

# Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu wykonania przez państwa członkowskie dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy[[1]](#footnote-1) (zwanej dalej „dyrektywą” lub „dyrektywą w sprawie czasu pracy”), zgodnie z art. 24 tej dyrektywy. W sprawozdaniu przypomina się cele i główne przepisy dyrektywy oraz wskazuje główne ustalenia Komisji dotyczące wykonania dyrektywy przez państwa członkowskie. W załączniku do sprawozdania znajduje się dokument roboczy służb Komisji, w którym Komisja szczegółowo opisuje wyniki swojego badania[[2]](#footnote-2).

Celem niniejszego sprawozdania jest zatem przedstawienie ogólnego obrazu wykonania dyrektywy przez państwa członkowskie, a także naświetlenie najważniejszych kwestii i problemów.

Komisja przedstawia również komunikat wyjaśniający[[3]](#footnote-3) w celu zapewnienia państwom członkowskim i innym zainteresowanym stronom przejrzystości i pewności prawa przy stosowaniu dyrektywy w sprawie czasu pracy, a tym samym w celu poprawy jej rzeczywistego wykonania. Sprawozdanie i komunikat wyjaśniający mają wspólny cel zakładający lepsze wykonanie dyrektywy, zgodnie z ramami polityki określonymi w niedawnym komunikacie Komisji „Prawo UE:lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”[[4]](#footnote-4).

Nie uwzględniono w nim jednak wyczerpująco wszystkich krajowych środków wykonawczych i nie przesądza ono stanowiska, jakie Komisja może zająć w przyszłych postępowaniach prawnych.

# Cel dyrektywy i określone w niej wymogi

Dyrektywa została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na mocy art. 137 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Jej głównym celem jest ustalenie minimalnych wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do organizacji czasu pracy. Wiele badań pokazuje, że długi czas pracy oraz niewystarczający odpoczynek (w szczególności przez dłuższy okres) mogą mieć szkodliwe skutki (w postaci wyższych wskaźników wypadków i błędów, większego stresu i zmęczenia, krótkookresowych i długookresowych zagrożeń dla zdrowia).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał” lub „TSUE”) orzekł, że przewidziane w dyrektywie wymogi w zakresie maksymalnego wymiaru czasu pracy, corocznego płatnego urlopu oraz minimalnych okresów odpoczynku „stanowią zasady socjalnego prawa wspólnotowego o szczególnej wadze, z których powinien korzystać każdy pracownik”[[5]](#footnote-5).

Podobnie art. 31 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[[6]](#footnote-6) stanowi, że:

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

W dyrektywie ustanowiono wspólne minimalne wymogi dotyczące pracowników we wszystkich państwa członkowskich, między innymi:

* 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 decydować się na pracę przekraczającą limit 48 godzin (co określa się jako klauzulę „opt-out”). Układy zbiorowe pracy mogą umożliwiać elastyczność w organizacji czasu pracy, na przykład dopuszczając, aby tygodniowy wymiar czasu pracy był uśredniany w okresach do 12 miesięcy.

# Analiza stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie

W 2014 r. Komisja podjęła się zbadania wykonania dyrektywy przez wszystkie państwa członkowskie. Badanie to uwzględniało sprawozdania krajowe (w tym opinie krajowych i europejskich partnerów społecznych), wcześniejsze sprawozdania Komisji w sprawie wykonania dyrektywy, informacje zebrane z systemu EU Pilot oraz postępowań w sprawie naruszenia przepisów, informacje niezależnych ekspertów i badania przeprowadzone przez samą Komisję. Najważniejsze ustalenia natury ogólnej podsumowano poniżej w lit. A–I. Punkty te są ściśle ze sobą powiązane, a wszelka ocena zgodności z dyrektywą musi to brać pod uwagę.

## 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 jednak wyłączone z zakresu stosowania tych przepisów prawa. 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 pożarnej[[7]](#footnote-7). Jeśli chodzi o sektor prywatny, kilka państw członkowskich wyłącza pracowników domowych[[8]](#footnote-8).

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

## Pracownicy z więcej niż jedną umową o pracę

W dyrektywie w sprawie czasu pracy ustanowiono minimalne wymogi dotyczące „pracowników”. Nie określono w niej jednak 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 nie musiał jeszcze orzekać w tej kwestii. Jak wskazano w poprzednich sprawozdaniach[[9]](#footnote-9), 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. Biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia pełnej realizacji celu związanego ze zdrowiem i bezpieczeństwem pracowników, ujętego w dyrektywie w sprawie czasu pracy, ustawodawstwo państw członkowskich powinno obejmować odpowiednie mechanizmy monitorowania i egzekwowania przepisów.

Praktyka państw członkowskich znacznie różni się w tej kwestii. Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Francja, Niemcy, Luksemburg, Zjednoczone Królestwo, Estonia, Grecja, Irlandia, Włochy, Litwa, Niderlandy i Słowenia stosują przepisy dyrektywy w przeliczeniu na pracownika (głównie na mocy specjalnych przepisów prawnych o takiej treści).

Natomiast Republika Czeska, Dania, Hiszpania, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia i Słowacja stosują przepisy dyrektywy w przeliczeniu na umowę.

W Belgii, 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.

## Definicja „czasu pracy” i „czasu dyżuru”

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”) nie stwarza problemów związanych ze stosowaniem.

Większość państw członkowskich nie ma szczegółowych przepisów prawnych określających status tzw. dyżuru.

„Czas dyżuru” oznacza okresy, w których pracownik musi pozostać w miejscu pracy lub w innym miejscu określonym przez pracodawcę, w gotowości do pełnienia swoich obowiązków w razie potrzeby. Zgodnie z orzeczeniami Trybunału cały czas dyżuru musi być w całości rozliczany jako czas pracy dla celów dyrektywy. Zasada ta ma zastosowanie zarówno do okresów, w których pracownik pracuje w odpowiedzi na wezwanie („aktywny” czas dyżuru), jak i do okresów, w których może odpoczywać w oczekiwaniu na wezwanie („nieaktywny” czas dyżuru), pod warunkiem że pozostaje w miejscu pracy.

W przypadku gdy w przepisach krajowych występuje szczegółowe odniesienie do dyżuru, jest to zasadniczo zgodne z wykładnią Trybunału. Ponadto sądy krajowe na ogół wprowadziły w praktyce orzecznictwo UE.

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

W Słowenii akty prawne regulujące działalność policji, sędziów, sił zbrojnych i urzędników służby cywilnej[[10]](#footnote-10) nadal wyraźnie przewidują, że nieaktywne okresy w czasie dyżuru w miejscu pracy nie powinny być traktowane jako czas pracy. W Belgii rozporządzenie mające zastosowanie do szkół z internatem i niektórych domów opieki we Wspólnocie Francuskiej Belgii i Wspólnocie Niemieckojęzycznej oraz w Regionie Walońskim również umożliwia niewliczanie określonych okresów do czasu pracy. Są to okresy spędzone w towarzystwie rezydentów podczas wycieczek oraz okresy wieczorami i nocami, w których pracownik ma odpowiednie miejsce do odpoczynku[[11]](#footnote-11). W przypadku pracowników opieki społecznej w Irlandii i lekarzy pracujących w sektorze publicznej opieki zdrowotnej w Grecji nadal istnieje problem wliczania czasu dyżuru do czasu pracy, ale trwają prace nad dostosowaniem tej kwestii do dyrektywy. Zgodnie z nowym układem zbiorowym pracy dotyczącym lekarzy miejskich w Finlandii,[[12]](#footnote-12) dyżury pełnione przez niektórych lekarzy poza ich zwykłymi godzinami pracy nie są wliczane do czasu pracy. Zgodnie z duńskim ustawodawstwem partnerzy społeczni mogą uzgodnić, aby okres odpoczynku można było ująć w czasie dyżuru w miejscu pracy, a z możliwości tej skorzystali niektórzy partnerzy społeczni w sektorze opieki zdrowotnej[[13]](#footnote-13).

## Przerwy i okresy wypoczynku

W art. 4 przewiduje się przerwę 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. Zgodnie z dyrektywą szczegóły te „ustala się w układach zbiorowych pracy lub porozumieniach zawartych między partnerami społecznymi, lub, wobec braku takich porozumień, w przepisach krajowych”.

Dyrektywa umożliwia, aby w układach zbiorowych pracy określano czas trwania i warunki przerwy. Obowiązek transpozycji dyrektywy leży jednak w gestii państw członkowskich. Są one zatem odpowiedzialne za dopilnowanie, aby wszyscy pracownicy, w tym ci, którzy nie mogą być objęci układami zbiorowymi pracy, mieli prawo do przerwy.

Na ogół powyższy przepis został transponowany w zadowalający sposób. Większość państw członkowskich określiła minimalne przepisy dotyczące długości i terminu przerwy na odpoczynek w ciągu dnia pracy. Natomiast niektóre państwa członkowskie nie określają w prawie minimalnego okresu ani terminu przerwy na odpoczynek[[14]](#footnote-14) i nie jest jasne, czy we wszystkich przypadkach układy zbiorowe pracy obejmują 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 sektora[[15]](#footnote-15) lub przewiduje zastosowanie 24-godzinnego okresu odpoczynku bez wystąpienia konkretnych obiektywnych powodów[[16]](#footnote-16).

## 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.

Kilka państw zmieniło swoje ustawodawstwo w odniesieniu do określonych grup pracowników w celu spełnienia wymagań określonych w dyrektywie. Nadal dostrzegamy kilka przypadków przekroczenia limitu określonego w dyrektywie, w szczególności:

* Określony w dyrektywie limit maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy nie został jeszcze wystarczająco przetransponowany przez Irlandię w odniesieniu do pracowników opieki społecznej, ani przez Grecję w odniesieniu do lekarzy publicznej opieki zdrowotnej, jednak nadal trwają prace służące zaradzeniu tej sytuacji.
* W bułgarskim kodeksie pracy 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 medycznej[[17]](#footnote-17).

Zaobserwowano również, że czteromiesięczny limit obliczanego maksymalnego wymiaru czasu pracy został przekroczony w Niemczech[[18]](#footnote-18), Bułgarii[[19]](#footnote-19) i Słowenii,[[20]](#footnote-20) gdzie jest ustalony na 6 miesięcy, oraz w Hiszpanii, gdzie jest ustalony na 12 miesięcy[[21]](#footnote-21). Nie ogranicza się to do działalności, o której mowa w art. 17 ust. 3 dyrektywy.

## 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

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 urlopu[[22]](#footnote-22).

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”)[[23]](#footnote-23). Pracownik ma prawo do wolnego w roku urlopowym, jednak bez wynagrodzenia. Przepisy te mogą skutkować ponad rocznym opóźnieniem, zanim można wziąć naliczony coroczny płatny urlop.

Drugim głównym 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 uwzględnił jednak również tę możliwość i orzekł, że „każdy okres dozwolonego przeniesienia musi znacznie wykraczać poza czas trwania okresu rozliczeniowego, w odniesieniu do którego został przyznany”[[24]](#footnote-24). 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. W kilku państwach okres poprzedzający utratę przez pracownika prawa do płatnego urlopu wydaje się jednak zbyt krótki, gdyż nie przekracza jednorocznego okresu rozliczeniowego[[25]](#footnote-25).

## Praca w porze nocnej

Dyrektywa zawiera przepisy przewidujące większą ochronę dla pracowników wykonujących pracę w porze nocnej – nie mogą oni pracować więcej niż średnio 8 godzin na dobę i nie więcej niż 8 godzin podczas dowolnej doby, gdy praca w porze nocnej jest szczególnie niebezpieczna lub stresująca. Zgodnie z art. 16 lit. c) okres rozliczeniowy dotyczący stosowania tego limitu określa się po konsultacji z partnerami społecznymi lub w układach zbiorowych pracy.

Państwa członkowskie na ogół ograniczają średni wymiar czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej do 8 godzin. Szereg państw członkowskich umożliwia jednak uśrednienie wymiaru czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej w okresie 4 miesięcy[[26]](#footnote-26). Taki okres rozliczeniowy trwa tyle samo co okres rozliczeniowy dotyczący obliczania ogólnego maksymalnego wymiaru czasu pracy.

W świetle celu dyrektywy polegającego na ustanowieniu minimalnych wymogów w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, a także ze względu na konieczność zapewnienia skuteczności przepisów dotyczących pracy w porze nocnej, okres rozliczeniowy dotyczący pracy w porze nocnej powinien być znacznie krótszy niż okres stosowany do maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy. W związku z tym Komisja jest zdania, że okres rozliczeniowy wynoszący 4 miesiące jest za długi.

W odniesieniu do pracy w porze nocnej związanej ze szczególnymi zagrożeniami lub dużym obciążeniem trzy państwa członkowskie nie dokonały transpozycji powyższego przepisu dyrektywy[[27]](#footnote-27). Ponadto jedno państwo członkowskie dopuszcza pewne wyjątki, które nie są przewidziane w dyrektywie w odniesieniu do tego rodzaju pracy[[28]](#footnote-28).

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

### Pracownicy samodzielni

Państwa członkowskie mogą 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”. Dotyczy to szczególnie takich przypadków, jak pracownicy zarządzający posiadający autonomiczną właściwość do podejmowania decyzji, jak również pracownicy przedsiębiorstw rodzinnych bądź pracownicy pełniący obowiązki podczas ceremonii religijnych w kościołach oraz wspólnotach wyznaniowych.

W niektórych przypadkach państwa członkowskie nie uwzględniają w swoich definicjach krajowych wszystkich kryteriów określonych w art. 17 ust. 1.

Na przykład w niektórych tekstach ustawodawczych przewidziano zwolnienia dla pracowników, którzy:

* pracują w domu,[[29]](#footnote-29)
* zarabiają trzykrotność wynagrodzenia minimalnego,[[30]](#footnote-30)
* pełnią stanowiska o dużym znaczeniu lub zaufaniu i otrzymują siedmiokrotność obowiązkowego wynagrodzenia minimalnego[[31]](#footnote-31) lub
* pełnią funkcje administracyjne[[32]](#footnote-32).

Kryteria te niekoniecznie gwarantują spełnienie kryteriów dyrektywy.

### Odstępstwa wymagające, aby pracownik uzyskiwał równoważne okresy odpoczynku wyrównawczego

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, w których występuje nagły wzrost aktywności, oraz w pewnych sytuacjach, w których miejsce pracy i miejsce zamieszkania pracownika są od siebie oddalone (na podstawie układu zbiorowego pracy, 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 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 alternatywną ochronę. Ponadto zgodnie z wyrokiem w sprawie Jaeger[[33]](#footnote-33) odpoczynek wyrównawczy powinien być zapewniony jak najszybciej, 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 podjęły działania wymienione w dyrektywie.

Przepisy krajowe niektórych państw członkowskich wykraczają jednak poza odstępstwa dozwolone na mocy dyrektywy, w szczególności:

* poprzez nienałożenie wymogu zapewnienia równoważnego odpoczynku wyrównawczego zainteresowanemu pracownikowi; na przykład w nagłych sytuacjach i gdy miałoby to poważny wpływ na działalność gospodarczą lub poprzez umożliwienie wypłaty ekwiwalentu finansowego z tytułu niewykorzystanego odpoczynku[[34]](#footnote-34), poprzez nienałożenie takiego wymogu w odniesieniu do niektórych sektorów lub pracy w systemie zmianowym,[[35]](#footnote-35) poprzez poleganie na innych środkach ochronnych lub poprzez niezapewnienie odpoczynku wyrównawczego, co jest równoznaczne ze skróceniem okresu odpoczynku[[36]](#footnote-36);
* poprzez określenie terminu na przyznanie wyrównawczych okresów odpoczynku, który jest zbyt długi; na przykład niektóre państwa członkowskie umożliwiają zapewnienie równoważnej rekompensaty z tytułu niewykorzystanych części odpoczynku dobowego w okresach począwszy od 14 dni do 6 miesięcy w niektórych działaniach lub sektorach[[37]](#footnote-37), natomiast niektóre państwa członkowskie umożliwiają udzielenie równoważnej rekompensaty z tytułu niewykorzystanych części odpoczynku tygodniowego w okresie od 6 tygodni do 6 miesięcy od niewykorzystania odpoczynku[[38]](#footnote-38).

### Możliwość wyłączenia (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 dyrektywy). Pracownik nie może być zobowiązany do pracy w wymiarze przekraczającym średnio 48 godzin tygodniowo, chyba że najpierw udzielił wyraźnej, dobrowolnej i świadomej zgody na wykonywanie takiej pracy. Państwo członkowskie musi zadbać o to, aby pracownik nie doznał krzywdy ze strony swojego pracodawcy, jeśli pracownik nie chce wyrazić zgody na wykonywanie takiej pracy. Państwo członkowskie musi również dopilnować, aby pracodawca prowadził aktualną dokumentację wszystkich pracowników, którzy wykonują taką pracę i udostępniał tę dokumentację właściwym organom, które mogą z przyczyn związanych z bezpieczeństwem lub zdrowiem pracowników zabronić przekraczania maksymalnych tygodniowych godzin pracy lub ograniczyć taką możliwość.

Obecnie 18 państw członkowskich przewiduje możliwość skorzystania z możliwości wyłączenia. Spośród nich 6 państw (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Malta i Zjednoczone Królestwo) dopuszcza stosowanie możliwości wyłączenia niezależnie od sektora, natomiast pozostałe 12 (Belgia, Republika Czeska, Francja, Niemcy, Węgry, Łotwa, Niderlandy, Austria, Polska, Słowacja, Słowenia i Hiszpania) ogranicza jej wykorzystanie do miejsc pracy, w których *w dużym stopniu* korzysta się z dyżurów, na przykład do usług zdrowotnych lub usług ratowniczych. Chorwacja i Austria to nowe państwa korzystające z możliwości wyłączenia.

Pozostałe 10 państw członkowskich (Dania, Irlandia, Grecja, Włochy, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia, Finlandia i Szwecja) nie korzysta z możliwości wyłączenia.

Na ogół przestrzegane są wymogi zawarte w dyrektywie dotyczące wyraźnej zgody pracownika, prowadzenia dokumentacji i zgłaszania organom przypadków pracowników, którzy pracują średnio ponad 48 godzin w tygodniu. Niektóre państwa nie dokonały jednak wyraźnej transpozycji wymogu zakazu krzywdzącego traktowania pracowników, którzy odmawiają zgody.

Nie ma wyraźnych maksymalnych ograniczeń co do liczby godzin pracy, które mogą być dozwolone na mocy art. 22. W dyrektywie stwierdza się jednak, że należy przestrzegać ogólnych zasad ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Ponieważ w dyrektywie nie przewidziano odstępstw od odpoczynku dobowego i tygodniowego bez odpoczynku wyrównawczego, wymogi dotyczące odpoczynku i tak ograniczą dozwolone godziny pracy.

Połowa państw członkowskich, które wprowadzają możliwość wyłączenia, przewiduje pewne wyraźne ograniczenie dozwolonych godzin pracy[[39]](#footnote-39).

Zgodnie z informacjami dostępnymi Komisji pięć państw członkowskich ma wyraźne przepisy wymagające od pracodawcy rejestrowania godzin pracy pracowników, którzy zdecydowali się na możliwość stosowania klauzuli opt-out[[40]](#footnote-40). Rejestrowanie godzin pracy może jednak wynikać z przepisów ogólnych mających zastosowanie do wszystkich pracowników.

## Ocena dokonana przez państwa członkowskie i partnerów społecznych

### Związki zawodowe

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) jest zdania, że stosowanie dyrektywy w praktyce nie spełnia jej celów w zakresie ochrony i poprawy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. ETUC twierdzi, że możliwość wyłączenia podważa cel dyrektywy, ponieważ długie godziny pracy szkodzą zdrowiu pracowników.

ETUC jest zdania, że w różnych państwach członkowskich nie dokonano zadowalającej transpozycji dyrektywy w sprawie czasu pracy.

Najważniejsze problemy to:

* niewliczanie czasu dyżuru do czasu pracy;
* niewykorzystywanie odpoczynku wyrównawczego bezpośrednio po zmianie;
* przedłużanie okresów rozliczeniowych na okres 12 miesięcy na mocy prawa;
* korzystanie z możliwości wyłączenia; oraz
* odstępstwo dotyczące pracowników samodzielnych.

Opinię, że w różnych państwach członkowskich nie dokonano zadowalającej transpozycji dyrektywy, podziela Rada Europejskich Pracowników z Wyższym Wykształceniem i Kadr Kierowniczych (Eurocadres), która twierdzi, że najbardziej oczywiste problemy dotyczą czasu dyżuru i odstępstwa dotyczącego pracowników samodzielnych.

### Pracodawcy

Główne problemy, które organizacje pracodawców podnoszą w odniesieniu do stosowania dyrektywy:

* przepisy krajowe, które są postrzegane jako bardziej rygorystyczne niż wymogi określone w dyrektywie i niewystarczająco wykorzystujące dostępne odstępstwa;
* znaczące problemy z praktycznym zastosowaniem wyroków w sprawach SIMAP-Jaeger dotyczących czasu dyżuru i odpoczynku wyrównawczego, jak również wyroków dotyczących corocznego urlopu wypoczynkowego w kontekście zwolnienia lekarskiego.

Federacje członkowskie Konfederacji Europejskiego Biznesu (BusinessEurope) stwierdzają, że środki mające na celu transpozycję dyrektywy spełniają swoje cele w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Uważają jednak również, że środki te wykraczają poza to, co jest konieczne w tym zakresie.

Organizacja BusinessEurope przekazuje, że jej federacje członkowskie na ogół uważają, że w ich państwach z prawnego punktu widzenia dyrektywa w sprawie czasu pracy została przetransponowana w zadowalający sposób. Federacje członkowskie wskazują również na problemy polegające na niezgodności z dyrektywą w zakresie czasu dyżuru oraz przepisów dotyczących odpoczynku wyrównawczego w niektórych branżach sektora publicznego i sektora prywatnego.

### Państwa członkowskie

Państwa członkowskie proszono głównie o przekazywanie wszelkich prac oceniających prowadzonych pod ich zwierzchnictwem i wskazanie głównych wniosków na temat społeczno-gospodarczych skutków transpozycji. W momencie gromadzenia informacji jedynie Zjednoczone Królestwo przeprowadziło szczegółową ocenę skutków środków służących transpozycji wymogów i odstępstw określonych w dyrektywie.

W ocenie tej stwierdzono, że 15 % ograniczenie liczby pracujących powyżej 48 godzin w latach 1997–2013 należy postrzegać przede wszystkim jako część szerszej międzynarodowej tendencji do zmniejszania godzin pracy. W ocenie stwierdzono jednak również, że ustalenia wskazują, iż wprowadzenie przepisów dotyczących wymiaru czasu pracy ma niewielki dodatkowy wpływ na zmniejszenie ilości przepracowanych godzin.

## Wnioski

W ujęciu ogólnym znaczna większość pracowników w UE pracuje na podstawie przepisów dotyczących czasu pracy zgodnych z ustawodawstwem UE. W wielu przypadkach krajowe przepisy przewidują większą ochronę, niż wynika to z wymogów określonych w dyrektywie.

Poprawie ulega zgodność ustawodawstwa państw członkowskich z wymogami dyrektywy. Na przykład wiele państw zmieniło swoje ustawodawstwo dotyczące urlopu corocznego, w szczególności w odniesieniu do nabywania i przenoszenia urlopu corocznego w przypadku osób przebywających na zwolnieniu lekarskim lub urlopie macierzyńskim/rodzicielskim. Ponadto kilka państw zmieniło swoje ustawodawstwo dotyczące maksymalnego wymiaru czasu pracy w przypadku określonych grup pracowników.

Analiza przeprowadzona przez Komisję w 2010 r. wykazała, że duża liczba państw członkowskich wprowadziła odstępstwo umożliwiające pracownikom wyłączenie z limitu maksymalnego wymiaru czasu pracy. Od tego czasu sytuacja jest stabilna, a Chorwacja i Austria to jedyne dodatkowe państwa członkowskie, które wprowadziły to odstępstwo.

Bieżące sprawozdanie także wskazuje na utrzymujące się problemy związane z wykonaniem istotnych elementów dyrektywy, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości.

Zdecydowanie najbardziej rozpowszechnionym problemem jest niewłaściwa transpozycja wymogu zapewnienia odpoczynku wyrównawczego w przypadku, gdy minimalne okresy odpoczynku są skracane lub odkładane.

Istnieją również inne, choć nie tak powszechne, problemy. Dotyczą one traktowania czasu dyżuru jako czasu pracy, ograniczeń maksymalnego wymiaru czasu pracy w przypadku określonych grup pracowników (głównie pracowników służby zdrowia i sił zbrojnych) oraz ograniczeń wymiaru czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej.

Ponadto w kilku państwach członkowskich występują problemy dotyczące przepisów w zakresie urlopu corocznego w pierwszym roku zatrudnienia i prawa pracownika do zachowania nabytych uprawnień urlopowych przez wystarczająco długi okres w przypadku, gdy urlop coroczny zbiega się ze zwolnieniem lekarskim.

Komisja odniesie się do sytuacji wynikających z krajowych przepisów prawa i krajowych praktyk zgodnie z komunikatem Komisji „Prawo UE:lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”.

Bez uszczerbku dla swojej roli jako strażnika traktatów Komisja będzie nadal wspierać państwa członkowskie w ich wysiłkach służących lepszemu wykonaniu dyrektywy, a w przypadku gdy to może być pomocne, chętnie ułatwi wymianę informacji między państwami członkowskimi i między partnerami społecznymi.

Celem komunikatu wyjaśniającego jest zapewnienie przejrzystości i pewności prawa przy stosowaniu dyrektywy. Niniejsze sprawozdanie przyczynia się do określenia istotnych obszarów przyszłej współpracy z państwami członkowskimi oraz działań związanych z egzekwowaniem przepisów.

1. 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). Dyrektywa

   konsoliduje i uchyla dwie wcześniejsze dyrektywy z 1993 r. i 2000 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. SWD(2017) 204. [↑](#footnote-ref-2)
3. Komunikat Komisji, komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy, C(2017) 2601. [↑](#footnote-ref-3)
4. Komunikat Komisji „Prawo UE: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”, C/2016/8600, Dz.U. C 18 z 19.1.2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Wyrok z dnia 1 grudnia 2005 r.w sprawie C-14/04 Abdelkader Dellas i inni przeciwko Premier ministre i Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, ECLI:EU:C:2005:728, pkt 40–41 i 49; Wyrok z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-124/05 Federatie Nederlandse Vakbeweging przeciwko Staat der Nederlanden, ECLI:EU:C:2006:244, pkt 28. [↑](#footnote-ref-5)
6. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 303 z 14.12.2007, s. 1); zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty „wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności*.* Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”. [↑](#footnote-ref-6)
7. Irlandia (ustawa o organizacji czasu pracy nr 20 część I nr 3 ust. 1 An Garda Síochána (policja), siły zbrojne), Irlandia (ustawa o organizacji czasu pracy nr 20 część I nr 3 ust. 3b i przepisy o organizacji czasu pracy (wyłączenie służb ochrony ludności) (S.I. nr 52/1998), m.in. strażacy, pracownicy więziennictwa oraz pracownicy ratownictwa morskiego; Cypr (ustawa o czasie pracy z 2002 r., art. 4 – siły zbrojne); Włochy (rozporządzenie ustawodawcze 66/2003 art. 2 – policja i siły zbrojne, sądownictwo, więziennictwo, służby bezpieczeństwa publicznego i ochrony ludności są wyłączone, jeżeli ich obowiązki obejmują szczególne wymagania i przewidziano to w rozporządzeniu ministerialnym). [↑](#footnote-ref-7)
8. Belgia (art. 3 kodeksu pracy z dnia 16 marca 1971 r.);Grecja (art. 1 rozporządzenia prezydenckiego nr 88/1999 zmienionego rozporządzeniem prezydenckim nr 79/2005), Luksemburg (kodeks pracy L. L 211-2), Szwecja (sekcja 2 ustawy o czasie pracy SFS 1982: 673), Zjednoczone Królestwo (przepisy dotyczące czasu pracy z 1998 r. część III przepis 19). [↑](#footnote-ref-8)
9. Sprawozdanie Komisji – Stan wdrożenia dyrektywy Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (dyrektywa w sprawie czasu pracy), COM(2000) 787 final; Sprawozdanie Komisji w sprawie wykonania przez państwa członkowskie dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy i dokument towarzyszący, COM (2010) 802 final i SEC (2010) 1611 final. [↑](#footnote-ref-9)
10. Art. 71 ustawy o organizacji i pracy policji (Dziennik Urzędowy Słowenii nr 15/13, 11/14, 86/15, 77/16); ustawa o sądownictwie (Dziennik Urzędowy Słowenii nr 94/07 oficjalny tekst skonsolidowany, 91/09, 33/11.63/13.95/14.95/14 ZUPPJS15, 17/15); art. 97e ustawy o obronie (Dziennik Urzędowy Słowenii RS nr 103/04, 95/16 – tekst skonsolidowany nr 8); art. 46 układu zbiorowego pracy dla sektora publicznego (Dziennik Urzędowy Słowenii nr 57/08, 23/09, 19/09, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/16. [↑](#footnote-ref-10)
11. Rozporządzenie królewskie z dnia 26 maja 2002 r. dotyczące czasu pracy pracowników zatrudnionych w instytucjach i służbach Wspólnego Podkomitetu ds. Edukacji i Mieszkalnictwa we Wspólnocie Francuskiej Belgii, Regionie Walońskim i Wspólnocie Niemieckojęzycznej (C.P. 319.02). [↑](#footnote-ref-11)
12. KT – Pracodawcy samorządowi i organizacja ds. negocjacji na rzecz specjalistów w sektorze publicznym (JUKO), 31 maja 2016 r. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sekcja 19 dekretu nr 324 z dnia 23 maja 2002 r. w sprawie dobowych i tygodniowych okresów odpoczynku, załącznik 5 układu zbiorowego pracy w sprawie czasu pracy pracowników służby zdrowia zatrudnionych przez regiony, sekcja 4 porozumienia z uwagami w sprawie dobowego i tygodniowego czasu odpoczynku personelu medycznego (tj. pielęgniarki, analitycy biologiczni, fizjoterapeuci), sekcja 29 układu zbiorowego pracy dla lekarzy zatrudnionych w regionach. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dania (sekcja 3 ustawy nr 896 z 2004 r. w sprawie wykonania części dyrektywy w sprawie czasu pracy); Luksemburg (art. L. 211–16 kodeksu pracy); Rumunia (art. 134 kodeksu pracy (ustawa nr 53/2003)); Szwecja (sekcja 15 ustawy o czasie pracy (1982:673)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Hiszpania (urzędnicy służby cywilnej). [↑](#footnote-ref-15)
16. Belgia, Słowenia (sektor opieki zdrowotnej). [↑](#footnote-ref-16)
17. Art. 142 i 146.3 kodeksu pracy. [↑](#footnote-ref-17)
18. Art. 7 ust. 8 i art. 14 ustawy o czasie pracy. [↑](#footnote-ref-18)
19. Art. 142 kodeksu pracy, art. 49 ustawy o urzędnikach służby cywilnej. [↑](#footnote-ref-19)
20. Art. 144.3 ZDR-1. [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 34.2 kodeksu pracy. [↑](#footnote-ref-21)
22. Bułgaria (art. 155 ust. 2 kodeksu pracy – 8 miesięcy); Estonia (art. 68 ust. 4 ustawy o umowach o pracę – 6 miesięcy). [↑](#footnote-ref-22)
23. Dania, Finlandia, Szwecja. [↑](#footnote-ref-23)
24. Wyrok z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie C-214/10KHS AG przeciwko Winfried Schulte, ECLI:EU:C:2011:761, pkt 38–40. [↑](#footnote-ref-24)
25. Dania (art. 13.5 ustawy skonsolidowanej 202 z 2013 r. w sprawie urlopów); Estonia (art. 68 ustawy o umowach o pracę z dnia 17 grudnia 2008 r., w ciągu jednego roku od końca roku kalendarzowego, za który oblicza się urlop); Litwa (art. 174 kodeksu pracy z 4.6.2002, w kolejnym roku corocznego urlopu); Słowenia (art. 162 ustawy o stosunkach pracy (nr 21/2013), do dnia 31 grudnia kolejnego roku); Finlandia (art. 26 ustawy o urlopach rocznych 162/2005; odłożonego urlopu letniego można udzielić w tym samym roku kalendarzowym po sezonie urlopowym, a odłożonego urlopu zimowego – do końca kolejnego roku kalendarzowego). [↑](#footnote-ref-25)
26. Dania (sekcja 5 ustawy nr 896 z 2004 r. w sprawie wykonania części dyrektywy w sprawie czasu pracy), ​​Chorwacja (art. 69 ustawy o pracy 93/14), Malta (układ zbiorowy pracy lub 17 tygodni), Węgry, Niderlandy (sekcja 5:8 ustawy o czasie pracy z 23 listopada 1995 r.), Polska, Słowenia (art. 152 ustawy o stosunkach pracy (nr 21/2013)), Słowacja (art. 98 ustawy nr 311/2001 kodeks pracy), Szwecja (sekcja 13a ustawy o czasie pracy SFS 1982:673), Zjednoczone Królestwo (przepisy dotyczące czasu pracy z 1998 r., przepis 6). [↑](#footnote-ref-26)
27. Niemcy, Włochy, Niderlandy. [↑](#footnote-ref-27)
28. Republika Czeska (sekcja 94 ust. 1 kodeksu pracy). [↑](#footnote-ref-28)
29. Luksemburg (art. L.211–3 kodeksu pracy). [↑](#footnote-ref-29)
30. Niderlandy (art. 2.1:1 rozporządzenia z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie czasu pracy). [↑](#footnote-ref-30)
31. Węgry (sekcje 208 i 209 ustawy I z 2012 r. w sprawie kodeksu pracy). [↑](#footnote-ref-31)
32. Portugalia (art. 18a ustawy nr 7/2009 z dnia 12 lutego (kodeks pracy)). [↑](#footnote-ref-32)
33. Wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-151/02 Landeshauptstadt Kiel przeciwko Norbert Jaeger, ECLI:EU:C:2003:437. [↑](#footnote-ref-33)
34. Belgia (sekcja VI art. 38 kodeksu pracy z dnia 16 marca 1971 r.); Francja (kodeks pracy L.3132-5); Francja (kodeks pracy D-3131-2); Finlandia (sekcja 32 ustawy o czasie pracy 605/1996); Francja (art. 3 rozporządzenia nr 2000-815 z dnia 25 sierpnia 2000 r. odnoszącego się do czasu pracy w sektorze publicznym państwa); Finlandia (sekcja 32 ustawy o czasie pracy 605/1996). [↑](#footnote-ref-34)
35. Francja (art. 3 rozporządzenia nr 2000-815 z dnia 25 sierpnia 2000 r. odnoszącego się do czasu pracy w sektorze publicznym państwa), Węgry (ustawa CLIV z 1997 r. w sprawie opieki zdrowotnej (Eütv); ustawa CCV z 2012 r. w sprawie statusu prawnego żołnierzy (Hjt.); Niderlandy (rozdział 5 rozporządzenia z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie czasu pracy); Rumunia (art. 135 kodeksu pracy). [↑](#footnote-ref-35)
36. Niemcy (art. 7 ust. 2a i art. 7 ust. 9 ustawy o wymiarze czasu pracy). [↑](#footnote-ref-36)
37. Belgia (art. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2000 r. o sektorze publicznym); Republika Czeska (sekcje 90a i 92 ustawy nr 262/2006 kodeks pracy), Niemcy (art. 5.2 i 5.3 ustawy w sprawie wymiaru czasu pracy z dnia 6 czerwca 1994 r.); Hiszpania (art. 54 ustawy 55/2003 z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie ramowego statutu pracowników ustawowych w służbie zdrowia); Austria (sekcja 48a ustawy o zatrudnieniu służby cywilnej nr 33/1979); Austria (sekcja 12 ustawy 461/1969 o czasie pracy); Słowenia (art. 158 ustawy o stosunkach pracy (ERA-1) 2013); Słowenia (art. 41d ustawy o lekarzach nr 72/06-ZZdrS UPB3), ustawa o usługach zdrowotnych nr 23/05 – ZZdej UPB2); Słowacja (sekcja 92.2 ustawy nr 311/2001 kodeks pracy); Finlandia (sekcja 29 ustawy o czasie pracy 605/1996)*.* [↑](#footnote-ref-37)
38. Republika Czeska (sekcje 90a i 92 ustawy nr 262/2006 kodeks pracy), Słowenia (art. 158 ustawy o stosunkach pracy (ERA-1) 2013), Słowenia (art. 41d ustawy o lekarzach nr 72/06-ZZdrS UPB3), ustawa o usługach zdrowotnych nr 23/05-ZZdej UPB2), Słowacja (sekcja 93.5 ustawy nr 311/2001 kodeks pracy), Finlandia (sekcja 32 ustawy o czasie pracy 605/1996). [↑](#footnote-ref-38)
39. Belgia, Republika Czeska, Hiszpania, Chorwacja, Łotwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Słowacja. [↑](#footnote-ref-39)
40. Belgia, Niemcy, Francja, Cypr, Łotwa. [↑](#footnote-ref-40)