



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.3.2023 r.
COM(2023) 72 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

**Sprawozdanie z wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy 2003/88/WE
Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu
pracy**

{SWD(2023) 40 final}

I. Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu wykonania przez państwa członkowskie dyrektywy 2003/88/WE (zwanej dalej „dyrektywą” lub „dyrektywą w sprawie czasu pracy”), zgodnie z jej art. 24. Stanowi ono aktualizację poprzedniego sprawozdania opublikowanego w 2017 r.¹ Sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji, w którym Komisja szczegółowo opisuje wyniki swojego badania².

W aktualnym sprawozdaniu nie uwzględniono wyczerpująco wszystkich krajowych środków wykonawczych i nie przesądza ono stanowiska, jakie Komisja może zająć w przyszłych postępowaniach sądowych.

Komisja zaktualizowała również komunikat wyjaśniający³ podsumowujący mające zastosowanie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał” lub „TSUE”). Celem tego komunikatu jest zapewnienie państwom członkowskim i innym zainteresowanym stronom jasności i pewności prawa przy stosowaniu dyrektywy w sprawie czasu pracy.

II. Cel dyrektywy i określone w niej wymogi

Mając na celu ochronę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, w dyrektywie ustanowiono wspólne minimalne wymogi obejmujące:

- limity wymiaru czasu pracy (nie więcej niż średnio 48 godzin tygodniowo, wliczając nadgodziny);
- minimalne dobowe i tygodniowe przerwy na odpoczynek (co najmniej 11 nieprzerwanych godzin dobowego odpoczynku oraz 35 nieprzerwanych godzin tygodniowego odpoczynku);
- coroczny płatny urlop (co najmniej 4 tygodnie rocznie);
- dodatkowa ochrona dla pracowników wykonujących pracę w porze nocnej.

Dyrektywa zapewnia także elastyczność w organizacji czasu pracy. Minimalny okres odpoczynku może zostać przesunięty, w całości lub częściowo, w przypadku niektórych rodzajów działalności. Poszczególni pracownicy mogą wyrazić zgodę na pracę przekraczającą limit 48 godzin („klauzula opt-out”). Układy zbiorowe mogą umożliwiać dodatkową elastyczność, na przykład dopuszczając, aby tygodniowy wymiar czasu pracy był uśredniany w okresach do 12 miesięcy.

III. Analiza stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie

¹ COM(2017) 254 final

² SWD(2023) 40 final.

³ C(2023) 969.

Informacje przedstawione poniżej oraz w dokumencie roboczym służb Komisji opierają się na sprawozdaniach krajowych (w tym opiniach krajowych i europejskich partnerów społecznych), wcześniejszych sprawozdaniach Komisji oraz informacjach zebranych w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i pochodzących od niezależnych ekspertów. Zebrano je w latach 2021 i 2022.

A. Wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy

Na podstawie dostępnych informacji można stwierdzić, że dyrektywa została w większości transponowana zarówno w sektorze publicznym, jak i sektorze prywatnym.

W niektórych państwach członkowskich określone kategorie pracowników są wyłączone z zakresu przepisów ogólnych przyjętych w celu transpozycji dyrektywy, jednak zasadniczo podlegają one przepisom szczegółowym dotyczącym warunków pracy. W sektorze publicznym najczęściej dotyczy to sił zbrojnych, policji i innych sił bezpieczeństwa, a także służb ochrony ludności, takich jak pracownicy więziennictwa i państwowej straży pożarnej⁴.

Jeśli chodzi o sektor prywatny, kilka państw członkowskich wyłącza pracowników domowych⁵.

Takie wyłączenia na ogół nie są zgodne z wymogami dyrektywy w sprawie czasu pracy, jeżeli układy zbiorowe pracy nie zapewniają transpozycji przepisów dyrektywy.

W 2021 r. Trybunał potwierdził, że chociaż dyrektywa ma zastosowanie do sił zbrojnych⁶, to pewne działania mogą być wyłączone z jej zakresu, jeżeli jej stosowanie byłoby szkodliwe dla prawidłowego wykonywania operacji wojskowych, zwłaszcza ze względu na szczególne zobowiązania międzynarodowe niektórych państw członkowskich, konflikty lub zagrożenia, z którymi się zmagają, czy też z uwagi na kontekst geopolityczny, w którym państwa te funkcjonują. Około połowa państw członkowskich jednoznacznie stosuje dyrektywę w odniesieniu do swoich sił zbrojnych⁷. Szereg państw członkowskich nie robi tego jednoznacznie, niemniej stosuje jej przepisy do sił zbrojnych w pewnym zakresie⁸. Kilka państw członkowskich nie stosuje dyrektywy do personelu wojskowego⁹, co nie stoi na przeszkodzie istnieniu krajowych przepisów dotyczących warunków pracy oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa personelu sił zbrojnych.

⁴ Irlandia (policja, siły zbrojne, służby ochrony ludności, straż pożarna, pracownicy więziennictwa i pracownicy ratownictwa morskiego), Cypr (siły zbrojne) oraz Włochy (policja, siły zbrojne, służby sądownictwa, więziennictwa, bezpieczeństwa publicznego i ochrony ludności).

⁵ Belgia, Grecja, Luksemburg, Szwecja.

⁶ Wyrok w sprawie C-742/19, Ministrstvo za obrambo.

⁷ Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Grecja, Litwa, Węgry, Niderlandy, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja.

⁸ Czechy, Estonia, Hiszpania, Włochy, Luksemburg, Austria, Polska.

⁹ Irlandia, Francja, Cypr, Łotwa, Portugalia.

B. Pracownicy z więcej niż jedną umową o pracę

W dyrektywie nie określono jednoznacznie, czy zawarte w niej przepisy ujmują limity w ujęciu bezwzględnym w przypadku równoczesnych umów z jednym lub większą liczbą pracodawców, czy mają one zastosowanie do każdego stosunku pracy oddzielnie. Trybunał ostatnio wyjaśnił, że jeśli pracownicy zawarli kilka umów o pracę z tym samym pracodawcą, okres minimalnego dobowego odpoczynku ma zastosowanie do tych umów rozpatrywanych łącznie, a nie do każdej z nich rozpatrywanej odrębnie¹⁰. Jak wskazano w poprzednich sprawozdaniach z wykonania dyrektywy, Komisja uważa, że w świetle celu dyrektywy zakładającego poprawę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników limity w zakresie średniego tygodniowego wymiaru czasu pracy, jak również dobowego i tygodniowego odpoczynku powinny w miarę możliwości obowiązywać w przeliczeniu na pracownika.

Praktyka państw członkowskich znacznie różni się w tej kwestii.

Bułgaria, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Luksemburg, Niderlandy, Austria i Słowenia stosują przepisy dyrektywy w przeliczeniu na pracownika (głównie na podstawie specjalnych przepisów prawnych o takiej treści).

Z kolei Czechy, Hiszpania, Łotwa, Węgry, Polska, Portugalia i Słowacja stosują przepisy dyrektywy w przeliczeniu na umowę.

W Belgii, Danii, na Litwie i Malcie, w Rumunii, Finlandii i Szwecji dyrektywa ma zastosowanie w przeliczeniu na pracownika w przypadku, gdy istnieje więcej niż jedna umowa z tym samym pracodawcą, ale w przeliczeniu na umowę w przypadkach, w których pracownik ma więcej niż jedną umowę z różnymi pracodawcami.

C. Definicja „czasu pracy” i jego ewidencjonowanie

Ogólnie rzecz ujmując, formalna definicja „czasu pracy” określona w art. 2 dyrektywy (tj. okres, podczas którego pracownik „pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy oraz wykonuje swoje działania lub spełnia obowiązki”) jako taka nie stwarza problemów związanych ze stosowaniem.

„Dyżur” i „pozostawanie w gotowości do pracy” to okresy, w których pracownicy muszą pozostawać dyspozycyjni, aby w razie potrzeby wznowić pracę. „Czas dyżuru” oznacza okres, w którym pracownik musi pozostać w miejscu pracy lub w innym miejscu określonym przez pracodawcę, gotowy do pełnienia w razie potrzeby swoich obowiązków. W trakcie „pozostawania w gotowości do pracy” pracownik musi być dostępny przez cały czas, ale nie musi przebywać w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Trybunał uznał, że czas spędzony na „dyżurze” należy liczyć w całości jako czas pracy w rozumieniu dyrektywy. W trakcie „pozostawania w gotowości do pracy” za czas pracy uznaje się zawsze czas związany z rzeczywistym świadczeniem pracy. Pozostały czas

¹⁰ Wyrok w sprawie C-585/19, Academia de Studii Economice din București.

pozostawania w gotowości do pracy kwalifikuje się jako odpoczynek, z wyjątkiem sytuacji, gdy ograniczenia nałożone przez pracodawcę mają bardzo istotny wpływ na możliwość swobodnego zarządzania przez pracownika czasem oraz możliwość zajmowania w tym czasie swoimi sprawami – w wymiarze zarówno osobistym, jak i społecznym. W takich przypadkach cały czas pozostawania w gotowości do pracy liczy się jako czas pracy¹¹.

W większości państw członkowskich¹² obowiązują przepisy prawne regulujące „dyżury”, a kilka państw członkowskich wyraźnie uwzględnia w swoim prawodawstwie okresy „pozostawania w gotowości do pracy”¹³. Przepisy, o których mowa w pierwszym przypadku, są zasadniczo zgodne z wykładnią Trybunału, natomiast w przepisach, o których mowa w drugim przypadku, nie uwzględnia się najnowszego orzecznictwa ograniczającego sytuacje, w których czas pozostawania w gotowości do pracy kwalifikuje się jako odpoczynek. Niektóre sądy krajowe zaczęły jednak stosować to orzecznictwo¹⁴.

Zgodność państw członkowskich z wymogiem traktowania czasu dyżuru jako czasu pracy ulega poprawie, jednak nadal występują pewne problemy.

W Danii partnerzy społeczni mogą wyrazić zgodę na to, aby okres odpoczynku następował w czasie dyżuru w miejscu pracy, a z możliwości tej skorzystali niektórzy partnerzy społeczni w sektorze opieki zdrowotnej. W Polsce i Słowenii tylko czynny dyżur w miejscu pracy liczy się jako czas pracy, a na Słowacji dyżur w miejscu pracy nie liczy się w pełni jako czas pracy w przypadku niektórych grup.

W 2019 r. Trybunał orzekł, że państwa członkowskie muszą zobowiązać pracodawców do wdrożenia obiektywnego, niezawodnego i dostępnego systemu umożliwiającego pomiar dobowego czasu pracy świadczonej przez każdego pracownika¹⁵. W większości państw członkowskich pracodawcy są zobowiązani do monitorowania i prowadzenia ewidencji czasu pracy, jednak w pięciu państwach brak takiego obowiązku lub nie określa się go w sposób jasny: w Belgii, Danii, na Cyprze, na Malcie i w Szwecji.

D. Przerwy i okresy wypoczynku

Art. 4 zawiera wymóg przerwy na odpoczynek, w przypadku gdy dzień roboczy jest dłuższy niż 6 godzin, przy czym nie podaje się jej długości ani nie opisuje jej w sposób bardziej szczegółowy. Szczegóły te „ustala się w układach zbiorowych pracy lub porozumieniach zawartych między partnerami społecznymi, lub, wobec braku takich porozumień, w przepisach krajowych”.

Na ogół powyższy przepis został transponowany w zadowalający sposób. Większość państw członkowskich określiła minimalne przepisy dotyczące długości i terminu przerwy na

¹¹ Wyrok w sprawie C-580/19, Stadt Offenbach am Main, pkt 39, oraz wyrok w sprawie C-344/19, Radiotelevizija Slovenija, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹² Bułgaria, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Słowenia, Słowacja, Szwecja.

¹³ Bułgaria, Hiszpania, Francja, Włochy, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Finlandia, Szwecja.

¹⁴ W Belgii, Czechach, Danii, Hiszpanii.

¹⁵ Wyrok w sprawie C-55/18, CCOO, pkt 60.

odpoczynek w ciągu dnia pracy. Natomiast niektóre państwa członkowskie nie określają w prawie minimalnego okresu ani terminu przerwy na odpoczynek¹⁶ i nie jest jasne, czy we wszystkich przypadkach układy zbiorowe pracy regulują te aspekty.

Jeżeli chodzi o odpoczynek (art. 3 i 5 dyrektywy), główny wymóg ujęty w dyrektywie stanowi, że pracownik musi mieć minimalny dobowy odpoczynek w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin w okresie 24-godzinnym i minimalny nieprzerwany okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin w okresie siedmiodniowym, jak również odpoczynek dobowy w wymiarze 11 godzin. W dyrektywie przewiduje się możliwość skrócenia tygodniowego odpoczynku do 24 godzin z obiektywnych powodów.

Państwa członkowskie dokonały odpowiedniej transpozycji powyższych wymagań podstawowych do prawa krajowego w odniesieniu do większości sektorów. Kilka państw członkowskich dokonało nieprawidłowej pod pewnymi względami transpozycji wymogu dotyczącego tygodniowego odpoczynku, na przykład ponieważ wymóg nie jest transponowany w odniesieniu do określonego sektora¹⁷ lub przewiduje zastosowanie 24-godzinnego okresu odpoczynku bez wystąpienia konkretnych obiektywnych powodów¹⁸.

E. Limity wymiaru czasu pracy

Zgodnie z art. 6 dyrektywy w sprawie czasu pracy przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy (wliczając nadgodziny) nie może przekroczyć 48 godzin tygodniowo. Na ogół limit ten został w zadowalający sposób transponowany, a wiele państw członkowskich w rzeczywistości ustanawia normy przewidujące większą ochronę.

W niewielu przypadkach limit określony w dyrektywie został przekroczony, w szczególności:

- Limit nie został jeszcze wystarczająco przetransponowany przez Irlandię w odniesieniu do pracowników opieki społecznej, jednak nadal trwają prace służące zaradzeniu tej sytuacji.
- W bułgarskim kodeksie pracy nadal przewiduje się tygodniowy wymiar czasu pracy wynoszący do 56 godzin, przy czym ustanowiono system uśredniania tygodniowego wymiaru czasu pracy i nie ograniczono stosowania obowiązkowych nadgodzin w przypadku krajowych sił obrony, sytuacji nadzwyczajnych, nagłej potrzeby przywrócenia usług użyteczności publicznej lub transportu oraz świadczenia pomocy medycznej¹⁹.

Zaobserwowano również, że czteromiesięczny limit obliczanego maksymalnego wymiaru czasu pracy został przekroczony w Bułgarii²⁰, Niemczech²¹ i Słowenii²², gdzie jest ustalony

¹⁶ Dania, Luksemburg, Rumunia, Szwecja.

¹⁷ Hiszpania (urzędnicy służby cywilnej), Polska (pracownicy Agencji Wywiadu).

¹⁸ Niderlandy (policja ochotnicza i górnicy), Słowenia (sektor opieki zdrowotnej).

¹⁹ Art. 142 i 146.3 kodeksu pracy.

²⁰ Art. 142 kodeksu pracy, art. 49 ustawy o urzędnikach służby cywilnej.

²¹ Art. 3, art. 7 ust. 8 i art. 14 ustawy o czasie pracy.

²² Art. 144.3 ZDR-1.

na 6 miesięcy, oraz w Hiszpanii, gdzie jest ustalony na 12 miesięcy²³. Nie ogranicza się to do działalności, o której mowa w art. 17 ust. 3 dyrektywy. W Belgii w ramach systemu obliczania wymiaru czasu pracy „plus minus conto” dopuszczalny jest okres rozliczeniowy przekraczający jeden rok²⁴.

F. Urlop coroczny

Podstawowe prawo do corocznego płatnego urlopu (art. 7 dyrektywy) zostało na ogół przetransponowane w sposób zadowalający.

Wszystkie państwa członkowskie jednoznacznie zapewniają prawo do co najmniej czterotygodniowego corocznego płatnego urlopu, przewidując, że podczas urlopu pracownik otrzyma swoją „przeciętną płacę”, „zwykłą stawkę tygodniową”, „przeciętne miesięczne wynagrodzenie” lub podobną zapłatę. Wszystkie państwa członkowskie przewidują prawo do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w przypadku zakończenia stosunku pracy, zamiast wykorzystania urlopu corocznego.

Dostrzeżono jednak dwa główne problemy. Po pierwsze nakładane przez niektóre państwa członkowskie warunki uzyskania lub wzięcia corocznego płatnego urlopu w pierwszym roku zatrudnienia wykraczają poza wymogi przewidziane w dyrektywie i ujęte w wykładni Trybunału Sprawiedliwości. Na przykład określają zbyt długie (trwające 6–8 miesięcy) okresy kwalifikacyjne przed wzięciem urlopu²⁵.

Kilka państw członkowskich stosuje systemy, w których prawo do corocznego płatnego urlopu nabywa się w oparciu o zarobki pracownika w roku kwalifikacyjnym poprzedzającym rok, w którym można wziąć coroczny płatny urlop („rok urlopowy”)²⁶. Pracownik ma prawo do wolnego w tym pierwszym roku, jednak bez wynagrodzenia.

Drugim problemem jest wygasanie prawa do corocznego płatnego urlopu, którego pracownik nie był w stanie wykorzystać. TSUE stwierdził, że pracownik, który nie jest w stanie pracować z powodu choroby nadal nabywa uprawnienia do corocznego płatnego urlopu w okresie zwolnienia lekarskiego. Państwa członkowskie mogą ograniczyć możliwość przeniesienia corocznego urlopu, z którego nie można skorzystać z powodu uzasadnionej niezdolności. Trybunał orzekł jednak również, że „każdy okres dozwolonego przeniesienia musi znacznie wykraczać poza czas trwania okresu rozliczeniowego, w odniesieniu do którego został przyznany”²⁷. W wielu państwach członkowskich istnieją przepisy uprawniające pracownika do przeniesienia lub odłożenia w czasie nabytych okresów urlopu corocznego, gdy skorzystanie z takiego urlopu zbiega się z okresem zwolnienia lekarskiego.

²³ Art. 34.2 kodeksu pracy.

²⁴ Art. 204–213 ustawy z dnia 27 grudnia 2006 r.

²⁵ Bułgaria, Estonia, Litwa, Polska, Portugalia.

²⁶ Finlandia i Szwecja.

²⁷ Wyrok w sprawie C-214/10, KHS, pkt 38–40.

W kilku państwach okres poprzedzający utratę przez pracownika prawa do płatnego urlopu wydaje się jednak zbyt krótki, gdyż nie przekracza jednorocznego okresu rozliczeniowego²⁸.

G. Praca w porze nocnej

Dyrektywa zawiera przepisy przewidujące większą ochronę dla pracowników wykonujących pracę w porze nocnej – nie mogą oni pracować więcej niż średnio osiem godzin na dobę, a limit ośmiu godzin jest bezwzględny (nie można go uśrednić), gdy praca w porze nocnej jest szczególnie niebezpieczna lub stresująca.

Państwa członkowskie na ogół ograniczają średni wymiar czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej do ośmiu godzin. W szeregu państw członkowskich ustalono jednak czteromiesięczny okres rozliczeniowy dotyczący obliczenia tej średniej²⁹. Trwa on tyle samo co standardowy okres rozliczeniowy dotyczący obliczania ogólnego maksymalnego wymiaru czasu pracy i zdaniem Komisji jest on zbyt długi, aby osiągnięty został ochronny cel przepisów dotyczących pracy w porze nocnej.

W odniesieniu do pracy w porze nocnej związanej ze szczególnymi zagrożeniami lub dużym obciążeniem dwa państwa członkowskie nie dokonały transpozycji powyższego przepisu dyrektywy³⁰. Jedno państwo członkowskie dopuszcza pewne wyjątki, które nie są przewidziane w dyrektywie³¹.

H. Odstępstwa (art. 17, 18 i 22 dyrektywy)

1. Pracownicy autonomiczni

Państwa członkowskie mogą, na podstawie art. 17 ust. 1, stosować odstępstwa od przepisów dotyczących dobowych i tygodniowych odpoczynków, przerw, maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, długości pracy w porze nocnej i okresów rozliczeniowych, „jeżeli, uwzględniając szczególną charakterystykę danych działań, wymiar czasu pracy nie jest mierzony i/lub nieokreślony z góry lub może być określony przez samych pracowników”.

W niektórych przypadkach państwa członkowskie nie uwzględniają wszystkich tych kryteriów w swoich definicjach krajowych. Przykładowo niektóre państwa członkowskie przewidują zwolnienia dla pracowników, którzy zarabiają trzykrotność minimalnego wynagrodzenia³² albo pełnią stanowiska o dużym znaczeniu lub zaufaniu i otrzymują siedmiokrotność obowiązkowego minimalnego wynagrodzenia³³.

2. Odstępstwa wymagające, aby pracownik uzyskiwał równoważne okresy odpoczynku

²⁸ Czechy, Estonia, Grecja, Węgry, Portugalia, Słowenia, Finlandia.

²⁹ Dania, Chorwacja, Węgry, Malta, Niderlandy, Polska, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja.

³⁰ Niemcy i Niderlandy.

³¹ Czechy.

³² Niderlandy.

³³ Węgry.

Dyrektywa dopuszcza odstępstwa od przepisów dotyczących przerw, dobowych i tygodniowych okresów odpoczynku, pracy w porze nocnej i okresów rozliczeniowych w celu uśrednienia wymiaru czasu pracy:

- w różnych działaniach lub sytuacjach, na przykład w działaniach wymagających ciągłości, określonych zajęciach sezonowych lub w pewnych sytuacjach, w których miejsce pracy i miejsce zamieszkania pracownika są od siebie oddalone (na podstawie układu zbiorowego, porozumienia partnerów społecznych lub krajowych ustaw bądź przepisów); oraz
- w każdym rodzaju działalności lub sytuacji określonej w układzie zbiorowym pracy lub porozumieniu partnerów społecznych na poziomie krajowym lub regionalnym (lub w przypadku gdy podmioty te tak zdecydują, przez partnerów społecznych na niższym poziomie lub przez partnerów społecznych na odpowiednim poziomie zbiorowym).

Przepisy nie umożliwiają jednak na ogół całkowitego odejścia od minimalnych okresów odpoczynku. Jest to dopuszczone jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy zapewnienie równoważnego okresu odpoczynku wyrównawczego jest obiektywnie niemożliwe, a pracownicy otrzymali odpowiednią ochronę. Ponadto zgodnie z wyrokiem w sprawie Jaeger³⁴ odpoczynek wyrównawczy powinien być zapewniony w okresie bezpośrednio następującym po okresie, w którym przysługujący odpoczynek nie został wykorzystany.

Państwa członkowskie na ogół przetransponowały powyższe odstępstwa i z nich korzystają.

Jeżeli chodzi o przedmiotowe sektory i działania, państwa członkowskie na ogół podejmują działania wymienione w dyrektywie.

Niektóre przepisy krajowe wykraczają jednak poza odstępstwa dozwolone na mocy dyrektywy, w szczególności:

- przez nienależenie wymogu zapewnienia równoważnego odpoczynku wyrównawczego zainteresowanemu pracownikowi, na przykład przez umożliwienie wypłaty ekwiwalentu finansowego z tytułu niewykorzystanego odpoczynku³⁵, przez nienależenie takiego wymogu w odniesieniu do niektórych sektorów lub pracy w systemie zmianowym³⁶, przez poleganie na innych środkach ochronnych lub przez niezapewnienie odpoczynku wyrównawczego, co jest równoznaczne ze skróceniem okresu odpoczynku³⁷;
- przez określenie terminu na przyznanie odpoczynku wyrównawczego, który jest zbyt długi, począwszy od 14 dni do sześciu miesięcy w przypadku niewykorzystania

³⁴ C-151/02, *Jaeger*.

³⁵ Francja, Finlandia.

³⁶ Francja, Węgry, Niderlandy, Rumunia.

³⁷ Niemcy.

odpoczynku dobowego w niektórych działaniach lub sektorach³⁸ oraz od sześciu tygodni do sześciu miesięcy od niewykorzystania odpoczynku tygodniowego³⁹.

3. Klauzula opt-out

Państwa członkowskie mają prawo niestosowania maksymalnego limitu tygodniowego wymiaru czasu pracy, o ile przestrzegane są ogólne zasady ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz wprowadzono pewne środki ochronne (art. 22). Pracownik nie może być zobowiązany do pracy w wymiarze przekraczającym średnio 48 godzin tygodniowo, chyba że najpierw udzielił wyraźnej, dobrowolnej i świadomej zgody. Pracownik nie może doznać krzywdy ze strony swojego pracodawcy, jeśli nie wyrazi takiej zgody. Pracodawca musi prowadzić aktualną dokumentację wszystkich pracowników, którzy wykonują taką pracę, i udostępniać tę dokumentację właściwym organom, które mogą zabronić przekraczania maksymalnych tygodniowych godzin pracy lub ograniczyć taką możliwość.

Obecnie 15 państw członkowskich przewiduje możliwość skorzystania z możliwości wyłączenia. Spośród nich cztery państwa (Bułgaria, Estonia, Cypr i Malta) dopuszczają stosowanie klauzuli opt-out niezależnie od sektora, natomiast pozostałe 11 (Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Słowenia i Słowacja) ogranicza jej wykorzystanie do miejsc pracy, w których w dużym stopniu korzysta się z dyżurów, na przykład do usług zdrowotnych lub usług ratowniczych.

Czechy uchylili możliwość stosowania klauzuli opt-out w przypadku usług zdrowotnych 30 lipca 2020 r., a Łotwa przestała je stosować w odniesieniu do lekarzy od 1 stycznia 2022 r. W rezultacie 12 państw członkowskich (Czechy, Dania, Irlandia, Grecja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia, Finlandia i Szwecja) nie korzysta z możliwości stosowania klauzuli opt-out.

Na ogół przestrzegane są wymogi dotyczące wyraźnej zgody pracownika, prowadzenia dokumentacji i zgłaszania organom przypadków pracowników, którzy pracują średnio ponad 48 godzin w tygodniu.

Nie ma wyraźnych maksymalnych ograniczeń co do liczby godzin pracy, które mogą być dozwolone zgodnie z art. 22, jednak należy przestrzegać ogólnych zasad ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Ponieważ w dyrektywie nie przewidziano odstępstw od odpoczynku dobowego i tygodniowego bez odpoczynku wyrównawczego, ogranicza to dozwolone godziny pracy.

Połowa państw członkowskich, które wprowadzają możliwość wyłączenia, przewiduje pewne wyraźne ograniczenie dozwolonych godzin pracy⁴⁰.

³⁸ Belgia, Czechy, Niemcy, Hiszpania, Litwa, Austria, Słowenia, Słowacja.

³⁹ Czechy, Litwa, Słowacja, Finlandia.

⁴⁰ Belgia, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Niderlandy, Austria, Słowacja.

I. Ocena dokonana przez państwa członkowskie i partnerów społecznych

1. w imieniu związku zawodowego

Organizacje pracowników⁴¹ są zdania, że stosowanie dyrektywy w praktyce nie zapewnia wystarczającej ochrony oraz poprawy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Odnoszą się one w szczególności do klauzuli opt-out i odstępstw dotyczących pracowników autonomicznych.

Organizacje członkowskie ETUC wskazują problemy z transpozycją, które obejmują nieodpowiednie wliczanie czasu dyżuru i pozostawania w gotowości do pracy do czasu pracy; nieewidencjonowanie czasu pracy, w tym podczas telepracy; niewykorzystywanie odpoczynku wyrównawczego bezpośrednio po zmianie; przedłużanie okresów rozliczeniowych do 12 miesięcy na mocy prawa; oraz utratę praw do urlopu corocznego podczas zwolnienia chorobowego.

2. Pracodawcy

Organizacje pracodawców⁴² zwracają uwagę na problemy i niepewność prawa wynikające z wyroków Trybunału w sprawie czasu dyżurów i pozostawania w gotowości do pracy, ewidencjonowania czasu pracy oraz urlopu corocznego. Przepisy krajowe i układy zbiorowe stały się nagle sprzeczne z dyrektywą, a w związku z wliczaniem do czasu pracy dłuższego czasu pozostawania w gotowości do pracy pojawiły się wyzwania dla organizacji usług publicznych wymagających ciągłości świadczenia (opieka zdrowotna, służby ratownicze).

Organizacje pracodawców wyrażają krytykę dotyczącą przepisów krajowych, które są bardziej restrykcyjne niż minimalne wymagania zawarte w dyrektywie, oraz uważają, że rola partnerów społecznych we wdrażaniu jest zbyt ograniczona, co zmniejsza elastyczność czasu pracy w zglobalizowanym i cyfrowym świecie.

3. Państwa członkowskie

Większość państw członkowskich zgłasza, że dyrektywa nadal osiąga swoje cele, zapewniając odpowiednie i solidne ramy podejmowania działań w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Upowszechnienie telepracy, nowe formy pracy (np. praca za pośrednictwem platform internetowych) oraz najnowsze orzecznictwo Trybunału stawiają nowe wyzwania w zakresie wykładni przepisów dyrektywy. Szereg państw członkowskich apeluje o wyjaśnienia dotyczące statusu czasu pracy podczas dyżuru i pozostawania w gotowości do pracy, ewidencjonowania czasu pracy oraz odpoczynku wyrównawczego. Niektórzy proponują przeprowadzenie ponownej oceny i przeglądu podstawowych przepisów dyrektywy.

⁴¹ Organizacje członkowskie ETUC i CESI

⁴² Konfederacja Europejskiego Biznesu, Zrzeszenie Europejskich Przedsiębiorstw Świadczących Usługi Ochrony, Rada Europejskich Pracodawców Przemysłu Metalowego, Inżynieryjnego oraz Technologicznego, Rada Gmin i Regionów Europy, PEARLE, CEEP i Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UAPME).

J. Środki w dziedzinie czasu pracy związane z COVID-19

Pandemia COVID-19 wywarła znaczny wpływ na świat pracy. W latach 2020 i 2021 państwa członkowskie dostosowały przepisy mające zastosowanie do warunków pracy, w szczególności w zakresie organizacji czasu pracy. Większość z tych środków miała charakter tymczasowy i już nie obowiązuje.

W szeregu państw członkowskich stworzono nowe możliwości wydłużenia czasu pracy, na przykład zwiększono maksymalny dzienny i tygodniowy wymiar czasu pracy⁴³, zapewniono możliwość pracy w godzinach nadliczbowych⁴⁴, a także skrócono czas trwania minimalnego dobowego⁴⁵ lub tygodniowego odpoczynku⁴⁶. Rozwiązania te dotyczyły na ogół tylko ograniczonej liczby sektorów o krytycznym znaczeniu, zwłaszcza opieki zdrowotnej. Tymczasowe ograniczenia wiązały się z obowiązkiem telepracy z domu dla pewnej liczby pracowników, natomiast w kilku państwach członkowskich zezwolono pracodawcom na wymaganie wykorzystania urlopu corocznego⁴⁷.

Rozwiązania w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu⁴⁸ lub bezrobocia częściowego⁴⁹ pozwalały na skrócenie czasu pracy lub całkowite zawieszenie obowiązku wykonywania pracy z rekompensatą za utratę dochodów.

K. Wnioski

W ujęciu ogólnym znaczna większość pracowników w UE pracuje na podstawie przepisów dotyczących czasu pracy, które są zgodne z przepisami UE i które w wielu przypadkach zapewniają większą ochronę niż normy minimalne określone w dyrektywie.

Przepisy państw członkowskich są ogólnie zgodne z wymogami dyrektywy; zidentyfikowano jednak różne problemy. Najczęstszym z nich jest nieprawidłowa transpozycja odstępstw od odpoczynku dobowego i tygodniowego, w tym odpoczynku wyrównawczego. Niektóre państwa członkowskie nadal nie definiują w ogóle czasu dyżuru lub nie stosują go odpowiednio w niektórych sektorach (np. w opiece zdrowotnej, służbach bezpieczeństwa, organach ścigania i służbach ratowniczych). Nie omówiono jeszcze szczegółowo wyzwań związanych z reagowaniem na najnowsze orzecznictwo Trybunału, zwłaszcza w zakresie kwalifikowania czasu pozostawiania w gotowości do pracy oraz ewidencjonowania czasu pracy. Nadal istnieją niespójności w zakresie ograniczeń dotyczących maksymalnego wymiaru czasu pracy w przypadku określonych grup pracowników (głównie pracowników służby zdrowia i sił zbrojnych), jednak wśród państw członkowskich panuje coraz większa zgodność w tej kwestii.

⁴³ Niemcy i Luksemburg.

⁴⁴ Belgia, Francja, Łotwa, Słowenia, Finlandia.

⁴⁵ Niemcy i Polska.

⁴⁶ Austria, Polska.

⁴⁷ Bułgaria, Francja, Łotwa, Austria.

⁴⁸ Niemcy, Litwa, Węgry, Austria, Polska, Rumunia, Słowenia.

⁴⁹ Luksemburg.

Zasadniczo podstawowe wymogi dyrektywy dotyczące przerw oraz odpoczynku dobowego i tygodniowego zostały przetransponowane w sposób zadowalający. Pozostałe kwestie dotyczą głównie stosowania odstępstw od tych wymogów.

Wszystkie państwa członkowskie jednoznacznie zapewniają prawo do co najmniej czterotygodniowego corocznego płatnego urlopu. Najczęstsze problemy dotyczą wykorzystywania urlopu corocznego w pierwszym roku zatrudnienia i prawa pracownika do uzyskania urlopu corocznego podczas zwolnienia chorobowego oraz do zachowania nabytych uprawnień urlopowych przez wystarczająco długi okres.

Liczba państw członkowskich zezwalających na korzystanie z klauzuli opt-out nieznacznie się zmniejszyła.

W związku ze swoją szerzej pojętą rolą jako strażnika traktatów i bez uszczerbku dla tej roli Komisja będzie nadal wspierać państwa członkowskie w ich wysiłkach służących lepszemu wdrożeniu dyrektywy, a w przypadku gdy to może być pomocne, chętnie ułatwi wymianę informacji między państwami członkowskimi i między partnerami społecznymi.