

Warszawa, 2 marca 2021 r.

BAS-WAPM-272/21

Pani Poseł
Aleksandra Gajewska
Klub Parlamentarny
Koalicja Obywatelska

Opinia prawna

na temat zakresu zmian prawa polskiego mających na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów

Teza opinii:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów¹ (dalej: dyrektywa (UE) 2019/1158 albo: nowa dyrektywa) zastąpi obowiązującą obecnie dyrektywę Rady 2010/18/UE w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC (dalej: dyrektywa 2010/18/UE)². Dyrektywa 2010/18/UE została wdrożona do polskiego porządku prawnego ustawą zmieniającą Kodeks pracy³. Wdrożenie nowej dyrektywy ((UE) 2019/1158) powinno polegać na implementacji tych jej postanowień, które rozszerzają dotychczasowe prawa pracowników związane z urlopem rodzicielskim lub wprowadzają nowe prawa.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. UE L 188 z 12 lipca 2019 r, s. 79.

² Dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE, Dz. Urz. UE L 68 z 18.3.2010 r., s. 13 oraz L 353 z 28.12.2013 r., s. 7.

³ Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 1028).

W zasadniczej części można będzie tego dokonać w drodze zmiany niektórych przepisów Kodeksu pracy.

Uwaga wstępna – przedmiot opinii

Zgodnie ze zleceniem opinia dotyczy analizy przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 w kontekście prawa obowiązującego w Polsce i odpowiedzi na pytanie, które akty prawne i w jakim zakresie muszą być zmienione, aby dostosować prawo polskie do dyrektywy.

1. Stan prawa: prawo UE i prawo polskie

Dyrektywa (UE) 2019/1158 weszła w życie 1 sierpnia 2019 r. i zastąpi dyrektywę 2010/18/UE, która utraci moc ze skutkiem od dnia 2 sierpnia 2022 r. (art. 19 dyrektywy (UE) 2019/1158).

Dyrektywa 2010/18/UE reguluje urlop rodzicielski w drodze realizacji porozumienia ramowego zawartego między partnerami społecznymi. Dyrektywa ta została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 5 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy. Wprowadzone wówczas zmiany objęły następujące przepisy kodeksu: art. 155² § 2, art. 186, art. 186² § 3, art. 186⁶, art. 189¹ oraz art. 293¹ (artykuł dodany).

Zgodnie z art. 20 dyrektywy (UE) 2019/1158 państwa członkowskie UE są zobowiązane wprowadzić w życie przepisy ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do dnia 2 sierpnia 2022 r. Natomiast w odniesieniu do wynagrodzenia lub świadczenia odpowiadającego ostatnim dwóm tygodniom urlopu rodzicielskiego przewidzianego w art. 8 ust. 3, które mają być ustalone w taki sposób, by ułatwić korzystanie z urlopu rodzicielskiego przez oboje rodziców (chodzi o część urlopu, która nie podlega przeniesieniu na drugiego rodzica), obowiązek ten ma być zrealizowany do dnia 2 sierpnia 2024 r. Państwa członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji Europejskiej o przyjętych przepisach. Przepisy wykonujące powinny zawierać odniesienie do dyrektywy lub odniesienie takie ma towarzyszyć ich urzędowej publikacji. Państwa członkowskie są też zobowiązane do przekazania Komisji tekstu podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej dyrektywą.

2. Zakres implementacji dyrektywy (UE) 2019/1158 a przepisy prawa polskiego

Nowa dyrektywa wprawdzie uchyla dyrektywę 2010/18/UE, ale nie tworzy zupełnie nowych ram prawnych. Zgodnie z motywem 15 nowej dyrektywy opiera się ona na zasadach ustanowionych w dyrektywie 2010/18/UE i uzupełnia je przez wzmocnienie istniejących oraz wprowadzenie nowych praw.

Przepisy, które będą stanowić wdrożenie dyrektywy (UE) 2019/1158 do polskiego porządku prawnego, powinny uwzględnić cel dyrektywy, którym jest osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn pod względem szans na rynku pracy i traktowania w miejscu pracy przez ułatwienie pracownikom będącym rodzicami lub opiekunami godzenia życia zawodowego z rodzinnym.

Dyrektywa 2010/18/UE jest już implementowana do prawa polskiego. Odpowiadając na pytanie postawione w zleceniu – które akty prawne i w jakim zakresie należy zmienić, aby wdrożyć przepisy nowej dyrektywy – trzeba uwzględnić i przeanalizować regulacje dyrektywy (UE) 2019/1158, które modyfikują prawa dotychczas obowiązujące lub ustanawiają nowe. Do tego zakresu regulacji odnoszą się uwagi szczegółowe zawarte w punkcie trzecim niniejszej opinii.

3. Uwagi szczegółowe

1) Artykuł 4 w związku z art. 3 ust. 1 lit. a dyrektywy (UE) 2019/1158 dotyczy urlopu ojcowskiego i rozszerza dotychczasową regulację unijną. Zgodnie z postanowieniem dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają niezbędne środki w celu zapewnienia, aby ojcowie lub, w przypadku i w zakresie przewidzianym przez prawo krajowe, równoważni drudzy rodzice, mieli prawo do urlopu ojcowskiego w wymiarze dziesięciu dni roboczych, który przysługuje z okazji narodzin dziecka pracownika. Państwa członkowskie mogą zdecydować, czy zezwalają na wykorzystanie urlopu ojcowskiego częściowo przed narodzinami dziecka, czy tylko po narodzinach dziecka, oraz czy zezwalają na wykorzystanie takiego urlopu na elastycznych zasadach. Prawo do urlopu ojcowskiego nie jest uzależnione od wcześniejszego okresu pracy ani stażu pracy. Prawo do urlopu ojcowskiego jest przyznawane niezależnie od stanu cywilnego lub rodzinnego pracownika, określonego w prawie krajowym. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/1158 świadczenie lub wynagrodzenie w odniesieniu do urlopu ojcowskiego musi gwarantować dochód co najmniej odpowiadający dochodom, które dany pracownik otrzymałby w przypadku przerwy w działalności zawodowej z przyczyn związanych ze

swoim stanem zdrowia, z zastrzeżeniem jakichkolwiek ograniczeń określonych w prawie krajowym. Państwa członkowskie mogą uzależnić prawo do wynagrodzenia lub świadczenia od okresu wcześniejszego zatrudnienia, przy czym nie może on przekroczyć sześciu miesięcy bezpośrednio przed przewidywaną datą narodzin dziecka.

Należy zauważyć, że Kodeks pracy reguluje już kwestię urlopu ojcowskiego. Zgodnie z art. 182³ Kodeksu pracy pracownik – ojciec wychowujący dziecko – ma prawo do urlopu ojcowskiego w wymiarze do dwóch tygodni, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez dziecko 24 miesiąca życia albo do upływu 24 miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia orzekającego przysposobienie dziecka i nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia, a w przypadku dziecka, wobec którego podjęto decyzję o odroczeniu obowiązku szkolnego, nie dłużej niż do ukończenia przez nie 10 roku życia. Do kwestii wynagrodzenia za czas korzystania z urlopu ma zastosowanie art. 47 Kodeksu pracy.

Wydaje się, że z punktu widzenia wymogów dyrektywy przytoczona regulacja Kodeksu pracy jest wystarczająca i nie wymaga dostosowania.

2) Artykuł 5 dyrektywy w związku z art. 3 ust. 1 lit. b dyrektywy (UE) 2019/1158 reguluje kwestie urlopu rodzicielskiego. Postanowienie zawarte w art. 5 ust. 2 dyrektywy zwiększa – w stosunku do dotychczasowej regulacji unijnej – wymiar urlopu rodzicielskiego niepodlegającego przeniesieniu na drugiego rodzica z jednego do dwóch miesięcy. Zgodnie z art. 186 § 4 Kodeksu pracy każdemu z rodziców lub opiekunów dziecka przysługuje wyłączne prawo do jednego miesiąca urlopu wychowawczego, którego nie można przenieść na drugiego z rodziców lub opiekunów dziecka. Przepis ten będzie wymagał zmiany w kierunku zwiększenia wymiaru nieprzenaszalnej części urlopu. Przy formułowaniu przepisu wprowadzającego tę zmianę należy uwzględnić także art. 8 ust. 3 dyrektywy (UE) 2019/1158, który stanowi, iż wynagrodzenie lub świadczenie związane z korzystaniem z nieprzenaszalnej części urlopu powinno być ustalone w taki sposób aby ułatwić korzystanie z urlopu przez oboje rodziców.

3) Dyrektywa (UE) 2019/1158 rozszerza – w stosunku do regulacji przewidzianej w dyrektywie 2010/18/UE – obowiązki państwa członkowskiego w zakresie zapewnienia elastycznych zasad korzystania z urlopu rodzicielskiego.

Zgodnie z art. 5 ust. 6 nowej dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają niezbędne środki w celu zapewnienia, aby pracownicy mieli prawo do korzystania z urlopu rodzicielskiego na elastycznych zasadach. Państwa członkowskie mogą określić sposoby dotyczące ich stosowania. Pracodawca rozpatruje takie wnioski i odpowiada na nie, uwzględniając potrzeby zarówno pracodawcy, jak i pracownika. Pracodawca przedstawia na piśmie uzasadnienie każdej odmowy udzielenia zgody na taki wniosek, w rozsądnym terminie od jego otrzymania.

Z kolei art. 9 dyrektywy (UE) 2019/1158 zobowiązuje państwa członkowskie do umożliwienia pracownikom posiadającym dzieci do określonego wieku – co najmniej do ośmiu lat – oraz opiekunom występowania z wnioskiem o elastyczną organizację pracy w celu sprawowania opieki. Czas trwania takiej elastycznej organizacji pracy może być w rozsądny sposób ograniczony. Pracodawca w rozsądnym terminie powinien rozpatrzyć taki wniosek, uwzględniając potrzeby zarówno swoje, jak i pracownika.

W przypadku odmowy lub odroczenia takiej organizacji pracy pracodawca powinien przedstawić uzasadnienie. Jeśli elastyczna organizacja pracy jest ograniczona w czasie, pracownik ma prawo powrotu do poprzedniej organizacji pracy po zakończeniu uzgodnionego okresu. Pracownik powinien mieć również prawo wystąpić z wnioskiem o powrót do poprzedniej organizacji pracy przed końcem uzgodnionego okresu, gdy uzasadnia to zmiana okoliczności, a pracodawca powinien uwzględnić potrzeby swoje i pracownika. Państwa członkowskie mogą uzależnić przyznanie prawa do występowania z wnioskiem o elastyczną organizację pracy od wcześniejszego okresu pracy lub stażu pracy, przy czym nie mogą one przekroczyć sześciu miesięcy. Przepisy wdrażające nową dyrektywę (ewentualna nowelizacja Kodeksu pracy) powinny uwzględniać te postanowienia, umożliwiając stosowanie elastycznych zasad korzystania z urlopu rodzicielskiego oraz umożliwiając rodzicom (opiekunom) występowanie z wnioskiem o elastyczną organizację czasu pracy w stopniu określonym w nowej dyrektywie.

4) Artykuł 5 ust. 8 dyrektywy (UE) 2019/1158 zawiera przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie oceniają potrzebę dostosowania warunków dostępu i szczegółowych regulacji dotyczących stosowania urlopu rodzicielskiego do potrzeb rodziców adopcyjnych, rodziców z niepełnosprawnościami oraz rodziców dzieci z niepełnosprawnościami oraz cierpiących na choroby przewlekłe. W prawie polskim w kwestiach praw pracowniczych znajdujących się w zakresie regulowanym dyrektywą,

nie różnicuje się sytuacji i potrzeb rodziców adopcyjnych i sytuacji pozostałych rodziców. Nie wyróżnia się też szczególnych potrzeb rodziców dzieci chorujących przewlekłe. Przytoczony przepis dyrektywy jest jednak fakultatywny – do państwa członkowskiego należy ocena potrzeby wprowadzenia odpowiednich dostosowań i uwzględnienia szczególnych potrzeb rodziców, których dotyczy art. 5 ust. 8 nowej dyrektywy, w kwestii prawa i warunków (elastyczności) udzielania urlopu rodzicielskiego (wychowawczego).

5) Artykuł 6 w związku z art. 3 ust. 1 lit. c dyrektywy (UE) 2019/1158 przewiduje prawo pracownika do „urlopu opiekuńczego”. Urlop opiekuńczy w rozumieniu dyrektywy (art. 3 ust. 1 lit. c) oznacza urlop dla pracowników, umożliwiając zapewnienie osobistej opieki lub wsparcia krewnemu lub osobie zamieszkującej z pracownikiem w tym samym gospodarstwie domowym, którzy wymagają znacznej opieki lub znacznego wsparcia z poważnych względów medycznych, określonych przez poszczególne państwa członkowskie. Zgodnie z art. 6 nowej dyrektywy państwa członkowskie wprowadzają niezbędne środki w celu zapewnienia, aby każdy pracownik miał prawo do urlopu opiekuńczego w wymiarze pięciu dni roboczych w roku. Państwa członkowskie mogą określić dodatkowe szczegóły dotyczące zakresu i warunków urlopu opiekuńczego, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką. Skorzystanie z tego prawa może być uzależnione od odpowiedniego uzasadnienia, zgodnie z prawem krajowym lub praktyką. Państwa członkowskie mogą przyznawać urlop opiekuńczy w oparciu o okres rozliczeniowy inny niż rok, na osobę potrzebującą opieki lub wsparcia, bądź na konkretny przypadek.

Kwestie urlopów pracowniczych reguluje Kodeks pracy. Obecnie Kodeks pracy nie przewiduje urlopu, o którym mowa w przytoczonych tu przepisach dyrektywy. Kwestię opieki nad chorym członkiem rodziny reguluje art. 32 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁴, który gwarantuje zasiłek opiekuńczy ubezpieczonemu zwolnionemu od wykonywania pracy z powodu konieczności osobistego sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny (art. 32 ust. 1 pkt 3). Za członków rodziny uważa się małżonka, rodziców, rodzica dziecka, ojczyma, macochę, teściów, dziadków, wnuki, rodzeństwo oraz dzieci w wieku powyżej 14 lat – jeżeli pozostają we wspólnym gospodarstwie domowym z ubezpieczonym w okresie sprawowania opieki.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 870.

Maksymalny okres wypłaty zasiłku opiekuńczego z tego tytułu to 14 dni w ciągu roku kalendarzowego. Podstawą wypłaty zasiłku jest zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy ze względu na konieczność osobistego sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny. **Wydaje się, że w świetle dyrektywy przytoczona regulacja jest niewystarczająca oraz że stosowne przepisy dotyczące urlopu pracowniczego z tytułu opieki nad chorym członkiem rodziny powinny być zamieszczone w przepisach prawa pracy (Kodeksie pracy).**

6) W art. 10 ust. 2 dyrektywa (UE) 2019/1158, bardziej szczegółowo niż to wynika z obecnej regulacji unijnej, formułuje wymóg dotyczący urlopów związanych z rodzicielstwem. Państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić, aby po zakończeniu takiego urlopu (rodzicielskiego, ojcowskiego, opiekuńczego) pracownik był uprawniony do powrotu na swoje stanowisko lub na równorzędne stanowisko na warunkach nie mniej korzystnych i do korzystania z wszelkiej poprawy warunków pracy, do której byłby uprawniony, gdyby nie skorzystał z urlopu. Te kwestie powinny być ujęte w przepisach Kodeksu pracy regulujących zasady powrotu do pracy po skorzystaniu z urlopu związanego z rodzicielstwem. **Dotyczy to szczególnie zagwarantowania pracownikowi prawa do korzystania z wszelkiej poprawy warunków pracy, do której pracownik byłby uprawniony, gdyby nie skorzystał z urlopu (wymóg ten nie jest ujęty w dyrektywie 2010/18/UE i nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach ją implementujących).**

7) Artykuł 11 dyrektywy (UE) 2019/1158 reguluje kwestię zakazu dyskryminacji z powodów związanych z wykonywaniem przewidzianych w dyrektywie praw pracownika dotyczących urlopów związanych z rodzicielstwem oraz praw odnoszących się do elastycznej organizacji pracy. Natomiast art 14 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia środków niezbędnych w celu ochrony pracowników, w tym pracowników będących przedstawicielami pracowników, przed jakimkolwiek negatywnym traktowaniem przez pracodawcę lub negatywnymi konsekwencjami wynikającymi ze skargi złożonej wewnątrz przedsiębiorstwa lub postępowań sądowych w celu wyegzekwowania zgodności z wymogami przewidzianymi w dyrektywie. Kodeks pracy w rozdziałach II i IIa działu pierwszego reguluje kwestie dotyczące dyskryminacji i zakazu negatywnego traktowania, także w związku z korzystaniem z praw

pracowniczych. Regulacje te można ocenić jako wystarczające z punktu widzenia wymogu dostosowania prawa polskiego do przytoczonych postanowień dyrektywy.

8) Artykuł 12 dyrektywy (UE) 2019/1158 zawiera szczegółową regulację odnoszącą się do ochrony przed zwolnieniem i ciężaru dowodu. Na mocy tego artykułu państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia niezbędnych środków w celu zakazania zwalniania oraz wszelkich przygotowań do zwolnienia pracowników z powodu wystąpienia przez nich z wnioskiem o urlop związany z rodzicielstwem albo w związku z korzystaniem z takiego urlopu, albo z powodu wystąpienia z wnioskiem o elastyczną organizację pracy. Na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu, że ewentualne zwolnienie nastąpiło z powodu innego niż wykonywane wskazanych wyżej praw pracowniczych. Kodeks pracy zawiera pewne gwarancje ochrony przewidziane w cytowanym artykule dyrektywy (rozdziały II i IIa działu pierwszego Kodeksu pracy). Z punktu widzenia wymogów dostosowania prawa polskiego do dyrektywy zasadne wydaje się jednak bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii ujętej w art. 12 dyrektywy, w szczególności w celu uwzględnienia ujętych w tym przepisie zasad dowodowych.

9) Artykuł 13 dyrektywy (UE) 2019/1158 przewiduje obowiązek państw członkowskich wprowadzenia sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń praw wynikających z dyrektywy. **W tym kontekście należy rozważyć odpowiednie rozszerzenia katalogu wykroczeń przeciwko prawom pracowniczym (art. 281 Kodeksu pracy).**

10) Poza przepisami ustawowymi, zawartymi w Kodeksie pracy, z wdrożeniem nowej dyrektywy powiązana będzie też stosowna zmiana przepisów wykonawczych. Artykuł 186^{8a} Kodeksu pracy zawiera delegację ustawową. Na podstawie tego przepisu Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie wniosków dotyczących uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem oraz dokumentów dołączanych do takich wniosków⁵. **Szczegółowe kwestie wynikające z implementacji postanowień dyrektywy (UE) 2019/1158, dotyczące urlopu rodzicielskiego, powinny znaleźć odzwierciedlenie w rozporządzeniu.**

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2243.

4. Podsumowanie

Dyrektywa (UE) 2019/1158 zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do jej wykonania do dnia 2 sierpnia 2022 r. Na gruncie polskiego prawa, w głównej mierze, powinno się to dokonać w trybie zmiany niektórych przepisów Kodeksu pracy. Część postanowień zawartych w nowej dyrektywie jest już implementowana do prawa polskiego.

Autor:

Dorota Olejniczak
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski