Komisja Prawna
Przewodniczący

23.7.2026

Sz.P. Li Andersson
Przewodnicząca
Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych
BRUKSELA

Przedmiot: Opinia w sprawie podstawy prawnej zaleceń dla Komisji dotyczących zagrożeń psychospołecznych, stresu i zdrowia psychicznego w pracy(2026/2023(INL))

Szanowna Pani Przewodnicząca,

21 listopada 2025 r. Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (EMPL) zwróciła się o zgodę na sporządzenie – zgodnie z art. 47 Regulaminu – sprawozdania z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych na podstawie art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w sprawie zagrożeń psychospołecznych, stresu i zdrowia psychicznego w pracy („wniosek INL"). 4 marca 2026 r. Konferencja Przewodniczących wyraziła zgodę na jego sporządzenie przez komisję EMPL.

W piśmie z 27 marca 2026 r. komisja EMPL zwróciła się do Komisji Prawnej (JURI) o wydanie opinii zgodnie z art. 47 ust. 3 Regulaminu w sprawie adekwatności podstawy prawnej sprawozdania INL, tj. art. 153 ust. 2 lit. b) w związku z art. 153 ust. 1 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Na posiedzeniu 15 lipca 2026 r. Komisja Prawna rozpatrzyła kwestię adekwatności podstawy prawnej zaproponowanej w przedmiotowym projekcie sprawozdania INL.

I – Kontekst

O udzielenie zgody na sporządzenie sprawozdania INL zwrócono się na podstawie pkt VIII ust. 3 załącznika VI do Regulaminu, który przyznaje komisji EMPL uprawnienia w zakresie środków mających na celu ochronę zdrowia i zapewnienie bezpieczeństwa w miejscu pracy.

Celem wniosku INL jest zwrócenie się do Komisji, aby zaproponowała dyrektywę w sprawie zagrożeń psychospołecznych i dobrostanu w miejscu pracy mającą na celu skuteczne

zapobieganie zagrożeniom psychospołecznym w miejscu pracy, takim jak lęk, depresja, wypalenie zawodowe i stres, w tym zagrożeniom wynikającym z problemów strukturalnych, takich jak organizacja pracy (tj. złe zarządzanie, złe planowanie pracy lub niewłaściwe dopasowanie wiedzy i umiejętności pracowników do wyznaczonych zadań). Parlament zwrócił się do Komisji, aby przedstawiła taki wniosek podczas dyskusji na posiedzeniu plenarnym w maju 2025 r.

II – Stosowne artykuły Traktatu

Tytuł X w sprawie polityki społecznej w części trzeciej TFUE stanowi m.in. (wytłuszczenie dodane):

Artykuł 153
(dawny artykuł 137 TWE)

1. Mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w artykule 151, Unia wspiera i uzupełnia działania Państw Członkowskich w następujących dziedzinach:

a) polepszania w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników;

b) warunków pracy;

c) zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników;

d) ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę;

e) informacji i konsultacji z pracownikami;

f) reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania, z zastrzeżeniem ustępu 5;

g) warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii;

h) integracji osób wykluczonych z rynku pracy, bez uszczerbku dla artykułu 166;

i) równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy;

j) zwalczania wykluczenia społecznego;

k) modernizacji systemów ochrony socjalnej, bez uszczerbku dla litery c).

2. W tym celu Parlament Europejski i Rada:

a) mogą przyjąć środki w celu zachęcania do współpracy między Państwami Członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy,

rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich;

b) mogą przyjąć, w dziedzinach określonych w ustępie 1 litery a)–i), w drodze dyrektyw, minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z Państw Członkowskich. Dyrektywy te unikają nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw.

Parlament Europejski i Rada stanowią zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

W dziedzinach, o których mowa w ustępie 1 litery c), d), f) i g), Rada stanowi jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i wymienionymi wyżej Komitetami.

Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może zadecydować o stosowaniu do ustępu 1 litery d), f) i g) zwykłej procedury ustawodawczej.

3. Państwo Członkowskie może powierzyć partnerom społecznym, na ich wspólne żądanie, wykonanie dyrektyw przyjętych w zastosowaniu ustępu 2 lub, w stosownych przypadkach, wykonanie decyzji Rady przyjętej zgodnie z artykułem 155.

W tym przypadku dane Państwo Członkowskie, będąc zobowiązanym do przedsięwzięcia wszelkich środków pozwalających mu w każdej chwili na zagwarantowanie realizacji celów dyrektywy lub decyzji, zapewnia, że najpóźniej w dniu, w którym dyrektywa lub decyzja powinna być przetransponowana lub wykonana, partnerzy społeczni przyjęli niezbędne środki w drodze porozumienia.

4. Przepisy uchwalone na mocy niniejszego artykułu:

- *nie naruszają prawa Państw Członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą znacząco wpływać na równowagę finansową tych systemów,*

- *nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymywaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych zgodnych z Traktatami.*

5. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń ani do prawa zrzeszania się, ani do prawa strajku, ani do prawa lokautu.

III – Orzecznictwo TSUE w sprawie wyboru podstawy prawnej

Trybunał Sprawiedliwości tradycyjnie uznaje kwestię właściwej podstawy prawnej za zagadnienie o znaczeniu konstytucjonalnym, które gwarantuje zgodność z zasadą przyznania

kompetencji (art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz określa charakter i zakres kompetencji Unii[1].

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii nie zależy od tego, na czym – zdaniem danej instytucji – polega realizowany cel, lecz musi zostać dokonany na podstawie obiektywnych kryteriów mogących podlegać kontroli sądowej, w tym w szczególności na podstawie celu i treści danego aktu[2].

Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że służy on realizacji dwóch celów lub że ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi ma jedynie charakter pomocniczy, wówczas ten akt prawny powinien opierać się na jednej podstawie prawnej, a mianowicie na tej, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego[3]. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, jeżeli zostanie ustalone, że dany akt służy jednocześnie realizacji większej liczby celów, które są ze sobą nierozerwalnie związane, przy czym żaden z celów nie jest drugorzędny ani pośredni w stosunku do pozostałych, taki akt można oprzeć na odpowiadających im różnych podstawach prawnych[4]. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy procedury ustanowione dla odpowiednich podstaw prawnych nie są sprzeczne z uprawnieniami Parlamentu Europejskiego ani ich nie naruszają[5].

IV – Cel i treść sprawozdania INL

W następstwie ostatniej dostępnej wersji poprawek kompromisowych z 22 czerwca 2026 r. proponowane podstawy prawne wniosku ustawodawczego, o które wystąpiła komisja EMPL, a mianowicie art. 153 ust. 2 lit. b) oraz art. 153 ust. 1 lit. a), określono w motywach projektu rezolucji.

Jeżeli chodzi o cel wnioskowanego środka, początkowo w art. 1 załącznika do projektu sprawozdania stwierdzono, że „[n]iniejsza dyrektywa ustanawia minimalne wymogi w zakresie zapobiegania zagrożeniom psychospołecznym związanym z pracą oraz czynnikom ryzyka, ich eliminowania lub, jeżeli nie jest to możliwe, ograniczania". W poprawkach kompromisowych z 22 czerwca 2026 r. w pierwszym zaleceniu dla Komisji ponownie podkreślono, że „[c]elem wniosku powinno być ustanowienie minimalnych wymogów w celu zapobiegania zagrożeniom psychospołecznym związanym z pracą, ich eliminowania lub, jeżeli nie jest to możliwe, ich ograniczania [...]".

Drugie zalecenie dotyczy zakresu stosowania *ratione personae* wnioskowanego środka, tj. „pracowników – zdefiniowanych jako osoby zatrudnione przez pracodawcę, w tym stażyści i praktykanci – we wszystkich sektorach działalności gospodarczej, zarówno publicznych, jak i

---

1 Opinia 2/00 („protokół kartageński"), ECLI:EU:C:2001:664, pkt 5.
2 Sprawa C-300/89, Komisja przeciwko Radzie („Ditlenek tytanu"), ECLI:EU:C:1991:244, pkt 10.
3 Sprawa C-137/12, Komisja przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2013:675, pkt 53 oraz przytoczone tam orzecznictwo.
4 Sprawa C-300/89, pkt 13 i 17; sprawa C-42/97, Parlament przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1999:81, pkt 38; Opinia 2/00, pkt 23; sprawa C-94/03, Komisja przeciwko Radzie („Konwencja rotterdamska"), ECLI:EU:C:2006:2 oraz sprawa C-178/03, Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, ECLI:EU:C:2006:4, pkt 36 i 43.
5 Sprawa C-300/89, pkt 17–25; sprawa C-268/94, Portugalia/Rada, ECLI:EU:C:1996:461.

prywatnych”. Zakładany zakres stosowania tego środka pokrywałby się zatem z zakresem nierozerwalnie związanym z art. 153 TFUE.

W zaleceniach 4, 5 i 6 wyszczególniono obowiązki, jakie ma nałożyć na pracodawców wnioskowany środek, a mianowicie ogólny obowiązek zapobiegania, obowiązek regularnego przeprowadzania oceny ryzyka i przyjmowania planu działania oraz obowiązek przeprowadzania oceny ryzyka w następstwie reorganizacji pracy lub wprowadzenia systemów zautomatyzowanego podejmowania decyzji i zautomatyzowanego monitorowania.

W poniższych zaleceniach (nr 7–11) skoncentrowano się na prawach, które na mocy wnioskowanego środka należy przyznać pracownikom. W szczególności w zaleceniu 7 zapisano prawo pracowników do środowiska pracy zapewniającego bezpieczeństwo psychiczne. W zaleceniach 8 i 9 skoncentrowano się na prawach pracowników, którzy wracają do pracy po długotrwałej nieobecności lub powtarzających się nieobecnościach spowodowanych uszczerbkiem na zdrowiu związanym z zagrożeniami psychospołecznymi w miejscu pracy. W zaleceniu 10 zapisano prawo pracowników do zgłaszania czynników zagrożeń psychospołecznych bez narażania się na działania odwetowe. W zaleceniu 11 określono zakaz, zgodnie z którym od pracowników nie można wymagać, aby angażowali się w komunikację lub zadania związane z pracą poza godzinami pracy („prawo do bycia offline”).

Zalecenia 12 i 13 dotyczą środków organizacyjnych zorientowanych na zapobieganie zagrożeniom psychospołecznym związanym z pracą. W szczególności zaleca się w nich, aby wnioskowany środek zawierał przepisy dotyczące wyznaczania służb ochrony i zapobiegania ds. zagrożeń psychospołecznych oraz informowania pracowników, konsultowania się z nimi i ich uczestnictwa w odniesieniu do oceny ryzyka i działań w zakresie zarządzania ryzykiem związanym z zagrożeniami psychospołecznymi.

W kolejnym zestawie zaleceń (nr 14–18) określono kilka obowiązków, które wnioskowany środek powinien nakładać na państwa członkowskie. Obejmują one wspieranie działalności inspektoratów pracy w odniesieniu do zagrożeń psychospołecznych związanych z pracą; wprowadzenie wzruszalnego domniemania prawnego obejmującego związek przyczynowy między okolicznościami faktycznymi a szkodą, jeżeli pracownik ustali okoliczności wskazujące na narażenie na zagrożenia psychospołeczne i szkodę zgodną z takim narażeniem; opracowywanie programów kształcenia i szkolenia na ten temat; monitorowanie tendencji i gromadzenie danych dotyczących zagrożeń psychospołecznych oraz ustanowienie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar mających zastosowanie w razie naruszeń wnioskowanego środka.

W zaleceniu 19 wyjaśniono, że wnioskowany środek powinien pozostawać bez uszczerbku dla prerogatyw państw członkowskich dotyczących utrzymania lub wprowadzenia przepisów, które w większym stopniu chronią zdrowie i bezpieczeństwo pracowników. Wydaje się zatem, że we wnioskowanym środku należy określić „minimalne wymagania”, zgodnie z przepisem art. 153 ust. 2 lit. b).

Ponadto w zaleceniu 20 zachęca się do zaangażowania partnerów społecznych we wdrażanie wnioskowanego środka.

V – Analiza

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcia „środowisko pracy”, „bezpieczeństwo” i „zdrowie” użyte w art. 153 ust. 1 lit. a) obejmują wszystkie czynniki fizyczne lub inne, które mogą mieć wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo pracowników w ich środowisku pracy[6]. W związku z tym obowiązujące prawodawstwo UE oparte na tej podstawie prawnej ma już zastosowanie do zagrożeń psychospołecznych, choć nie odnosi się do nich konkretnie.

Należy podkreślić, że prawa i obowiązki określone w dyrektywie Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy[7] („dyrektywa ramowa BHP”) mają zastosowanie do wszystkich zagrożeń zawodowych, w tym zagrożeń psychospołecznych. Art. 6 ust. 2 lit. g) tej dyrektywy stanowi, że ogólna polityka zapobiegania opracowana przez każdego pracodawcę powinna obejmować między innymi „relacje społeczne”, przez co umieszcza w strukturze dyrektywy ramowej w sprawie BHP znaczenie zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy.

Główny cel wniosku INL – jak stwierdzono w pierwszym zaleceniu – precyzuje, że środek, o który zwrócono się we wniosku INL, powinien służyć poprawie środowiska pracy z myślą o ochronie zdrowia i zapewnieniu bezpieczeństwa pracowników, zgodnie z art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE. Treść wniosku, a zwłaszcza jego głównych zaleceń dotyczących praw i obowiązków, które należy nałożyć – odpowiednio – na pracowników i pracodawców, jest zasadniczo zgodna z tym celem.

Niektóre aspekty zaleceń wydają się jednak odbiegać czasami od pojęcia bezpieczeństwa i higieny pracy sensu stricte, co obejmuje środki, które mogą być również istotne w innych sąsiadujących obszarach polityki, dla których istnieje konkretna podstawa prawna, w szczególności:

– zalecenie, aby plan działania obejmował środki regulujące zagrożenia psychospołeczne związane z pracą odnoszące się do przetwarzania danych pracowników w celu profilowania lub w innych celach (zalecenie 5 ust. 4b lit. e)), co można też uznać za wyraz celu, jakim jest ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych, zapisanego w art. 16 TFUE;

– zalecenie, aby państwa członkowskie zapewniły ciągłość opieki i dostęp do wsparcia w zakresie zdrowia psychicznego w przypadku pracowników narażonych na zagrożenia psychospołeczne nawet po ustaniu stosunku pracy (zalecenie 7 akapit trzeci), które – jako że dotyczy zabezpieczenia społecznego pracowników – mogłoby zostać ujęte w podstawie prawnej art. 153 ust. 1 lit. c).

Niemniej jednak względne znaczenie tych aspektów w odnośnych zaleceniach i w ogólnej strukturze wnioskowanego środka nie wystarcza, aby podać w wątpliwość fakt, że celem tego środka pozostaje poprawa środowiska pracy z myślą o ochronie zdrowia i zapewnieniu bezpieczeństwa pracowników.

VI – Podsumowanie

6 Wyrok z 12 listopada 1996 r., Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, C-84/94, ECLI:EU:C:1996:431.

7 Dz.U. L 183 z 29.6.1989, s. 1.

Na posiedzeniu 15 lipca 2026 r. Komisja Prawna uznała – 22 głosami za, przy braku głosów przeciw i 3 głosach wstrzymujących się – że wniosek INL realizuje cele objęte pojęciami „środowisko pracy”, „bezpieczeństwo” i „zdrowie”, o których mowa w art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE, a art. 153 ust. 2 lit. b) w związku z art. 153 ust. 1 lit. a) TFUE wydaje się zatem właściwą podstawą prawną.

Z wyrazami szacunku

Ilhan Kyuchyuk

ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCA OTRZYMAŁ INFORMACJE

Sprawozdawca komisji opiniodawczej oświadcza na swoją wyłączną odpowiedzialność, że nie ujął w swojej opinii żadnych informacji od przedstawicieli grup interesu objętych zakresem porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości[1] ani od przedstawicieli organów publicznych państw trzecich, w tym ich misji dyplomatycznych i ambasad, których należy wskazać w tym załączniku zgodnie z art. 8 załącznika I do Regulaminu.

[1] Porozumienie międzyinstytucjonalne z 20 maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości (Dz.U. L 207 z 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

22	+
ESN	Mary Khan
PPE	Henrik Dahl, Angelika Niebler, Emil Radev, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Michał Wawrykiewicz
PfE	Ton Diepeveen, Juan Carlos Girauta Vidal, Philippe Olivier
Renew	Ilhan Kyuchyuk, Lukas Sieper, Dainius Žalimas
S&D	José Cepeda, Matthias Ecke, Marit Maij, René Repasi, Krzysztof Śmiszek
The Left	Mario Furore
Verts/ALE	Sergey Lagodinsky, Kira Marie Peter-Hansen

0	-

3	0
ECR	Tobiasz Bocheński, Mario Mantovani, Dominik Tarczyński

Objaśnienie używanych znaków:
+ : za
- : przeciw
0 : wstrzymało się