

## Komunikat Unii Europejskiej

## DYREKTYWA O CZASIE PRACY

## - 2. ETAP KONSULTACJI Z PARTNERAMI SPOŁECZNYMI

Analiza z dnia 14 marca 2011 r.

## NAJWAŻNIEJSZE ZAGADNIENIA

**Temat komunikatu:** Publikując komunikat, Komisja rozpoczyna drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi na temat zmian w Dyrektywie o Czasie Pracy.

**Strony zaangażowane:** Wszystkie przedsiębiorstwa i pracownicy.

**Za:** 1. Bardziej elastyczny czas pracy zwiększy wydajność gospodarki oraz ochroni rynek pracy przed zawirowaniami gospodarczymi.

2. Zachowanie klauzuli *opt-out* umożliwi słabszym gospodarczo Państwom Członkowskim zrekompensowanie problemów z wydajnością.

**Przeciw:** 1. Kwestia tego, które formy pracy dyżurowej powinny być liczone jak normalny czas pracy, powinna zostać rozstrzygnięta przez partnerów społecznych.

2. Pomysł zawierania ogólnounijnych porozumień w branżach, których dotyczy problem pracy dyżurowej, nie uwzględnia różnic w poziomie wydajności gospodarek Państw Członkowskich.

3. Przepisy przyznające chorym przez cały rok pracownikom prawo do corocznego płatnego urlopu powinny być wykreślone.

## TREŚĆ

## Tytuł

Komunikat z 21 grudnia 2010 r.: **Przegląd Dyrektywy o Czasie Pracy (drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi na poziomie Unii Europejskiej, na podstawie art. 154 TFEU). Sygnatura COM(2010) 801.**

## Treść

## ► Zagadnienia ogólne

- W związku z planowaną zmianą Dyrektywy o Czasie Pracy (RL 2003/88/EC), Komisja rozpoczyna drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi (zgodnie z art. 154 TFEU) na poziomie Unii Europejskiej (organizacje pracowników i pracodawców). Komunikat zawiera warianty rozwiązań brane pod uwagę przez Komisję i jej propozycje.
- Na podstawie opinii partnerów społecznych, wyrażonych w trakcie pierwszej fazy konsultacji, Komisja przedstawia do dyskusji dwa warianty zmian Dyrektywy o Czasie Pracy:
  - Wariant 1: Skupienie się wyłącznie na przepisach dotyczących klasyfikacji rodzajów pracy dyżurowej, traktowanych jako normalny czas pracy oraz na regulacjach związanych z odpoczynkiem wyrównawczym po pracy na dyżurze.
  - Wariant 2: Całościowy przegląd, obejmujący:
    - ♣ uelastycznienie czasu pracy;
    - ♣ uwzględnienie „równowagi między pracą a życiem prywatnym”;
    - ♣ zmianę zakresu dyrektywy i szczególne problemy sektorowe;
    - ♣ wykorzystywanie klauzuli wyłączenia (*opt-out*);
    - ♣ kwestię płatnego corocznego urlopu.

## ► Kwestie dotyczące dyżurów

- ✧ Celem Komisji jest stworzenie ram prawnych, które umożliwią stosowanie reguł obowiązujących w poszczególnych branżach oraz lokalnie. Komisja chciałaby uwzględnić w Dyrektywie zasadę ustaloną w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (C-303/98 „SIMAP” oraz C-151/-2 „Jaeger”), zgodnie z którym czas dyżurowania w miejscu pracy ma być traktowany jako normalny czas pracy.

**Autor:** Klaus-Dieter Sohn | sohn@cep.eu

**CEP** | Kaiser-Joseph-Straße 266, 79098 Freiburg | Niemcy | tel. +49 (0)761 38693-105 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Polska wersja analizy powstała dzięki Fundacji FOR

**FOR** | Al. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa | Polska | tel. +48 22 427 40 10 | [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

**Tłumaczenie:** Krzysztof Szwałek

**Zrzeczenie się/Disclaimer:**

[www.cep.eu/en/footer/legal-notice](http://www.cep.eu/en/footer/legal-notice)

- ⤴ Komisja podziela jednocześnie pogląd partnerów społecznych, że odstąpienie od porozumień zbiorowych powinno być możliwe, gdy:
  - obecność pracowników w miejscu pracy jest przewidziana umową, ale w rzeczywistości różnie z tym bywa;
  - pracownicy rezydują w miejscu pracy.
- ⤴ W branżach, których dotyczy kwestia dyżurów, Komisja przewiduje również możliwość prowadzenia negocjacji na szczeblu Unii.
- ⤴ Czas dyżuru odbywanego poza miejscem pracy powinien być rozliczany jako zwykły czas pracy tylko jeśli pracodawca faktycznie skorzysta z usług pracownika.

#### ► Odpoczynek wyrównawczy za okres dyżuru

- ⤴ Komisja chce stworzyć nowe regulacje dotyczące odpoczynku wyrównawczego.
- ⤴ Komisja odwołuje się do rozpatrywanej przez ETS sprawy dotyczącej dobowego okresu odpoczynku (C-151/02 „Jaeger”), zgodnie z którą niewykorzystany, 11-godzinny dobowy odpoczynek musi zostać wykorzystany natychmiast po zakończeniu przedłużonego okresu pracy w formie „równoważnego” odpoczynku wyrównawczego. W przypadku tygodniowego okresu odpoczynku „sytuacja prawna nie jest równie jasna”.
- ⤴ Komisja dopuszcza odstępstwa od powyższej zasady, ale chciałaby je ograniczyć do sytuacji, w których większa elastyczność jest „konieczna z przyczyn obiektywnych”.
- ⤴ Powołując się na zasadę pomocniczości, Komisja pozostawia w gestii Państw Członkowskich rozstrzygnięcie, czy tygodniowy okres odpoczynku powinien być zwykle wykorzystywany w niedziele czy też w inne dni.

#### ► Większa elastyczność czasu pracy

- ⤴ Komisja chce uelastycznienia czasu pracy. Jej celem jest:
  - zwiększenie zarówno wydajności, jak i konkurencyjności,
  - zagwarantowanie bardziej skutecznej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.
- ⤴ Komisja rozważa wprowadzenie następujących zmian do Dyrektywy o Czasie Pracy, „związanych z odpowiednią ochroną zdrowia i bezpieczeństwa”:
  - zmiany zakresu dodatkowej elastyczności w kwestii kształtowania czasu pracy w wyniku negocjacji zbiorowych.
  - bardziej elastycznego sposobu liczenia średniego tygodniowego czasu pracy. Choć długość okresu rozliczeniowego pozostać ma zasadniczo bez zmian (4 miesiące, w przypadku szczególnych rodzajów działalności - 6 miesięcy, a na podstawie porozumień zbiorowych – do 12 miesięcy), Komisja chciałaby:
    - ♣ umożliwić wydłużanie okresu rozliczeniowego na okres dłuższy niż 12 miesięcy na mocy porozumienia zbiorowego;
    - ♣ ustawowego wydłużenia okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy w tych branżach i Państwach Członkowskich, w których klauzula *opt-out* nie jest stosowana.

#### ► Uwzględnienie „równowagi między pracą a życiem prywatnym”

- ⤴ Komisja popiera większą elastyczność przepisów dotyczących czasu pracy pod warunkiem, że nie będzie to stanowił „poważnego zagrożenia” dla pracowników.
- ⤴ Komisja proponuje więc następujące poprawki do Dyrektywy o Czasie Pracy:
  - „zachęcanie” partnerów społecznych do wspierania rozwiązań służących godzeniu pracy z życiem rodzinnym;
  - zobowiązanie pracodawców do rozpatrywania próśb pracowników dotyczących zmian w ich czasie pracy i sposobie jej organizacji oraz do uzasadniania ewentualnych odmów.
  - zobowiązanie pracodawców do informowania pracowników z dużym wyprzedzeniem o wszelkich planowanych zmianach w ich czasie pracy.

#### ► Zakres dyrektywy i szczególne problemów sektorowe

- ⤴ Komisja odrzuciła pomysł wyłączenia całych grup zawodowych spod zakresu obowiązywania Dyrektywy (chodziło m. in. o żołnierzy i strażaków-ochotników). W uzasadnieniu swej decyzji powołała się na definicję „każdego pracownika”, zawartą w Kartce Praw Podstawowych i podtrzymaną w orzecznictwie ETS.

- ⤴ Komisja zastanawia się, czy przepisy o czasie pracy dotyczące „pracowników sektora transportu drogowego, niezależnie od typu pojazdu, jakim kierują” nie powinny być głębiej zharmonizowane.

#### ► Klauzula wyłączenia *opt-out*

- ⤴ Obowiązujący obecnie maksymalny ustawowy średni tygodniowy czas pracy wynosi 48 godzin, Państwa Członkowskie mogą jednak zgodzić się na jego wydłużenie (tzw. klauzula *opt-out*).
- ⤴ Komisja uznaje, że wysuwany przez związki zawodowe postulat likwidacji klauzuli jest niemożliwy do zrealizowania, ponieważ większość Państw Członkowskich korzysta z klauzuli. Komisja proponuje więc:
  - zachowanie klauzuli *opt-out*,
  - zwiększenie ochrony pracowników objętych klauzulą wyłączenia, oraz
  - ogólne uelastycznienie przepisów zawartych w Dyrektywie o Czasie Pracy w celu zmniejszenia skali stosowania klauzuli *opt-out*.

#### ► Płatny coroczny urlop

- ⤴ Komisja podziela krytyczne opinie partnerów społecznych na temat orzeczenia ETS (C-350/06 „Schultz-Hoff” oraz C-520/06 „Stringer”), zgodnie z którym pracownik nieobecny ze względu na chorobę przez cały rok lub jego część jest mimo to w pełni uprawniony do otrzymania pełnopłatnego urlopu w odniesieniu do tego okresu.
- ⤴ Komisja zamierza zezwolić Państwom Członkowskim na ustalenie górnego pułapu zgromadzonych uprawnień do płatnego corocznego urlopu dla długo chorujących pracowników na poziomie ustawowego minimum czyli 4 tygodni.

#### Uwagi Komisji dotyczące zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości poza uwagami, o których wspomniano powyżej.

#### Tło polityczne

W 2004 roku Komisja przedstawiła Wniosek [COM(2004) 607] w sprawie zmiany Dyrektywy o Czasie Pracy (2003/88/EC), reagując w ten sposób na orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie traktowania dyżurów. Gdy Wniosek ten spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i Rady, Komisja przygotowała zmienioną wersję Wniosku [COM(2005) 246]. Parlament Europejski i Rada również na tę propozycję nie mogły się jednak zgodzić. W 2009 roku komisarz UE ds. zatrudnienia, spraw społecznych i integracji László Andor zapowiedział, że sprawa zmiany Dyrektywy o Czasie Pracy po raz kolejny znajdzie się w planach Komisji. Wkrótce rozpoczęła się pierwsza faza konsultacji z partnerami społecznymi na szczeblu UE [COM(2010) 106]. Ankieta służyć miała zebraniu doświadczeń związanych z obowiązującą Dyrektywą o Czasie Pracy oraz opinii na temat tego, jakiego rodzaju zmiany poszczególni partnerzy uznają za uzasadnione.

Biorąc pod uwagę wyniki pierwszej fazy konsultacji, Komisja rozpoczęła właśnie ich drugą część (zgodnie z art. 154 (3) TFEU). W jej trakcie Komisja musi skonsultować z partnerami społecznymi pomysły działań przewidzianych po pierwszej fazie konsultacji i dać im szansę na wynegocjowanie porozumień, które na mocy oddzielnego aktu nabiorą mocy prawnie wiążącej (art. 154 (4) TFEU). Jeśli partnerzy społeczni nie zdołają osiągnąć porozumienia, Komisja może sama zaproponować akt prawny, wychodzący naprzeciw ich oczekiwaniom.

**Podmioty uczestniczące w procesie politycznym**

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja generalna ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego
--------------------------------	--

**OCENA****Ocena wpływu na gospodarkę**

Proponowane uelastycznienie czasu pracy, a w szczególności przyznanie partnerom społecznym prawa do uchylecia się od nałożonych ustawowo obowiązków jest zgodne z podstawową zasadą liberalnego systemu gospodarczego, stanowiącą, że porozumienia zbiorowe i indywidualne umowy powinny mieć pierwszeństwo przed zapisami ustawowymi zawsze, kiedy jest to obiektywnie uzasadnione.

**Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru**

Sformułowane przez Komisję uwagi dotyczące **bardziej elastycznych godzin pracy są słuszne**. Pokazał to również kryzys ekonomiczny i monetarny – udowodnił on, że **im bardziej elastyczne są regulacje dotyczące rynku pracy, tym mniej poważny jest wpływ zawirowań gospodarczych na rynek pracy**.

Jednocześnie jednak Komisja nie odpowiedziała na pytanie, dlaczego ogólnounijne regulacje w tej dziedzinie są w ogóle potrzebne. **Siła negocjacyjna pracowników w poszczególnych Państwach Członkowskich ogromnie się różni – to oni więc są lepiej przygotowani do tego, by zdecydować, czy i które przepisy ustawowe dotyczące czasu pracy powinny być przyjęte.**

Należy preferować wybór całościowej rewizji Dyrektywy o Czasie Pracy (wariant 2), gdyż w przypadku wariantu 1 zamiar zwiększenia elastyczności nie może zostać osiągnięty.

Słuszna jest propozycja, by zezwolić na odstępstwo od zasady traktowania dyżuru w miejscu pracy jako normalnego czasu pracy w przypadku, gdy obecność pracownika traktowana jako czas pracy nie prowadzi do osiągnięcia właściwych rezultatów (np. opiekunowie w szkołach z internatem). Oczywiście, jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby całkowite usunięcie przepisów dotyczących dyżurów z Dyrektywy o Czasie Pracy. Kwestia tego, które rodzaje pracy dyżurowej mają być traktowane jako normalny czas pracy, powinna być negocjowana przez partnerów społecznych lub kształtowana na mocy indywidualnych umów. Praca dyżurowa świadczona jest głównie w publicznych instytucjach, takich jak policja, straż pożarna i szpitale. Te sektory są zwykle objęte regulacjami ustawowymi (podlegającymi konsultacjom z przedstawicielami pracowników) lub porozumieniami zbiorowymi – to zaś oznacza, że istnieje niewielkie ryzyko, iż interesy pracowników nie zostaną w wystarczającym stopniu wzięte pod uwagę. W sektorach, w których nie istnieją jakiegokolwiek porozumienia zbiorowe, pracownicy mogą uzyskać rekompensatę za dyżury żądając wyższych płac.

Wprowadzenie branżowych negocjacji na szczeblu UE, dotyczących sposobu traktowania dyżurów, ograniczy możliwość zniwelowania poprzez nadgodziny istniejących różnic w wydajności w poszczególnych Państwach Członkowskich, przez co pogłębią się kłopoty w realnej gospodarce UE.

Możliwość wydłużenia na mocy porozumień zbiorowych okresu rozliczania średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy do 12 miesięcy zwiększy zarówno elastyczność firm, jak i pracowników. To rozwiązanie stawia jednak w wyraźnie gorszej pozycji te przedsiębiorstwa, które nie są objęte porozumieniami zbiorowymi (czyli głównie małe i średnie), oraz te, mające siedziby w państwach, w których nie obowiązują taryfowe systemy wynagrodzeń - ograniczy bowiem ich elastyczność. To zaś oznacza zakłócenie konkurencji z korzyścią dla firm objętych porozumieniami zbiorowymi. Dlatego właśnie wydłużenie okresu rozliczeniowego powinno być możliwe również w firmach nieobjętych taryfowym systemem wynagrodzeń.

Pomysł „zachęcania” partnerów społecznych do tego, by wspierali rozwiązania służące równoważeniu życia zawodowego i rodzinnego jest niestuszny. Związane z tym modele organizacji czasu pracy mogą być efektywne tylko wtedy, gdy będą dopasowane do szczególnych wymagań firm. Dlatego też porozumienia muszą być zawierane na poziomie operacyjnym. Umowy zawierane na poziomie centralnym mogą być uciążliwe - szczególnie dla firm zatrudniających niewielką liczbę pracowników.

Utrzymanie klauzuli wyłączenia (*opt-out*) umożliwi słabszym gospodarczo Państwom Członkowskim, a w szczególności pracownikom z tych państw, wyrównanie różnic w wydajności bez ograniczania płac i poziomu konsumpcji. Szansa ta traci jednak swą atrakcyjność w sytuacji, gdy elastyczność rynku jest ponownie ograniczana prawami pracowniczymi.

Przyznanie Państwom Członkowskim – w reakcji na rozszerzającą interpretację ETS – możliwości ograniczenia uprawnień urlopowych długo chorujących pracowników to pomysł niewystarczający. Jeśli pracownik jest chory przez cały rok, nie ma potrzeby odpoczywania od stresu związanego z pracą.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Utrzymanie klauzuli *opt-out* pomoże zmniejszyć makroekonomiczne różnice między Państwami Członkowskimi strefy euro. Wydłużenie czasu pracy w gospodarczo słabszych Państwach Członkowskich będzie miało bowiem pozytywny wpływ na tempo ich rozwoju i wielkość PKB.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Każda dodatkowa regulacja dotycząca czasu pracy powoduje, że Unia traci swoją atrakcyjność dla inwestorów. Z drugiej strony, im bardziej Dyrektywa skupia się na określaniu ram legislacyjnych i pozwala tam, gdzie to tylko możliwe, na stosowanie indywidualnych i zbiorowych porozumień, tym bardziej wzrasta atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

## Ocena prawna

Kompetencje prawne

Proponowane działania są zgodne z art. 153 (1) TFEU.

Pomocniczość

Komisja słusznie odrzuciła pomysł uznania w sposób wiążący soboty za dzień wolny od pracy. Taki zapis naruszałby zasadę pomocniczości, nie miałby bowiem wymiaru transgranicznego. Komisja nie odniosła się jednak do tego, czy cała Dyrektywa o Czasie Pracy jest zgodna z zasadą pomocniczości. Wybieranie tran granicznych problemów z całego zbioru krajowych przepisów dotyczących czasu pracy – co de facto ma miejsce w przypadku Dyrektywie o Czasie Pracy – i uzasadnianie w ten sposób potrzeby harmonizacji przepisów, jest niedopuszczalne. Taki argument mógłby posłużyć do pełnego ujednoczenia całego systemu prawnego.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

## Rozwiązanie alternatywne

Lepszym pomysłem byłoby wzmocnienie rozwiązań opartych na indywidualnych i zbiorowych porozumieniach, jak również pozostawienie kwestii tworzenia norm ustawowych wyłącznie w kompetencjach Państw Członkowskich.

## Możliwe przyszłe działania Unii

Stanowiska partnerów społecznych znacząco się różnią, więc osiągnięcie porozumienia jest mało prawdopodobne. W takiej sytuacji Komisja prawdopodobnie przedstawi własny wniosek prawny.

## Wnioski

Bardziej elastyczne uregulowania dotyczące czasu pracy zwiększą efektywność ekonomiczną i będą skuteczniej chroniły rynek pracy przez zawirowaniami gospodarczymi. W rzeczywistości nie ma jednak potrzeby harmonizowania na szczeblu UE przepisów dotyczących czasu pracy. Co więcej, kwestia tego, które prace dyżurowe powinny być traktowane jako normalny czas pracy, może być rozstrzygnięta przez partnerów społecznych. Pomysł zawierania ogólnounijnych porozumień w branżach, których dotyczy problem dyżurów, oznacza zignorowanie różnic między Państwami Członkowskimi w wielkości ich produkcji. Możliwość wydłużenia do 12 miesięcy – na mocy porozumień zbiorowych - okresu rozliczania średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy oznacza zwiększenie elastyczności zarówno firm, jak i pracowników. Stawia jednak w gorszej pozycji te przedsiębiorstwa, które nie są objęte porozumieniami zbiorowymi – czyli w praktyce sektor MSP i jego pracowników. Utrzymanie klauzuli wyłączenia *opt-out*



Centrum für  
Europäische Politik



umożliwia słabszym gospodarczo Państwom Członkowskim nadrobienie różnic w poziomie wydajności. Ograniczenie uprawnień do płatnych urlopów długo chorującym pracownikom jest niewystarczające; jeśli pracownik jest chory przez cały rok, pracodawcy powinni mieć prawo zupełnie pozbawić go uprawnień do płatnego urlopu.

\*\*\*

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa. Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)