

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

KOMISJA

OPINIA KOMISJI

zgodnie z art. 17 ust. 5 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy („dyrektywy w sprawie czasu pracy”)

Przedłużenie stosowania okresu przejściowego w odniesieniu do wymiaru czasu pracy lekarzy stażystów w Zjednoczonym Królestwie

(2009/C 245/01)

1. Wprowadzenie

Niniejsza opinia oparta jest na art. 17 ust. 5 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾ dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy („dyrektywy w sprawie czasu pracy”). Dotyczy ona zawiadomienia przekazanego przez Zjednoczone Królestwo, na mocy przedmiotowego artykułu, o zamiarze dalszego stosowania przepisów przejściowych do dnia 31 lipca 2011 r. w odniesieniu do limitów wymiaru czasu pracy lekarzy stażystów.

Pierwsza dyrektywa w sprawie czasu pracy z 1993 r. nie obejmowała swoim zakresem lekarzy stażystów. Sytuację tę zmieniono w 2000 r. dyrektywą zmieniającą i lekarze stażyści są obecnie objęci skonsolidowaną dyrektywą w sprawie czasu pracy, na takich samych zasadach co pozostali pracownicy⁽²⁾. Zgodnie z art. 6 dyrektywy przeciętny wymiar czasu pracy ograniczony jest do maksymalnie 48 godzin tygodniowo⁽³⁾, łącznie z pracą w godzinach nadliczbowych. Na mocy art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie czasu pracy możliwe są jednak przejściowe odstępstwa w stosowaniu tych ograniczeń do tygodniowego czasu pracy w przypadku lekarzy stażystów.

Odnośne fragmenty art. 17 ust. 5 mają następujące brzmienie:

„... W odniesieniu do art. 6 (ograniczenie przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy do 48 godzin) można pozwolić na odstępstwa (dotyczące lekarzy stażystów) w pięcioletnim okresie przejściowym rozpoczynającym się dnia 1 sierpnia 2004 r.

Państwa członkowskie mogą zachować do dwóch lat więcej (od dnia 1 sierpnia 2009 r.), jeżeli jest to niezbędne, w celu uwzględnienia trudności w spełnieniu przepisów dotyczących czasu pracy odnoszących się do ich obowiązków w zakresie organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Na co najmniej sześć miesięcy przed upływem okresu przejściowego zainteresowane państwo członkowskie informuje Komisję, z podaniem uzasadnienia, tak by Komisja po przeprowadzeniu stosownych konsultacji mogła wydać opinię w ciągu trzech miesięcy po otrzymaniu takiej informacji. W przypadku gdy państwo członkowskie nie postępuje zgodnie z opinią Komisji, usprawiedliwia swoją decyzję. Zawiadomienie oraz uzasadnienie państwa członkowskiego, jak również opinię Komisji, publikuje się w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i przekazuje Parlamentowi Europejskiemu.

⁽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 ta konsoliduje i uchyla dwie wcześniejsze dyrektywy, 93/104/EWG i 2000/34/WE.

⁽²⁾ Dyrektywa 2000/34/WE miała zostać transponowana do prawodawstwa krajowego, odnośnie do lekarzy stażystów, do 1 sierpnia 2004 r.

⁽³⁾ Zgodnie z art. 16, 17, 18 i 19 dyrektywy średnia ta może być obliczana w „okresach rozliczeniowych” nieprzekraczających 4 miesięcy (podstawowa reguła), 6 miesięcy (okres określony w drodze przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych lub w drodze układów zbiorowych i dotyczący danej działalności zawodowej, w tym działalności lekarzy stażystów), lub 12 miesięcy (jedynie w drodze układów zbiorowych).

Państwa członkowskie mogą mieć dodatkowe okresy do jednego roku, jeżeli jest to niezbędne, w celu uwzględnienia wyjątkowych trudności w wypełnianiu obowiązków określonych w [poprzednim] akapicie. Państwa członkowskie zachowują procedurę wymienioną w tym akapicie.

Państwa członkowskie zapewniają, że w żadnym przypadku wymiar tygodniowego czasu pracy nie przekracza średnio 58 godzin w ciągu pierwszych trzech lat okresu przejściowego, średnio 56 godzin w odniesieniu do następnych dwóch lat oraz średnio 52 godzin w odniesieniu do każdego pozostałego okresu.

W odniesieniu do art. 16 lit. b) [okres rozliczeniowy dla celów obliczania przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy] odstępstwa [dotyczące lekarzy stażystów] są możliwe, pod warunkiem że okres rozliczeniowy nie przekracza 12 miesięcy, w trakcie pierwszej części okresu przejściowego [2004–2007] oraz sześciu miesięcy w częściach następnych.”

W art. 17 ust. 5 przewiduje się również konsultacje między pracodawcami a przedstawicielami pracowników w sprawie stosowania uzgodnień w odniesieniu do każdego okresu przejściowego: Pracodawca zasięga opinii przedstawicieli pracowników w odpowiednim czasie w celu osiągnięcia porozumienia, w jakimkolwiek możliwym przypadku, w sprawie uzgodnień stosowanych w odniesieniu do okresu przejściowego. Porozumienie takie musi przestrzegać ograniczeń określonych w art. 17 ust. 5, ale może ono w szczególności określać środki, które mają zostać przyjęte, aby zmniejszyć tygodniowy wymiaru czasu pracy przeciętnie do 48 godzin do końca okresu przejściowego.

Te przejściowe przepisy streszczono w poniższej tabeli.

Tabela: Streszczenie przepisów przejściowych dotyczących lekarzy stażystów, na mocy art. 17 ust. 5.

Okres	Możliwe odstępstwo	Warunki
1 sierpnia 2004 r. do 31 lipca 2009 r.	Odstępstwo od ograniczenia przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy do 48 godzin	Do przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy będą stosowane przejściowe limity: w okresie od dnia 1 sierpnia 2004 r. do dnia 31 lipca 2007 r.: Nie mogą przekraczać przeciętnie 58 godzin tygodniowo. Okres rozliczeniowy (*) nie może przekraczać 12 miesięcy. w okresie od dnia 1 sierpnia 2007 r. do dnia 31 lipca 2009 r.: Nie mogą przekraczać przeciętnie 56 godzin tygodniowo. Okres rozliczeniowy nie może przekraczać 6 miesięcy.
1 sierpnia 2009 r. do 31 lipca 2011 r.	Przedłużenie wyżej wymienionego odstępstwa od 48-godzinowego limitu	Jeżeli jest to niezbędne, w celu uwzględnienia trudności w spełnieniu przepisów dotyczących czasu pracy odnoszących się do obowiązków w zakresie organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Państwo członkowskie pragnące skorzystać z tego odstępstwa musi zawiadomić o tym Komisję (wraz z uzasadnieniem) do dnia 31 stycznia 2009 r. Komisja wydaje opinię na temat takiego zawiadomienia. W żadnym wypadku przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy nie może przekraczać 52 godzin. Okres rozliczeniowy nie może przekraczać 6 miesięcy.
1 sierpnia 2011 r. do 31 lipca 2012 r.	Ewentualne dalsze przedłużenie wyżej wymienionego odstępstwa	Jeżeli jest to niezbędne w celu uwzględnienia wyjątkowych trudności w wypełnianiu wyżej wymienionych zobowiązań. Państwo członkowskie pragnące skorzystać z tego odstępstwa musi zawiadomić o tym Komisję (wraz z uzasadnieniem) do dnia 31 stycznia 2011 r. Komisja wydaje opinię na temat takiego zawiadomienia. W żadnym wypadku przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy nie może przekraczać 52 godzin. Okres rozliczeniowy nie może przekraczać 6 miesięcy.

(*) Okres rozliczeniowy jest maksymalnym okresem, dla którego można obliczać przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy.

2. Zawiadomienie przekazane przez państwo członkowskie

Pismem z dnia 28 stycznia 2009 r., zarejestrowanym w dniu 29 stycznia 2009 r., władze Zjednoczonego Królestwa zawiadomiły służby Komisji, że pragną skorzystać z określonej w art. 17 ust. 5 możliwości dalszego stosowania w Zjednoczonym Królestwie szczególnych przepisów przejściowych, zgodnie z którymi przeciętny tygodniowy wymiar czasu pracy lekarzy stażystów nie może przekraczać 52 godzin, przez okres „do trzech lat”, począwszy od dnia 1 sierpnia 2009 r.

W zawiadomieniu stwierdza się, co następuje:

- Zjednoczone Królestwo stwierdza swoje pełne zaangażowanie na rzecz osiągnięcia zgodności przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy z 48-godzinnym limitem w odniesieniu do lekarzy stażystów, we współpracy ze służbą zdrowia i organizacjami lekarzy. Porozumienie partnerów społecznych o nazwie „New Deal”, dotyczące płac w publicznym sektorze ochrony zdrowia, już zawiera silne zachęty finansowe dla szpitali do skracania wymiaru czasu pracy lekarzy stażystów. Władze krajowe finansują także wdrażany obecnie znaczący projekt, w ramach którego wspiera się organy ds. ochrony zdrowia w osiągnięciu pełnej zgodności z dyrektywą.
- Zdaniem Zjednoczonego Królestwa zostały poczynione znaczne postępy w kierunku uzyskania zgodności przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy stażystów z 48-godzinnym limitem. Państwo to wskazuje, iż większość lekarzy stażystów w Zjednoczonym Królestwie już przed dniem 1 sierpnia 2009 r. pracuje w tygodniowym wymiarze 48 godzin lub krótszym (nie przekazano ogólnych danych), a do tego terminu spodziewany jest dalszy wzrost odsetka takich osób.
- Zjednoczone Królestwo stwierdza, że po 1 sierpnia 2009 r. niektórzy lekarze stażyści nadal będą przekraczać przeciętny limit 48 godzin z następujących powodów:
 - brak równowagi między zapotrzebowaniem na lekarzy stażystów i ich liczbą (po zakończeniu rekrutacji w 2008 r. nieobsadzonych pozostało do 5 % miejsc w ramach stażu lekarskiego),
 - niedostateczna liczba lekarzy zastępców (rekrutowanych zarówno w Zjednoczonym Królestwie, jak i w innych krajach), mogących objąć wakuujące stanowiska,
 - w niewielkiej liczbie miejscowości reorganizacja usług szpitalnych może prowadzić do tego, że pracownicy będą musieli czasowo świadczyć usługi w dwóch różnych miejscach,
 - powyższe czynniki mają większe znaczenie w szpitalach, które muszą świadczyć usługi całonocowe, w małych, odległych i położonych na wsi placówkach, a także w przypadku pewnych usług wyspecjalizowanych.
- W odpowiedzi na te zjawiska zwiększa się w dalszym ciągu liczbę lekarzy stażystów, a władze krajowe podejmują także środki zwiększające liczbę dostępnych lekarzy zastępców oraz wspierające szpitale w bardziej wydajnym zarządzaniu zapotrzebowaniem na takich zastępców. Władze krajowe spodziewają się jednak utrzymania się pewnych niedoborów personelu medycznego w ciągu najbliższych dwóch – trzech lat.
- Zjednoczone Królestwo zamierza dopilnować, by tylko minimalna liczba służb medycznych korzystała z możliwości pracy lekarzy stażystów przeciętnie do 52 godzin tygodniowo. Władze krajowe planują dokładne określenie do dnia 1 sierpnia 2009 r., które służby potrzebują dłuższego stosowania przepisów przejściowych, i będą starannie monitorować sytuację po tym terminie, mając na celu osiągnięcie pełnej zgodności z dyrektywą.

3. Wynik konsultacji w sprawie zawiadomienia

Po przyjęciu art. 17 ust. 5 Komisja oświadczyła, że będzie interpretować zawarte w drugim akapicie tego przepisu wyrażenie „po przeprowadzeniu stosownych konsultacji” w sposób zakładający, że przed wydaniem opinii w sprawie przedłużenia okresu przejściowego w odniesieniu do wymiaru czasu pracy lekarzy stażystów Komisja powinna „zasięgnąć opinii partnerów społecznych na szczeblu europejskim i przedstawicieli państw członkowskich”.⁽¹⁾

Służby Komisji przeprowadziły należyte konsultacje z wszystkimi państwami członkowskimi i europejskimi partnerami społecznymi w sprawie otrzymanego od Zjednoczonego Królestwa zawiadomienia.

Odpowiedzi wpłynęły z ośmiu państw członkowskich (Bułgarii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Litwy, Luksemburga, Niemiec i Szwecji). Żadne państwo członkowskie nie wyraziło sprzeciwu wobec przyznania Zjednoczonemu Królestwu przedłużonego okresu przejściowego.

⁽¹⁾ Oświadczenie Komisji dotyczące wykonywania art. 1 ust. 6 dyrektywy 2000/34/WE, Dz.U. L 195, z 1.8.2000, s. 45.

Nie otrzymano żadnej odpowiedzi w sprawie Zjednoczonego Królestwa od europejskich partnerów społecznych reprezentujących kadry zarządzające.

W ramach konsultacji odpowiedź przesłała Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, która stwierdziła, że należąca do niej federacja TUC nie zgadza się z zamiarem zgłoszonym przez Zjednoczone Królestwo.

W imieniu kilku zrzeszonych związków lekarzy stażystów i zrzeszonego związku lekarzy szpitalnych odpowiedzialnych za staż (Stowarzyszenie Lekarzy i Specjalistów Szpitalnych) ⁽¹⁾ TUC stwierdziła, co następuje:

- władze krajowe nie przeprowadziły konsultacji z samą TUC,
- czas pracy lekarzy stażystów w Zjednoczonym Królestwie skracał się stopniowo w ostatnich latach, a wiele szpitali zadeklarowało, że już spełnia 48-godzinny limit,
- TUC uważa, że liczba lekarzy stażystów w Zjednoczonym Królestwie wystarcza do obsadzenia dostępnych miejsc, i nie zgadza się z twierdzeniem, iż ze względu na niedobory personelu niezbędne jest przedłużenie stosowania przepisów przejściowych po dniu 31 lipca 2009 r.

4. Ocena zawiadomienia w kontekście dyrektywy

Dyrektywa w sprawie czasu pracy została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 137 ust. 2 Traktatu WE, przewidującego środki Wspólnoty polepszające środowisko pracy poprzez ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Głównym celem dyrektywy jest ustalenie minimalnych wymagań w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do organizacji czasu pracy.

Należy zauważyć, że art. 17 ust. 5 nie przewiduje wspomnianego w zawiadomieniu Zjednoczonego Królestwa okresu przedłużenia stosowania przepisów przejściowych o *trzy lata*, począwszy od dnia 1 sierpnia 2009 r.

Art. 17 ust. 5 stanowi natomiast, że stosowanie przepisów przejściowych może zostać przedłużone o „dwa lata więcej” od dnia 1 sierpnia 2009 r., w celu uwzględnienia trudności w przestrzeganiu limitu czasu pracy, oraz dodaje, że „państwa członkowskie mogą mieć dodatkowe okresy do jednego roku, jeżeli jest to niezbędne, w celu uwzględnienia wyjątkowych ⁽²⁾ trudności [w przestrzeganiu tego limitu]” ⁽³⁾. W ostatnim przypadku zgodnie z art. 17 ust. 5 państwa członkowskie mają „zachować procedurę” określoną w poprzednim akapicie dotyczącym przedłużenia o dwa lata.

Następnie stwierdza się, że jeżeli państwo członkowskie powiadomi w 2009 r. o swoim pragnieniu uzyskania przedłużonego okresu przejściowego, w celu uwzględnienia trudności w przestrzeganiu limitu 48 godzin, zawiadomienie to powinno dotyczyć okresu do dnia 1 sierpnia 2009 r. do dnia 31 lipca 2011 r. Władze krajowe powinny monitorować, jakich postępów w kierunku 48-godzinnego limitu można dokonać w tym okresie i, w oparciu o te informacje, powinny ocenić, czy oczekują, że do dnia 31 lipca 2011 r. będą w stanie przestrzegać tego limitu, lub też (i w jakim zakresie) spotkają się z „wyjątkowymi trudnościami” w osiągnięciu tego celu. Jeżeli na podstawie tej oceny państwo członkowskie uzna, że konieczny jest dalszy okres jednego roku, zawiadamia o tym Komisję najpóźniej do dnia 31 stycznia 2011 r., uzasadniając swój wniosek.

Według informacji, które posiada Komisja, sytuacja na gruncie prawa krajowego w Zjednoczonym Królestwie wygląda następująco:

- Tygodniowy wymiar czasu pracy (w tym nadgodzin) w Zjednoczonym Królestwie ograniczony jest do 48 godzin, uśrednionych w okresie do 6 miesięcy (do 12 miesięcy w przypadkach przewidzianych w układzie zbiorowym) ⁽⁴⁾. Sądy krajowe stosowały zasady wynikające z wyroków Trybunału Sprawiedliwości dotyczących dyżurów w miejscu pracy, w pełni wliczając je do czasu pracy dla celów dyrektywy. Ma to zastosowanie również do sektora ochrony zdrowia.
- Zjednoczone Królestwo zezwala na korzystanie z prawa wyboru na podstawie art. 22 dyrektywy we wszystkich sektorach. Zarówno władze krajowe, jak i TUC twierdzą jednak, że szpitale w Zjednoczonym Królestwie nie korzystają powszechnie z prawa wyboru, a polityka służby zdrowia, jak i porozumienie sektorowe pod nazwą „New Deal”, mają za cel odchodzenie od długiego czasu pracy poprzez zmiany w organizacji pracy w sektorze szpitalnym.

⁽¹⁾ TUC stwierdziła, że zasięgnęła także opinii Brytyjskiego Stowarzyszenia Medycznego, niezrzeszonego w TUC.

⁽²⁾ Należy zauważyć, że „wyjątkowe trudności” to inne, bardziej surowe kryterium niż to, które ma zastosowanie do powiadomienia dotyczącego 2009 r. („trudności”).

⁽³⁾ Podkreślenia dodane.

⁽⁴⁾ Regulacje wymiaru czasu pracy z 1998 r., z późniejszymi zmianami, reg. 4.

Z powyższego wynika, że Zjednoczone Królestwo poczyniło już znaczne postępy w kierunku uzyskania zgodności przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy z 48-godzinnym limitem. Wydaje się, że panuje powszechna zgoda co do faktu, że limit ten ma już zastosowanie do większości lekarzy stażystów, choć nie przekazano dokładnych danych co do ich ogólnego odsetka.

Ponadto należy z zadowoleniem przyjąć odzwierciedlone w stosownym porozumieniu partnerów społecznych dążenie do odejścia od tradycyjnej zależności od bardzo długiego czasu pracy lekarzy stażystów oraz do stworzenia alternatywnych rozwiązań, gwarantujących wysoką jakość szkolenia i opieki nad pacjentem, bez konieczności uciekania się do prawa wyboru, które nie jest powszechnie wykorzystywane przez lekarzy stażystów w Zjednoczonym Królestwie.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, uzasadnienie przedstawione przez władze krajowe oraz odpowiedzi otrzymane od partnerów społecznych, potrzeba kontynuowania przedłużonego okresu przejściowego do dnia 1 sierpnia 2011 r. w odniesieniu do ograniczonej liczby wyjątkowych sytuacji nie wydaje się bezzasadna. Z wyjaśnień przedstawionych przez władze krajowe wynika, że można oczekiwać, iż stosowanie 52-godzinnego tygodnia pracy będzie miało raczej ograniczony zasięg i będzie ściśle monitorowane; ponadto w ciągu dwóch lat władze krajowe spodziewają się dalszych postępów w kierunku pełnej zgodności z dyrektywą.

Niemniej zachęca się władze krajowe do kontynuowania wysiłków na rzecz pełnego przestrzegania 48-godzinnego tygodnia pracy do dnia 1 sierpnia 2011 r. oraz do stymulowania trwających konsultacji między pracodawcami i przedstawicielami lekarzy w sprawie potrzebnych rozwiązań.

5. Wnioski

W związku z powyższym Komisja wyraża opinię, że:

- można zaakceptować to, iż Zjednoczone Królestwo może potrzebować nie więcej niż dwóch kolejnych lat, poczynawszy od 1 sierpnia 2009 r., zgodnie z art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie czasu pracy, zanim będzie w stanie w pełni stosować limit czasu pracy (nie więcej niż przeciętnie 48 godzin tygodniowo) w odniesieniu do wszystkich lekarzy stażystów. Jest to niezbędne ze względu na pewne szczególne, przejściowe trudności dotyczące określonych miejsc pracy, biorąc pod uwagę odpowiedzialność Zjednoczonego Królestwa za organizację i świadczenie usług zdrowotnych i opieki medycznej,
- należy podkreślić, że zgodnie z art. 17 ust. 5 dyrektywy państwo członkowskie korzystające z przedłużonego okresu przejściowego dopilnowuje, by w żadnym przypadku tygodniowy wymiar czasu pracy nie przekraczał 52 godzin, uśrednionych w okresie nieprzekraczającym sześciu miesięcy,
- przepisy art. 17 ust. 5 nie przewidują obecnie przedłużenia okresu przejściowego o *trzy lata*. Państwo członkowskie powinno natomiast monitorować postępy w ciągu dwuletniego przedłużonego okresu przejściowego i na tej podstawie ocenić czy, i w jakim zakresie spodziewa się wyjątkowych trudności, powodujących konieczność dalszego przedłużenia tego okresu. Jeżeli zapowiadają się takie okoliczności, państwo członkowskie może zawiadomić Komisję o potrzebie przedłużenia zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 5 akapit czwarty,
- władze krajowe powinny zachęcać pracodawców w służbie zdrowia do włączenia się w konsultacje z przedstawicielami lekarzy stażystów lub do dalszego udziału w takich konsultacjach, zgodnie z art. 17 ust. 5 akapit szósty, w celu osiągnięcia porozumienia, o ile to możliwe, w sprawie rozwiązań mających zastosowanie w przedłużonym okresie przejściowym oraz środków, które należy przyjąć w celu ogólnego skrócenia tygodniowego wymiaru czasu pracy do średnio 48 godzin do końca okresu przejściowego,
- wzywa się władze krajowe do zagwarantowania, by niniejsza opinia została rozpowszechniona, tak by mogła być uwzględniana (w stosownych przypadkach) przez właściwe władze krajowe.