

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.3.2010  
KOM(2010) 106 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy**

**(pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na poziomie Unii Europejskiej  
na podstawie art. 154 TFUE)**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Przegląd dyrektywy w sprawie czasu pracy**

**(pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na poziomie Unii Europejskiej  
na podstawie art. 154 TFUE)**

**1. WPROWADZENIE**

Celem niniejszego komunikatu jest zasięgnięcie opinii partnerów społecznych na poziomie Unii Europejskiej, zgodnie z art. 154 TFUE, w kwestii dalszego kierunku działań UE dotyczących dyrektywy w sprawie czasu pracy<sup>1</sup>.

W 2004 r., po przeprowadzeniu szerokich konsultacji, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany dyrektywy<sup>2</sup>. Mimo że odbyły się dwa czytania oraz procedura pojednawcza, w kwietniu 2009 Rada i Parlament stwierdziły, że nie są w stanie osiągnąć porozumienia w sprawie tego wniosku.

Stawia to w niekorzystnej sytuacji kilka państw członkowskich oraz partnerów społecznych na poziomie krajowym. Nie ma wystarczającej pewności prawnej co do wykładni w szeregu spraw, które pozostały nierozwiązane z powodu braku decyzji uczestników procesu ustawodawczego. Niektóre państwa członkowskie mają również duże trudności z wdrażaniem pewnych aspektów dyrektywy. W rezultacie w wielu państwach członkowskich powstają poważne wątpliwości co do zgodności prawa krajowego lub krajowej praktyki z prawem UE. Zdaniem Komisji obecna sytuacja jest wysoce niezadowolająca: zdrowie i bezpieczeństwo pracowników nie są skutecznie chronione w całej Unii Europejskiej w sposób zgodny z prawem UE, a przedsiębiorstwa i pracownicy nie mają dostatecznej swobody w zakresie organizacji czasu pracy.

Różne instytucje wyraziły zaniepokojenie perspektywą utrzymywania się takiej sytuacji w przyszłości. Komisja uważa, że niezbędny jest przegląd przepisów dotyczących czasu pracy w UE, i że przeprowadzenie go jest jej szczególnym obowiązkiem. Komisja zamierza dokonać takiego przeglądu na podstawie oceny skutków z silnym naciskiem na wymiar społeczny, oraz w oparciu o szerokie konsultacje z partnerami społecznymi.

Istotną kwestią do rozstrzygnięcia jest zasięg takiego przeglądu. Pierwsza możliwość to skupienie się tych aspektach dyrektywy, które okazały się najbardziej problematyczne w czasie negocjacji w latach 2004-2009, i dążenie do wypracowania rozwiązań, które byłyby obecnie do przyjęcia dla uczestników procesu ustawodawczego. Wybierając ten sposób postępowania, Komisja straciłaby okazję do ponownej oceny dyrektywy w świetle zasadniczych zmian w modelach pracy, które zaszły od czasu powstania tych przepisów, oraz

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 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, s. 9).

<sup>2</sup> Pierwotny wniosek: COM(2004) 607, zmieniony wniosek: COM(2005) 246.

w perspektywie przyszłych potrzeb pracowników, przedsiębiorstw i konsumentów w XXI wieku.

Komisja zamierza zatem przeprowadzić kompleksowy przegląd dyrektywy, rozpoczynając od gruntownej oceny zawartych w niej przepisów, aby stwierdzić, jakie problemy obecnie lub potencjalnie wiążą się ze stosowaniem dyrektywy, a następnie rozpatrzyć możliwości rozwiązania tych problemów. Komisja wzywa partnerów społecznych do szerokiej refleksji nad implikacjami zasadniczych zmian, które opisano poniżej, a także nad tym, jakiego rodzaju przepisów dotyczących czasu pracy potrzebuje Unia Europejska, aby stawić czoła społecznym, gospodarczym, technologicznym i demograficznym wyzwaniom XXI w.

## 2. CZAS PRACY: TENDENCJE I PERSPEKTYWY

Obecna dyrektywa kodyfikuje dwie wcześniejsze dyrektywy. Ważniejsza z nich została przyjęta w 1993 r. na podstawie wniosku przedłożonego przez Komisję w 1990 r.<sup>3</sup>

W ciągu ostatnich dwudziestu lat w świecie pracy nastąpiły zasadnicze zmiany, które w zauważalny sposób wpłynęły na ogólną długość i rozkład czasu pracy. Główne tendencje to:

- ogólny spadek łącznego czasu pracy: przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy w UE spadł z 39 godzin w 1990 r. do 37,8 godzin w 2006 r.<sup>4</sup>;
- duże zróżnicowanie czasu pracy między grupami pracowników: odsetek osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin, w większości dobrowolnie wybierających tę formę pracy, wzrósł z 14 % w 1992 r. do 18,8 % w 2009 r.; nadal jednak 10 % wszystkich pracowników pracuje więcej niż 48 godzin tygodniowo, a niemal 7 % wszystkich zatrudnionych ma więcej niż jedną pracę<sup>5</sup>;
- stopniowe odchodzenie od standaryzacji indywidualnego wymiaru czasu pracy, przy rosnącym zróżnicowaniu wymiaru czasu pracy w ciągu roku lub całego życia zawodowego, oraz przy coraz większej elastyczności rozwiązań stosowanych w przedsiębiorstwach (ruchomy czas pracy, annualizacja godzin pracy, banki czasu, kredyty czasu itd.).

Zjawiska te odzwierciedlają wpływ różnych zmian strukturalnych, takich jak wzrost znaczenia usług kosztem produkcji, oraz zwiększenie wydajności za sprawą postępu technologicznego i rosnącej konkurencji między przedsiębiorstwami. Na powyższe zmiany na rynku pracy wpłynął także wzrost zatrudnienia kobiet i coraz większa indywidualizacja stylu życia, w związku z którą rośnie zróżnicowanie preferencji co do sposobu podziału czasu między pracę a czas wolny. W przyszłości wymienione zmiany strukturalne prawdopodobnie nabiorą tempa, gdy zakończy się globalny proces przechodzenia od gospodarki przemysłowej do gospodarki opartej na wiedzy. Powstają nowe stanowiska pracy w zawodach analitycznych, naukowych i technicznych, tj. związanych z aktywnym tworzeniem i

---

<sup>3</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie niektórych aspektów organizacji czasu pracy — COM(90) 317 z 20.9.1990.

<sup>4</sup> 37,2 godz., jeżeli wyliczyć 10 państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. Pomimo wpływu cykli gospodarczych w tym samym okresie lekki spadek dotyczył także tygodniowego czasu pracy przepracowanego przez osoby pracujące w pełnym wymiarze czasu pracy (dane Eurostatu).

<sup>5</sup> Czwarte badanie warunków pracy w Europie.

przekazywaniem wiedzy. Zmiany te wpływają nie tylko na rodzaj i jakość stanowisk pracy pojawiających się w gospodarce, oraz na rodzaj wymaganych na tych stanowiskach umiejętności, ale także na sposób organizacji pracy. Udoskonalenie technologii informacyjno-komunikacyjnych może ograniczyć potrzebę fizycznej obecności w scentralizowanym miejscu pracy oraz sprzyjać bardziej mobilnej i samodzielnej pracy (telepraca, praca nomadyczna).

Pracę powiększającej się rzeszy „pracowników wiedzy” można oceniać nie na podstawie liczby przepracowanych godzin, lecz oryginalności i jakości ich dokonań. Tacy pracownicy mogą korzystać ze znacznej samodzielności w zakresie organizacji i miejsca pracy, w związku z czym powstają wątpliwości co do stosowania zwykłych zasad dotyczących czasu pracy. Nowa gospodarka oparta na wiedzy tworzy jednak także wiele stanowisk pracy w rutynowych usługach (telefoniczne centra obsługi klienta, przetwarzanie danych), polegających na wykonywaniu powtarzalnych zadań pod ścisłym nadzorem. Zawody te wiążą się z dużą intensywnością pracy i wysokim poziomem stresu, przez co konieczne może być wprowadzenie uregulowań w interesie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, tak jak w tradycyjnym przemyśle.

Zarządzanie czasem pracy staje się coraz ważniejszym elementem strategii konkurencyjnej przedsiębiorstw. Zarówno obniżanie średnich kosztów w sektorze wytwórczym, jak i przedłużanie godzin otwarcia placówek usługowych, skutkują wydłużeniem łącznego czasu pracy. Dostosowanie do zmian w popycie konsumenckim i do cykli sezonowych wymaga większego zróżnicowania rozkładu czasu pracy. W rezultacie wprowadzono i nadal będzie się wprowadzać nowe formy elastycznego czasu pracy, takie jak tworzenie grafików i praca zmianowa, pozwalające na elastyczność organizacyjną, oraz stosowanie elastycznych harmonogramów pracy<sup>6</sup>.

Podczas obecnego kryzysu gospodarczego elastyczność czasu pracy stała się dla wielu przedsiębiorstw istotnym narzędziem dostosowania do gwałtownie zmniejszającego się popytu. Wprowadzono harmonogramy skróconego czasu pracy, często za częściową rekompensatą wynagrodzenia lub w połączeniu ze szkoleniami, a niektóre państwa członkowskie przyjęły środki zapewniające wsparcie finansowe dla takich praktyk.

Równoległe do tych przekształceń inicjowanych przez przedsiębiorstwa rośnie świadomość faktu, iż elastyczność czasu pracy może pomóc pracownikom w pogodzeniu pracy z życiem prywatnym. Obecnie, gdy UE dysponuje bardziej zróżnicowaną siłą roboczą, elastyczne harmonogramy pracy mogą stwarzać więcej możliwości dostosowania czasu pracy do indywidualnych potrzeb pracowników. Pod pewnymi warunkami podejście takie może także poprawić równość szans w odniesieniu do zatrudnienia i rozwoju kariery, a także ułatwić dostęp do zatrudnienia osobom poszukującym pracy, które znajdują się w niekorzystnej sytuacji<sup>7</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że niektóre formy elastyczności czasu pracy mogą prowadzić do zwiększenia intensywności pracy, które może z kolei wpływać na zdrowie i bezpieczeństwo pracownika, jego satysfakcję z pracy, wydajność organizacyjną, i możliwości korzystania ze szkoleń. Może powstać deficyt pracowników, szczególnie w zawodach

---

<sup>6</sup> „Czas pracy w UE i w innych globalnych gospodarkach” (‘Working time in the EU and other global economies’), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2008 r.

<sup>7</sup> Tamże.

wymagających wysokich kwalifikacji, co będzie przyciągać osoby zdolne do osiągnięcia wyższych zarobków i wywierać presję na wydłużenie czasu pracy wykwalifikowanych pracowników w specjalizacjach, których dotyczą niedobory.

Na sposób, w jaki pracownicy dzielą czas między pracę a czas wolny, wpływa także starzenie się naszych społeczeństw, wzmagając potrzebę lepszej równowagi między pracą a życiem prywatnym i związany z tym sprzeciw wobec regularnej pracy w nadgodzinach.

### 3. REGULACJA CZASU PRACY

W każdym kraju obowiązkowe regulacje dotyczące czasu pracy są złożonym kompleksem przepisów ogólnych i sektorowych zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego i w układach zbiorowych. W obszarze tym obowiązuje wiele regulacji międzynarodowych, które w przeszłości wywarły zasadniczy wpływ na stopniowe ograniczanie wymiaru czasu pracy<sup>8</sup>. Standardy MOP, których jest w sumie 39, nadal odgrywają ogromną rolę na świecie, w szczególności w krajach, w których panują gorsze warunki pracy. Główne zasady, na których opiera się regulacja czasu pracy, zawarte są w art. 31 Karty praw podstawowych UE<sup>9</sup>.

W dyrektywie UE 2003/88/WE określono standardy dotyczące maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, okresów odpoczynku dobowego i tygodniowego, przerw w pracy, płatnego corocznego urlopu, a także pracy w porze nocnej oraz okresów rozliczeniowych do obliczania tygodniowego odpoczynku i maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy. Przepisy dyrektywy są dosyć szczegółowe, zgodnie z postawionym przed nią celem ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Dyrektywa zapewnia jednak także elastyczność w organizacji czasu pracy:

- 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).

Regulacja czasu pracy tradycyjnie była zorientowana na zdrowie i bezpieczeństwo pracowników, a jej reformy często uwzględniały wydłużenie czasu wolnego jako nieodzowną konsekwencję postępu technicznego. Zwykle przytaczanym uzasadnieniem regulacji czasu pracy jest potrzeba ograniczenia negatywnych skutków przepracowania, które mogłyby mieć miejsce w przypadku indywidualnego, niepodlegającego żadnym przepisom uzgadniania czasu pracy.

---

<sup>8</sup> W pierwszej konwencji MOP – Konwencji dotyczącej czasu pracy (przemysł) z 1919 r. – wprowadzono standard ośmiogodzinnego dnia pracy i 48-godzinnego tygodnia pracy.

<sup>9</sup> „Artykuł 31 Należyte i sprawiedliwe warunki pracy

1. Każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, jego bezpieczeństwo i godność.

2. Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu.”.

W ostatnich latach zmienił się jednak punkt ciężkości debaty na temat organizacji czasu pracy, która jest w coraz większym stopniu postrzegana jako kluczowy czynnik podnoszenia wydajności, zwiększania konkurencyjności, sprzyjania równowadze między pracą a życiem prywatnym oraz dopasowywania modeli pracy do coraz bardziej zróżnicowanych preferencji. Powstaje zatem pytanie, czy regulacja czasu pracy nadaża za tymi zmianami, czy może są potrzebne reformy dostosowujące obecne przepisy do potrzeb przedsiębiorstw, pracowników i konsumentów w XXI w.?

W 2004 r. Komisja przedstawiła wniosek<sup>10</sup> w sprawie zmiany dyrektywy 2003/88/WE, mający trzy precyzyjnie określone cele:

- ustanowienie jasnych zasad stosowania dyrektywy w odniesieniu do czasu dyżurów, w związku z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *SIMAP*, *Jaeger* i *Dellas*;
- dopuszczenie przedłużenia w ustawodawstwie krajowym okresu rozliczeniowego do uśredniania tygodniowego czasu pracy maksymalnie do dwunastu miesięcy;
- ponowne zbadanie indywidualnych wyłączeń od limitu 48 godzin dotyczącego uśredniania tygodniowego czasu pracy (takiego zbadania wprost wymaga art. 22 dyrektywy).

Podjęcie to w dużej mierze objęło problemy nierozwiązane w ramach obowiązującego ustawodawstwa i orzecznictwa. W trakcie debaty trwającej w latach 2004-2009 Parlament i Rada dodały także inne kwestie, takie jak godzenie pracy i życia rodzinnego oraz postępowanie w specyficznych przypadkach, takich jak „pracownicy samodzielni” i osoby mające więcej niż jedną pracę. Problemy te związane są z wyżej wspomnianymi przemianami strukturalnymi.

#### **4. CELE KOMPLEKSOWEGO PRZEGLĄDU**

Zasadnicze zmiany zachodzące w świecie pracy wymagają dostosowania ram regulacyjnych na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym. Kompleksowy przegląd dyrektywy powinien zostać przeprowadzony w oparciu o cele polityki, wokół których można zbudować szeroki konsensus zainteresowanych stron.

Głównym celem jakiegokolwiek regulacji czasu pracy musi pozostać ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, jako że podstawą prawną dyrektywy jest art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE dotyczący polepszania środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

Należy jednak wziąć pod uwagę także inne cele. Unijne rozwiązania dotyczące czasu pracy odgrywają bardzo istotną rolę w kontekście poprawy równowagi między pracą a życiem rodzinnym, zapewniając pracownikom czas potrzebny im na wypełnienie obowiązków rodzinnych, oraz umożliwiając im wpływanie na swój harmonogram pracy. Należy również uwzględnić inne akty prawne UE realizujące ten cel, takie jak dyrektywy dotyczące urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego i pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Regulacja czasu pracy może także mieć istotny wpływ na zdolność przedsiębiorstw do bardziej elastycznego reagowania na zmieniające się okoliczności zewnętrzne. Dzięki

---

<sup>10</sup> Pierwotny wniosek: COM(2004) 607; zmieniony wniosek: COM(2005) 246.

uelastycznieniu czasu funkcjonowania zakładów pracy i godzin otwarcia placówek usługowych przedsiębiorstwa mogą uzyskać przewagę kosztową nad konkurencją. Elastyczność czasu pracy jest ważna także dla poszczególnych pracowników, dając im możliwość lepszego dostosowania harmonogramu pracy do potrzeb, jakie mają na danym etapie swojego życia, a także do swoich indywidualnych preferencji.

Wreszcie, zgodnie z unijnym programem lepszego stanowienia prawa, istotną kwestią jest takie ukształtowanie regulacji czasu pracy na poziomie UE i na poziomie krajowym, by mogła ona osiągnąć swoje cele bez dodatkowych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, w szczególności dla MŚP.

## **5. GŁÓWNE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM DYREKTYWY**

Kompleksowy przegląd dyrektywy powinien rozpocząć się od analizy wpływu zmian zachodzących w modelach pracy na stosowanie obecnej dyrektywy, oraz ustalenia, które z jej przepisów należy dostosować, uprościć lub doprecyzować. Trudności ze stosowaniem dyrektywy mogą w znacznym zakresie odzwierciedlać potrzebę bardziej zasadniczego dostosowania obecnie obowiązujących zasad.

### **(a) Wymiar czasu pracy**

Przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy w UE kształtuje się poniżej 48-godzinnego limitu i wciąż spada. Jest jednak oczywiste, że niektóre grupy pracowników nadal pracują w dłuższym przeciętnym wymiarze czasu pracy, wahającym się w szerokim przedziale od 49 do ponad 80 godzin tygodniowo.

W ramach nowych modeli pracy pracownicy mogą być bardziej samodzielni i bardziej mobilni, w związku z czym powstają wątpliwości co do stosowania lub adekwatności limitów wymiaru czasu pracy. Ponadto w niektórych sektorach lub zawodach praca w dłuższych godzinach może być uznawana za konieczną (w krótszej perspektywie lub nawet długookresowo), by zapewnić konkurencyjność, sprostać sezonowym fluktuacjom lub deficytowi wykwalifikowanej siły roboczej bądź zagwarantować niezbędne całodobowe usługi publiczne.

48-godzinny limit został już podniesiony w niektórych przypadkach, w ramach wariantów dopuszczonych w dyrektywie: mianowicie, odstępstwa dla tzw. pracowników samodzielnych oraz indywidualnego wyłączenia. W ostatnich latach wyłączenie to było coraz częściej wykorzystywane w całej UE. Obecnie pięć państw członkowskich korzysta z wyłączenia we wszystkich sektorach gospodarki, a kolejne dziesięć państw stosuje je w niektórych sektorach, przeważnie w takich, w których powszechnie występują dyżury.

Szczególny przypadek stanowi sytuacja pracowników z więcej niż jedną umową o pracę, którzy mogą pracować więcej niż 48 godzin u tego samego lub różnych pracodawców<sup>11</sup>.

Zdaniem części zainteresowanych stron nie powinno się zabraniać pracownikom przekraczania limitu 48 godzin przeciętnego wymiaru pracy, jeżeli chcą oni uzyskać

---

<sup>11</sup> 0,6 % pracowników UE pracuje więcej niż przeciętnie 48 godzin w tygodniu, pracując w kilku miejscach jednocześnie (4 EWCS, 2005).



dotatkowy dochód lub szybciej rozwijać swoją karierę. Z drugiej strony padał argument, iż dla ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników niezbędne jest prawne ograniczenie w tym zakresie, gdyż poszczególni pracownicy nie zawsze mogą swobodnie decydować o limicie swojego czasu pracy, będąc na gorszej pozycji negocjacyjnej w stosunku do swojego pracodawcy. Ponadto długi czas pracy może mieć niekorzystny wpływ na wydajność, kreatywność i tworzenie miejsc pracy, jak i na pogodzenie pracy z życiem rodzinnym.

### **(b) Dyżury**

W niektórych sektorach lub zawodach czas pracy obejmuje okresy dyżurów, w czasie których pracownik jest zobowiązany do pozostania w miejscu pracy i gotowości do pracy w razie wezwania, lecz nie musi być stale skoncentrowany i może spać lub odpoczywać, o ile nie zostanie wezwany.

Dyżury są szczególnie powszechne w całodobowych placówkach służby zdrowia, placówkach opiekuńczych i w służbach ratowniczych, takich jak policja i straż pożarna. Zakres faktycznej aktywności w czasie dyżuru znacznie różni się w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich. W niektórych sytuacjach pracownicy mogą być zmuszeni do wysokiej aktywności w długich okresach przy niewielkiej możliwości odpoczynku lub bez takiej możliwości. W innych przypadkach pracownicy mogą być w praktyce bardzo rzadko wzywani do wykonywania pracy, lecz wciąż ograniczeni są wymogiem obecności w miejscu pracy.

Ten szczególny rodzaj elastyczności czasu pracy, konieczny dla funkcjonowania stałych usług, wiąże się z delikatną kwestią obliczania na gruncie dyrektywy wymiaru czasu pracy i okresów odpoczynku w przypadku dyżuru. Spędzanie wielu godzin w miejscu pracy może mieć szkodliwy wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo pracowników, jak i na możliwość pogodzenia pracy z życiem rodzinnym. W związku z tym często twierdzi się, że cały czas dyżuru w miejscu pracy powinien być uznawany za czas pracy, i że w żadnym wypadku nie należy żadnej części dyżuru zaliczać do minimalnych okresów wypoczynku. W sprawach SIMAP, Jaeger i Dellas Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że dyrektywę należy interpretować w taki sposób, iż zgodnie z nią każda godzina dyżuru musi być zaliczana jako godzina czasu pracy.

Z drugiej strony podkreślano, że zaliczanie dyżurów w 100 % do czasu pracy, przy jednoczesnym obowiązywaniu 48-godzinnego limitu, może mieć bardzo niekorzystne konsekwencje dla funkcjonowania i finansowania usług, które wymagają specjalnej elastyczności, by móc działać całodobowo. Twierdzi się na przykład, że w niektórych państwach członkowskich drastycznie wzrosłyby koszty opieki zdrowotnej, stojącej już przed takim wyzwaniem, jak rosnące koszty produktów medycznych i skutki starzenia się społeczeństwa. Deficyt pracowników medycznych w niektórych specjalnościach już w tej chwili przysparza części państw członkowskich ogromnych trudności w naborze lub utrzymaniu odpowiednio wykwalifikowanego personelu.

Rozpatrzono alternatywne warianty mogące zapobiec takim konsekwencjom. Niektóre z tych wariantów wymagałyby zmian prawodawstwa. Na przykład nieaktywne okresy dyżurowania w miejscu pracy mogłyby być pomijane przy obliczaniu wymiaru czasu pracy. Można by także zaliczać takie nieaktywne okresy do wymiaru czasu pracy według przelicznika niższego niż 100 %, proporcjonalnego do zakresu wymaganej koncentracji (tzw. system równoważności).

### **(c) Elastyczność w zakresie uśredniania tygodniowego wymiaru czasu pracy**

Elastyczność w rozkładzie godzin przepracowanych w danym okresie jest istotnym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność, zwłaszcza w sektorach, których działalność podlega cyklicznym fluktuacjom.

Dyrektywa dopuszcza już pewną elastyczność – przy obliczaniu 48-godzinnego limitu wymiaru czasu pracy tygodniowa liczba godzin pracy jest uśredniana w okresie rozliczeniowym. Okres rozliczeniowy nie powinien zwykle przekraczać 4 miesięcy, jednak odstępstwa dopuszczają wydłużenie go do 6 miesięcy w niektórych sektorach, lub (tylko w drodze układu zbiorowego) do 12 miesięcy w każdym sektorze.

Przedsiębiorstwa działające w sektorach lub w krajach, w których nie ma tradycji rokowań zbiorowych, lub bardziej ogólnie MŚP, zgłaszały jednak zastrzeżenia do ograniczeń dotyczących przedłużania 4-miesięcznego podstawowego okresu rozliczeniowego. Firmy te uważają, że ograniczenia te stawiają je w niekorzystnej sytuacji, oraz że potrzeba elastyczności czasu pracy nie jest skorelowana z modelem stosunków pracy, ani z rozmiarem przedsiębiorstwa.

Można by uelastyczyć te przepisy, dopuszczając ustanowienie w prawie krajowym okresu rozliczeniowego wynoszącego do 12 miesięcy. Z pewnością pomogłoby to przedsiębiorstwom w dostosowaniu godzin otwarcia lub funkcjonowania zakładów do fluktuacji ich działalności związanych z cyklami sezonowymi i cyklami gospodarczymi.

Z drugiej strony, przedłużone okresy rozliczeniowe mogą być postrzegane jako sprzyjające wielogodzinnej pracy w dłuższych okresach, prowadząc w konsekwencji do niepożądanych skutków dla zdrowia i bezpieczeństwa i w kontekście godzenia pracy z życiem zawodowym. Dla uniknięcia takiego rezultatu może być konieczne wprowadzenie pewnych warunków ochronnych.

### **(d) Elastyczność w zakresie momentu odbywania minimalnego odpoczynku dobowego i tygodniowego**

Inną istotną kwestią jest umożliwienie przedsiębiorstwom elastyczności co do określania, w jakim momencie powinny odbywać się minimalne okresy odpoczynku dobowego i tygodniowego, wymagane zgodnie z dyrektywą.

Dyrektywa dopuszcza obecnie opóźnienie części lub całego minimalnego okresu odpoczynku, pod warunkiem późniejszego pełnego wyrównania niewykorzystanych godzin minimalnego odpoczynku. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości taki odpoczynek wyrównawczy powinien odbyć się jak najszybciej; w każdym razie niewykorzystany odpoczynek dobowy powinien odbyć się natychmiast po zakończeniu przedłużonej zmiany.

Według niektórych zainteresowanych stron minimalny odpoczynek, zarówno dobowy, jak i tygodniowy, powinien zawsze odbywać się niezwłocznie, lub, w ostateczności, z najmniejszym możliwym opóźnieniem i natychmiastowym pełnym wyrównaniem. Strony te zwracają uwagę na potencjalne zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa, jakie przemęczeni pracownicy stwarzają dla samych siebie i dla innych osób, oraz na zmniejszenie zdolności do funkcjonowania i wydajności, jakie może wynikać z braku odpoczynku.

Z drugiej strony, większa elastyczność w wyznaczaniu momentu odbycia odpoczynku wyrównawczego oraz w jego organizacji może pomóc przedsiębiorstwom w organizacji pracy, w szczególności w przypadku całodobowych usług w odległych rejonach lub w sytuacji niedoboru wykwalifikowanych pracowników. W niektórych przypadkach taka elastyczność może także pomóc pracownikom w pogodzeniu pracy i życia rodzinnego lub dostosowaniu czasu pracy do ich indywidualnych preferencji.

## 6. NASTĘPNE DZIAŁANIA

Niniejszy komunikat stanowi pierwszy etap konsultacji przeprowadzanej na podstawie art. 154 ust. 2 TFUE. Na tym etapie Komisja pragnie dowiedzieć się, czy zdaniem partnerów społecznych potrzebne są działania dotyczące dyrektywy w sprawie czasu pracy na poziomie Unii Europejskiej, a także poznać stanowisko tych partnerów w kwestii zakresu takiej inicjatywy.

Komisja przeanalizuje opinie wyrażone na tym etapie konsultacji, a następnie zdecyduje, czy wskazane jest podjęcie działań przez UE. Jeżeli Komisja postanowi o potrzebie takiego działania, rozpocznie drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi na poziomie UE. Zgodnie z art. 154 ust. 3 TFUE na tym etapie będzie dyskutowana treść wniosku dotyczącego działania UE.

Równoległe do tych konsultacji Komisja przeprowadzi obszerną ocenę skutków, włącznie z analizą prawnych aspektów stosowania dyrektywy w państwach członkowskich oraz kwestii społecznych i gospodarczych związanych z kompleksowym przeglądem dyrektywy. Ocena skutków nie przesądzi oczywiście o wyniku konsultacji. Komisja zamierza opublikować swoją ocenę skutków w takim momencie, by mogła ona być wykorzystana w debacie instytucjonalnej nad wnioskiem ustawodawczym.

Komisja chciałaby zasięgnąć opinii partnerów społecznych w następujących sprawach:

- (a) W jaki sposób moglibyśmy wypracować wyważone i innowacyjne propozycje dotyczące organizacji czasu pracy, przelamując impas bezowocnych debat, jakie odbyły się w ramach ostatniej procedury pojednawczej? Jaka jest Państwa długookresowa wizja nowoczesnej organizacji czasu pracy?
- (b) Jaki jest Państwa zdaniem wpływ zmian w modelach pracy i praktykach na rynku pracy na stosowanie dyrektywy? Czy któreś przepisy dyrektywy straciły aktualność lub ich stosowanie nastęrcza szczególnych trudności?
- (c) Jakie są Państwa dotychczasowe doświadczenia odnośnie do ogólnego funkcjonowania dyrektywy w sprawie czasu pracy? Jakie są Państwa doświadczenia dotyczące głównych problemów wskazanych w sekcji 5 niniejszego komunikatu?
- (d) Czy zgadzają się Państwo z przedstawioną w niniejszym komunikacie analizą organizacji i regulacji czasu pracy w UE? Czy Państwa zdaniem należałoby dodać jeszcze jakieś kwestie?

- (e) Czy według Państwa Komisja powinna podjąć inicjatywę zmiany dyrektywy? Jeżeli tak, czy zgadzają się Państwo z celami przeglądu określonymi w niniejszym komunikacie? Jaki powinien być jego zakres?
- (f) Czy Państwa zdaniem, poza środkami ustawodawczymi, należałoby rozważyć także inne działania na poziomie Unii Europejskiej? Jeżeli tak, to jaką formę powinny przybrać takie działania i czego miałyby dotyczyć?
- (g) Czy biorą Państwo pod uwagę prowadzenie dialogu na podstawie art. 155 TFUE w którejkolwiek ze spraw wskazanych w ramach tych konsultacji? Jeżeli tak, to w jakich sprawach?