

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej”

[COM(2017) 797 final – 2017/0355 (COD)]

(2018/C 283/06)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Współsprawozdawczyni: **Vladimíra DRBALOVÁ**

| | |
|-----------------------------------|---|
| Wniosek o konsultację | Wniosek Rady Unii Europejskiej o wydanie opinii: 10.1.2018 |
| | Wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii: 18.1.2018 |
| Podstawa prawna | Art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa |
| Data przyjęcia przez sekcję | 25.4.2018 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.5.2018 |
| Sesja plenarna nr | 535 |
| Wynik głosowania | 164/22/9 |
| (za/przeciw/wstrzymało się) | |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera działania Komisji mające na celu zwiększenie przejrzystości i przewidywalności warunków pracy wszystkich pracowników, a w szczególności pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia, jako konkretny krok w kierunku realizacji europejskiego filaru praw socjalnych.

1.2. EKES ubolewa, że nie było możliwości dokonania przeglądu i zaktualizowania dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia (dyrektywa 91/533/EWG) w ramach dialogu społecznego. Zwraca uwagę, że partnerzy społeczni odgrywają szczególną rolę w określaniu przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w drodze dialogu społecznego i rokowań zbiorowych, przy poszanowaniu różnorodności wśród państw członkowskich i różnych praktyk krajowych.

1.3. EKES zwraca również uwagę, że w sprawozdaniu REFIT wskazano, że dyrektywa 91/533/EWG przynosi wyraźną wartość dodaną, spełnia swój cel, pozostaje ważnym elementem dorobku i nadal ma znaczenie dla wszystkich zainteresowanych stron. Stwierdzono jednak niedociągnięcia w zakresie skuteczności, podmiotowego zakresu stosowania dyrektywy i jej wdrożenia.

1.4. Niektóre państwa członkowskie podjęły wyzwania związane z niestandardowymi formami zatrudnienia w drodze układów zbiorowych, dialogu społecznego lub odpowiednich przepisów, aby zagwarantować uczciwe warunki pracy i różnorodne możliwości transformacji zawodowej na rynku pracy, co EKES zdecydowanie przyjmuje z zadowoleniem. Komisja powinna jasno zaznaczyć, że tego rodzaju ochrona powinna zostać utrzymana przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

1.5. EKES rozumie cele wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy, która powinna przynieść poprawę ochrony pracowników, zwłaszcza zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia. EKES zwraca uwagę, że jedynie zrównoważony, niebudzący zastrzeżeń prawnych, jednoznaczny i wystarczająco uzasadniony wniosek może zagwarantować wymaganą konwergencję i jednolite stosowanie na europejskim rynku pracy obowiązków wynikających z proponowanej dyrektywy.

1.6. EKES dostrzega szczególną sytuację osób fizycznych działających w charakterze pracodawców oraz małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, które mogą nie mieć do dyspozycji takich samych zasobów jak średnie i duże przedsiębiorstwa do celu wypełniania obowiązków wynikających z proponowanej dyrektywy. W związku z tym EKES zaleca, aby Komisja Europejska i państwa członkowskie zapewniły odpowiednie wsparcie i pomoc takim podmiotom w celu ułatwienia im wypełniania tych obowiązków. Dobrym przykładem są przewidziane już we wniosku wzory i szablony pism; należy rozważyć również inne praktyczne środki.

1.7. Aby zapewnić skuteczność praw przewidzianych w przepisach UE, należy aktualizować zakres podmiotowy dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia w celu uwzględnienia zmian sytuacji na rynku pracy przy jednoczesnym poszanowaniu praktyk krajowych. Zdaniem Komisji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił w swoim orzecznictwie kryteria określania statusu pracownika, które są odpowiednie do określenia zakresu podmiotowego dyrektywy. Definicja pracownika powstała na podstawie tych kryteriów. Komisja powinna rozważyć wydanie wytycznych mających ułatwić pracodawcom wypełnianie obowiązków i przyczynić się do podniesienia świadomości wśród pracowników, a co za tym idzie do ograniczenia ryzyka postępowania przed sądem.

1.8. EKES podkreśla, że państwa członkowskie muszą być w stanie określić w drodze dialogu społecznego zakres podmiotowy definicji „pracownika”, który jednak należy interpretować w kontekście celu dyrektywy, jakim jest „promowanie bezpieczniejszego i bardziej przewidywalnego zatrudnienia, a równocześnie zapewnienie zdolności adaptacji rynku pracy i poprawa warunków życia i pracy”. A zatem zdaniem EKES-u pracownicy domowi, marynarze i rybacy powinni być objęci zakresem tej definicji. Warunki pracy marynarzy są już w znacznej mierze uregulowane poprzez europejską umowę partnerów społecznych w sprawie Konwencji MOP o pracy na morzu z 2006 r., załączonej do dyrektywy Rady 2009/13/WE.

1.9. EKES zwraca uwagę, że zawarte w definicji pracownika kryterium wykonywania pracy pod kierownictwem innej osoby może utrudniać objęcie jej zakresem pracowników pracujących za pośrednictwem platform. Dlatego też zaleca dalsze doprecyzowanie definicji pod tym względem, tak aby również ci pracownicy mogli korzystać z ochrony zapewnionej przez dyrektywę. EKES uważa jednak, że faktycznie samozatrudnione i niezależne osoby korzystające z platform powinny być wyłączone z zakresu dyrektywy.

1.10. Zakres podmiotowy dyrektywy w odniesieniu do definicji pracodawcy jest obecnie nieprecyzyjny, dlatego EKES zaleca jego doprecyzowanie.

1.11. EKES popiera przekształconą wersję obowiązku przedstawienia pracownikowi informacji dotyczących warunków pracy w chwili rozpoczęcia lub zmiany stosunku pracy oraz doprecyzowanie, że musi to nastąpić najpóźniej w momencie nawiązania stosunku pracy lub najpóźniej w dniu, w którym zmiana staje się skuteczna. EKES uznaje, że mogą istnieć powody związane z prowadzoną działalnością uzasadniające pewną ograniczoną elastyczność w przypadku mikro-przedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, przy jednoczesnym zapewnieniu, by pracownik został poinformowany o warunkach pracy w jak najkrótszym czasie po nawiązaniu stosunku pracy.

1.12. EKES zauważa, że wniosek zapewnia możliwość zawierania przez partnerów społecznych układów zbiorowych, których postanowienia odbiegają od wymogów minimalnych dotyczących warunków pracy. EKES popiera tę propozycję, pod warunkiem że zostaną osiągnięte cele dyrektywy, a ogólna ochrona pracowników będzie wystarczająca i nie dojdzie do jej osłabienia.

1.13. EKES uważa, że praca na żądanie jako forma zatrudnienia nie powinna dalej istnieć bez odpowiedniego okresu odniesienia i odpowiedniego wcześniejszego powiadomienia. EKES zaleca, by umowy o pracę przewidujące pracę na żądanie gwarantowały określoną liczbę godzin lub odpowiadające im wynagrodzenie.

1.14. EKES popiera proponowane przepisy w zakresie wymogów minimalnych dotyczących warunków pracy, a mianowicie przepisy odnoszące się do długości okresu próbnego, ograniczeń zakazu zatrudnienia równoległego, minimalnej przewidywalności pracy, przejścia na inną formę zatrudnienia, jeśli jest ona dostępna, oraz zapewniania pracownikom bezpłatnych szkoleń niezbędnych do celów wykonywania pracy. Jednocześnie jednak EKES zaleca doprecyzowanie niektórych aspektów, sugerując pozostawienie odpowiedzialności organom szczebla krajowego zgodnie z krajowymi praktykami prawnymi i praktykami w zakresie dialogu społecznego.

1.15. EKES uważa, że dla zapewnienia skutecznego stosowania dyrektywy uzasadniona jest ochrona pracowników przed zwolnieniem lub innymi środkami o równoważnym skutku z powodu skorzystania przez pracownika z praw wynikających z dyrektywy. W takich sytuacjach zasadna jest możliwość wymagania od pracodawcy, na żądanie pracownika, przedstawienia na piśmie przyczyn zwolnienia.

1.16. Wniosek przewiduje instrumenty, przy użyciu których ma być karane nieprzestrzeganie obowiązków informowania wynikających z przedmiotowej dyrektywy. EKES zwrócił uwagę na tę lukę we wcześniejszej opinii i wezwał do jej zlikwidowania. EKES jest zdania, że kary, o ile są uzasadnione, powinny być współmierne do wielkości szkody poniesionej przez pracownika. EKES z zadowoleniem przyjmuje przewidziany w art. 14 akapit pierwszy okres 15 dni na uzupełnienie brakujących informacji.

1.17. We wniosku określono minimalne normy dotyczące konwergencji i ważne jest, aby pracownicy korzystający obecnie z większych praw materialnych nie obawiali się obniżenia ich poziomu po wdrożeniu dyrektywy. W związku z tym EKES popiera zawartą we wniosku klauzulę o nieobniżaniu poziomu ochrony. Jednak EKES zaleca, aby dyrektywa nie tylko zapewniała, by nie doszło do pogorszenia ogólnego poziomu ochrony, ale również by wyraźniej określała, że nie może dojść do pogorszenia warunków w poszczególnych obszarach objętych jej zakresem.

2. Kontekst wniosku

2.1. Proponowana dyrektywa w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej [2017/0355 (COD)] ma zastąpić istniejącą dyrektywę 91/533/EWG z dnia 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (dyrektywa w sprawie pisemnego oświadczenia). Powinna ona również uzupełnić inne istniejące dyrektywy europejskie.

2.2. Podstawą prawną wniosku jest art. 153 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Uwzględniono w nim także wyniki oceny REFIT dotyczącej istniejącego prawa Unii. W sprawozdaniu REFIT wskazano, że dyrektywa w sprawie pisemnego oświadczenia wnosi wyraźną wartość dodaną, spełnia swój cel, w dalszym ciągu stanowi ważny element dorobku i wciąż jeszcze jest istotna dla wszystkich zainteresowanych stron. Stwierdzono jednak niedociągnięcia w zakresie skuteczności, podmiotowego zakresu stosowania dyrektywy i jej wdrożenia.

2.3. Koszt wydania nowego lub zmienionego pisemnego oświadczenia szacuje się na 18–153 EUR w przypadku MŚP i 10–45 EUR w przypadku większych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa poniosłyby również jednorazowe koszty związane z zaznajomieniem się z nową dyrektywą, wynoszące średnio 53 EUR w przypadku MŚP i 39 EUR w przypadku większych przedsiębiorstw. Wysokość kosztów ponoszonych w związku z odpowiedzią na wniosek o nową formę zatrudnienia szacuje się na podobną do wysokości kosztów wynikających z nowego pisemnego oświadczenia.

2.4. Pracodawcy spodziewają się pewnych nieznacznych kosztów pośrednich (porady prawne, zmienione systemy planowania harmonogramów pracy, czas poświęcony na zarządzanie zasobami ludzkimi, informacje dla pracowników itd.). Elastyczność zostanie utracona jedynie marginalnie (tj. dotyczyć to będzie niewielkiego odsetka pracodawców, którzy w szerokim zakresie korzystają z najbardziej elastycznych form zatrudnienia).

2.5. W dniach 26 kwietnia 2017 r. i 21 września 2017 r. Komisja rozpoczęła dwa etapy konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi w sprawie możliwych kierunków i zakresu unijnych działań, zgodnie z art. 154 TFUE. Opinie partnerów społecznych co do konieczności przyjęcia środków legislacyjnych w celu przeglądu dyrektywy 91/533/EWG były podzielone. Podobnie jak w swojej poprzedniej opinii, EKES zwraca uwagę, że przejrzyste i przewidywalne warunki pracy powinny być negocjowane przede wszystkim przez partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego⁽¹⁾, i ubolewa, że partnerom społecznym nie udało się osiągnąć porozumienia co do przystąpienia do bezpośrednich negocjacji w sprawie zawarcia układu na szczeblu UE.

2.6. Komisja zwraca uwagę, że od czasu przyjęcia dyrektywy 91/533/EWG w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy („dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia”) na rynku pracy nastąpiły znaczące zmiany. Przez ostatnich 25 lat znacznie wzrosła jego elastyczność. W 2016 r. jedną czwartą wszystkich umów o pracę stanowiły niestandardowe formy zatrudnienia, a w ciągu ostatnich dziesięciu lat ponad połowa wszystkich nowych miejsc pracy to stanowiska niestandardowe. Również cyfryzacja umożliwiła tworzenie nowych form zatrudnienia.

2.7. Komisja stwierdza we wniosku, że elastyczność związana z nowymi formami zatrudnienia stanowiła główny czynnik napędzający tworzenie miejsc pracy oraz rozwój rynku pracy. Od 2014 r. utworzono ponad pięć milionów miejsc pracy, z czego prawie 20 % w ramach nowych form zatrudnienia.

2.8. Komisja zauważyła też jednak, że rozwój ten doprowadził do niestabilności i spowodował większą nieprzewidywalność w niektórych stosunkach pracy. Odnosi się to zwłaszcza do pracowników w najbardziej niepewnej sytuacji. Od 4 do 6 mln pracowników zatrudnionych jest w ramach umów o pracę na żądanie lub umów o pracę przerywaną; w wielu umowach nie sprecyzowano dokładnie, kiedy i jak długo będą oni pracować. Prawie 1 mln pracowników objętych jest klauzulami wyłączności, które uniemożliwiają im pracę dla innego pracodawcy. Z drugiej strony, szóste europejskie badanie warunków pracy z 2015 r. wykazało, że 80 % zatrudnionych w 28 państwach członkowskich UE jest zadowolonych z warunków pracy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 30.

2.9. Niektóre państwa członkowskie podjęły wyzwania związane z niestandardowymi formami zatrudnienia w drodze układów zbiorowych, dialogu społecznego lub odpowiednich przepisów, aby zagwarantować uczciwe warunki pracy i różnorodne możliwości transformacji zawodowej na rynku pracy, co EKES zdecydowanie przyjmuje z zadowoleniem. Komisja powinna zaznaczyć w motywach, że konieczne jest stosowanie określonych form ochrony, na przykład takich jak w Belgii i Szwecji. Przykładowo, w Belgii system pracy dodatkowej w różnych sektorach opiera się na zasadzie, że pracownik podejmujący taką pracę jest już zatrudniony w swoim głównym miejscu pracy.

3. Uwagi ogólne

3.1. W swoich opiniach w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych⁽²⁾ EKES zachęca również państwa członkowskie i UE do tego, by ustanowiły i utrzymywały proste, przejrzyste i przewidywalne ramy prawne sprzyjające rozwojowi zdolności dostosowawczych, wzmacniające i utrzymujące prawa pracowników i praworządność oraz umożliwiające UE promowanie podczas wdrażania modelu *flexicurity* stabilnych ram prawnych dla rokowań zbiorowych i dialogu społecznego. W swojej pierwszej opinii w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych⁽³⁾ EKES podkreślił, że warunki na rynkach pracy muszą wspierać nowe i bardziej zdywersyfikowane ścieżki kariery. W życiu zawodowym konieczne są różnorodne formy zatrudnienia w tworzeniu miejsc pracy i różnorodne formy pracy. Wymaga to stworzenia odpowiedniego otoczenia ustawodawczego sprzyjającego ochronie zatrudnienia, tak aby zapewnić ramy uczciwych warunków pracy i stymulować zatrudnianie w ramach wszystkich rodzajów umów o pracę.

3.2. EKES zwraca uwagę, że niestandardowe formy zatrudnienia mogą pociągać za sobą znaczące skutki zarówno dla poszczególnych obywateli, jak i całego społeczeństwa. Niepewne zatrudnienie może na przykład utrudniać założenie rodziny, zakup domu lub realizację innych planów życiowych. Należy pamiętać, że te formy zatrudnienia są stosowane w szczególności w przypadku młodzieży, kobiet i osób ze środowisk migracyjnych. Wynagrodzenia związane z niestandardowymi formami zatrudnienia są często niższe, co w niektórych przypadkach może wiązać się z koniecznością wypłaty dodatkowych świadczeń socjalnych, a ponadto może mieć negatywny wpływ na uprawnienia emerytalne i powodować obniżenie wysokości emerytury.

3.3. EKES popiera cel Komisji, jakim jest zapewnienie, aby dynamiczne, innowacyjne rynki pracy stanowiące podstawę unijnej konkurencyjności były ukształtowane w sposób, który zapewnia wszystkim pracownikom podstawową ochronę, pracodawcom umożliwia długoterminowe zwiększenie wydajności, a także pozwala na konwergencję na rzecz osiągnięcia lepszych warunków życia i pracy w całej UE. EKES zwraca uwagę, że jedynie zrównoważony, niebudzący zastrzeżeń prawnych, jednoznaczny i wystarczająco uzasadniony wniosek może zagwarantować wymaganą konwergencję i jednolite stosowanie na europejskim rynku pracy obowiązków wynikających z części prawa pracy, nad którą toczą się obecnie dyskusje.

3.4. Komisja zwraca uwagę, że system regulacji prawnych w UE staje się coraz bardziej złożony. Jej zdaniem zwiększa to ryzyko konkurencji opartej na zaniżaniu norm zabezpieczenia społecznego, co ma negatywne skutki zarówno dla pracodawców podlegających destabilizującej presji konkurencyjnej, jak i dla państw członkowskich, które zostają pozbawione dochodów podatkowych i składek na zabezpieczenie społeczne. EKES popiera cel Komisji, jakim jest ustanowienie wymogów minimalnych dotyczących pracowników zatrudnionych w ramach niestandardowych form zatrudnienia, które to wymogi będą zgodne z krajowymi systemami prawnymi i systemami dialogu społecznego oraz zapewnią w szczególności ochronę pracowników nieobjętych układami zbiorowymi pracy.

3.5. Zdaniem EKES-u wniosek ten jest jednym z najważniejszych działań Komisji stanowiących nawiązanie do Europejskiego filaru praw socjalnych, ogłoszonego wspólnie przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu dnia 17 listopada 2017 r. Filar wyznacza kierunki działań służących wspieraniu odnowionej pozytywnej konwergencji w zakresie norm zabezpieczenia społecznego w kontekście zmieniającej się sytuacji na rynku pracy. Przedmiotowa dyrektywa powinna przyczynić się do realizacji określonej w filarze zasady „Bezpieczne i elastyczne zatrudnienie” oraz zasady „Informacje o warunkach zatrudnienia i ochrona w przypadku zwolnień”. Istnieją różne stanowiska na temat sposobu, w jaki można najskuteczniej wdrożyć te zasady. Niektórzy uważają, że wniosek Komisji jest istotnym krokiem we właściwym kierunku, ale pojawiają się też opinie, że wykracza on poza to, co niezbędne.

3.6. Jednakże EKES podkreśla, że dialog społeczny i rokowania zbiorowe powinny pozostać najważniejszym narzędziem służącym do określenia przejrzystych, przewidywalnych i godnych warunków pracy, a Komisja Europejska powinna pamiętać o tym, by nie ingerować w przebieg dialogu społecznego i rokowań zbiorowych ani nie utrudniać tych procesów.

⁽²⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 145.

⁽³⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Zakres stosowania i definicje

4.1.1. Zgodnie z art. 1 ust. 2 minimalne prawa ustanowione w przedmiotowej dyrektywie mają zastosowanie do wszystkich pracowników w Unii. Aby zapewnić skuteczność praw przewidzianych w przepisach UE, należy aktualizować zakres podmiotowy dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia w celu uwzględnienia zmian sytuacji na rynku pracy przy jednoczesnym poszanowaniu praktyk krajowych. Zdaniem Komisji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił w swoim orzecznictwie kryteria określania statusu pracownika, które są odpowiednie do określenia zakresu podmiotowego dyrektywy. Definicja pracownika w art. 2 ust. 1 powstała na podstawie tych kryteriów. Zapewniają one spójne wdrażanie zakresu podmiotowego dyrektywy, pozostawiając organom krajowym i sądom stosowanie go do konkretnych sytuacji. Pracownicy domowi, pracownicy na żądanie, pracownicy wykonujący pracę przerywaną, pracownicy w systemie bonów usługowych, osoby pracujące za pośrednictwem platform internetowych oraz stażyści i praktykanci mogliby zostać objęci zakresem przedmiotowej dyrektywy, pod warunkiem że spełniają te kryteria.

4.1.2. EKES zwraca uwagę, że kryterium wykonywania pracy pod kierownictwem innej osoby może utrudniać objęcie jej zakresem pracowników pracujących za pośrednictwem platform. W związku z tym należy określić w motywach, że algorytmy mogą być wiążące w odniesieniu do pracowników w taki sam sposób jak ustne lub pisemne instrukcje. Osoby faktycznie samozatrudnione korzystające z platform powinny być wyłączone z zakresu dyrektywy.

4.1.3. EKES podkreśla, że państwa członkowskie i partnerzy społeczni muszą być w stanie określić w drodze dialogu społecznego zakres podmiotowy definicji pracownika, który jednak należy interpretować w kontekście ogólnego celu dyrektywy, jakim jest poprawa warunków pracy przez promowanie bezpieczniejszego i bardziej przewidywalnego zatrudnienia, a równocześnie zapewnienie zdolności adaptacji rynku pracy. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał (zob. np. sprawa C-393/10, O'Brien), że państwa członkowskie nie mogą stosować uregulowania mogącego zagrozić realizacji celów wytyczonych przez dyrektywę i w konsekwencji pozbawić ją skuteczności.

4.1.4. EKES obawia się, że definicja pracodawcy zawarta we wniosku może powodować niejasności i komplikacje. Definiując pracodawcę jako „jedną lub kilka osób fizycznych lub prawnych, które są bezpośrednio lub pośrednio stroną stosunku pracy z pracownikiem”, wniosek wprowadza nową koncepcję pracodawcy. Na ogół stroną danego stosunku pracy jest tylko jeden pracodawca. W tym względzie konieczne jest odniesienie się do właściwych przepisów krajowych.

4.1.5. EKES zwraca uwagę, że odstępstwo określone w art. 1 ust. 6 umożliwia niedające się usprawiedliwić nierówne traktowanie pracowników domowych w dostępie do lepszych form zatrudnienia i do szkoleń oraz w dochodzeniu przez nich praw. To nierówne traktowanie jest nieuzasadnione i – w kontekście ratyfikowanej już w kilku państwach UE i tym samym wiążącej Konwencji nr 189 MOP dotyczącej warunków pracy pracowników domowych – niedozwolone.

4.1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 1 ust. 7 dyrektywy powinien mieć zastosowanie do marynarzy i rybaków. EKES jest zdania, że w odniesieniu do warunków pracy marynarzy, regulowanych dyrektywą Rady 2009/13/WE, należy wziąć pod uwagę zgodność proponowanej dyrektywy ze specyfiką zawodu marynarza.

4.2. Obowiązek przedstawienia informacji

4.2.1. EKES popiera zawartą w art. 4 ust. 1 wniosku propozycję, aby ważne informacje dotyczące warunków pracy były przekazywane pracownikowi na początku stosunku pracy. Tylko tak można zapewnić, by obie strony nawiązywały stosunek pracy, znając własne prawa i obowiązki. Poinformowanie w późniejszym czasie jest jednostronnie niekorzystne dla osób zatrudnionych, a w przypadku krótkookresowych stosunków pracy tracą one całkowicie przysługującą im ochronę. Niemniej jednak EKES uznaje możliwość zaistnienia wyjątkowych sytuacji, które mogą uniemożliwiać mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom przekazanie informacji pierwszego dnia stosunku pracy. EKES zaleca, aby mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom przyznano nieznacznie dłuższy termin na przekazanie informacji. EKES dostrzega również, że obowiązek przekazywania rozszerzonego pakietu informacji może być obciążeniem dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. W związku z tym EKES uważa, że należy zapewnić pomoc i wsparcie dla osób fizycznych oraz mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem stowarzyszeń MŚP, aby ułatwić im wypełnianie ich zobowiązań na mocy dyrektywy.

4.2.2. Wniosek przewiduje w art. 4 ust. 1, że dokument zawierający informacje dotyczące stosunku pracy może być dostarczony lub przekazany w formie elektronicznej, pod warunkiem że pracownik ma do niego łatwy dostęp. Zdaniem EKES-u jest to jednak ważne do spełnienia warunku poinformowania. EKES zaleca, aby pracodawcom i pracownikom przysługiwała możliwość uzgodnienia metody dostarczenia lub przekazania dokumentu oraz aby w każdym przypadku warunek poinformowania mógł być uznany za spełniony dopiero po potwierdzeniu odbioru dokumentu przez pracownika.

4.2.3. EKES zgadza się, że poinformowanie o zmianach istotnych warunków pracy musi nastąpić przy pierwszej okazji, najpóźniej w momencie wejścia zmiany w życie. W ten sposób usuwa się znaczną lukę w ochronie pracowników istniejącą w obowiązującej dyrektywie w sprawie pisemnego oświadczenia, zgodnie z którą pisemne poinformowanie o zmianach może nastąpić dopiero miesiąc po ich wejściu w życie (art. 5 ust. 1). W celu uniknięcia nadmiernych obciążeń administracyjnych należy ustanowić, że modyfikacje wynikające ze zmian w obowiązujących wymogach prawnych i administracyjnych lub z układów zbiorowych nie muszą być zgłaszane przez poszczególne przedsiębiorstwa, ponieważ w wielu państwach członkowskich zmiany takie są podawane do wiadomości przez ustawodawców i partnerów społecznych.

4.2.4. Art. 6 ust. 1 odpowiada w znacznym stopniu przepisom obowiązującej regulacji dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia (art. 4 ust. 1). EKES odnotowuje uszczegółowienie informacji o świadczeniach rzeczowych i pieniężnych [teraz w lit. c)].

4.2.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziany w art. 6 ust. 2 obowiązek rozszerzonego informowania pracowników delegowanych. EKES zaleca wyjaśnienie, że regulacja ta uzupełnia istniejące regulacje, a zatem informacje te muszą być udzielane dodatkowo oprócz informacji określonych w art. 6 ust. 1 i w art. 3 ust. 2. Nie jest jasne, kiedy zmieniona dyrektywa 96/71/WE wejdzie w życie; EKES zwraca jednak uwagę, że przepisy tej dyrektywy muszą być spójne z ostatecznym porozumieniem w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie delegowania pracowników.

4.2.6. EKES zwraca uwagę, że odesłanie do strony internetowej tworzonej w każdym państwie członkowskim zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2014/67/UE w sprawie egzekwowania nie spełnia w odpowiednim stopniu wymogów poinformowania. Jest tak dlatego, że przy odesłaniu zakłada się, iż każde państwo członkowskie całkowicie spełniło odpowiedni obowiązek wynikający z dyrektywy w sprawie egzekwowania, a informacje są zrozumiałe dla pracowników delegowanych zarówno pod względem merytorycznym, jak i językowym. Ponieważ wiele krajów, w tym Niemcy, jedynie w niewystarczający sposób – mimo upływu terminu wdrożenia – spełniło swój obowiązek wynikający z art. 5 dyrektywy 2014/67/UE, odesłanie trafia w próżnię, jeśli strona internetowa zapewnia jedynie bardzo ogólne informacje, które nie są dostępne w odpowiednich językach.

4.2.7. EKES zwraca uwagę, że spełnienie obowiązku informowania przez odniesienie do obowiązujących przepisów, jak przewidziano w art. 6 ust. 3, nie odpowiada wymogom pod względem wystarczającego poinformowania zagranicznych pracowników, jeżeli przepisy te nie są dostępne w zrozumiałej dla nich wersji językowej. Zwłaszcza o kwestiach dotyczących oczekiwanego wynagrodzenia za granicą zagraniczni pracownicy muszą być informowani bezpośrednio, a nie przez odesłanie do niezrozumiałych dla nich przepisów.

4.2.8. Art. 6 ust. 4 wprowadza wyłączenie z obowiązku informowania w przypadku pracy za granicą, której czas trwania nie przekracza czterech następujących po sobie tygodni. EKES obawia się, że mogłoby to stworzyć lukę umożliwiającą obejście wymogów dotyczących informowania. W związku z tym EKES zaleca przeanalizowanie tego wyłączenia w stosownym czasie.

4.3. Wymogi minimalne dotyczące warunków pracy

4.3.1. EKES popiera propozycję Komisji, aby wraz z regulacją zawartą w art. 7 ust. 1 miały zostać wprowadzone jednolite standardy minimalne w odniesieniu do czasu trwania okresu próbnego. Regulacja ta, podobnie jak wyłączenie określone w art. 7 ust. 2, uwzględnia zarówno interesy pracodawców, jak i pracowników. Okresy próbne umożliwiają pracodawcom sprawdzenie, czy pracownicy nadają się na stanowisko, na które zostali zatrudnieni, a zarazem zapewnienie pracownikom odpowiedniego szkolenia i wsparcia. Tego typu okresy mogą wiązać się z mniejszą ochroną przed zwolnieniem. Wejście na rynek pracy lub zmiana pracy w żadnym przypadku nie powinny powodować przedłużającego się braku bezpieczeństwa. Jak ustanowiono w Europejskim filarze praw socjalnych, okresy próbne powinny mieć w związku z tym rozsądny czas trwania. EKES zwraca uwagę, że zgodnie z proponowanym art. 7 ust. 2 państwa członkowskie będą mogły przewidzieć dłuższe okresy próbne, jeśli będzie to uzasadnione charakterem zatrudnienia, co mogłoby mieć miejsce na przykład w organach administracji publicznej niektórych państw członkowskich lub w przypadku stanowisk pracy wymagających specjalnych umiejętności.

4.3.2. EKES popiera przepis zawarty w art. 8 ust. 1, że pracodawcy nie mogą zabraniać pracownikom podejmowania zatrudnienia u innych pracodawców poza czasem spędzonym na pracy dla nich, pod warunkiem że pozostaje to w granicach limitów określonych w dyrektywie w sprawie czasu pracy, której celem jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. EKES zwraca uwagę, że takie szerokie uprawnienie w zakresie zatrudnienia równoległego powinno być zgodne z krajowymi przepisami oraz praktykami i tradycją dialogu społecznego i partnerstw społecznych w różnych państwach członkowskich. Takie szerokie uprawnienie może być problematyczne, zwłaszcza w przypadku kluczowego

personelu pracodawcy, ponieważ pracownicy ci nie mogą pozostawać do dyspozycji kilku pracodawców w tym samym czasie. Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie czasu pracy, pojawiają się również obawy, że pracodawcy mogą być odpowiedzialni za monitorowanie czasu pracy osób zatrudnionych w ramach zatrudnienia równoległego. EKES zaleca doprecyzowanie, że pracodawca nie ponosi odpowiedzialności za monitorowanie czasu pracy w ramach innego stosunku pracy.

4.3.3. Zgodnie z art. 8 ust. 2 pracodawcy mogą ustanowić warunki dotyczące zakazu łączenia stanowisk, gdy jest to uzasadnione słusznymi względami, takimi jak ochrona tajemnicy handlowej lub uniknięcie konfliktu interesów. W motywie 20 Komisja odnosi się do określonych kategorii pracodawców. Pracodawcy mogą co do zasady skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 8 ust. 2, uważają jednak, że zawężenie ograniczenia możliwości pracy na rzecz szczególnych kategorii pracodawców wydaje się uniemożliwiać wprowadzanie niezbędnych ograniczeń, zwłaszcza w odniesieniu do kluczowego personelu, bez względu na to, do jakiej kategorii należy pracodawca, dla którego pracownik chciałby pracować. Jednakże związki zawodowe sprzeciwiają się temu szerokiemu odstępstwu, ponieważ przyznałoby ono pracodawcom jednostronne prawo do ustanowienia warunków dotyczących zakazu łączenia stanowisk, które ograniczają zatrudnienie równoległe. W przypadku gdy mogą istnieć słuszne względy uzasadniające zastosowanie takiego ograniczenia przez pracodawcę, musi on być w stanie przedstawić obiektywne uzasadnienie, a na ustawodawcy i sądach państwa członkowskiego powinna spoczywać główna odpowiedzialność za wyważenie sprzecznych interesów stron.

4.3.4. EKES próbuje przewidzianą we wniosku poprawę przewidywalności pracy na żądanie. Tę przewidywalność da się poprawić przez ograniczenie czasów pracy do ustanowionych wcześniej ram odniesienia oraz przez wcześniejsze powiadomienie o pracy, jak przewidują przepisy art. 9. Pracownicy, których harmonogram czasu pracy jest w dużej mierze zmienny i głównie wymaga elastyczności – czy to bezpośrednio, np. przez przydzielanie zadań, czy pośrednio, np. przez wezwanie pracownika do reagowania na wnioski klientów – powinni korzystać z minimalnego stopnia przewidywalności pracy. Niemniej jednak konieczne będzie także wyjaśnienie, co należy rozumieć przez dostatecznie rozsądny wcześniejszy termin informowania pracownika o pracy w następnych dniach i kto powinien podejmować decyzję o tym, jakie terminy informowania są rozsądne w poszczególnych gałęziach przemysłu. Uzgodnienia są różne w zależności od sektora.

4.3.5. EKES zwraca uwagę, że dyrektywa nie zawiera wytycznych jakościowych względem państw członkowskich co do ram odniesienia i terminu powiadomienia. Nie można wykluczyć, że również szerokie okresy odniesienia i krótkie terminy wcześniejszego powiadomienia byłyby zgodne z dyrektywą, nawet jeśli nie poprawiałyby bynajmniej przewidywalności pracy dla zatrudnionych. Ponadto okresy odniesienia mogłyby być wyznaczane jednostronnie przez pracodawcę bez przyznania takiego samego prawa pracownikom, co utrwaliłoby istniejący brak równowagi.

4.3.6. EKES dostrzega fakt, że praca na żądanie zapewnia elastyczność, która zmniejsza przewidywalność w życiu codziennym pracownika. Zmienny i niepewny dochód może powodować poważny problem dla zatrudnionych w związku z pracą na żądanie. EKES uważa, że praca na żądanie jako forma zatrudnienia nie powinna dalej istnieć bez ustalenia odpowiedniego okresu odniesienia i odpowiedniego wcześniejszego powiadomienia pracownika. EKES zaleca wprowadzenie wymogu, by umowy o pracę przewidujące pracę na żądanie gwarantowały określoną liczbę godzin lub odpowiadające im wynagrodzenie.

4.3.7. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pracownicy po sześciomiesięcznym okresie zatrudnienia powinni mieć możliwość wystąpienia u swojego pracodawcy o formę zatrudnienia z bezpieczniejszymi i bardziej przewidywalnymi warunkami pracy. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że regulacja ta ma obejmować wszystkie kategorie osób w niestandardowych lub niepewnych formach zatrudnienia. EKES jest zaniepokojony, że nie przewidziano możliwości do wyegzekwowania prawa do przejścia na inną formę zatrudnienia, jeśli jest ona dostępna. Samo prawo do złożenia wniosku nie stanowi istotnej poprawy sytuacji prawnej zatrudnionych, ponieważ zatrudnieni mogą już wyrazić zainteresowanie zwiększeniem wymiaru czasu pracy, umową na czas nieokreślony itp. Jednakże środki z zakresu polityki wspierające realizację tego celu powinny być skuteczne i proporcjonalne i nie powinny nakładać zbędnych obciążeń administracyjnych na przedsiębiorstwa.

4.3.8. EKES uważa, że trzeba rozszerzyć wymogi dotyczące pisemnej odpowiedzi pracodawcy zawarte w art. 10 ust. 2. Pracodawcy powinni przedstawić obiektywne powody związane z prowadzoną działalnością uzasadniające odrzucenie wniosku, tak aby w przypadku gdy pracownik uważa, że jego wniosek został odrzucony z innych powodów, umożliwić niezależną weryfikację takiej decyzji przez sąd zgodnie z praktykami krajowymi. Jest to jedyny sposób zapewnienia, by pracodawcy poważnie rozpatrywali wnioski składane przez pracowników, zamiast ograniczać się do jakiegokolwiek odpowiedzi w celu spełnienia wymogów formalnych.

4.3.9. EKES odnotowuje to, że Komisja dostrzega szczególną sytuację osób fizycznych działających w charakterze pracodawców, jak i małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, przewidując dla nich w art. 10 ust. 2 odstępstwo od obowiązku pisemnego uzasadnienia. Jednakże zwraca uwagę, że w obecnym brzmieniu przepis ten obejmowałby wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające do 249 pracowników i mające roczny obrót w wysokości do 50 mln EUR, czyli 99 % wszystkich przedsiębiorstw w UE. Należy zatem ponownie rozważyć zakres tego odstępstwa.

4.3.10. EKES uważa, że dyrektywa powinna stwarzać prawdziwe szanse na przejście osób zatrudnionych w niestandardowej formie na bardziej standardową formę zatrudnienia odpowiadającą ich kwalifikacjom. Potrzebne są do tego minimalne prawa osób zatrudnionych na czas określony do uzyskania umowy na czas nieokreślony i przejścia z niepełnego na pełny wymiar czasu pracy, w każdym przypadku jeżeli w zakładzie są wolne miejsca pracy, a pracownik posiada niezbędne umiejętności lub kwalifikacje.

4.3.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje art. 11 przewidujący, że w przypadku gdy na mocy przepisów unijnych lub krajowych lub odpowiednich układów zbiorowych pracodawcy zobowiązani są zapewnić pracownikom szkolenia do celów wykonywania pracy, do której zostali zatrudnieni, pracownik nie powinien ponosić kosztów takiego szkolenia. Odnośnie do możliwych „klausul dotyczących zwrotu” mających zastosowanie do pracowników odchodzących z pracy po krótkim czasie od zakończenia szkolenia wykraczającego poza wymogi prawne i podnoszącego kwalifikacje EKES odnotowuje, że muszą być one w indywidualnych przypadkach dobrze uzasadnione i wynegocjowane z partnerami społecznymi, a w każdym razie muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i mieć regresywny charakter (tzn. malejące ryzyko niespłacenia kosztów wraz z upływem czasu zatrudnienia).

4.3.12. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że za sprawą art. 12 normy minimalne określone w art. 7–11 mają być ukształtowane na podstawie układów zbiorowych, pod warunkiem że prawa przyznane pracownikom w tych układach zostaną utrzymane na odpowiednim poziomie oraz w całościowym ujęciu zachowana zostanie ochrona pracowników. EKES zwraca uwagę, że przejrzyste i przewidywalne warunki pracy powinny być negocjowane przede wszystkim przez partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego.

4.4. *Inne przepisy*

4.4.1. EKES podkreśla, że art. 13 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia przestrzegania dyrektywy i unieważnienia sprzecznych postanowień układów zbiorowych i indywidualnych lub ich zmiany odpowiednio do przepisów dyrektywy. Następstwa wprowadzenia pojęcia unieważnienia i odpowiednia zgodność z przepisami dyrektywy w państwach członkowskich muszą zostać starannie przeanalizowane, zwłaszcza w świetle przepisów art. 12. Należy propagować i szanować rolę partnerów społecznych w zapewnianiu przestrzegania przepisów.

4.4.2. Artykuł 14 wniosku przewiduje instrumenty, przy użyciu których ma być karane nieprzestrzeganie obowiązków informowania wynikających z przedmiotowej dyrektywy. EKES zwrócił uwagę na tę lukę we wcześniejszej opinii i wezwał do jej zlikwidowania⁽⁴⁾. EKES jest zdania, że kary, o ile są uzasadnione, powinny być współmierne do wielkości szkody poniesionej przez pracownika. Pozwoli to uniknąć postępowań przed sądem z powodu niewielkich technicznych naruszeń przepisów dyrektywy. EKES z zadowoleniem przyjmuje przewidziany w art. 14 lit. b) okres 15 dni na uzupełnienie brakujących informacji.

4.4.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem nałożony przez przepisy art. 15 na państwa członkowskie wymóg zapewnienia, by pracownicy mieli dostęp do mechanizmów skutecznego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów oraz prawo do dochodzenia roszczeń, w tym do odpowiedniej rekompensaty, w przypadku naruszenia ich praw wynikających z przedmiotowej dyrektywy.

4.4.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziane w art. 16 nadanie realnej formy ogólnemu zakazowi stosowania represji. Takie rozwiązanie, które państwa członkowskie mogłyby wdrożyć przez wyraźny zakaz dyskryminacji, pełni funkcję sygnalizacyjną dla prawników praktyków i pod tym względem działa zapobiegawczo.

4.4.5. EKES odnotowuje przewidzianą w art. 17 ochronę przed zwolnieniem i związane z nią regulacje dotyczące ciężaru dowodu. W art. 17 ust. 1 określono, że państwa członkowskie muszą zakazać zwalniania (lub środków o równoważnym skutku) lub wszelkich przygotowań do zwolnienia pracowników z powodu wykonywania przez nich praw przewidzianych w dyrektywie. Artykuł ten – wraz z art. 17 ust. 2, zgodnie z którym pracownicy, którzy uważają, że zostali zwolnieni z powodu skorzystania z praw przewidzianych dyrektywą, mogą zwrócić się do pracodawcy o przedstawienie należytego uzasadnienia zwolnienia – ułatwia korzystanie z praw wynikających z dyrektywy. Określone w art. 17 ust. 3 podejście polegające na tym, że pracodawca musi udowodnić, iż zwolnienie wynika z innych powodów niż

⁽⁴⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

podawana przez pracownika dyskryminacja, zmierza we właściwym kierunku, choć trzeba wyjaśnić jeszcze pewne wątpliwości dotyczące podstawy prawnej. Należy jasno określić, że zwolnienie lub zastosowanie podobnych środków z powodu skorzystania przez pracownika z praw wynikających z dyrektywy jest nieważne.

4.4.6. EKES popiera przewidziany w art. 18 spoczywający na państwach członkowskich obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za naruszenia krajowych przepisów wykonawczych.

4.4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje określony wyraźnie w art. 19 zakaz wykorzystania przedmiotowej dyrektywy do obniżenia istniejących norm, o czym jest już mowa w art. 7 obowiązującej dyrektywy w sprawie pisemnego oświadczenia; ma to zasadnicze znaczenie, gdy istnieją wyższe normy w zakresie praw materialnych. Ustęp 1 wymaga jednak doprecyzowania, aby zapewnić, by nie tylko ogólny poziom ochrony się nie pogorszył, lecz również by w poszczególnych obszarach, które obejmie ta dyrektywa, nie doszło do pogorszenia w związku z wdrożeniem tej dyrektywy.

4.4.8. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że zgodnie z art. 21 prawa i obowiązki wynikające z dyrektywy mają być stosowane również w odniesieniu do istniejących stosunków pracy. Jest to słuszne i konieczne w kontekście zamierzonej dyrektywą poprawy stanu prawnego. Jednocześnie EKES zwraca uwagę, że może to pociągać za sobą koszty i pewne dodatkowe obciążenia dla przedsiębiorstw. Należy podjąć działania ułatwiające osobom fizycznym działającym w charakterze pracodawców oraz przedsiębiorstwom, w szczególności małym przedsiębiorstwom i mikroprzedsiębiorstwom, wypełnianie ich obowiązków wynikających z dyrektywy.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
