

**Prezes Izby***Marita Szustak***Wiceprezesi Izby***Przemysław Korwiel**Piotr Macioszek**Wiesław Nowak***Członkowie Zarządu***Wojciech Jurkiewicz**Rafał Leszczyński**Henryk Pińkowski*

Warszawa, 9 stycznia 2023 r.

**Izba Gospodarcza Transportu Lądowego***IGTL/2/1/1/2023***Pan****Andrzej Bittel****Sekretarz Stanu****Ministerstwo Infrastruktury**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo DTK-4.0210.5.2019.WN.14 z 16 grudnia 2022 r. przekazujące do ponownych konsultacji publicznych projekt ustawy o czasie pracy maszynistów Izba Gospodarcza Transportu Lądowego, po zasięgnięciu opinii firm członkowskich, przedstawia następujące stanowisko.

Na wstępie pragniemy wyrazić głębokie rozczarowanie faktem, że uwagi formułowane przez przedstawicieli rynku, ale również indywidualnie przez przewoźników i inne podmioty zatrudniające maszynistów i prowadzących pojazdy kolejowe, już na etapie założeń i pierwszego projektu ustawy, w ogromnej większości nie zostały wzięte pod uwagę. Zastrzeżenia i postulaty były już co najmniej dwukrotnie przekazywane pisemnie, a także prezentowane podczas spotkań organizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury. Branża kolejowa, w tym sami maszyniści, wielokrotnie i jednoznacznie negatywnie wypowiadała się na temat projektu, ale głos ten jest jak dotąd ignorowany bez podania przekonującej argumentacji. Podmiotem forsującym projekt w obecnym kształcie jest jedna z organizacji związkowych maszynistów, która w opinii IGTL nie jest reprezentatywna dla całej grupy zawodowej, w szczególności w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w podmiotach prywatnych. Po raz kolejny podnosimy kwestię niedopuszczenia szerokiej reprezentacji branży do prac zespołu przygotowującego projekt, co jest niezrozumiałe w sytuacji obecnej struktury rynku, w szczególności w przewozach towarowych, gdzie spółki kontrolowane przez Skarb Państwa nie mają pozycji dominującej.

Po drugie, zwracamy uwagę, że ocena skutków regulacji nadal odnosi się do stanu z roku 2016, co więcej wskazując na poprawę w porównaniu z rokiem 2013. Jest to w opinii firm reprezentowanych przez IGTL niewłaściwe i niedopuszczalne. Ustawa jest doniosłym aktem normatywnym, dlatego też uzasadnienie jej wprowadzenia powinno się opierać na rzetelnej diagnozie problemu na podstawie aktualnych danych. Trudno mówić o takiej sytuacji, kiedy OSR przytacza statystyki sprzed sześciu czy dziewięciu lat, a także pomija istotne i niejednokrotnie podnoszone zmiany, które miały miejsce od tamtego czasu, a także zastrzeżenia podmiotów objętych regulacją, w tym dotyczące poważnego niedoszacowania kosztów wdrożenia i kosztów związanych m.in. z nadzorem. Brak jest także wiarygodnych analiz wskazujących, że przyczyną zdarzeń kolejowych są nieprawidłowości w zakresie czasu pracy i odpoczynku maszynistów oraz że nieprawidłowości te mają charakter systemowy, co uzasadniałoby unormowanie tych kwestii w odrębnej ustawie poza Kodeksem Pracy.

Przystępując do analizy projektu ustawy, zwracamy uwagę, że podaż pracowników z uprawnieniami maszynistów jest w Polsce niewystarczająca. Tę niekorzystną sytuację na rynku pracy potwierdzają statystyki przedstawione przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz opinie przedstawiane przez firmy członkowskie IGTL. Dlatego uważamy, że wszelkie przepisy ograniczające dostępność maszynistów, a taki skutek niewątpliwie będzie miało wejście w życie omawianego projektu ustawy, powinny zostać wprowadzone dopiero po uproszczeniu i przyspieszeniu procesu szkolenia przyszłych maszynistów, tak aby na rynku była zapewniona odpowiednia ilość wykwalifikowanych pracowników.

Równie ważne jest, że przy przedłożeniu projektu tak dalece ingerującego w sytuację na rynku, konieczne jest sporządzenie pogłębionej i realnej oceny oddziaływania o znamionach analizy kosztów i korzyści, gdzie wszystkie, nawet pośrednie koszty wdrożenia zostaną odniesione do faktycznie możliwych do osiągnięcia pozytywnych efektów, o ile takowe wystąpią. Nie przeprowadzono także analizy wpływu przepisów ustawy na możliwość zatrudniania maszynistów przez podmioty inne niż krajowe. Jest to potencjalnie stworzenie przewagi konkurencyjnej dla podmiotów zagranicznych. Ponadto projekt ustawy koncepcyjnie podważa założenia przepisów unijnych, kwestionując kompetencje przewoźników kolejowych, którzy posiadają systemy zarządzania bezpieczeństwem kolejowym w zakresie właściwego sprawowania kontroli nad czasem pracy i posiadanymi uprawnieniami zatrudnianych maszynistów.

Poniżej przedstawiamy syntezę opinii firm członkowskich.

Co do zasady wszystkie zabierające głos w wewnętrznych konsultacjach IGTL firmy członkowskie zgłaszają zbieżne, negatywne uwagi dotyczące zaostżenia przez projekt, w porównaniu do uregulowań przewidzianych Kodeksie Pracy, wymogów dotyczących okresów rozliczeniowych tygodniowego wymiaru czasu pracy, również w równoważnym systemie czasu pracy, a także w zakresie nieprzerwanego odpoczynku dobowego i tygodniowego. W opinii przewoźników oraz innych przedsiębiorców zatrudniających maszynistów i pracowników z prawem kierowania pojazdami kolejowymi doprowadzi to do

pogłębienia deficytu wykwalifikowanych pracowników bez uzyskania jakichkolwiek korzyści w zakresie bezpieczeństwa.

Przepis art. 6 Projektu w obecnym brzmieniu jest nie do zaakceptowania i bezwzględnie wymaga zmian lub całkowitego usunięcia. Zgodnie z tym przepisem czas pracy maszynisty nie może przekraczać odpowiednio 40 i 48 godzin tygodniowo, co oznaczałoby konieczność rozliczania czasu pracy maszynisty w systemie tygodniowym według sztywnej normy. Jest to całkowicie sprzeczne z przepisami powszechnie obowiązującymi, a nawet z samym Projektem (art. 7). Zapisy punktów 6.1. i 6.2. odnoszące się do czasu pracy maszynisty zatrudnionego u kilku pracodawców i/ lub podmiotów zatrudniających jest zapisem bardziej restrykcyjnym niż zapisy zawarte w rozdziale 2 i 3 Projektu, w których dopuszcza się równoważny system czasu pracy a wymiar 40 i 48 godzin pracy wskazany jest jako wymiar przeciętny w ustalonych okresach rozliczeniowych. Rozwiązanie takie nie jest możliwe do zastosowania w realiach rynkowych. Limity odnoszące się do czasu pracy muszą być konstruowane zgodnie z art. 129 Kodeksu pracy w oparciu o przeciętną normę tygodniową w przeciętnym pięciodniowym tygodniu pracy w określonym okresie rozliczeniowym.

Wystarczające zatem jest określenie limitów czasu pracy tak jak zostało to uczynione w art. 7 Projektu, z tym zastrzeżeniem, że w pełni podtrzymujemy wcześniejsze uwagi co do braku zasadności skracania okresu rozliczeniowego do dwóch miesięcy. Wprowadzenie dobowego wymiaru czasu pracy do 8 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym dwóch miesięcy, pozbawione jest racjonalnego uzasadnienia. Zmiana ta zaostrza postanowienia kodeksu pracy w powyższym zakresie z czteromiesięcznego okresu rozliczeniowego do dwumiesięcznego. Może to wpłynąć na wzrost kosztów po stronie pracodawcy z uwagi na konieczność zwiększenia zatrudnienia, jak również znacznie skomplikować sytuację na rynku, zwłaszcza mając na uwadze deficyt kadry spełniającej wymogi do wykonywania zawodu maszynisty i wydłużonej procedury uzyskiwania niezbędnych kwalifikacji umożliwiających wykonywanie zawodu. Należy przy tym wziąć pod uwagę odczuwalne już w chwili obecnej braki maszynistów na rynku pracy, na co zresztą wskazuje się w opisie celu projektowanej ustawy.

Analogiczna uwaga odnosi się do skróconego okresu rozliczeniowego w równoważnym systemie czasu pracy (art. 8 Projektu). Zaproponowane odpowiednio dwumiesięczne i miesięczne okresy rozliczeniowe są zdecydowanie zbyt krótkie, nieuwzględniające sezonowości przewozów i potrzeby dostosowania ilości przewozów i zapotrzebowania dotyczącego maszynistów do danego okresu roku. W całości podtrzymujemy tutaj argumentację przedstawioną w ramach uwag przedkładanych do poprzednich projektów procedowanej ustawy.

Wszystkie powyższe zmiany będą oznaczały u przedsiębiorców konieczność wprowadzenia zmian przepisów wewnętrznych (układ zbiorowy pracy, regulaminy, itp.) oraz poniesienie kosztów związanych z dostosowaniem systemów IT w zakresie rejestracji i rozliczania czasu pracy, wyliczania wynagrodzeń, itp. Nie jest to właściwie ujęte w ocenie skutków regulacji.

Negatywnie również oceniamy projektowaną regulację w zakresie dotyczącym sumowania godzin pracy wykonywanej w różnych podmiotach, w tym sumowania godzin pracy przy wykonywaniu czynności na innych stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego oraz z prowadzeniem pojazdów kolejowych (art. 6 ust. 2 Projektu). Podkreślić należy, że pracodawca będzie napotykał na istotne trudności przy weryfikowaniu i jednocześnie dostosowaniu harmonogramów rozkładu czasu pracy dla zatrudnianej przez niego kadry, z indywidualnym harmonogramem pracy pracownika, wykonującego pracę na rzecz innego podmiotu na podstawie umowy cywilnoprawnej. Wobec powyższego podtrzymujemy postulat wyłączenia spod sankcji pracodawcy, jak i podmiotu zatrudniającego na podstawie umowy cywilnoprawnej, przypadków wystąpienia przekroczeń w zakresie czasu pracy. Stosowanie sankcji można rozważyć jedynie wobec pracownika, który pomimo obowiązujących go ograniczeń, podjął pracę na rzecz pracodawcy lub innego podmiotu zatrudniającego go, na podstawie umowy cywilnoprawnej.

W art. 5 projektu ustawy ograniczono czas dowozu maszynisty do maksymalnie czterech godzin. W przypadku transportu kolejowego, wielu przedsiębiorców zatrudnia maszynistów na terenie całej Polski, realizując również przewozy po terenie całego kraju. Rozwiązania powinny iść w tym miejscu w kierunku niewliczania czasu dojazdu ponad cztery godziny do czasu odpoczynku. Nie jest jasne rozróżnienie transportu organizowanego przez pracodawcę od dojazdów indywidualnych, których projekt ustawy nie ogranicza.

Zwracamy uwagę, że ustawa nie uwzględnia pracodawców, którzy zatrudniają maszynistów (w tym prowadzących pojazdy kolejowe) wykonujących równocześnie prace związane z modernizacją infrastruktury kolejowej i prace przewoźnika. W żaden sposób nie rozwiązano ewidencji czasu pracy w takim przypadku, kiedy praca w charakterze maszynisty jest incydentalna w dobie roboczej w odniesieniu do czynności, które wykonuje na stanowisku roboczym. W przypadku firm budowlanych pracownicy w większości przypadków są zatrudnieni na stanowisku operatorów maszyn z uprawnieniami maszynisty lub prowadzącego pojazdy kolejowe. W trakcie świadczenia pracy wykonują zatem zamiennie czynności maszynisty i czynności operatora lub inne. Stąd trudno dla tych pracowników ustalić czas pracy na stanowisku maszynisty lub prowadzącego pojazd, dlatego normy proponowane w projekcie ustawy zupełnie bezzasadne są w odniesieniu do takich przewoźników. Dotychczas z powodzeniem wykorzystywane są tu rozwiązania przewidziane w Kodeksie Pracy i wypracowana została praktyka, która pozwala na bezpieczne i efektywne prowadzenie działalności w przytoczonym zakresie. Objęcie wszystkich pracowników wykonujących, nawet incydentalnie, czynności maszynisty lub prowadzących pojazdy (w tym pojedyncze, krótkie dojazdy i zjazdy na torach zamkniętych) jest nieracjonalne i nieuzasadnione, a do tego bardzo kosztowne, bez żadnej korzyści dla bezpieczeństwa.

Podobnie nieadekwatne są zapisy projektu ustawy w odniesieniu do przejazdów incydentalnych, np. kolejami turystycznymi, historycznymi, itd.

Zastosowanie ustawy w stosunku do pracowników posiadających uprawnienie do kierowania pojazdem nie przeznaczonym do jazdy po czynnych torach kolejowych będzie błędnie interpretowane oraz wręcz niemożliwe do nadzorowania jako czasu pracy maszynisty w czasie rzeczywistym. Podstawowym zakresem pracy pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach realizujących roboty inwestycyjne i utrzymaniowe jest obsługa wysokowydajnych maszyn do robót budowlanych – które to jednocześnie są pojazdami kolejowymi a praca kierującego pojazdem jest w zakresie zmiany roboczej incydentalna, polegająca na dojeździe i powrocie do miejsca wykonywania robót. Pozostały czas pracy operatora nie jest, w myśl ustawy o transporcie kolejowym, pracą związaną z bezpieczeństwem w ruchu kolejowym. W związku z powyższym Projekt winien obejmować tylko pracowników posiadających licencję i świadectwo maszynisty uprawniające do kierowania pojazdami specjalnymi przy realizacji jazd pociągowych.

Rygor wprowadzania danych do rejestru w terminach rzeczywistych świadczenia pracy maszynisty w przypadku wykonywania robót budowlanych jest praktycznie niemożliwy do spełnienia. Obowiązek ten będzie wymagał tworzenia dodatkowych struktur organizacyjnych w postaci wewnętrznych ekspozytur (w tym pracujących całodobowo przypadku robót prowadzonych na trzy zmiany), co w związku z niewielką ilością jednostek sprzętowych wymagających uprawnień maszynisty lub prawa kierowania nie będzie miało uzasadnienia ekonomicznego.

Brak jest również uzasadnienia dla różnicowania limitów czasu pracy dla maszynistów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę i maszynistów zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych (art. 6, 7 i 13 Projektu). Projekt zupełnie bez uzasadnienia różnicuje limity czasu pracy i odpoczynku dla maszynistów zatrudnionych na umowę o pracę lub na innej podstawie, Taki sposób uregulowania limitów czasu pracy preferując inne podstawy wykonywania pracy niż umowa o pracę w naturalny sposób doprowadzi do odejścia przez pracodawców od stosowania umów o pracę a w konsekwencji do mniejszej ochrony praw zatrudnionych maszynistów. W naszym przekonaniu brak podstaw do różnicowania limitów czasu pracy i odpoczynku w zależności od podstawy zatrudnienia maszynisty, co było już wielokrotnie podnoszone.

Ponadto w projekcie brak ustalenia zasad oraz wskazania, kto odpowiada za ewidencjonowanie i monitorowanie czasu pracy maszynistów zatrudnianych u kilku pracodawców i/lub podmiotów zatrudniających. Ewidencja prowadzona w centralnym systemie teleinformatycznym nie zapewni drugiemu pracodawcy źródła informacji o czasie pracy maszynistów z uwagi na możliwe opóźnienia lub zakłócenia we wprowadzaniu lub aktualizacji w systemie danych dotyczących czasu pracy. Ponadto konieczne byłoby zatrudnienie dodatkowych pracowników do ciągłego monitorowania tego rejestru (w trybie 24/7). Brak jest zapisów regulujących sposób pozyskiwania przez różnych pracodawców wiedzy na temat czasu pracy maszynisty, gdy świadczy on pracę na rzecz kilku pracodawców czy podmiotów zatrudniających.

Firmy członkowskie podnoszą również, że kara administracyjna za niewprowadzenie, nieterminowe wprowadzanie danych do ewidencji bądź wprowadzenie danych nieprawdziwych w wysokości 2% rocznego przychodu za rok poprzedni jest zupełnie oderwana od realiów i nie ma przymiotu adekwatności i słuszności w odniesieniu do wagi i skutków naruszenia przepisów. Zapis ustawy nie odnosi się do stopnia winy podmiotu, okoliczności i przyczyn niewykonania obowiązków ewidencyjnych. Ryzyko niedotrzymania terminu wprowadzenia danych, nawet z przyczyn niezależnych od pracodawcy czy podmiotu zatrudniającego jest ogromne, w szczególności w przypadku małych firm. Wprowadzanie danych na godzinę przed rozpoczęciem pracy zarówno w odniesieniu do przewoźników towarowych, jak i w przypadku robót budowlanych, gdzie często czas pracy uzależniony jest od wielu czynników organizacyjnych, również może stwarzać realne zagrożenie niedopełnienia obowiązku narzuconego przez Ustawę w zakresie prawdziwości danych. Kara powinna być zdecydowanie zmniejszona do poziomu korespondującego z karą za nieprzestrzeganie przepisów o czasie pracy.

Firmy członkowskie podnoszą również kwestię ograniczenia w stosunku do stosowanych obecnie rozwiązań kodeksowych możliwości pracy w godzinach nadliczbowych. Zarówno zmniejszenie ich ilości, jak i kwestia okresu rozliczeniowego budzi sprzeciw pracodawców, w tym jednakowo przewoźników i firm budowlanych, jak i samych pracowników. W przewozach pasażerskich i towarowych mamy do czynienia z sezonowymi szczytami, a w branży budowlanej harmonogramy poszczególnych zadań bardzo często i standardowo zakładają kumulację zadań z wykorzystaniem pojazdów i maszyn wymagających prawa kierowania w określonym czasie, co oznacza konieczność pracy w nadgodzinach i rozliczenie ich po zakończeniu danego zadania budowlanego lub szczytu przewozowego.

Uważamy za zasadne ujednoczenie definicji podmiotów zobowiązanych do wprowadzania danych do krajowego rejestru maszynistów. W Art. 25x ustawy o transporcie kolejowym wymienione zostały podmioty odpowiedzialne za wprowadzanie danych do w/w rejestru. Ustęp 3 punkt 3 brzmi: 3) podmiot uprawniony do wydawania prawa kierowania pojazdem kolejowym- w zakresie danych, o których mowa w ust. 2 pkt 1lit. h-j i ust. 2 pkt.3. Brak jest definicji, co ustawodawca rozumie przez podmiot uprawniony do wydawania prawa kierowania pojazdem kolejowym. Projekt ustawy o czasie pracy maszynistów nie nawiązuje do tego sformułowania. W projekcie występuje pracodawca i podmiot zatrudniający. Wnioskujemy o ujednoczenie zapisów i dodanie definicji „podmiotu uprawnionego”.

Ponadto informuję, że część przewoźników pasażerskich zrzeszona w IGTL swoje uwagi skierowała bezpośrednio do Ministerstwa Infrastruktury. Izba wnosi o wzięcie ich pod uwagę przy formułowaniu ostatecznej wersji projektu ustawy.

Podsumowując, Projekt ustawy w obecnym kształcie zawiera szereg rozwiązań bardzo niekorzystnych dla rynku przewozów pasażerskich i towarowych, a także branży budowlanej. Ponadto Projekt nie jest właściwie uzasadniony i opiera się na nieaktualnych danych, pod kątem realizacji celu związanego z bezpieczeństwem. Niedostatecznie przeanalizowane są skutki

ekonomiczne wdrożenia Projektu, w tym pogłębienie deficytu maszynistów oraz pogorszenie pozycji konkurencyjnej transportu kolejowego. Istotniejsze od regulacji czasu pracy maszynistów, dla której to regulacji wystarczający jest Kodeks Pracy, jest uregulowanie minimalnych czasów wypoczynku w przypadkach, gdy maszynista jest zatrudniony u więcej niż jednego pracodawcy.

Wobec powyższego Izba Gospodarcza Transportu Lądowego wnosi o stworzenie zespołu ds. regulacji czasu pracy maszynistów, który uwzględniałby wszystkie podmioty zainteresowane regulacją, organizacje reprezentujące towarowych przewoźników prywatnych oraz ich pracowników, firmy budowlane, przedstawicieli przewoźników samorządowych. Konieczne jest przeprowadzenie szerokiej analizy wszystkich prawnych, ekonomicznych i społecznych skutków projektowanej ustawy, a dopiero na tej podstawie stworzenie rozwiązań, które przyniosą realne korzyści i będą do zaakceptowania przez rynek i pracowników.

Z wyrazami szacunku

Handwritten signature in blue ink, reading "Marita Sauska".