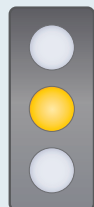


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja chciałaby dokonać przeglądu Dyrektywy o Czasie Pracy i wzywa europejskich partnerów społecznych do przedstawienia swoich opinii w określonych kwestiach.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy pracodawcy publiczni i prywatni, wszyscy pracownicy.



- ZA:**
- Komisja rozważa możliwość złagodzenia prawa UE dotyczącego czasu pracy.
- PRZECIWIW:**
- Komisja powinna pozostawić regulacje czasu pracy w gestii partnerów społecznych i Państw Członkowskich. Dotyczy to przede wszystkim kwestii dyżurów.
 - W żadnym wypadku nie powinno się odbierać Państw Członkowskim prawa do zezwalania na wydłużanie czasu pracy (klauzula opt-out).
 - Możliwość odstępstwa od reguły obliczania średniego tygodniowego czasu pracy nie powinna być ograniczona jedynie do układów zbiorowych – musi być również regulowana przez narodowe przepisy ustawowe.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Komisji: **Przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy**. Sygnatura COM(2010) 106 z 24 marca 2010 r.

Synteza

› Uwagi ogólne

- Komisja planuje całościowy przegląd Dyrektywy o Czasie Pracy (2003/88/EC) – pomimo niepowodzenia jej ostatniej inicjatywy w tym zakresie – Wniosku w sprawie zmian [COM(2005) 246].
- Posługując się kwestionariuszem, Komisja chce przeprowadzić na poziomie europejskim pełne konsultacje z partnerami społecznymi (pracownikami i organizacjami przedsiębiorców). Ich celem jest określenie, czy partnerzy społeczni również widzą potrzebę rewizji Dyrektywy o Czasie Pracy – i jak powinna ona ich zdaniem wyglądać.
- Według Komisji, jest wiele powodów uzasadniających potrzebę kompleksowego przeglądu istniejącej Dyrektywy. Komisja zwraca uwagę przede wszystkim na:
 - tendencje zachodzące na rynku pracy
 - zasady dotyczące maksymalnego czasu pracy
 - ustalenia dotyczące dyżurów
 - obliczanie średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy
 - ustalenie okresów odpoczynku

› Tendencje zachodzące na rynku pracy

- Zdaniem Komisji, od czasu opublikowania Dyrektywy o Czasie Pracy, w ciągu ostatnich 20 lat na rynku pracy zaszły fundamentalne zmiany, w szczególności związane z całkowitą długością i rozkładem godzin pracy.
- Najważniejsze zmiany dotyczą:
 - Ogólnego zmniejszenia się całkowitego tygodniowego wymiaru czasu pracy: średnia liczba godzin pracy w tygodniu zmniejszyła się z 39 (w roku 2000) do 37,8 (w roku 2006).
 - Zróżnicowania czasu pracy: odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin wzrósł z 14 proc. (w 1992 r.) do 18,8 proc. (w 2009 r.). Jednocześnie 10 proc. wszystkich pracowników wciąż pracuje dłużej niż 48 godzin tygodniowo, a blisko 7 proc. zatrudnionych jest w tym samym czasie u kilku pracodawców.
 - Odchodzenia od standaryzacji czasu pracy: zróżnicowanie wymiaru czasu pracy niebawem wzrosło, głównie wskutek stosowania elastycznego czasu pracy oraz banków czasu – jak również brania pod uwagę dłuższych okresów przy obliczaniu średniego wymiaru czasu pracy.
- Komisja uważa, że przyczyną powyższych zmian jest przeniesienie punktu ciężkości w gospodarce – z wytwarzania na usługi, wzrost wydajności związany z postępem technologicznym, zwiększenie udziału kobiet wśród zatrudnionych oraz postępująca indywidualizacja stylu życia Europejczyków.
- W perspektywie dalszych zmian technologicznych i przechodzenia do modelu społeczeństwa opartego na wiedzy, Komisja przewiduje kolejne strukturalne zmiany w sposobie organizacji pracy. Chodzi w szczególności o ulepszone technologie informacyjne i komunikacyjne, które „mogą zmniejszyć konieczność fizycznej obecności pracownika w scentralizowanym miejscu pracy oraz sprzyjać bardziej mobilnej i samodzielnej pracy (telepraca, praca nomadyczna).”
- Co więcej, Komisja podsumowuje, że w przyszłości zarządzanie czasem pracy będzie wymagało dużo większej elastyczności – jeśli przedsiębiorstwa chcą pozostać konkurencyjne.

Analiza z dnia 17 maja 2010 r.

› **Regulacje dotyczące maksymalnego wymiaru czasu pracy**

- Obecnie maksymalny wymiar czasu pracy nie przekracza 48 godzin. Państwa Członkowskie i partnerzy społeczni mogą jednak zezwolić – lub zgodzić się – na pracę dłuższą niż 48 godzin tygodniowo (tzw. klauzula „opt out”).
- Osoby samozatrudnione są wyłączone spod ograniczeń maksymalnego wymiaru czasu pracy.
- Pięć państw członkowskich wprowadziło klauzulę opt-out we wszystkich sektorach gospodarki, podczas gdy dziesięć kolejnych zrobiło to tylko w przypadku pojedynczych sektorów. W roku 2005 tylko 0,6 proc. pracowników w UE pracowało średnio dłużej niż 48 godzin tygodniowo, jednocześnie będąc zatrudnionymi w więcej niż jednym miejscu pracy.
- Klauzula „opt-out” wzbudza kontrowersje – przez wielu uważana jest za niewystarczającą.
 - Zniesienie klauzuli „opt-out” byłoby pożądane ze względu na kwestie zdrowia i bezpieczeństwa. Maksymalny wymiar czasu pracy obojętnie wiązałby wówczas każdego pracownika.
 - Z drugiej strony jednak, pracownikom powinno się zezwolić na dobrowolne przekraczanie maksymalnego wymiaru czasu pracy.

› **Kwestia dyżurów**

- Z powodu braku konkretnych uregulowań, Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Dyrektywę o Czasie Pracy należy interpretować w ten sposób, iż okres dyżurów powinien być traktowany jako pełny czas pracy, nawet jeśli w rzeczywistości żadnej pracy w czasie dyżuru nie wykonano [Sprawa C-303/98 (SIMAP), C-151/02 (Jaeger) oraz C-14/04 (Dellas)].
- Takie orzeczenie stanowi spory problem dla placówek służby zdrowia, zakładów opiekuńczych i służb ratowniczych – takich jak straż pożarna czy policja. Według Komisji, utrzymywanie całodobowych dyżurów może być zapewnione różnymi sposobami:
 - pierwszy z nich polega na utrzymaniu traktowania godzin dyżurów jako normalnego czasu pracy, co jednak oznacza konieczność zatrudnienia większego personelu. Komisja Europejska podkreśla jednak, że byłoby to rozwiązanie na krótką metę, bo zagroziłoby sytuacji finansowej poszczególnych przedsiębiorstw. Poza tym już teraz wybrane sektory borykają się z problemem braku wykwalifikowanej kadry.
 - Inne rozwiązanie polega na zastosowaniu indywidualnych przepisów dotyczących dyżurów, traktujących jako czas pracy wyłącznie okres aktywnego jej wykonywania przez pracowników.
 - Dyżury mogłyby być też wyłączone spod ograniczeń dotyczących maksymalnego wymiaru czasu pracy – i pozostawione do uzgodnienia między partnerami społecznymi.

› **Obliczanie średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy**

- Zgodnie z zapisami ustawowymi, okres rozliczeniowy do obliczania średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy wynosi zazwyczaj cztery – lub w przypadku szczególnych rodzajów prac – sześć miesięcy. W wyjątkowych przypadkach okres rozliczeniowy może być wydłużony – na mocy układu zbiorowego – do dwunastu miesięcy.
- Jako że wyjątkowo długi okres rozliczeniowy można ustalić tylko na mocy układu zbiorowego, małe i średnie firmy – w których nie zawiera się takich układów – czują się pokrzywdzone.
- Jednym z rozwiązań tej sytuacji byłaby zmiana przepisów ustawowych – tak, by dopuszczały wydłużenie okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy. Komisja wskazuje jednak, że „przedłużone okresy rozliczeniowe mogą być postrzegane jako sprzyjające wielogodzinnej pracy w dłuższych okresach”, co powodowałoby później negatywne konsekwencje dla zdrowia i bezpieczeństwa w pracy oraz utrudniało godzenie pracy z życiem rodzinnym.

› **Określenie okresów odpoczynku**

- Obecnie część lub wszystkie minimalne okresy odpoczynku mogą być odsunięte w czasie, przy zapewnieniu późniejszego pełnego wyrównania niewykorzystanych godzin minimalnego odpoczynku. Zgodnie z orzecznictwem, wyrównawczy okres odpoczynku powinien nastąpić tak szybko, jak to możliwe. Każdy niewykorzystany odpoczynek dobowy powinien nastąpić po zakończeniu przedłużonej zmiany/czasu pracy.
- Według Komisji, następujące, raczej elastyczne uregulowania nie są bezsporne:
 - Z uwagi na zdrowie i bezpieczeństwo w pracy, dobowe lub tygodniowe minimalne okresy odpoczynku „powinny zawsze następować niezwłocznie, lub, w ostateczności, z najmniejszym możliwym opóźnieniem”.
 - Wzywa się jednak do większej elastyczności w organizacji pracy i przyznawaniu wyrównawczych okresów odpoczynku, przede wszystkim w przypadku całodobowych usług.

› **Kwestionariusz Komisji dla partnerów społecznych**

- Jak Państwa zdaniem – w sposób „zrównoważony i innowacyjny” – zorganizować czas pracy? Jaka powinna być długoterminowa wizja organizacji czasu pracy?
- Jaki wpływ na stosowanie Dyrektywy miały zmiany na rynku pracy?
- Jak ogólnie działa Dyrektywa o Czasie Pracy? Jakie były Państwa doświadczenia związane z czasem pracy, dyżurami, sposobem obliczania średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy oraz okresami odpoczynku?
- Czy zawarta w niniejszym dokumencie analiza, dotycząca organizacji i uregulowań związanych z czasem pracy jest odpowiednia? Czy są jakieś kwestie, które należałoby dodać?
- Czy Państwa zdaniem Komisja powinna podjąć inicjatywę zmiany Dyrektywy? Jeśli tak – czy przedstawione cele jej przeglądu są odpowiednie? Jaki powinien być zakres tego przeglądu?
- Czy Unia Europejska – oprócz nowelizacji Dyrektywy – powinna podjąć inne, pozaustawodawcze działania? Jeśli tak – jaki rodzaj działań powinien zostać podjęty – i jakich kwestii powinny one dotyczyć?
- Jakich kwestii dotyczyć powinna debata pomiędzy partnerami społecznymi, podjęta na podstawie art. 155 TFEU?

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Trudne do przewidzenia

Analiza z dnia 17 maja 2010 r.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości

Tło polityczne

Obecna inicjatywa Komisji to kolejna próba rozpoczęcia przeglądu Dyrektywy o Czasie Pracy. Wniosek w sprawie zmian [COM(2004) 607], zgłoszony w 2004 roku spotkał się ze zdecydowanym sprzeciwem – spowodowało to, że w 2005 r. Komisja wystąpiła ze zmienionym Wnioskiem [COM(2005) 246]. On również jednak przepadł w trakcie prac w Komitecie Pojedynczym, ze względu na niemożliwe do pokonania różnice między Parlamentem Europejskim a Radą, w szczególności dotyczące sposobu obliczania średniego czasu pracy i złożonego przez Parlament Europejski wniosku o usunięcie klauzuli „opt-out” z przepisów określających maksymalny wymiar czasu pracy.

Podmioty zaangażowane w proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia,
Spraw Społecznych i Równości Szans

Procedura konsultacji: Nie stosowana

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Choć kluczowe idee Dyrektywy o Czasie Pracy – troska o zdrowie i bezpieczeństwo pracowników – są ważnym politycznym celem, nie uzasadniają one ujednolicenia czasu pracy na poziomie Unii Europejskiej. Oczywiście przewidziane ustawowo maksymalne limity same w sobie nie są szkodliwe – mają jednak uzasadnienie tylko wtedy, gdy pracownicy mają słabszą pozycję przetargową niż pracodawcy – np. wskutek mniejszego zakresu stosowania układów zbiorowych. Ponieważ siła przetargowa pracowników znacząco różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich – a nawet między różnymi sektorami gospodarki, Państwa Członkowskie powinny same decydować, czy i które przepisy dotyczące czasu pracy powinny być przyjęte.

Dodatkowym argumentem jest fakt, że obecnie więcej niż połowa Państw Członkowskich stosuje klauzulę opt-out w różny sposób. Nie jest to jedyny powód istniejących różnic w przepisach ustawowych. Na przykład w Finlandii średni maksymalny tygodniowy czas pracy wynosi 40 godzin, podczas gdy we Francji 44 godziny. W Portugalii średni tygodniowy czas pracy może sięgnąć nawet 50 godzin (źródło: EURES). Te różnice nie dziwią, biorąc pod uwagę fakt, że modyfikowanie czasu pracy daje możliwość wyrównania różnic w wydajności, bez konieczności jednoczesnego rezygnowania z przychodów, a co za tym idzie z konsumpcji.

Zakaz stosowania klauzuli opt-out i wprowadzenie maksymalnego wymiaru czasu pracy, obowiązkowego dla wszystkich Państw Członkowskich – jak sugeruje się w Komunikacie, oznaczałoby dyskryminację słabszych ekonomicznie Państw Członkowskich i mniej wydajnych pracowników. Dlatego też Państwa Członkowskie powinny mieć w dalszym ciągu prawo do utrzymania wydłużonego wymiaru czasu pracy. Gdyby w poszczególnych sektorach gospodarki lub Państwach Członkowskich zachwiana została równowaga w pozycji przetargowej pracowników i pracodawców, Państwa Członkowskie mogłyby podjąć stosowne działania. Wiążące ograniczenia byłyby wówczas ukształtowane zgodnie z potrzebami poszczególnych sektorów gospodarki i – dzięki temu – znacznie lepiej uwzględniałyby lokalne okoliczności niż harmonizacja przepisów na poziomie UE.

To samo dotyczy uregulowania sprawy dyżurów. Określenie, czy i do jakiego stopnia dyżur należy uważać za czas pracy, powinno być wynikiem ustaleń między partnerami społecznymi, albo indywidualnych umów. Fakt, że problem ten dotyczy głównie stanowisk w administracji publicznej – takich jak policja czy straż pożarna – oraz wykładowców akademickich, zmniejsza ryzyko, że interesy pracowników nie zostaną uwzględnione. Poza tym, pracownicy zwykle jeszcze przed wybraniem swojej drogi zawodowej są świadomi faktu, że niektóre rodzaje zawodów wymagają większej dyspozycyjności niż inne – mogą więc rozważyć, czy pensja równoważy skalę obciążenia dyżurami. Dlatego wyłączenie kwestii usług związanych z dyżurami spod działania Dyrektywy o Czasie Pracy wydaje się więc sensowne.

Zdecydowanie zmienione powinno być natomiast prawo do odstępstw od zasady obliczania średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy. Dyskryminuje bowiem zarówno przedsiębiorstwa nie reprezentowane przez partnerów społecznych – przede wszystkim małe i średnie firmy, jak i przedsiębiorstwa w krajach, w których nie zawiera się zbiorowych układów pracy – ograniczając ich elastyczność. Wynikające z tego zakłócenie konkurencji, polegające na faworyzowaniu firm uczestniczących w systemie układów zbiorowych, powinno być zlikwidowane tak szybko, jak to możliwe. Państwa Członkowskie powinny mieć w przyszłości prawo do wydłużania okresu rozliczeniowego w ramach narodowych przepisów. Argument Komisji, że wydłużanie czasu pracy będzie miało negatywny wpływ na bezpieczeństwo i zdrowie pracowników jest niezrozumiały – firmy objęte systemem układów zbiorowych są przecież już do tego uprawnione.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Zaostrzenie Dyrektywy o Czasie Pracy doprowadzi do sytuacji, w której wielu pracowników będzie musiało pracować dużo więcej, zarabiając jednocześnie mniej niż by sobie życzyli. To ograniczałoby indywidualne prawo wyboru, przysługujące pracownikom. Lepszym rozwiązaniem byłoby zrezygnowanie z obowiązującego modelu, przewidującego istnienie reguł i wyjątków od nich, dotyczących maksymalnego wymiaru czasu pracy i klauzuli opt-out – na rzecz dążenia do stosowania w zamian rozwiązań zdecentralizowanych.

Analiza z dnia 17 maja 2010 r.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zmniejszenie średniego czasu pracy miałyby negatywny wpływ na produkt krajowy brutto (PKB). W konsekwencji, dalsze skracanie czasu pracy obniżyłoby wzrost gospodarczy. Z kolei uelastycznienie zasad uruchomiłoby impulsy pozytywne dla wzrostu.

Co więcej, wymiar czasu pracy jest ściśle powiązany ze wskaźnikami makroekonomicznymi, takimi jak np. stopa bezrobocia. Na przykład skrócenie czasu pracy przy jednoczesnym utrzymaniu poziomu zarobków może doprowadzić do zwiększenia kosztów pracy, co może, w skrajnym przypadku, spowodować zwolnienia. Siła tej zależności różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Jest więc ryzyko, że ujednolicenie na poziomie UE zasad dotyczących czasu pracy może doprowadzić do nieprzyjemnych, gwałtownych zmian w poziomie zatrudnienia na rynkach pracy w poszczególnych Państwach Członkowskich. Ten aspekt nie został poruszony w Komunikacie Komisji w najmniejszym stopniu.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Regulacje dotyczące czasu pracy uczynią Europę mniej atrakcyjnym miejscem dla potencjalnych inwestorów. Poprawa warunków do inwestowania jest możliwa wtedy, gdy indywidualne i zbiorowe porozumienia będą przeważały nad istniejącymi przepisami dotyczącymi czasu pracy.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Treść wniosków Komisji wynika z art. 153 (1) TFEU. Wysłuchanie partnerów społecznych jest pierwszą fazą procedury opisanej w art. 154 TFEU.

Pomocniczość

Przepisy dotyczące regulacji czasu pracy, które mają być zmienione, mają „europejski rodowód.” Dlatego też tylko inicjatywa UE jest w tym zakresie uprawniona. Zasadę pomocniczości narusza już jednak nawet obowiązująca obecnie Dyrektywa. Nie istnieją ani jakiegokolwiek czynniki ponadgraniczne, ani jakiegokolwiek przeszkody w korzystaniu z wolnego rynku, wynikające z różnych regulacji ustanowionych na poziomie narodowym.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Nie budzi wątpliwości

Rozwiązanie alternatywne

Wskazane byłoby wspieranie indywidualnego uzgadniania zasad dotyczących czasu pracy, oraz porozumień zawieranych przez partnerów społecznych na poziomie narodowym, jak również ograniczanie państwowych regulacji na poziomie Państw Członkowskich.

Możliwe przyszłe działania Unii

Można się spodziewać, że Komisja opublikuje wniosek ustawodawczy niezależnie od opinii partnerów społecznych. Komisarz odpowiedzialny za sprawy zatrudnienia i spraw socjalnych, László Andó, już zapowiedział ten krok podczas wysłuchania przed Parlamentem Europejskim. To, czy zmiany w Dyrektywie o Czasie Pracy mogą być rzeczywiście wprowadzone, jest jednak wątpliwe. Negocjacje nad pierwszym Wnioskiem Komisji, dotyczącym zmian w Dyrektywie o Czasie Pracy już zakończyły się fiaskiem ze względu na rozbieżności, dotyczące przede wszystkim klauzuli opt-out i sposobu rozstrzygnięcia kwestii dyżurów.

WNIOSEK

Ujednolicenie zasad dotyczących czasu pracy jest generalnie nie do zaakceptowania – przede wszystkim narusza zasadę pomocniczości. W żadnych okolicznościach Państwa Członkowskie i partnerzy społeczni nie powinni stracić prawa do akceptowania wydłużonego czasu pracy (opt-out). Czy i w jakim zakresie traktować okres dyżurów jako czas pracy – powinno być przedmiotem negocjacji między partnerami społecznymi lub ustalen drogą indywidualnych umów. Przepisy stanowiące, iż prawo wyjątku w sposobie obliczania średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy przysługuje wyłącznie firmom uczestniczącym w systemach układów zbiorowych, dyskryminuje przedsiębiorstwa nie związane z tym systemem, w szczególności małe i średnie firmy – oraz państwa, w których w ogóle taki system nie obowiązuje. Przyznawanie na poziomie narodowym wyłączeń od limitów musi stać się możliwe.

Tłumaczył: Krzysztof Szwałek

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

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl