

Decyzja

Prezydium KK

nr 207/2014

ws. opinii nt. praktycznego wdrożenia dyrektywy 2003/88/ WE Parlamentu Europejskiego
i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych
aspektów organizacji czasu pracy

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, odnosząc się do wniosku Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotyczącego przedstawienia stanowiska Związku dla potrzeb sprawozdania rządu RP dla Komisji Europejskiej z praktycznego wdrożenia dyrektywy 2003/88/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, przedstawia następujące uwagi.

I. W ocenie NSZZ „Solidarność” dyrektywa 2003/88/WE została w Polsce wdrożona w sposób nieprawidłowy. W szczególności dotyczy to następujących aspektów:

- Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” krytycznie ocenia sposób, w jaki przepisy art. 19 zdanie drugie dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U.U.E.L.2003.299.9) określające warunki dopuszczalności wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy zostały implementowane do polskiego porządku prawnego przez ustawę z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 896), zwaną dalej „ustawą nowelizacyjną z dnia 12 lipca 2013 r.”

Okres rozliczeniowy czasu pracy został ustanowiony w art. 16 lit. b dyrektywy 2003/88/WE na potrzeby rozliczania określonej w art. 6 lit. b tej dyrektywy normy tzw. łącznego wymiaru czasu pracy obejmującej normalny wymiar czasu pracy oraz pracę w godzinach nadliczbowych i wynoszącej 48 godzin. Zgodnie z art. 16 lit. b dyrektywy 2003/88/WE Państwa Członkowskie mogą ustanowić w celu stosowania art. 6 okres rozliczeniowy nieprzekraczający czterech miesięcy. Taki maksymalny okres rozliczeniowy czasu pracy został przyjęty w art. 129 § 1 k.p.

W art. 17 i 18 dyrektywy 2003/88/WE została przewidziana możliwość wprowadzania odstępstw od normy art. 16 lit. b tej dyrektywy. Zgodnie z art. 17 dyrektywy dłuższy okres rozliczeniowy może być wprowadzony w drodze przepisów ustawowych albo postanowień układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego pracy w odniesieniu do:

- 1) pracowników, których wymiar czasu pracy nie jest mierzony i/lub nieokreślony z góry lub może być określony przez samych pracowników (np. pracowników zarządzających lub innych osób posiadających autonomiczną właściwość do podejmowania decyzji, pracowników przedsiębiorstw rodzinnych lub pracowników pełniących obowiązki podczas ceremonii religijnych w kościołach oraz wspólnotach wyznaniowych),
- 2) działalności, gdy miejsce pracy pracownika oraz jego miejsce zamieszkania są odległe od siebie, włącznie z pracą na urządzeniach oddalonych od brzegu, lub jeżeli różne miejsca pracy pracownika są od siebie odległe;
- 3) działalności w zakresie bezpieczeństwa oraz nadzoru, wymagających stałej obecności w celu ochrony mienia oraz osób, w szczególności strażników, dozorców lub firm ochroniarskich;
- 4) działalności wymagającej zapewnienia ciągłości usług lub produkcji (np. pracownicy zatrudnieni przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych w podmiotach leczniczych takich jak szpitale lub podobne zakłady, w portach i na lotniskach, przy świadczeniu usług prasowych, radiowych, telewizyjnych, produkcji kinematograficznej, usług telekomunikacyjnych i pocztowych, usług ogniowych oraz ochrony ludności, przy produkcji, przesyłce oraz dystrybucji gazu, wody oraz energii elektrycznej, wywozie śmieci z gospodarstw domowych oraz zakładów spalania, w gałęziach przemysłu, w których praca nie może być przerwana ze względu na technologię, przy badaniach i rozwoju, w rolnictwie, przy przewozie osób w ramach zwykłych miejskich usług transportowych);
- 5) w przypadku gdy występują możliwe do przewidzenia działania, szczególnie w zakresie rolnictwa, turystyki, usług pocztowych;
- 6) w przypadku osób wykonujących pracę w transporcie kolejowym, którzy: a) nie pracują w ruchu ciągłym, b) spędzają czas pracy w pociągach, c) pracują w powiązaniu z rozkładami jazdy oraz w celu zapewnienia ciągłości oraz regularności ruchu;
- 7) w okolicznościach wymienionych w art. 5 ust. 4 dyrektywy 89/391/EWG;
- 8) w przypadkach wypadków lub w przypadkach bliskiego ryzyka wypadku.

Art. 18 dyrektywy 2003/88/WE zezwala na odstępstwa od okresu rozliczeniowego wskazanego w art. 16 tej dyrektywy w drodze układów zbiorowych oraz porozumień zawartych między partnerami społecznymi na szczeblu krajowym i regionalnym lub, w zgodzie z zasadami przez nich ustalonymi, w drodze układów zbiorowych oraz porozumień zawartych między partnerami społecznymi na niższym szczeblu. Odstępstwa te

są dozwolone, pod warunkiem przyznania pracownikom odpowiednich równoważnych, wyrównawczych okresów odpoczynku lub gdy nie jest to możliwe właściwej rekompensaty.

W art. 19 dyrektywy 2003/88/WE zostały ustanowione ograniczenia w zakresie wprowadzania odstępstw od okresu rozliczeniowego czasu pracy przewidzianego w art. 16 lit. b tej dyrektywy w myśl art. 17 ust. 3 oraz art. 18 tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem skorzystanie z prawa dokonania odstępstwa przewidzianego w tych przepisach nie może skutkować ustanowieniem okresu rozliczeniowego przekraczającego 6 miesięcy. W art. 19 zdanie drugie dyrektywy 2003/88/WE ustanowiony został wyjątek od tej zasady. Przepis ten przyznaje państwom członkowskim prawo do wyrażenia w drodze układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia zbiorowego zawieranego między partnerami społecznymi zgody na stosowanie okresów rozliczeniowych, które nie mogą przekraczać 12 miesięcy, jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi, technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy z zastrzeżeniem zgodności z zasadami ogólnymi odnoszącymi się do ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

Ustawa nowelizacyjna z dnia 12 lipca 2013 r. wprowadziła możliwość wydłużenia w każdym systemie czasu pracy okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy jeżeli jest to uzasadnione przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy i zachowane zostały ogólne zasady dotyczące ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników (art. 129 § 2 Kodeksu pracy). Przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy ustala się: 1) w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi; jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie treści porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, pracodawca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 241^{25a}, albo 2) w porozumieniu zawieranim z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy - jeżeli u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe (art. 150 § 3 Kodeksu pracy). Pracodawca przekazuje kopię porozumienia w sprawie przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy w terminie 5 dni roboczych od dnia zawarcia porozumienia (art. 150 § 4 k.p.).

Pod adresem wprowadzonych na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 12 lipca 2013 r. przepisów art. 129 § 2 i art. 150 § 3 i 4 Kodeksu pracy NSZZ „Solidarność” formułuje następujące zarzuty, które były przedmiotem skargi skierowanej do Komisji Europejskiej w dniu 21 stycznia 2014 r.:

1. Polski ustawodawca posłużył się techniką prostego przeniesienia do art. 129 § 2 k.p. wyrwanego z kontekstu normatywnego art. 19 zdanie drugie dyrektywy 2003/88/WE;
2. Przesłanka występowania „uzasadnionych przyczyn obiektywnych” warunkująca wydłużenie okresu rozliczeniowego jest zbyt ogólna i nie pełni w żadnym stopniu funkcji selekcyjnej. Ponieważ art. 129 § 2 k.p. pełni rolę wyjątku od zasady „okresu rozliczeniowego nieprzekraczającego 4 miesięcy” wyrażonej w art. 129 § 1 k.p. to należy postulować wyliczenie przyczyn uzasadniających takie wydłużenie okresu rozliczeniowego;
3. Jeżeli chodzi o tryb wprowadzenia przedłużonego 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego czasu pracy to z uwagi na to, że intencją ustawodawcy jest adresowanie tego rozwiązania do szerszego kręgu pracowników niż wymienieni w art. 17 ust. 3 dyrektywy 2003/88/WE zgodny z art. 19 zdanie pierwsze byłby tryb implementacji art. 19 zdanie 2 tej dyrektywy przewidziany w art. 18 tej dyrektywy (implementacja poprzez zawarcie układu zbiorowego pracy lub innego porozumienia na szczeblu krajowym lub regionalnym).
4. Przepisy Kodeksu pracy umożliwiające wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do 12 miesięcy nie spełniają również warunku zapewnienia zgodności z ogólnymi zasadami bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Nie wystarczy posłużyć się ogólną klauzulą przepisana z dyrektywy, tylko trzeba wprowadzić szczegółowe przepisy ten warunek realizujące. W pierwszej kolejności należy określić kategorie pracowników, które nie mogą być objęte wydłużeniem okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy z uwagi na uciążliwość tego rozwiązania (pracownicy zatrudnieni w warunkach szczególnie uciążliwych i szczególnie szkodliwych dla zdrowia, kobiety w ciąży i pracownicy opiekujący się dziećmi do lat 4, pracownicy zatrudnieni w nocy, pracownicy zatrudnieni w systemach czasu pracy przewidujących wydłużenie dobowego wymiaru czasu pracy powyżej 8 godzin – równoważny czas pracy, system pracy weekendowej, system skróconego tygodnia pracy, przerywany czas pracy). Tymczasem art. 129 § 2 k.p. w przypadkach uzasadnionych przyczynami obiektywnymi lub technicznymi lub dotyczącymi organizacji pracy przewiduje wprost możliwość przedłużenia do nie więcej niż do 12 miesięcy okresu rozliczeniowego czasu pracy stosowanego w systemach równoważnego i przerywanego czasu pracy. Pomiędzy przesłankami wprowadzenia w systemie równoważnego czasu pracy przedłużonego okresu

rozliczeniowego przewidzianymi w art. 129 § 2 k.p. (przyczyny obiektywne lub techniczne lub dotyczące organizacji pracy) i w art. 135 § 2 k.p. (szczególnie uzasadnione przypadki oraz przy pracach uzależnionych od pory roku lub warunków atmosferycznych) występuje brak korelacji. Przesłanki przedłużenia w systemie równoważnego czasu pracy okresu rozliczeniowego czasu pracy do 4 miesięcy są zdecydowanie bardziej rygorystyczne od wprowadzonych na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 12 lipca 2013 r. warunków wydłużenia tego okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy.

5. Szczególne kontrowersje budzi wprowadzenie możliwości stosowania 12-miesięcznego okresu rozliczeniowego czasu pracy do pracowników zatrudnionych przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób a także pracowników zakładowych straży pożarnych i zakładowych służb ratowniczych w systemie równoważnego czasu pracy, w którym dopuszczalne jest przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy do 24 godzin na dobę. Ten system czasu pracy jest szczególnie uciążliwy dla pracowników. Zatrudnienie w tym systemie czasu pracy negatywnie wpływa nie tylko na stan zdrowia pracownika ale także odbywa się kosztem jego życia prywatnego. W związku z tym do tej pory ustawodawca dopuszczał zatrudnienie pracowników w tym systemie czasu pracy wyjątkowo, po spełnieniu ściśle określonych warunków. Po pierwsze warunkiem przyznania pracownikowi bezpośrednio po każdym okresie wykonywania pracy w przedłużonym dobowym wymiarze czasu pracy odpoczynku przez czas odpowiadający co najmniej liczbie przepracowanych godzin, niezależnie od 11 godzin odpoczynku na dobę przewidzianego w art. 133 § 1 k.p. Po drugie stosowania krótkiego, nie przekraczającego 1 miesiąca okresu rozliczeniowego czasu pracy. Ustawa nowelizacyjna z dnia 12 lipca 2013 r. wprowadziła możliwość znacznego wydłużenia maksymalnego okresu rozliczeniowego czasu pracy pracowników zatrudnionych w tym systemie czasu pracy z 1 do 12 miesięcy. Takie wydłużenie należy uznać za nadmierne. Jego konsekwencją może być praktyka zatrudniania pracowników przez większość część roku przez ponad 48 godzin w tygodniu w tym szczególnie uciążliwym dla pracowników systemie czasu pracy bez prawa do rekompensaty z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych a następnie wyrównywania czasu pracy do średniotygodniowej 40-godzinnej normy czasu pracy poprzez przyznanie długiego okresu czasu wolnego pod koniec okresu rozliczeniowego. Zatrudnienie w takim systemie czasu pracy będzie odbywać się

kosztem zdrowia pracownika, jego życia prywatnego oraz godzić będzie w jego interesy materialne.

6. Zgodnie z art. 150 § 3 Kodeksu pracy ustalenie przedłużonego do maksymalnie 12 miesięcy okresu rozliczeniowego czasu pracy może nastąpić w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi a gdy nie jest możliwe zawarcie porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi – z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi. Jeżeli u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe takie porozumienie byłoby zawierane z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Tryb wprowadzania przedłużania okresu rozliczeniowego czasu pracy zasługuje na krytyczną ocenę z dwóch powodów. Po pierwsze przyjęcie, że mogłoby to nastąpić alternatywnie w drodze układu zbiorowego pracy lub porozumienia zbiorowego zawartego z zakładową organizacją związkową zawęża pole negocjacji. Pracodawca nie ma interesu w tym, aby zaproponować zakładowej organizacji związkowej podjęcie rokowań nad zawarciem nowego lub zmianą dotychczas obowiązującego układu zbiorowego pracy, skoro interesujące z jego punktu widzenia rozwiązanie prawne może wprowadzić w drodze porozumienia zbiorowego. Będzie zatem proponował zakładowej organizacji związkowej podjęcie rokowań nad zawarciem takiego porozumienia. Z kolei przedmiotem takiego porozumienia nie mogą być kwestie, które nie są objęte zakresem ustawowego upoważnienia do jego zawarcia. Formuła porozumienia wyklucza zatem jakikolwiek kompromis pomiędzy partnerami społecznymi.

W szczególności porozumienie nie może przewidywać żadnych korzyści na rzecz pracowników, które mogłyby być traktowane jako ekwiwalent korzyści jakie uzyskuje pracodawca z tytułu wyrażania zgody na wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy oraz wprowadzenie tzw. ruchomego czasu pracy. Po drugie przyznanie zdolności do zawarcia porozumienia w sprawie wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy pozazwiązkowej reprezentacji pracowników narusza wymogi określone w ratyfikowanej przez Polskę konwencji Nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ułatwień (Dz. U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178). Zgodnie z art. 1 tej konwencji przedstawiciele pracowników powinni korzystać ze skutecznej ochrony przeciwko wszelkim aktom krzywdzącym,

włącznie ze zwolnieniem, podjętym ze względu na ich charakter lub działalność jako przedstawicieli pracowników, jeżeli działają zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, układami zbiorowymi pracy lub innymi wspólnie uzgodnionymi porozumieniami. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej konwencji w przedsiębiorstwie powinny zostać przyznane przedstawicielom pracowników takie ułatwienia, które umożliwią im szybkie i skuteczne wykonywanie ich funkcji. Zgodnie z art. 4 tej konwencji ustawodawstwo krajowe, układy zbiorowe pracy, orzeczenia rozjemcze lub wyroki sądowe mogą określić kategorię lub kategorie przedstawicieli pracowników, którzy będą uprawnieni do ochrony i ułatwień przewidzianych w tej konwencji. Propozycja powierzenia przedstawicielom pracowników kompetencji do zawierania porozumień wprowadzenie wydłużonego do 12 miesięcy okresu rozliczeniowego czasu pracy, ruchomego i przerywanego czasu pracy oraz przekroczenie rocznego limitu godzin nadliczbowych wynoszącego 150 godzin nie zakłada jednoczesnego przyznania przedstawicielom pracowników ochrony i ułatwień przewidzianych w art. 1 i 2 konwencji MOP nr 135.

- Niezgodność regulacji zawartej w art. 151(1) k.p. z dyrektywa oraz orzeczeniami Europejskiego trybunału Sprawiedliwości ws. SIMAP (C- 303/98) oraz Jaeger (C-151/02).
 - Niezgodność regulacji zawartej w art. 128 § 2 który zalicza głównych księgowych do pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy z art. 17 ust. 1 a dyrektywy.
 - Wskazujemy na regulacje dotyczące pracowników pracujących w nocy jako nie w pełni realizujące zapisy dyrektywy
- II. Mając na względzie to, że od wielu lat podejmowane są próby zmian unijnych przepisów dotyczących czasu pracy, Prezydium KK zwraca uwagę, że dyrektywa stanowi istotną część społecznego dorobku prawnego Unii Europejskiej, dlatego wszelkie jej modyfikacje muszą w sposób zrównoważony odzwierciedlać interesy pracowników i pracodawców. Wśród kierunków możliwych działań powinny znaleźć się następujące elementy:
- Wzmocnienie ochrony pracowników zmianowych oraz pracowników pracujących w nocy. Praca w nocy stanowi poważne obciążenie dla dobrostanu pracownika.
 - Wprowadzenie rozwiązań, które umożliwią pracownikom efektywną pracę w późniejszym wieku. Jest to szczególnie istotne w kontekście starzenia się

europejskiej siły roboczej i braku adekwatnej odpowiedzi na potrzeby starszych pracowników w obecnym kształcie dyrektywy.

- Objęcie pewnymi gwarancjami wynikającymi z dyrektywy, także osób aktywnych na rynku pracy nie będących pracownikami (można odwołać się do norm bhp obejmujących także samozatrudnionych na przykładzie dyrektywy Rady nr 92/57 EWG z 24 czerwca 1992 r. dotyczącej wdrożenia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach). Coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją w której pracownik łączy status pracowniczy ze statusem osoby samo zatrudnionej i brak norm dotyczących maksymalnego wymiaru czasu pracy często stanowi zagrożenie nie tylko dla zdrowia danej osoby ale i bezpieczeństwa społecznego.
- Wzmocnienie roli dyrektywy jako narzędzia ułatwiającego godzenie życia zawodowego z obowiązkami opiekuńczymi. Warto podkreślić, że nie chodzi wyłącznie o obowiązki opiekuńcze związane z wychowywaniem dzieci ale także opieką nad starszymi i niesprawnymi członkami rodziny (przykładowo polski kodeks pracy nie zawiera żadnych norm z zakresu czasu pracy, które dostrzegałyby specyficzną sytuację pracownika obciążonego obowiązkami związanymi z opieką nad osobami starszymi).
- Ponadto Prezydium KK zwraca uwagę na niektóre aspekty czasu pracy pracowników medycznych. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, co do zasady, czas pracy lekarza nie może przekraczać 7 godzin i 35 minut na dobę oraz przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień. Wraz z pełnionym przez lekarza dyżurem medycznym, jego czas pracy nie może przekroczyć 48 godzin tygodniowo. Istnieje jednak możliwość wydłużenie tygodniowego czasu pracy lekarza, nawet do 78 godzin – poprzez wyrażenie przez lekarza pisemnej zgody na pracę w godzinach nadliczbowych. Lekarzowi przysługuje co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w ciągu całego tygodnia, co może nastąpić dopiero po zakończeniu dyżuru medycznego. Taka sytuacja doprowadza do wykonywania przez lekarza nieprzerwanej pracy przez czas nawet 24 godzin. Jednocześnie zwracamy uwagę, że wszelkie ograniczenia dotyczą jedynie zatrudnienia lekarzy przez placówki medyczne, ale nie wpływają na rzeczywisty, możliwy czas pracy lekarzy, biorąc pod uwagę świadczoną przez nich pracę w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej. Zgodnie z informacją PIP, kontrole

inspektorów pracy wykazały, że są lekarze, którzy pracują po kilkadziesiąt godzin non stop. W blisko 250 placówkach ujawniono przypadki świadczenia ciągłej pracy w tym samym miejscu na podstawie kilku różnych umów. PIP zwróciła uwagę, że w szpitalach publicznych, jak i niepublicznych dochodzi do takich sytuacji, że ci sami lekarze po zakończeniu pracy, którą świadczą na podstawie umowy o pracę, wykonują to samo zajęcie na podstawie kontraktu lub prowadząc własną działalność gospodarczą. Lekarze pracują od 30 do ponad 100 godzin bez odpoczynku, co stwarza zagrożenie przede wszystkim dla pacjentów, ale także dla nich samych.

Gdańsk, 26 sierpnia 2014 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ
KK NSZZ „Solidarność”

Ewa Zydorek