

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/88/WE dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy

COM(2004) 607 końcowy 2004/0209 (COD)

(2005/C 267/03)

Dnia 20 października 2004 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 kwietnia 2005 r. Sprawozdawcą była Ursula ENGELEN-KEFER.

Na 417. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 maja 2005 r. (posiedzenie z dnia 11 maja 2005 r.) Komitet stosunkiem głosów 160 do 101, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Dnia 22 września 2004 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/88/WE dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy. ⁽¹⁾

1.2 Uzasadnia ona swoje propozycje zmian tym, że konieczność rewizji wynika z samej dyrektywy. Dwa przepisy w dyrektywie przewidują mianowicie poddanie jej rewizji przed 23 listopada 2003 r. Dotyczą one odstępstwa od okresu rozliczeniowego w celu stosowania art. 6 (maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy) oraz prawa wyboru niestosowania art. 6, jeżeli pracownik wyraził na to zgodę (art. 22 opcja indywidualnej rezygnacji). Poza tym Komisja stwierdza, że na pojęcie „czasu pracy”, a tym samym na zasadnicze przepisy dyrektywy, które z tego względu powinny zostać zweryfikowane, ma wpływ interpretacja dyrektywy przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

1.3 Przewidziana przepisami dwustopniowa konsultacja z partnerami społecznymi wykazała, że partnerzy społeczni nie poszli za wezwaniem Komisji do podjęcia negocjacji w tej sprawie. Zamiast tego zwrócili się do Komisji z wnioskiem o przedłożenie projektu dyrektywy.

1.4 Komisja zwraca poza tym uwagę na to, że potrzebne jest wyważone rozwiązanie obejmujące główne problemy przedstawione partnerom społecznym do omówienia i że musi ono spełniać określone kryteria. Rozwiązanie to musi:

- „zapewniać wysoki poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w odniesieniu do czasu pracy;
- zapewniać przedsiębiorstwom i Państwom Członkowskim większą elastyczność w zarządzaniu czasem pracy;

⁽¹⁾ COM(2004) 607 końcowy – 2004/209 (COD).

- umożliwiać lepsze pogodzenie życia zawodowego i rodzinnego;
- unikać nakładania nieracjonalnych ograniczeń na przedsiębiorstwa, w szczególności na MŚP ⁽²⁾.

1.5 Komisja jest zdania, że w niniejszym wniosku Komisji kryteria te są spełnione.

2. Zasadnicza treść wniosku Komisji

2.1 Definicje (art. 2) ⁽³⁾

2.1.1 Definicja czasu pracy pozostaje niezmieniona. Wprowadza się dwa nowe terminy, mianowicie „czas dyżurowania” i „nieaktywny okres czasu dyżurowania”. Ten ostatni definiowany jest jako okres, podczas którego pracownik ma dyżur, „ale nie jest wzywany przez swojego pracodawcę do wykonywania swoich działań lub spełnienia obowiązków” (art. 2 b).

2.1.2 Jednocześnie ustalone zostało, że nieaktywny okres czasu dyżurowania „nie jest uważany za czas pracy, chyba że prawo krajowe, ustawodawstwo i/lub praktyki krajowe, układ zbiorowy lub umowa między partnerami społecznymi stanowią inaczej” (art. 2 a).

2.2 Okresy rozliczeniowe (art. 16 i 19), okres wyrównawczy (art. 17)

2.2.1 Okres rozliczeniowy dla maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy wg art. 6 pozostaje zasadniczo ograniczony do czterech miesięcy. Proponowane jest uzupełnienie mówiące o tym, że państwa członkowskie „mogą, na mocy ustawodawstwa lub regulacji, z powodów obiektywnych lub technicznych lub z powodów mających wpływ na organizację pracy, wydłużyć wymieniony okres rozliczeniowy do dwunastu miesięcy” (art. 16 lit. b). Należy przy tym przestrzegać ogólnych zasad odnoszących się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz konsultacji z partnerami społecznymi, jak również wspierać dialog społeczny.

⁽²⁾ COM(2004) 607 końcowy – 2004/209 (COD), s. 3-4.

⁽³⁾ Artykuły, o których mowa w punktach 2.1., 2.2. i 2.3. dotyczą dyrektywy 2003/88/WE.

2.2.2 W przypadku odstępstw od maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy ze względu na układy zbiorowe dotychczasowe ograniczenie w wysokości sześciu miesięcy nie ma zastosowania. Państwa Członkowskie mogą jednak z przyczyn obiektywnych lub technicznych lub przyczyn dotyczących organizacji pracy zezwolić, „by układy zbiorowe lub umowy zawierane między partnerami społecznymi ustanawiały dłuższe okresy rozliczeniowe, dotyczące tygodniowego maksymalnego wymiaru czasu pracy, nie przekraczające w żadnym przypadku 12 miesięcy” (art. 19). Należy przy tym stosować się do ogólnych zasad odnoszących się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

2.2.3 Art. 3 i 5 dyrektywy ustanawiają okresy odpoczynku dziennego i tygodniowego wynoszące odpowiednio 11 kolejnych godzin na okres 24 godzin oraz 24 godziny łącznie z 11 godzinami odpoczynku dziennego dla każdego okresu wynoszącego siedem dni. W przypadku odstępstwa pracownikom należy zasadniczo przyznać wyrównawczy okres odpoczynku. W związku z możliwościami odstępstwa od minimalnych uregulowań dyrektywy dla określonych czynności i grup pracowników, np. sektora służby zdrowia, rozsądny termin dla przyznania odpowiednich wyrównawczych okresów odpoczynku precyzuje się w ten sposób, że „nie może on przekraczać 72 godzin” (art. 17 ust. 2).

2.3 Opcja indywidualnej rezygnacji (art. 22)

2.3.1 Państwa członkowskie mają według obowiązującej dyrektywy w określonych warunkach możliwość niestosowania art. 6 dotyczącego maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, o ile pracownik wyrazi na to swoją zgodę. Projekt nowelizacji utrzymuje tę możliwość indywidualnej rezygnacji z zastosowania, uzależnia ją jednak wyraźnie od tego, że musi ją przewidywać układ zbiorowy. Jeżeli brak jest obowiązującego układu zbiorowego i nie ma żadnej zakładowej reprezentacji interesów, to niestosowanie art. 6 dotyczącego maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy ma być nadal możliwe w drodze indywidualnego uzgodnienia z pracownikiem. Należy stosować się do ogólnych zasad odnoszących się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

2.3.2 W porównaniu z obowiązującą obecnie dyrektywą nowość stanowią następujące warunki dla skorzystania z opcji indywidualnej rezygnacji:

- Ważność niezbędnej zgody pracownika nie może przekraczać jednego roku i można tę zgodę odnowić. Jeżeli zgoda została wyrażona w momencie podpisywania indywidualnej umowy o pracę lub podczas okresu próbnego, to jest ona nieważna.
- Państwa członkowskie muszą zapewnić, by żaden pracownik nie świadczył więcej niż 65 godzin pracy tygodniowo, chyba że układ zbiorowy bądź uzgodnienia z partnerami społecznymi stanowią inaczej.
- Listy prowadzone przez pracodawcę muszą rejestrować liczbę faktycznie przepracowanych godzin, a pracodawca ma obowiązek udostępnić je właściwemu urzędowi na żądanie.

2.3.3 Projekt nowelizacji przewiduje poza tym, że Komisja Europejska najpóźniej pięć lat po wejściu w życie dyrektywy przedłoży raport z wykonania, w szczególności w zakresie opcji indywidualnej rezygnacji.

3. Ocena ogólna

3.1 Europejscy partnerzy społeczni nie skorzystali z przewidzianej w art. 139 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską możliwości zawarcia porozumienia, gdyż stanowiska w sprawie przegądu dyrektywy bardzo od siebie odbiegają. Rozbieżne stanowiska, jakie powstały w wyniku drugiej konsultacji w Komisji Europejskiej, są przedstawione w uzasadnieniu do wniosku przedłożonego przez Komisję Europejską. O ile Europejska Federacja Związków Zawodowych była gotowa do podjęcia negocjacji, to UNICE „w świetle reakcji ETUC na dokumenty konsultacyjne Komisji nie widziała perspektywy osiągnięcia porozumienia w sprawie rewizji dyrektywy w drodze negocjacji w ramach dialogu społecznego”⁽⁴⁾. EKES ubolewa, że nie doszło do negocjacji między partnerami społecznymi. Jest jednak zdania, że jego rola nie polega na zastępowaniu takowych negocjacji. Co więcej, zwraca raz jeszcze uwagę na to, że akurat w kwestii czasu pracy partnerzy społeczni mają do odegrania bardzo ważną rolę⁽⁵⁾. Zdaniem EKES-u Komisja i Rada powinny wraz z Parlamentem Europejskim poszukać kompromisu, który w sposób zrównoważony będzie uwzględniał interesy obu partnerów społecznych. Dlatego też Komitet skoncentruje się w swojej opinii na ogólnych rozważaniach i ocenach odnośnie projektu nowelizacji przedłożonego przez Komisję Europejską.

3.2 Globalizacja rynków i stosunków produkcji oraz związane z tym pogłębienie międzynarodowego podziału pracy stawia przedsiębiorstwa i ogólnie gospodarkę europejską przed nowymi wyzwaniami. Globalizacja prowadzi niewątpliwie do zaostrzenia konkurencji międzynarodowej i konieczności dostosowania się do zmieniających się warunków rynkowych. Tendencja ta stawia także pod presją europejski model społeczny charakteryzujący się tym, że potencjał gospodarczy idzie w parze z postępem społecznym. Europejski model rozwoju określony w strategii lizbońskiej opiera się na zintegrowanej strategii wspierania potencjału gospodarczego, inwestycji w ludzi, spójności społecznej, jakości pracy, wysokiego poziomu ochrony oraz uznania znaczenia dialogu społecznego. Minimalne standardy socjalne jako istotny instrument europejskiej polityki społecznej powinny prowadzić do poprawy poziomu ochrony, by ograniczyć tym samym konkurencję w zakresie standardów socjalnych i jednocześnie uniknąć zniekształcenia warunków konkurencji. Należy w związku z tym zbadać rewizję dyrektywy dotyczącej czasu pracy pod kątem tego, czy jest ona zgodna z tym właśnie celem.

⁽⁴⁾ List UNICE do komisarza Dimasa z 02.06.2004.

⁽⁵⁾ Opinia EKES z 30.6.2004 w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz partnerów społecznych na szczelbu wspólnotowym w sprawie ponownego rozpatrzenia dyrektywy 93/104/WE, dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, punkt 2.2.5. (Dz.U. C 302 z 07.12.2004, s. 74).

3.3 Dyrektywa UE w sprawie organizacji czasu pracy stanowi przepis minimalny w myśl Traktatu, jeśli chodzi o osiągnięcie celów społecznych Wspólnoty. W postanowieniach Traktatu dotyczących zagadnień społecznych jako cel zapisano „poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu” (art. 136 TWE). Wskazuje się przy tym jednoznacznie na Europejską Kartę Społeczną z 1961 roku oraz na Wspólnotową Kartę Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku. Zgodnie ze Wspólnotową Kartą Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku każdy pracownik „powinien mieć zapewnione w miejscu pracy zadowalające warunki ochrony zdrowia i bezpieczeństwa” oraz należy podjąć działania „zmierzające do zbliżenia poziomu warunków istniejących w tej dziedzinie, przy systematycznym podnoszeniu ich standardu”⁽⁶⁾. W Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy z 1961 roku (uaktualnionej w 1996 roku), którą uznały wszystkie państwa członkowskie UE, zapisano społeczne prawo do odpowiednich warunków pracy. Państwa-sygnatariusze zobowiązały się w niej „określić rozsądny dzienny i tygodniowy czas pracy, stopniowo skracać tygodniowy czas pracy” oraz „zapewnić tygodniowy wypoczynek” (art. 2). Z idei przewodnich obu Kart wynika, że ograniczenie i stopniowe skracanie czasu pracy stanowi socjalne prawo podstawowe oraz że harmonizacja poprzez przepisy minimalne na szczeblu europejskim musi prowadzić do postępu socjalnego.

3.4 Przy pomocy Karty Praw Podstawowych UE będącej częścią przyszłej Konstytucji UE prawo do ograniczania maksymalnego wymiaru czasu pracy staje się wiążącym dla Unii socjalnym prawem podstawowym. Podstawowe prawo do odpowiednich i godziwych warunków pracy precyzuje się w sposób następujący: „Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu”⁽⁷⁾. EKES jest zdania, że podstawą i tłem do oceny projektu nowelizacji przedłożonego przez Komisję Europejską musi być właśnie ta tendencja na szczeblu europejskim zmierzająca w kierunku socjalnego prawa podstawowego. Nasuwa się przy tym pytanie: Czy projekt zmiany dyrektywy przyczynia się do przeforsowania tego socjalnego prawa podstawowego przy pomocy minimalnych uregulowań na szczeblu europejskim, czy też raczej rozszerza on margines elastycznego działania na korzyść interesów gospodarczych, nie uwzględniając przy tym potrzeb ochrony pracowników? W takim razie daleko nam do stosownej reakcji na konieczność innowacji w sensie elastyczności w dziedzinie przedsiębiorczości i gwarancji bezpieczeństwa dla pracowników wymaganych przez społeczeństwo usług i wiedzy. Dotyczy to wszystkich przedsiębiorstw, a w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

3.5 Oprócz tego projekt zmiany dyrektywy można zmierzyć tym, w jakim stopniu przyczynia się on do osiągnięcia celów postawionych przez samą Komisję Europejską. Polegają one na połączeniu poprawy warunków pracy i ochrony zdrowia z większą elastycznością w organizacji czasu pracy, w szczegól-

ności również pod kątem możliwości lepszego pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego, przy jednoczesnym unikaniu niewspółmiernie dużych obciążeń dla MSP. W swojej opinii w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej organizacji czasu pracy⁽⁸⁾ EKES zajął się już tymi celami stwierdzając, że „dyrektywa ta wprowadza w jakimś stopniu elastyczność pod względem negocjacyjnym”⁽⁹⁾. Jednocześnie stwierdził, że „ustawodawstwo krajowe dotyczące czasu pracy jest zasadniczo oparte na wspólnej odpowiedzialności, zarówno pracodawców i pracowników, za zapewnienie, że czas pracy będzie należycie organizowany. W gestii partnerów społecznych na różnych poziomach w Państwach Członkowskich leży rozwiązywanie wszelkich problemów w zakresie czasu pracy, które pojawią się w miejscu pracy; decyzje ich oparte są na przepisach regulujących czas pracy oraz stanowią część układów zbiorowych”⁽¹⁰⁾. EKES jest zdania, że to przede wszystkim zadaniem Państw Członkowskich jest to, by zadbać o ogólne bezpieczeństwo pracy i ochronę zdrowia poprzez ustawowe ograniczenie tygodniowego maksymalnego wymiaru czasu pracy. Natomiast strony układu zbiorowego mogą w ramach górnych limitów nakreślonych przez ustawy i układy zbiorowe uzgodnić elastyczne formy organizacji czasu pracy, odpowiadające szczególnym potrzebom danej branży i jednocześnie gwarantujące ochronę zdrowia w miejscu pracy, by tym samym pogodzić ze sobą elastyczność i bezpieczeństwo socjalne. Zdaniem EKES-u chodzi o zrównoważoną proporcję między elastycznością a ochroną socjalną, co można najlepiej zapewnić przy pomocy uregulowań w układach zbiorowych.

3.6 Obowiązująca dyrektywa dopuszcza wydłużanie okresów rozliczeniowych w przypadku nadgodzin na ponad cztery miesiące wyłącznie przy pomocy układu zbiorowego. Projekt zmiany dyrektywy po raz pierwszy pozwoli Państwom Członkowskim na wydłużenie okresu rozliczeniowego generalnie na dwanaście miesięcy przy pomocy przepisów ustawowych i administracyjnych.

W swojej wcześniejszej opinii EKES zajął się już tą kwestią i stwierdził: „Ponieważ 12 miesięczny okres odniesienia stosowany jest w wielu Państwach Członkowskich na mocy układów zbiorowych, EKES uważa, biorąc pod uwagę aktualne przepisy zawierające możliwość wydłużenia okresu odniesienia w układach zbiorowych, że partnerzy społeczni wykazują tę niezbędną elastyczność do dostosowania czasu pracy do różnych sytuacji w Państwach Członkowskich, sektorach i zakładach pracy. Zatem postanowienia takie należałoby zachować”⁽¹¹⁾. Zdaniem EKES-u elastyczne modele organizacji czasu pracy w granicach obowiązującej dyrektywy i na bazie układów zbiorowych wychodzą również naprzeciw interesom pracowników w zakresie swobody dysponowania czasem, a szczególnie polepszenia warunków do pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego.

3.7 Według propozycji Komisji Europejskiej tak zwany nieaktywny okres czasu dyżurowania ma nie być uważany za czas pracy, przy czym kryterium granicznym jest wezwanie ze strony pracodawcy. Przyjęcie definicji czasu dyżurowania, a

⁽⁶⁾ Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, pkt. 19.

⁽⁷⁾ Art. 31 Karty Praw Podstawowych UE w art. II-91 projektu Konstytucji.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji z 15.01.2004 (COM(2003) 843 końcowy).

⁽⁹⁾ Patrz: opinia EKES wspomniana w przypisie 5 (punkt 2.2.8.)

⁽¹⁰⁾ Tamże, punkt 2.2.7.

⁽¹¹⁾ Tamże, punkt 3.1.7.

przede wszystkim nieaktywnego okresu czasu dyżurowania jest niezgodne z orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Simap, Sergas, Jaeger, Pfeiffer, w których zostało stwierdzone, że „bycie do dyspozycji w miejscu pracy” jest samo w sobie świadczeniem pracy i tym samym musi być zaliczane do czasu pracy⁽¹²⁾. Orzecznictwo to nie opiera się tylko na interpretacji zapisów obowiązującej dyrektywy, lecz również na jej zamierzeniu i celu oraz na międzynarodowych podstawach prawnych jak np. konwencjach MOP — konwencji nr 1 (zakłady przemysłowe) oraz konwencji nr 30 (handel i biura) — oraz Europejskiej Karcie Socjalnej. Oznacza to, że Państwa Członkowskie powinny były w stanowieniu swojego krajowego prawa regulującego czas pracy zastosować się do tej poczynionej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości interpretacji definicji czasu pracy obowiązującej dyrektywy.

3.7.1 Powiązanie z wezwaniem ze strony pracodawcy skutkuje natomiast tym, że „bycie do dyspozycji” w miejscu pracy nie stanowi już świadczenia pracy. Takie podejście nie uwzględnia tego, że pracownicy nie mają w czasie dyżurowania swobody, jeśli chodzi o czynności, które mogą wykonywać w miejscu pracy, nie jest to ich czas wolny i nie mogą skorzystać z odpoczynku. W naturze czasu dyżurowania leży, iż pracownik nie dysponuje swobodnie swoim czasem, lecz musi być gotowy do natychmiastowego podjęcia pracy w swoim miejscu pracy, a więc musi stać do dyspozycji. Stawianie tej szczególnej sytuacji na równi z „czasem odpoczynku” prowadziłoby do nadmiernie długich czasów pracy oraz znacznie zagrażałoby bezpieczeństwu pracy i ochronie zdrowia zainteresowanych pracowników. Oprócz tego w praktyce wydaje się prawie niemożliwe, by można było powiązać zaistnienie nieaktywnego okresu czasu dyżurowania z brakiem wyraźnego wezwania ze strony pracodawcy. Podjęcie konkretnej czynności wynika bowiem z aktualnych potrzeb w miejscu pracy, a nie z wezwania ze strony pracodawcy, jak to w łatwy sposób można sobie uzmysłowić w przypadku pracy w szpitalu czy też akcji straży pożarnej.

3.7.2 W swojej wcześniejszej opinii EKES stwierdził już, że „ustalenie zasad regulujących czas pracy w układach zbiorowych jest bardzo istotne dla partnerów społecznych, którzy w tych sprawach mają ogromną wiedzę fachową i doświadczenie”⁽¹³⁾. Dotyczy to zdaniem EKES-u w szczególności uregulowania organizacji czasu pracy w pogotowiach. Dlatego też uregulowanie to powinno być zastrzeżone dla stron układu zbiorowego, zgodnie z podstawowymi tekstami wymienionymi w punkcie 3.7, które są zobligowane przestrzegać.

3.7.3 EKES jest świadom, iż w różnych branżach, zawodach i zakładach istnieją różne warunki, jeśli chodzi o obciążenie pracownika w czasie dyżurowania. Wniosek Komisji mówiący o generalnym rozróżnieniu pomiędzy aktywnym i nieaktywnym okresem czasu dyżurowania nie przyczynia się jednak, zdaniem EKES-u, do rozwiązywania tych problemów w praktyce. Czas dyżurowania jako szczególna forma czasu pracy wymaga szczególnych uregulowań dostosowanych do potrzeb danej branży bądź czynności i uregulowania takie muszą zostać uzgodnione przez strony układów zbiorowych. W dotychczasowej praktyce w zakresie układów zbiorowych są na to liczne przykłady.

⁽¹²⁾ Tamże, punkt 3.2.2.

⁽¹³⁾ Tamże, punkt 2.2.6.

3.8 Obowiązująca dyrektywa nie przewiduje żadnych terminów, jeśli chodzi o zapewnienie równoważnych okresów odpoczynku wyrównawczego w przypadku odstępstw od przepisów minimalnych w zakresie okresów odpoczynku. Zapisane we wniosku Komisji sformułowanie oznacza więc doprecyzowanie, które jednak nie jest zgodne z odpowiednim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W orzeczeniu w sprawie Jaegera Europejski Trybunał Sprawiedliwości zdecydował mianowicie, że odpoczynku wyrównawczego należy udzielić niezwłocznie. EKES jest zdania, że ograniczony stopień elastyczności przy udzielaniu czasu odpoczynku wyrównawczego, jak to jest zamierzone we wniosku Komisji, może leżeć w interesie zarówno przedsiębiorstwa, jak i zainteresowanego pracownika, pod warunkiem że jednocześnie zadba się o względy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Również w tym przypadku poszukiwanie rozwiązań dostosowanych do wymogów danego zakładu pracy powinno być zadaniem stron układu zbiorowego na odpowiednim szczeblu, w zależności od zwyczajów danego kraju.

3.9 Opcja indywidualnej rezygnacji stanowi generalny wyjątek w przepisach minimalnych dyrektywy w sprawie maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy. Co prawda w projekcie zmian sformułowano kilka dodatkowych warunków mogących ograniczyć nadużycia. Jednakże fakt, że opcja indywidualnej rezygnacji jest zasadniczo zastrzeżona dla uregulowań w układach zbiorowych, nie może przesłaniać tego, że w ten sposób odpowiedzialność za bezpieczeństwo pracy i ochronę zdrowia poprzez ustawowe ograniczenie maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy jest przeniesiona z Państw Członkowskich na strony układów zbiorowych. Poza tym z wyjątku tego można korzystać nadal w przypadku, gdy nie ma obowiązującego układu zbiorowego i brak jest reprezentacji interesów w zakładzie bądź przedsiębiorstwie.

3.9.1 W swojej wcześniejszej opinii EKES zajął się już możliwymi konsekwencjami tego wyjątku dla bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia oraz zwrócił uwagę, że wyjątek ten może być stosowany „tylko wówczas, jeżeli Państwo Członkowskie postępuje w poszanowaniu ogólnych zasad ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”⁽¹⁴⁾. EKES docenia, iż Komisja Europejska przy pomocy projektu nowelizacji podejmuje próbę ograniczenia nadużyć. Wątpi jednakże, by zaproponowane dodatkowe warunki były do tego celu odpowiednie. EKES pragnie zauważyć, że utrzymanie opcji indywidualnej rezygnacji jest generalnie sprzeczne z celem samej dyrektywy będącej europejskim uregulowaniem minimalnym, którego zadaniem jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Fakt, że Komisja podziela te wątpliwości, wynika z samego jej komunikatu w ramach pierwszej fazy konsultacji z partnerami społecznymi, w którym jest napisane: „Przepisy zawarte w art. 18.1 b) i) dające możliwość pracowania na bazie dobrowolnej i indywidualnej więcej niż 48 godzin tygodniowo w ramach okresu rozliczeniowego, mogłyby stawać pod znakiem zapytania cel dyrektywy, jakim jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwo pracowników”⁽¹⁵⁾. Dalej czytamy: „Poza tym da się zauważyć niezamierzony skutek: w przypadku pracowników, którzy podpisali porozumienie o rezygnacji trudno jest mianowicie zagwarantować (bądź przynajmniej kontrolować)

⁽¹⁴⁾ Tamże, punkt 3.3.2.

⁽¹⁵⁾ COM(2003) 843 końcowy z 30.12.2003, s. 25. Cytowany artykuł dotyczy dyrektywy 93/104/WE.

przestrzeganie pozostałych przepisów wynikających z dyrektywy”⁽¹⁶⁾. Dlatego też EKES chciałby postawić pytanie, dlaczego Komisja nie skorzystała z opcji, o której wspomina w swoim dokumencie konsultacyjnym w ramach drugiej fazy przesłuchań partnerów socjalnych, a mianowicie opcji podjęcia propozycji Parlamentu Europejskiego i „jak najszybszego opracowania opcji indywidualnej rezygnacji oraz omówienia w międzyczasie działań w celu zwalczania nadużyć” jak również „zapewnienia dobrowolności jej uzgodnienia”⁽¹⁷⁾.

3.10 Generalnym celem wniosku Komisji jest również przyczynienie się do lepszego pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego. Komisja zwraca w tym względzie uwagę na zmiany zaproponowane do art. 22 ust. 1 (opcja indywidualnej rezygnacji) oraz na motyw 6, który zachęca partnerów społecznych do zawierania odpowiednich porozumień. EKES jest zdania, że Komisja za bardzo sobie tym ułatwia sprawę. Lepsze pogodzenie pracy i życia rodzinnego wymaga najpierw możliwych do zaplanowania i przewidywalnych godzin pracy, tzn. elastyczności, która nie będzie ukierunkowana tylko jednostronnie na potrzeby zakładu pracy, lecz da rodzicom możliwość podziału czasu pracy według potrzeb rodzinnych. Opcja indywidualnej rezygnacji akurat nie za bardzo się do tego przyczynia, gdyż umożliwia wydłużenie dziennego i tygodniowego czasu pracy ponad minimalne uregulowanie dyrektywy. EKES stwierdził już w swojej wcześniejszej opinii: „Prawo wyboru wydaje się zatem mieć negatywny wpływ na równość szans kobiet i mężczyzn”⁽¹⁸⁾. Zdaniem EKES-u obowiązująca dyrektywa ma w sobie wystarczająco elastyczności, by uwzględnić szczególne potrzeby rodzin, przy czym opcja indywidualnej rezygnacji działa tu raczej utrudniająco niż ułatwiająco.

4. Wnioski

4.1 Z rozważań na temat ogólnej oceny projektu Komisji wynikają zdaniem EKES-u uzasadnione wątpliwości, czy jest on właściwy do tego, by rzeczywiście móc osiągnąć postawione cele. Wątpliwości te dotyczą w szczególności pożądanej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem pracy i ochroną zdrowia, a tym samym lepszego pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego. Jeśli dojdzie się do wniosku, że projekt Komisji

nie obejmuje tych celów w zrównoważony sposób, to logiczną konsekwencją pozostaje już tylko jego zmiana. EKES uważa, że w tej chwili zadaniem Parlamentu Europejskiego będzie przygotowanie niezbędnych propozycji zmian w ramach procedury legislacyjnej. W związku z tym EKES jest zdania, że zasadne jest raczej postawienie sobie pytania, czy opcja indywidualnej rezygnacji, otwierająca przecież możliwość nieobowiązywania centralnego przepisu minimalnego dyrektywy dotyczącego maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, jest zgodna z celami dotyczącymi praw podstawowych zapisanymi w nowej Konstytucji UE.

4.2 EKES chciałby przy tym raz jeszcze podkreślić, że podstawowym zadaniem stron układów zbiorowych na płaszczyźnie krajowej jest uzgadnianie elastycznych modeli czasu pracy uwzględniających specyficzne potrzeby danej branży, przestrzegając podstawowych praw. Dotyczy to między innymi również uregulowania czasu dyżurowania jako szczególnej formy czasu pracy.

4.3 Dlatego też EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i do Rady UE z prośbą, by przy rewizji dyrektywy kierować się następującymi aspektami:

- pierwszoplanowa rola stron układów zbiorowych w przypadku analizy okresu rozliczeniowego służącego do obliczania i przestrzegania maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy w ramach obecnych granic dyrektywy;
- zapewnienie takiej definicji czasu dyżurowania, która byłaby zgodna z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz dawała pierwszeństwo rozwiązaniom opartym na układach zbiorowych;
- odpowiednie działania w zakresie organizacji czasu pracy mające na celu lepsze pogodzenie życia zawodowego i rodzinnego;
- zweryfikowanie opcji indywidualnej rezygnacji pod kątem tego, czy jej utrzymanie nie jest sprzeczne z duchem i celami samej dyrektywy.

Bruksela, 11 maja 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Tamże, s. 25.

⁽¹⁷⁾ Dokument konsultacyjny Komisji: Druga faza konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi na szczeblu UE w sprawie rewizji dyrektywy 93/104/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, s. 13. Cytowany artykuł dotyczy dyrektywy 93/104/WE.

⁽¹⁸⁾ Patrz: opinia EKES wspomniana w przypisie 5 (punkt 3.3.6.)

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Zamieszczone poniżej poprawki zostały odrzucone, niemniej zyskały poparcie przynajmniej jednej czwartej oddanych głosów:

Zastąpić cały tekst opinii tekstem o następującym brzmieniu:

Komitet ogólnie popiera wniosek Komisji w sprawie zmiany dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy.

Niniejszy wniosek powstał na podstawie art. 137 ust.2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z którym przyjęte dyrektywy powinny „polepszać środowisko pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”, a jednocześnie „muszą unikać nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw”. Komitet uważa, że wniosek ten gwarantuje wysoki poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, przy jednoczesnym zapewnieniu przedsiębiorstwom elastyczności w zarządzaniu czasem pracy.

Komitet w pełni popiera wskazane przez Komisję kryteria jakie muszą spełniać wszystkie przyszłe wnioski w tej sprawie:

- zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w odniesieniu do czasu pracy;
- zapewnienie przedsiębiorstwom i Państwom Członkowskim większej elastyczności w zarządzaniu czasem pracy;
- umożliwienie lepszego pogodzenia życia zawodowego i życia rodzinnego;
- unikanie nakładania nieracjonalnych ograniczeń na przedsiębiorstwa, w szczególności na MŚP.

Komisja słusznie podkreśliła istotną rolę, jaką w tej sprawie odgrywają Państwa Członkowskie i partnerzy społeczni na poziomie danego kraju, gałęzi przemysłu lub przedsiębiorstwa.

Odnosząc się do zagadnień bardziej szczegółowych Komitet zauważa, że dwunastomiesięczny okres rozliczeniowy jest już stosowany w wielu Państwach Członkowskich. Stąd też jego zdaniem obecne uregulowania powinny sprzyjać możliwości wydłużenia okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy.

W odniesieniu do czasu dyżurowania Komitet zwraca uwagę, że Państwa Członkowskie stosują krajowe ustawodawstwo i praktyki, które obejmują pewne zasady dotyczące czasu dyżurowania w różnych sektorach, a zwłaszcza w sektorze ochrony zdrowia. Zasady te różnią się od siebie pod wieloma względami, ale ich wspólną cechą jest to, że czas dyżurowania nie jest w ogóle wliczany do czasu pracy, lub też jest do niego wliczany tylko częściowo.

Komitet popiera propozycję Komisji, zgodnie z którą nieaktywny okres czasu dyżurowania nie powinien być uważany za czas pracy. Ma to zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania wszystkich przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, a także dla dalszego rozwoju gospodarki społecznej.

Ponadto Komitet wskazuje, że czas dyżurowania nie powinien być uważany za czas odpoczynku, gdyż prowadziłoby to do nadmiernego wydłużenia godzin pracy, co mogłoby utrudniać pogodzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym i byłoby zagrożeniem dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

Komitet uważa, że, o ile jest to konieczne dla uwzględnienia różnych potrzeb poszczególnych sektorów i przedsiębiorstw, nieaktywny okres czasu dyżurowania powinno się ustalać jako średnią ilość godzin.

Komitet jest zdania, że należy utrzymać prawo wyboru, które umożliwia niestosowanie ograniczenia czasu pracy, przy czym prawo wyboru wynikające z umowy zbiorowej powinno być stosowane na równi z indywidualnym prawem wyboru. Jest to ważne z uwagi na konieczność uwzględnienia różnych praktyk w stosunkach między pracodawcami a pracownikami w rozszerzonej Unii, jak również potrzeb przedsiębiorstw oraz potrzeb i dążeń pracowników, którzy mogliby chcieć pracować dłużej w różnych okresach swojego życia zawodowego.

Tym niemniej trzeba zapewnić zachowanie dobrowolnego charakteru prawa wyboru oraz to, że jego stosowanie nie będzie prowadziło do nadużyć, zaś pracownicy będą mogli wycofać swoją zgodę na dłuższy czas pracy w sytuacji, gdy ich okoliczności życiowe ulegną zmianie. Dlatego też Komitet popiera dodatkowe warunki związane z prawem wyboru tak, jak to zostało przedstawione we wniosku Komisji.

Wynik głosowania:

Za: 109

Przeciw: 156

Wstrzymujące się: 7