



## VEREJNÁ KONZULTÁCIA O REVÍZII SMERNICE O PRACOVNOM ČASE

### KONTEXT

Organizácia a regulácia pracovného času vo verejnom a súkromnom sektore má značné sociálne, hospodárske a politické dôsledky. Na úrovni EÚ je cieľom smernice 2003/88/ES (smernica o pracovnom čase)<sup>1</sup> poskytovať minimálne normy spoločné pre všetky členské štáty na účely ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov pred rizikami spojenými s nadmerným alebo neprimeraným pracovným časom a nedostatočným voľnom na oddych a zotavenie z práce. Aj v článku 31 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie sa v tejto súvislosti uvádza, že „každý pracovník má právo na stanovenie najvyššej prípustnej dĺžky pracovného času, denný a týždenný odpočinok, ako aj každoročnú platenú dovolenku.“

Za posledných dvadsať rokov došlo vo svete práce a v ekonomikách k významným zmenám, ktoré mali jednoznačný vplyv na mnohé aspekty organizácie pracovného času. Vzhľadom na tento vývoj je potrebné zamyslieť sa nad tým, aký typ právneho predpisu týkajúceho sa pracovného času Únia potrebuje na to, aby dokázala riešiť súčasné a budúce výzvy na začiatku 21. storočia, t. j. výzvy sociálne, hospodárske, technologické a demografické.

Komisia preto iniciovala komplexnú revíziu smernice o pracovnom čase. Jej cieľom je analyzovať možné zmeny v súčasnom právnom rámci, aby bolo možné vypracovať také pravidlá pracovného času, ktoré by najviac zodpovedali potrebám pracovníkov, podnikov, verejných služieb a spotrebiteľov v celej EÚ.

#### ***Rozsah a význam regulácie pracovného času na úrovni EÚ***

Smernica o pracovnom čase bola prijatá Európskym parlamentom a Radou v zmysle článku 137 ods. 2 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (v súčasnosti článok 153 ZFEÚ), v ktorom sa stanovujú opatrenia Spoločenstva na zlepšenie pracovného prostredia ochranou zdravia a bezpečnosti pracovníkov.

---

<sup>1</sup>Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času, Ú. v. EÚ L 299, 18.11.2003, s. 9.

Uvedená smernica sa vzťahuje na všetky odvetvia činnosti – verejné i súkromné – vrátane zdravotnej starostlivosti a záchranných služieb.

Smernica sa nevzťahuje na samostatne zárobkovo činné osoby. Uplatniteľnosť smernice na dobrovoľníkov môže byť v jednotlivých členských štátoch rôzna, keďže je závislá od toho, či sa majú považovať za „pracovníkov“ v zmysle vymedzenia tohto pojmu, ktorý je špecifický pre právne predpisy EÚ<sup>2</sup>, ako aj vzhľadom na ich konkrétne režimy práce podľa príslušných vnútroštátnych právnych predpisov, situácie v praxi a skutkových okolností.

Súčasná smernica o pracovnom čase je kodifikáciou dvoch predchádzajúcich smerníc, z ktorých tá dôležitejšia bola prijatá v roku 1993 na základe návrhu Komisie<sup>3 4</sup>.

V smernici sú stanovené minimálne požiadavky spoločné pre všetky členské štáty, ktoré zahŕňajú:

- denné a týždenné prestávky na odpočinok pracovníkov (zvyčajne 11 po sebe nasledujúcich hodín denného odpočinku a 24 – 35 hodín neprerušovaného týždenného odpočinku),
- prestávku na odpočinok počas pracovného času (ak je pracovný deň dlhší ako šesť hodín),
- obmedzenia týždenného pracovného času pracovníkov (48 hodín v priemere za týždeň vrátane nadčasov),
- platenú ročnú dovolenku pracovníkov (najmenej 4 týždne v roku),
- dodatočnú ochranu pre pracovníkov pracujúcich v noci<sup>5</sup>:
  - *bežný pracovný čas nesmie prekročiť 8 hodín (v priemere) za obdobie 24 hodín,*
  - *práce nesmie prekročiť 8 hodín v ktoromkoľvek období 24 hodín, ak je spojená s osobitnými rizikami alebo ťažkou fyzickou či duševnou námahou,*

---

<sup>2</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-428/09 *Union syndicale Solidaires Isère/predseda vlády a i.*, Zb. s. I-09961.

<sup>3</sup> Návrh smernice, pokiaľ ide o určité aspekty organizácie pracovného času – KOM(90) 317 z 20. septembra 1990.

<sup>4</sup> Z rozsahu pôsobnosti smernice z roku 1993 boli vylúčení lekári v procese odbornej prípravy, ale po zmenách zavedených smernicou 2000/34/ES boli vrátení späť do rozsahu jej pôsobnosti. Členské štáty boli preto povinné zabezpečiť, aby pravidlá smernice týkajúce sa lekárov v procese odbornej prípravy nadobudli účinnosť 1. augusta 2004. Jedinou výnimkou z dodržania tohto termínu bolo v smernici ustanovené obmedzenie priemerného pracovného času v týždni na 48 hodín: keďže v tom čase bol v členských štátoch dlhý pracovný týždeň počas odbornej prípravy lekárov bežne zavedenou praxou, smernica z roku 2000 umožňovala dlhšie prechodné obdobia na postupné uplatňovanie obmedzení pracovného času v prípade lekárov v procese odbornej prípravy, a to od augusta 2004 do 31. júla 2009. Tri členské štáty (Spojené kráľovstvo, Holandsko a Maďarsko) využili ďalší nástroj umožňujúci mierne predĺženie pracovného času (maximálne na 52 hodín týždenne) do 31. júla 2011. Od 1. augusta 2011 sa už obmedzenie priemerného týždenného pracovného času na 48 hodín v prípade lekárov v procese odbornej prípravy uplatňuje vo všetkých členských štátoch.

<sup>5</sup> Vymedzenie pojmu „pracovník v noci“ závisí od práce v bežnom pracovnom čase v „nočných hodinách“ tak, ako sa uplatňuje v jednotlivých členských štátoch: možné sú aj výnimky. Pozri SEC (2010) 1611 v kapitole o „práci v noci“.

- právo všetkých pracovníkov v noci na bezplatné zdravotné vyšetrenie pred nástupom do zamestnania a potom v pravidelných intervaloch,
- právo pracovníka byť „za každých možných okolností“ presunutý na prácu cez deň v prípade, že trpí zdravotnými problémami spojenými s prácou v noci,
- opatrenia, na základe ktorých sa vyžaduje, aby zamestnávateľia pravidelne využívajúci prácu v noci informovali zodpovedné orgány, ak o tieto orgány požiadajú.

Smernica neobsahuje žiadne pravidlo týkajúce sa odmeňovania (s výnimkou práva na 4 týždne platenej dovolenky za rok).

Ustanovenia danej smernice sú v súlade s deklarováým cieľom ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov dostatočne podrobné. Napriek tomu poskytuje určitý stupeň flexibility, aby bolo možné zohľadniť rozdiely medzi vnútroštátnymi predpismi o pracovnom čase, príp. požiadavkami na špecifické činnosti alebo povolania:

- členské štáty môžu prispôbiť predpisy EÚ svojim národným špecifikám (v mnohých krajinách bol napríklad maximálny týždenný pracovný čas stanovený na menej ako 48 hodín),
- prostredníctvom kolektívneho vyjednávania je ponechaný značný priestor pre pružnosť opatrení, pokiaľ ide o podmienky práce (napríklad výpočet pracovného času na ročnej báze),
- existuje veľa odchýlok a výnimiek zo všeobecných ustanovení (napríklad pokiaľ ide o načasovanie náhradnej doby odpočinku alebo o dobrovoľnej nadčasovej práci nad rámec 48-hodinového pracovného týždňa, tzv. „opt-out“).

Súdny dvor vo viacerých rozsudkoch rozhodol, že požiadavky smernice týkajúce sa maximálnej dĺžky pracovného času, platenej dovolenky a minimálnej doby odpočinku „predstavujú sociálne právne predpisy Spoločenstva, ktoré majú mimoriadny význam a z ktorých musia plynúť výhody pre všetkých pracovníkov“<sup>6</sup>.

Viaceré rozsudky Súdneho dvora majú osobitný význam pre organizáciu pracovného času v oblasti verejného zdravia/služieb starostlivosti:

- i) pokiaľ ide o prístup k „pracovnej pohotovosti“: Súdny dvor vo veciach *SIMAP* (z 3. októbra 2000), *Jaeger* (z 9. septembra 2003) a *Dellas* (z 1. decembra 2005) rozhodol, že „pracovná pohotovosť“, počas ktorej má pracovník zotrvať na mieste určenom zamestnávateľom, musí byť zarátaná do výpočtu obmedzení pracovného času podľa smernice a nesmie byť zarátaná do minimálnej doby odpočinku. Pre pracovníkov to znamená, že ich čas pracovnej pohotovosti

---

<sup>6</sup> Pozri vec C-14/04 *Dellas*, Zb. 2005, s. I-10253, body 40, 41 a 49, a judikatúru citovanú v danej pasáži. Podobne aj v prípade platenej dovolenky, Vec C-124/05 *FNV*, bod 28.

musí byť v plnej miere zarátaný na účely uplatnenia ich nárokov na odpočinok a maximálny týždenný pracovný čas. Pre zamestnávateľov to znamená, že na organizáciu a plánovanie pracovného času v rámci obmedzení stanovených v smernici, musia čas pracovnej pohotovosti svojich zamestnancov zarátať v plnej miere ako pracovný čas.

- ii) Pokiaľ ide o prístup k „*pracovnej pohotovosti na zavolanie*“: Súdny dvor vo veci *SIMAP* takisto rozhodol, že „*pracovná pohotovosť na zavolanie*“, počas ktorej má službukonajúci pracovník poskytovať služby v prípade, že ho zavolajú, pričom nemusí zostávať na pracovisku a môže (napríklad) zostať doma, príp. na inom mieste, ktoré si vyberie, sa táto pohotovosť nemusí v celej dĺžke zarátať do pracovného času podľa smernice: v takýchto prípadoch sa do pracovného času zaráta len čas strávený prácou po zavolaní.
- iii) Pokiaľ ide o načasovanie „*náhradného odpočinku*“. Podľa smernice je možné úplne alebo čiastočne odložiť čas minimálneho denného a týždenného odpočinku, avšak len pod podmienkou, že nevyužitý čas odpočinku sa v plnej miere nahradí neskôr. Smernica však neuvádza v akej časovej lehote by mal byť nahradený. Súdny dvor Európskej únie vo svojom rozsudku vo veci *Jaeger* rozhodol, že takýto „*rovnocenný náhradný odpočinok*“ musí nasledovať bezprostredne po odpracovaní príslušnej predĺženej zmeny. Pre pracovníkov to znamená, že majú nárok na čas odpočinku bezprostredne po odpracovaní predĺženého pracovného času, aby sa mohli zotaviť z vykonanej práce a pripraviť na tú budúcu. Pre zamestnávateľov to znamená, že majú svojim zamestnancom, ktorí odpracovali predĺžený pracovný čas, bezprostredne potom poskytnúť rovnocenný náhradný odpočinok, čo ovplyvňuje organizáciu a plánovanie ich pracovnej sily.

Viacere členské štáty v období po rozsudkoch vo veciach *SIMAP* a *Jaeger* zaviedli právne predpisy umožňujúce využívanie výnimky „*opt-out*“<sup>7</sup> v prípade činností, pre ktoré je charakteristická 24 hodinová „*pracovná pohotovosť*“, t. j. často v konkrétnych prípadoch, v ktorých ide o verejné zdravie a/alebo služby starostlivosti. Akékoľvek výnimky by sa mali dodržiavať a mali by sa vykonávať v súlade s Chartou základných práv<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Dobrovoľná nadčasová práca (tzv. „*opt-out*“) tvorí výnimku uvedenú v článku 22 ods. 1 smernice o pracovnom čase, pričom členský štát môže povoliť, aby zamestnávateľ požiadal konkrétneho pracovníka o jeho súhlas s dobrovoľnou prácou, ktorej dĺžka presahuje obmedzenie stanovené smernicou (v priemere 48 hodín za týždeň). Podrobnejšie informácie nájdete v piatej kapitole dokumentu SEC 2010 1611.

<sup>8</sup> Článok 52 Charty uvádza, že akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd a tiež, že tieto práva a slobody možno obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

Členské štáty transponovali smernicu veľmi rozdielne. V niektorých členských štátoch sú pravidlá pracovného času pre všetky odvetvia hospodárstva bežne stanovené v kolektívnych zmluvách, ktoré sa líšia v závislosti od odvetvia činnosti. V iných štátoch sú základné pravidlá stanovené právnymi predpismi, no v mnohých odvetviach zohrávajú veľmi významnú úlohu aj kolektívne zmluvy. V niektorých členských štátoch sú konkrétne pravidlá pracovného času stanovené v právnych predpisoch týkajúcich sa jednotlivých odvetví, najmä odvetvia verejného zdravotníctva. Platí to predovšetkým pre verejný sektor, kde môžu byť právne predpisy týkajúce sa jednotlivých odvetví alebo pododvetví veľmi rozsiahle a zložitú.

### **Návrh legislatívnej zmeny v rokoch 2004 – 2009**

V rokoch 2004 až 2009 sa v Rade a v Parlamente viedli rozsiahle diskusie o legislatívnom návrhu Komisie, ktorý by do smernice o pracovnom čase zaviedol hneď niekoľko zmien.

Návrh, ktorý Komisia predložila, vychádzal z prieskumu a konzultácií zameraných na štyri konkrétne otázky, ktoré zostali nezodpovedané v existujúcich právnych predpisov alebo judikatúre. Dve hlavné otázky (výnimka „opt-out“ a referenčné obdobie na výpočet obmedzenia pracovného času) si vyžadovali preskúmanie už v samotnej smernici, a to v priebehu desiatich rokov po jej prijatí. K zostávajúcim dvom otázkam (prístup k „pracovnej pohotovosti“ a k načasovaniu náhradného odpočinku) Komisia dostala množstvo žiadostí o objasnenie uplatňovania smernice v nadväznosti na výklad Súdneho dvora vo veciach *SIMAP* a *Jaeger*.

Pôvodný návrh mal predovšetkým:

- i) postupne zrušiť dobrovoľnú nadčasovú prácu, prípadne ju podmieniť dodatočnými ochrannými podmienkami a prísnu doložkou o preskúmaní,
- ii) pristupovať k pracovnej pohotovosti inak ako k bežnému pracovnému času a rozlišovať medzi aktívnym a neaktívnym časom na pracovisku,
- iii) umožniť väčšiu flexibilitu pri načasovaní náhradného odpočinku (ktorý má nasledovať v „primeranej lehote“),
- iv) umožniť predĺženie referenčného obdobia na výpočet priemerného týždenného pracovného času na maximálne 12 mesiacov stanovené v zákone (a nie len v kolektívnej zmluve, ako sa vyžaduje v súčasnej smernici).

Diskusie o tomto návrhu medzi oboma inštitúciami zlyhali vo fáze zmierovacieho konania v roku 2009.

### **Súčasnú preskúmanie smernice**

Predseda Európskej komisie v roku 2009 oznámil, že Komisia pripraví nový návrh na zmenu smernice o pracovnom čase po tom, čo absolvuje dvojfázové konzultácie so sociálnymi partnermi podľa článku 154 ZFEÚ a vypracuje komplexné hodnotenie vplyvu.

Komisia začala [dokumentu o prvej fáze konzultácií s európskymi sociálnymi partnermi v marci 2010](#)<sup>9</sup>, ktorá priniesla jasný prehľad o hlavných pojmoch vhodných na preskúmanie, ako aj o ich právnych dôsledkoch (napr. pracovná pohotovosť, pracovná pohotovosť na zavolanie, náhradný odpočinok, autonómni pracovníci, uplatňovanie podľa pracovnej zmluvy alebo podľa pracovníka, dobrovoľná nadčasová práca). V tomto dokumente sa Komisia pýtala, či sociálni partneri zastávajú názor, že musí dôjsť k zmene a ak áno, tak v akom rozsahu.

[V oznámení o začatí druhej fázy konzultácií s európskymi sociálnymi partnermi v decembri 2010](#)<sup>10</sup> boli zhrnuté odpovede európskych sociálnych partnerov, a dospelo sa k záveru, že zmena je naozaj potrebná. V oznámení boli identifikované rôzne oblasti, v ktorých si niektorí, príp. všetci sociálni partneri želali zmenu, a sformulované možnosti v každej z týchto oblastí.

Popri konzultáciách začala Komisia pracovať aj na posúdení vplyvu súčasných pravidiel a ich možných zmien. Ako súčasť druhej fázy konzultácií Komisia uverejnila a zaslala európskym sociálnym partnerom niekoľko hodnotiacich štúdií a správ, ktoré boli zamerané na právne a sociálno-ekonomické aspekty:

- [podrobná správa útvarov Komisie o právnom vykonávaní súčasnej smernice](#)<sup>11</sup> zverejnená v roku 2010, v ktorej sú uvedené požiadavky smernice tak, ako ich vo svojich rozsudkoch do roku 2010 vykladal Súdny dvor v prípade každej z kľúčových tém smernice, ako aj podrobný prehľad transpozície smernice v jednotlivých členských štátoch,
- [štúdiá externých poradcov o sociálnom a ekonomickom dosahu existujúcich pravidiel pracovného času](#) (jej súčasťou boli osobitné kapitoly o praktickom dosahu rozsudkov vo veciach SIMAP – Jaeger na verejné zdravie a služby starostlivosti v členských štátoch a o využívaní dobrovoľnej nadčasovej práce),<sup>12</sup>
- [niekoľko ďalších štúdií uverejnených Komisiou, Eurofoundom a inými organizáciami k rôznym aspektom organizácie pracovného času v EÚ](#).

---

<sup>9</sup> KOM(2010) 106, 24.3.2010.

<sup>10</sup> KOM(2010) 801 a SEC(2010) 1610, 21.12.2010.

<sup>11</sup> KOM(2010) 802 a SEC(2010) 1611, 21.12.2010.

<sup>12</sup> Štúdiá na podporu posúdenia vplyvu ďalších opatrení na európskej úrovni v prípade smernice 2003/88/ES a vývoja organizácie pracovného času, Deloitte, 2010.

V reakcii na druhú fázu konzultácií hlavní medzirezortní sociální partneri (BusinessEurope, ETUC, CEEP a UEAPME) v máji 2011 uviedli, že majú záujem spoločne rokovať o revízii smernice a dosiahnuť tak dohodu, ktorá by mohla byť implementovaná smernicou Rady v zmysle článku 155 ZFEÚ. Ich rokovania sa formálne začali spoločným listom, ktorý 14. novembra 2011 zaslali komisárovi Lászlóvi Andorovi. Komisia preto pozastavila svoju prácu na posudzovaní vplyvu, aby tak rešpektovala autonómiu rokovaní sociálnych partnerov.

Avšak po sérii stretnutí od decembra 2011 sociální partneri v decembri 2012 oznámili zastavenie rozhovorov. Po predbežnom zisťovaní a po stretnutí s hlavnými stranami rokovania komisár László Andor vo februári 2013 skonštatoval, že rokovania boli definitívne ukončené.

Preto zostáva na Komisii vykonať revíziu smernice o pracovnom čase. Komisia chce ukončiť prípravné práce vypracovaním podrobného posúdenia vplyvu rôznych možností revízie. Cieľom tejto verejnej konzultácie je prispieť k súčasnej revízii a k posúdeniu vplyvu.