

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o czasie pracy maszynistów</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Infrastruktury</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Andrzej Bittel, Sekretarz Stanu w MI</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Waldemar Niedziela, Departament Kolejnictwa MI (22) 630-14-20, Waldemar.Niedziela@mi.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 09.12.2022 r.</p> <p>Źródło: Expose Premiera</p> <p>Nr w wykazie prac UD48</p>
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Eliminowanie zagrożeń bezpieczeństwa ruchu kolejowego wynikających z naruszania przez maszynistów limitów czasu pracy oraz wymaganego okresu odpoczynku między służbami. Według informacji Głównego Inspektoratu Pracy w okresie od 6 lipca 2016 r. do 15 września 2016 r. inspektorzy pracy Głównego Inspektoratu Pracy badali przestrzeganie przepisów dotyczących czasu pracy maszynistów w ramach kontroli przeprowadzonych u 56 pracodawców mających jednocześnie status przewoźnika kolejowego.

Porównanie wyników badania z roku 2016 do przeprowadzonego w roku 2013 wskazuje na poprawę w zakresie korzystania przez maszynistów z odpoczynków dobowych między zakończeniem pracy w jednym zakładzie, a rozpoczęciem pracy w innym podmiocie (bez względu na formę prawną zatrudnienia). Stwierdzono tylko jeden przypadek świadczenia pracy przez maszynistę w wymiarze 22,5 godziny w jednej dobie pracowniczej, tj. z 1,5 godziną przerwą między zakończeniem pracy w jednym podmiocie i jej rozpoczęciem w kolejnym.

W większości przypadków rozpoczęcie świadczenia pracy lub usług w innym podmiocie następowało przed upływem 35 godzin od zakończenia pracy w macierzystym zakładzie pracy (a więc przed upływem odpoczynku tygodniowego).

Według informacji przedstawionej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, w okresie od 2018 r. do pierwszego kwartału 2021 r., z 16 700 maszynistów 2 211 maszynistów, tj. ok. 13% świadczyło pracę u innego przewoźnika.

W okresie tym przekazane Prezesowi UTK, na podstawie art. 22ca ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1948, z późn. zm.) oświadczenia maszynistów o świadczeniu pracy na rzecz innego przewoźnika kolejowego w 66% były źle złożone. W okresie tym Prezes UTK zgodnie z art. 66 ww. ustawy nałożył kary pieniężne na łączną kwotę 17 tys. zł oraz wydał 95 decyzji administracyjnych w sprawie nałożenia kar pieniężnych.

Celem przedmiotowego projektu ustawy jest wyeliminowanie nieprawidłowości wynikających ze zróżnicowania standardów odnoszących się do warunków pracy maszynistów u poszczególnych przewoźników kolejowych działających w Polsce w zakresie czasu pracy maszynistów. Tym samym, projektowana regulacja przyczyni się również do wyeliminowania naruszenia norm dotyczących nieprzerwanego odpoczynku.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Czynnik ludzki odgrywa coraz ważniejszą rolę w nowoczesnych, złożonych systemach mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa. Nawet w przypadku automatyzacji niektórych procesów, zwykle wprowadzanej w celu ograniczenia błędu ludzkiego, ludzie stanowią fundamentalny składnik kolei. Człowiek znajduje się w centrum tego technologicznego, społecznego i organizacyjnego systemu i stanowi klucz do jego sukcesu lub porażki.

W transporcie kolejowym grupą zawodową kluczową pod względem bezpieczeństwa ruchu są maszyniści oraz prowadzący pojazdy kolejowe. Wynika to z zakresu ich kompetencji i zakresu czynności, które wykonują. Maszyniści mają obowiązek posiadać szczegółową znajomość pojazdów kolejowych, odcinków linii kolejowych oraz przepisów wewnętrznych przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury. Specyfika i charakter pracy maszynisty wymaga również konieczności stałej współpracy z pracownikami zatrudnionymi na innych stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego.

Dlatego konieczne jest wprowadzenie na wzór ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2022 r. poz. 1473), szczególnej regulacji ustawowej dotyczącej czasu pracy maszynistów przez:

- 1) określenie, analogicznie jak w Kodeksie pracy, jednolitych norm czasu pracy, wymaganego czasu odpoczynku oraz pracy w godzinach nadliczbowych;
- 2) obowiązkowe sumowanie czasu pracy maszynistów u pracodawców i podmiotów zatrudniających;
- 3) jednolite określenie składników czasu pracy maszynisty obejmujących:
 - czynności związane z obsługą pojazdu kolejowego,
 - badania lekarskie i psychologiczne zlecone przez pracodawcę lub podmiot zatrudniający,
 - szkolenia, egzaminy oraz sprawdziany wiedzy i umiejętności maszynisty,

- udział w postępowaniach prowadzonych przez Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych, sąd, prokuraturę i inny organ ochrony prawnej,
- udział w postępowaniu w sprawie wypadku lub incydentu prowadzonym przez komisję kolejową,
- udział w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez pracodawcę lub podmiot zatrudniający,
- udział w kontrolach dotyczących świadczenia pracy przez maszynistę prowadzonych przez Prezesa UTK lub Państwową Inspekcję Pracy.

Do czasu pracy maszynistów wlicza się przerwę w pracy trwającą 15 minut, jeżeli dobowy wymiar czasu pracy maszynisty wynosi co najmniej 6 godzin.

Czas pracy maszynisty zatrudnionego na podstawie stosunku pracy nie może przekroczyć 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 2 miesięcy.

Dopuszczalne jest przedłużenie wymiaru czasu pracy do 12 godzin na dobę – w ramach systemu równoważnego czasu pracy.

W systemie równoważnego czasu pracy wymiar czasu pracy przedłużony w poszczególnych dniach jest równoważony skróconym czasem pracy w innych dniach lub dniami wolnymi od pracy.

W każdej dobie maszyniście przysługuje prawo do co najmniej 12 godzin nieprzerwanego odpoczynku, a jeżeli pracował dłużej niż 12 godzin, wówczas odpoczynek powinien trwać tyle, ile poprzedzająca go praca.

W każdym tygodniu maszyniście przysługuje prawo do co najmniej 36 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Tygodniowy nieprzerwany odpoczynek obejmuje odpoczynek dobowy, przypadający w dniu, w którym maszynista rozpoczął odpoczynek tygodniowy.

W przypadku pracy w godzinach nadliczbowych w przypadku sytuacji i zdarzeń wymagających od maszynisty podjęcia działań dla ochrony życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia albo usunięcia awarii, nieprzerwany tygodniowy okres odpoczynku może obejmować mniejszą liczbę godzin, nie może być jednak krótszy niż 24 godziny.

Pracodawca, u którego nie działa zakładowa organizacja związkowa, a także pracodawca, u którego zakładowa organizacja związkowa nie wyraża zgody na ustalenie lub zmianę systemów i rozkładów czasu pracy oraz okresów rozliczeniowych czasu pracy, może stosować okresy rozliczeniowe określone w ustawie, po uprzednim zawiadomieniu właściwego inspektora pracy.

Praca wykonywana ponad obowiązujące maszynistę normy czasu pracy, a także praca wykonywana ponad dobowy przedłużony wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego maszynistę systemu rozkładu czasu pracy, stanowi pracę w godzinach nadliczbowych.

W przypadku potrzeb pracodawcy w zakresie zapewnienia dozoru pojazdu lub ogrzewania pociągu liczba godzin nadliczbowych nie może przekroczyć 150 godzin w roku kalendarzowym. W układzie zbiorowym pracy lub regulaminie pracy albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy, można ustalić inną liczbę godzin nadliczbowych w roku kalendarzowym.

Tygodniowy czas pracy maszynisty zatrudnionego na innej niż stosunek pracy podstawie prawnej nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy.

Tygodniowy czas pracy maszynisty zatrudnionego na innej niż stosunek pracy podstawie prawnej, może być przedłużony do 60 godzin, jeżeli średni tygodniowy czas pracy tego maszynisty nie przekroczy 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy.

Maszyniście zatrudnionemu na innej niż stosunek pracy podstawie prawnej przysługuje prawo do co najmniej 12 godzin nieprzerwanego odpoczynku.

Obecnie w spółkach Grupy PKP S.A. czas pracy jest liczony od zgłoszenia się maszynisty do dyspozytora. Występują przypadki przejęcia przez maszynistę pociągu w Warszawie na Olszynie Grochowskiej oraz zakończenia pracy i zdania pociągu w Warszawie Zachodniej. O tym fakcie telefonicznie zostaje poinformowany dyspozytor z Olszynki Grochowskiej. W spółkach spoza Grupy PKP S.A. często maszyniści do pociągu są dowożeni na duże odległości samochodami.

Zgodnie z Ponadzakładowym Układem Zbiorowym Pracy dla Pracowników Zatrudnionych przez Pracodawców Zrzeszonych w Związku Pracodawców Kolejowych zawartym w dniu 2 grudnia 2002 r. w Warszawie, czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy.

Do czasu pracy maszynisty wlicza się czas przeznaczony na:

- badania lekarskie i psychologiczne zlecone przez pracodawcę lub podmiot zatrudniający,
- szkolenia, egzaminy oraz sprawdziany wiedzy i umiejętności wymagane do kontynuowania pracy na stanowisku maszynisty,
- udział w postępowaniach prowadzonych Państwową Komisję Badania Wypadków Kolejowych, sąd, prokuraturę lub inny organ ochrony prawnej,
- czas przeznaczony na przyjęcie i zdanie pojazdu trakcyjnego,
- czynności związane z obsługą pojazdu trakcyjnego,
- czas przeznaczony na dojazd do pojazdu kolejowego, jeżeli jego przejęcie następuje poza stacją macierzystą,

- udział w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przez pracodawcę lub podmiot zatrudniający,
- udział w kontroli dotyczącej czasu pracy maszynistów prowadzonej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego lub Państwową Inspekcję Pracy.

Obecnie, zgodnie z ww. Układem Zbiorowym dobowy wymiar czasu pracy może być przedłużony do 12 godzin w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, po wyrażeniu zgody przez organizację związkową i po uprzednim zawiadomieniu właściwego inspektora pracy, okres rozliczeniowy może być przedłużony do 2 miesięcy.

Natomiast projekt zakłada okres rozliczeniowy 1 miesiąc, z możliwością przedłużenia do 3 miesięcy, lecz tylko przez okres 2 lat od dnia ogłoszenia ustawy.

Zgodnie z projektem Prezes UTK będzie prowadził ewidencję czasu pracy maszynistów w systemie teleinformatycznym. W projekcie określono, że dane będą wprowadzane do ewidencji przez pracodawców oraz podmioty zatrudniające, za pomocą systemu teleinformatycznego obsługującego krajowy rejestr maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe.

Pracodawcy lub podmioty zatrudniające maszynistów wprowadzają dane do ewidencji o rzeczywistej godzinie:

- rozpoczęcia świadczenia pracy - nie wcześniej niż godzinę przed rozpoczęciem świadczenia pracy i nie później niż godzinę po rozpoczęciu świadczenia pracy przez maszynistę,
- nie później niż godzinę po zakończeniu świadczenia pracy przez maszynistę. zakończenia świadczenia pracy przez maszynistę.

W przypadku awarii system zapewnia możliwość przekazania niezmiennych danych po jej usunięciu .

W przypadku braku możliwości wprowadzenia danych do ewidencji spowodowanej przyczynami niezależnymi od pracodawcy lub podmiotu zatrudniającego maszynistów, wprowadzenia danych dokonuje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od ustania przyczyn.

W zakresie sposobu prowadzenia ewidencji i jej aktualizacji, w tym wprowadzenia, zmiany, udostępniania i usuwania danych zawartych w ewidencji, będą stosowane przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 25y ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym.

Informacje o wynikach analiz możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków:

Regulacje związane z czasem pracy maszynistów powinny się znaleźć w odrębnej ustawie.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Łączna liczba maszynistów w państwach członkowskich UE wynosi około 93 000, z czego około 5-7 tys. obsługuje ruch transgraniczny. Większość państw członkowskich UE stosuje do tej grupy zawodowej przepisy ogólnego prawodawstwa dotyczącego czasu pracy, uzupełnione przez układy zbiorowe pracy. Spośród państw członkowskich UE sektorowe regulacje odnoszące się do czasu pracy maszynistów i innych pracowników kolei obowiązują w 4 państwach członkowskich UE Francji, Holandii, Włoszech i Niemczech. W Niemczech układy zbiorowe pracy mają charakter międzyzakładowy i obejmują wszystkich maszynistów prowadzących pociągi u tamtejszych przewoźników kolejowych.

Źródło: *Study on Implementation and application of directive 2005/47/EC on the certain aspects of the working conditions of mobile workers engaged in interoperable cross-border services in the railway sector*, TNO REPORT, Amsterdam 2012.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Maszyniści	16 700	Dane UTK	Bezpośrednie, związane z: - rozpoczęciem i zakończeniem pracy, - czasem odpoczynku, - monitorowaniem czasu pracy.
Przewoźnicy kolejowi	127	Dane UTK	Bezpośrednie, związane z: - rozpoczęciem i zakończeniem pracy, - wprowadzaniem danych do ewidencji czasu pracy maszynistów.
Zarządcy infrastruktury	11	Dane UTK	Bezpośrednie, związane z: - rozpoczęciem i zakończeniem pracy, - wprowadzaniem danych do ewidencji czasu pracy maszynistów .

Wydatki ogółem	54,0	6,8	7,2	7,5	7,4	7,5	13,1	9,6	15	9,2	9,3	146,6
budżet państwa	51,7	6,4	6,9	7,2	7,1	7,2	12,8	9,3	14,7	8,9	9,0	141,2
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	2,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	5,4
Saldo ogółem	54,0	6,8	7,2	7,5	7,4	7,5	13,1	9,6	15	9,2	9,3	146,6
budżet państwa	51,7	6,4	6,9	7,2	7,1	7,2	12,8	9,3	14,7	8,9	9	141,2
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	2,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	5,4

Źródła finansowania	Kwota ta obejmuje środki niezbędne do przygotowania studium wykonalności założeń dla systemu teleinformatycznego, analizy jego funkcjonalności oraz koszty budowy i utrzymania systemu teleinformatycznego, a także przewidywane koszty nadzoru.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>System posadowiony na dedykowanej infrastrukturze, z uwzględnieniem serwerowni i specjalistycznego sprzętu, w wynajmowanych pomieszczeniach.</p> <p>Założono dostępność systemu na poziomie 99,95% rocznie.</p> <p>W celu zapewnienia prawidłowej realizacji nowych zadań istnieje konieczność zatrudnienia 15 osób: zawody informatyczne (2 osoby), utrzymanie systemu i danych (3 osoby), nadzór (10 osób).</p> <p>Uwzględniono koszty rozwoju i aktualizacji systemu (także w zakresie infrastruktury) oraz inflację (na poziomie 25% do uruchomienia systemu i w latach kolejnych 4% rocznie).</p> <p>Założono start ustawy i systemu po 4 latach (2 lata na przygotowanie specyfikacji, 2 lata na budowę systemu).</p> <p>Koszty przygotowania specyfikacji i budowy systemu zostały zagregowane na rok 0.</p> <p>Koszty jednostek pozostałych wynikające z konieczności dostosowania podmiotów rynku kolejowego do systemu.</p>

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie ustawy

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	2,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	5,4
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Minimalizowanie strat dla przewoźników kolejowych i nadawców towarów wynikających z poważnych wypadków, wypadków i incydentów w transporcie kolejowym, których przyczyną jest błąd maszynisty spowodowany obniżeniem sprawności psychofizycznej.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wyeliminowanie zjawisk, które mają negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa osób podróżujących koleją.						
Niemierzalne	Wartość uniknięcia ofiary śmiertelnej	W przepisach dotyczących bezpieczeństwa kolei przyjmuje się wskaźnik VPN odzwierciedlający wartość uniknięcia ofiary śmiertelnej. W Polsce przyjmuje się, że wartość VPN na osobę wynosi około 2 mln zł.						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:
Dotychczas przewoźnicy i zarządcy infrastruktury oraz podmioty zatrudniające maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe dostarczają do Prezesa UTK dane o zatrudnieniu i czasie pracy maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe, w formie elektronicznej za pomocą aplikacji Rejestr Maszynistów.
Zgodnie z ustawą z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. poz. 1556) dane maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe będą się znajdowały w prowadzonym przez Prezesa UTK w systemie teleinformatycznym krajowym rejestrze maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe.
Przewiduje się, że również dzięki prowadzonej przez Prezesa UTK automatyzacji procesu wymiany danych zmniejszą się obciążenia administracyjne dla pracodawców obowiązanych do kwartalnego raportowania informacji o maszynistach i prowadzących pojazdy kolejowe. Pracodawcy nie będą obowiązani do przygotowania odrębnych formularzy sprawozdawczych dla Prezesa UTK z uwagi na automatyczne przekazywanie wymaganych informacji.

Zwiększenie liczby procedur wynika z uruchomienia ewidencji czasu pracy maszynistów, dzięki której po raz pierwszy pojawi się możliwość realnej kontroli czasu pracy maszynistów oraz realnego przeciwdziałania nadużyciom w tym zakresie.

9. Wpływ na rynek pracy

Projekt nie rodzi negatywnych skutków na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input checked="" type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input checked="" type="checkbox"/> inne: bezpieczeństwo transportu kolejowego	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
---	--	---

Omówienie wpływu	System monitorowania maszynistów, przez ustanowienie właściwych i jednolitych standardów weryfikacji kwalifikacji maszynistów będzie miał pozytywny wpływ na poziom bezpieczeństwa transportu kolejowego w szczególności w aspekcie realizacji IV Pakietu Kolejowego zakładającego wzrost konkurencyjności międzygałęziowej transportu kolejowego, zwiększenie wielkości przewozów kolejowych oraz zapewnienie interoperacyjności. Poprawa bezpieczeństwa transportu kolejowego wpływa na eliminację negatywnych oddziaływań wypadków kolejowych na środowisko naturalne oraz zdrowie i życie ludzkie.
------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Po wejściu w życie ustawy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie rzadziej niż raz na 3 lata po wejściu w życie ustawy o czasie pracy maszynistów Prezes UTK będzie dokonywał oceny funkcjonowania ustawy dotyczącej czasu pracy maszynistów, na podstawie następujących mierników:

- 1) liczba zdarzeń kolejowych (poważnych wypadków, wypadków i incydentów), przy badaniu których stwierdzono nieprawidłowości dotyczące czasu pracy maszynistów;
- 2) liczba nieprawidłowości dotyczących czasu pracy maszynistów stwierdzonych w toku kontroli dokonywanych przez Prezesa UTK;

3) suma kar pieniężnych nałożonych na podmioty rynku kolejowego w związku z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Dane źródłowe do szacowania kosztów.