punkcie. Po wstępnych kontaktach i spotkaniach z głównymi negocjatorami komisarz László Andor stwierdził w lutym 2013 r., że negocjacje zostały ostatecznie zakończone.

Obowiązkiem Komisji jest w tej sytuacji wznowić przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy. Komisja pragnie zakończyć swoje prace przygotowawcze dokładną oceną skutków szeregu możliwych wariantów przeglądu. Niniejsze konsultacje publiczne mają pomóc w przeprowadzonym obecnie przeglądzie i w ocenie skutków.

¹¹ COM (2010) 802 i SEC (2010) 1611 z 21.12.2010 r.

¹² „Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization” [Badanie na potrzeby oceny skutków dalszych działań na poziomie europejskim dotyczących dyrektywy 2003/88/WE oraz zmian w organizacji czasu pracy], Deloitte, 2010 r.