

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 6.11.2008  
KOM(2008) 698 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**o praktickém provádění směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci  
92/57/EHS (na dočasných a mobilních staveništích) a 92/58/EHS (bezpečnostní značky  
na pracovišti)**

# SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

## o praktickém provádění směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci 92/57/EHS (na dočasných a mobilních staveništích) a 92/58/EHS (bezpečnostní značky na pracovišti)

### 1. ÚVOD

Toto sdělení je odrazem snah Komise<sup>1</sup> zhodnotit provádění uvedeného právního rámce a efektivnit ho.

Vychází především z národních zpráv vydaných jednotlivými členskými státy<sup>2</sup> a dále z posudku nezávislých odborníků, v němž je analyzováno provádění obou zmíněných směrnic ve všech dotčených hospodářských oblastech jak soukromého, tak veřejného charakteru. Sdělení se rovněž opírá o výsledky evropských inspekčních akcí zabývajících se bezpečností práce ve stavebnictví, jež proběhly v patnácti členských státech v průběhu let 2003 a 2004. Východiskem pro sdělení byly rovněž výsledky nedávné evropské statistiky týkající se pracovních úrazů a dále zkušenosti, které Komise získala při sledování transpozice a uplatňování těchto směrnic.

Hodnocení se týká transpozice následujících dvou směrnic do vnitrostátního práva a jejich provádění: směrnice Rady 92/57/EHS ze dne 24. června 1992 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na dočasných nebo mobilních staveništích<sup>3</sup> a směrnice Rady 92/58/EHS ze dne 24. června 1992 o minimálních požadavcích na bezpečnostní nebo zdravotní značky na pracovišti<sup>4</sup>, a to pouze v zemích EU-15. Komise se domnívá, že toto hodnocení bude při uplatňování těchto dvou směrnic rovněž zdrojem užitečných informací pro dvanáct nových členských států.

### 2. PRÁVNÍ ÚČINKY

#### 2.1. Směrnice 92/57/EHS

Z národních zpráv jednotlivých členských zemí<sup>5</sup> vyplývá, že *formální* dopad směrnice 92/57/EHS (zjednodušení, zpřehlednění, konsolidace a kodifikace) umožnil členským státům sjednotit, konsolidovat a aktualizovat stávající vnitrostátní právní předpisy. Některé státy však tvrdí, že směrnice neměla na právní či správní zásady vůbec žádný vliv.

---

<sup>1</sup> Ve sdělení *Zlepšení kvality a produktivity práce: strategie Společenství pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci na období 2007–2012*, KOM(2007) 62 v konečném znění, 21.2.2007.

<sup>2</sup> Zaslány Komisi podle článků 14 a 11 zmíněných dvou směrnic. Tyto články byly následně zrušeny směrnicí 2007/30/ES.

<sup>3</sup> Úř. věst. L 245, 26.8.1992, s. 6.

<sup>4</sup> Úř. věst. L 245, 26.8.1992, s. 23.

<sup>5</sup> Dva členské státy, které chtěly zajistit, aby uplatňování směrnice bylo hodnoceno objektivně, zadaly vypracování studie/přehledu nezávislým externím poradcům; ve většině členských států sehráli při vypracovávání dané zprávy velmi důležitou roli sociální partneři.

Věcný dopad na vnitrostátní legislativu byl ve všech členských zemích významný. Dokonce i ty členské státy, které oznámily, že již propracovanou vnitrostátní legislativu mají, zavedly určité změny tak, aby zohlednily základní koncepty směrnice. Směrnice významnou měrou přispěla k rozšíření všech vnitrostátních právních předpisů v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, především v oblasti tvorby návrhu projektu a koordinace stavenišť, u plánu bezpečnosti a ochrany zdraví a dokumentace týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví.

Tento nový přístup k prevenci, především prostřednictvím rozdělení povinností a odpovědnosti na staveništi různým stranám, byl shledán jako velmi efektivní.

### **Směrnice 92/58/EHS**

Většina členských států jednoduše zrušila dřívější ustanovení o bezpečnostních značkách, kterými se transponovala směrnice 77/576/EHS, a nahradila je novými právními předpisy, jimiž do vnitrostátního práva provedla směrnici 92/58/EHS. Některé státy uvádějí, že nová ustanovení doplnila, rozšířila či aktualizovala jejich právní rámec a rovněž jim umožnila konsolidaci vnitrostátních předpisů.

V hlavních věcných úpravách byla zavedena nová pravidla o značkách, včetně verbální komunikace a signálů rukou, dále zdravotní značky, které nebyly v minulé směrnici zahrnuty, a nové povinnosti zaměstnavatele informovat a školit pracovníky a rovněž s nimi vést dialog. Zmíněné úpravy rovněž rozšířily působnost směrnice na veškerá odvětví činností.

### **3. ZVYŠOVÁNÍ POVĚDOMÍ A DOPROVODNÁ OPATŘENÍ KE SMĚRNICÍM 92/57/EHS A 92/58/EHS**

Po přijetí obou směrnic je Komise a členské státy uvedly ve známost a poskytovaly poradenství ohledně provádění směrnic na staveništích a u značek na pracovišti. K šíření informací a zvyšování povědomí o povinnostech, které z nich pro určité subjekty vyplývají, přispěly především vnitrostátní kampaně pro zvyšování povědomí, evropské týdny zdraví a bezpečnosti i Evropský rok bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví při práci, jímž byl vyhlášen rok 1992. Evropská agentura pro bezpečnost a zdraví při práci (založena v roce 1994<sup>6</sup>), se účastnila celoevropské kampaně pro šíření informací a zvyšování povědomí a zřídila Evropské fórum pro bezpečnost na staveništích s cílem podporovat výměnu zkušeností mezi subjekty činnými v tomto odvětví, především mezi malými a středními podniky. Výbor vrchních inspektorů práce<sup>7</sup> rovněž navrhl iniciativy pro prosazování směrnic a zvyšování povědomí o nich (evropské inspekční akce).

Členské státy zavedly rozsáhlé plány na podporu aktivní prevence, zvyšování povědomí o integrované prevenci a vypracování praktických pokynů, které by zaměstnavatelům i pracovníkům napomohly při plnění ustanovení nových právních předpisů. V některých členských zemích se tyto činnosti zaměřily na klíčové hráče, například stavebníky. Profesní sdružení, odborové organizace pracovníků a asociace architektů a projektových inženýrů své

---

<sup>6</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2062/94 ze dne 18. července 1994 o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost a zdraví při práci (Úř. věst. L 216, 20.8.1994, s. 1). Nařízení naposledy pozměněné nařízením (ES) č. 1112/2005 (Úř. věst. L 184, 15.7.2005, s. 5).

<sup>7</sup> Rozhodnutí Komise ze dne 12. července 1995, kterým se zřizuje Výbor vrchních inspektorů práce (Úř. věst. L 188, 9.8.1995, s. 11).

členy o nové legislativě rovněž informovaly, a to formou seminářů, setkání, brožur i jiných písemných materiálů. Některé velké stavební společnosti vypracovaly pro své pracovníky a subdodavatele vlastní informační materiály.

#### 4. TRANSPOZICE SMĚRNIC DO VNITROSTÁTNÍ LEGISLATIVY

Přestože proběhly podrobné konzultace se sociálními partnery a Rada směrnice schválila jednomyslně, většině členských států se nepodařilo termín pro transpozici těchto dvou směrnic do svých vnitrostátních právních předpisů dodržet, což se výrazně projevilo na úrovni praktického provádění na pracovišti<sup>8</sup>.

Po uvedené transpozici do vnitrostátního práva Komise kontrolovala dodržování ustanovení směrnic a zahájila rozhovory s vnitrostátními orgány s cílem upřesnit a vyřešit případné problematické body a provést potřebné úpravy. V případě potřeby Komise zahájila řízení pro porušení podle článku 226 Smlouvy o ES. Stížnosti doručené Komisi představovaly rovněž hodnotný zdroj informací, jenž jí umožnil zjistit slabosti vnitrostátních právních předpisů.

##### 4.1. Směrnice 92/57/EHS

Provádění směrnice 92/57/EHS je složitý proces po technické i administrativní stránce. Členské státy svou legislativu pravidelně upravují a aktualizují. To vysvětluje, proč byla v některých členských státech směrnice do vnitrostátních právních předpisů transponována velmi roztržitě – je součástí několika zákonů (v některých případech až čtyřiceti), což komplikuje hodnocení jejího provádění. Z hodnocení vyplynulo, že rozdíly ve vnitrostátních právních předpisech jsou zapříčiněny původním regulatorním rámcem a rovněž skutečností, že tato směrnice stanoví minimální požadavky a nechává na rozhodnutí členských států, zda tyto požadavky na ochranu převezmou nebo zda stanoví vyšší úroveň ochrany<sup>9</sup>.

Hlavní zjištěné problémy s dodržováním směrnice se týkaly působnosti právních předpisů, definicí, jmenování koordinátorů, vypracování projektu stavby a jejího provedení, odpovědností stavebníků, vedoucích stavby, koordinátorů a zaměstnavatelů.

V několika členských státech však právní předpisy překročily minimální požadavky směrnice 92/57/EHS, osvětlily některé otázky koordinace a stanovily postupy pro účinné dodržování předpisů.

Zjištěné problémy s dodržováním předpisů a velmi vysoký výskyt pracovních úrazů ve stavebnictví poukazuje na to, že výklad směrnice 92/57/EHS se potýká s obtížemi, které jsou ještě znásobeny složitostí prováděcích opatření jednotlivých států.

Užitečným prostředkem, jak zlepšit uplatňování směrnice v členských státech, by mohlo být zavedení dodatečných nezávazných nástrojů na evropské úrovni, které by všem zúčastněným subjektům napomohly lépe pochopit jejich práva a povinnosti. Komise

<sup>8</sup> Ve většině členských států byli předem konzultováni všichni zástupci stavebního odvětví (sociální partneři, architekti, stavebníci, vedoucí stavby atd.) a byla jim dána možnost se transpozice směrnice do vnitrostátního práva zúčastnit.

<sup>9</sup> Viz odstavec 17 rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-84/94 Spojené království v. Rada, Sb. rozh. 1996, s. I-5755.

<sup>10</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 22. července 2003, kterým se zřizuje Poradní výbor pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (Úř. věst. C 218, 13.9.2003, s. 1).

proto v úzké spolupráci s poradním výborem<sup>10</sup> a různými odborníky z tohoto odvětví zahájila práci na sepsání nezávazné příručky pro uplatňování směrnice.

#### 4.2. Směrnice 92/58/EHS

Tato směrnice byla ze své podstaty ve velké většině členských států transponována do vnitrostátní legislativy prakticky doslova. Oněch několik případů její transpozice, které by mohly být případně neslučitelné, bylo vyřešeno komunikací s příslušnými orgány. Dalších právních kroků nebylo potřeba.

#### 5. OPATŘENÍ V OBLASTI PRAKTICKÉHO PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE 92/57/EHS

Zhodnocení situace na staveništích není jedolitě: v některých členských zemích provedení směrnice opravdu přispělo ke zlepšení zdravotních a bezpečnostních podmínek a k zabránění úrazům. V jiných státech je však stále potřeba hodně práce, aby byly splněny požadavky a aby se mohlo plně využít výhod účinné prevence.

Přes veškeré vynaložené úsilí hovoří výsledky statistik pracovních úrazů samy za sebe: stavebnictví zůstává vysoce rizikovým odvětvím, v němž dochází k dvakrát více úrazům, než je průměr ve všech ostatních oblastech činnosti, přičemž o 2,5krát více je úrazů smrtelných<sup>11</sup>.

Směrnice ukládá hlavní roli v prevenci všem subjektům činným na staveništi. Její provádění bylo tudíž hodnoceno z hlediska vlivu, jaký má každá skupina na předcházení pracovním rizikům a ochranu před nimi. Došlo se k těmto hlavním závěrům:

##### Stavebníci

Směrnice stavebníkům ukládá několik povinností týkajících se provádění preventivních opatření pro ochranu zdraví a bezpečnost. Stavebníci mají k těmto povinnostem určité výhrady.

Stavebníky lze rozdělit do několika skupin:

- podle příslušného odvětví: na veřejné či soukromé;
- podle velikosti staveniště: na velké, střední či malé;
- podle četnosti stavebních nebo inženýrských prací: na pravidelné či příležitostné;
- podle typu právního postavení: na soukromé osoby, stavební či developerské společnosti, orgány veřejné správy pro otázky bydlení.

Úsilí, které různé skupiny stavebníků prevenci věnují, se významně liší, jelikož existují rozdíly v jejich znalostech právních předpisů, výši jejich zdrojů určených na prevenci i v jejich motivaci. Soukromé osoby vystupující jako stavebníci příležitostně na menších staveništích se svými povinnostmi ohledně prevence obecně seznámeni nejsou, naproti tomu větší stavebníci, kteří pravidelně pracují na rozsáhlejších staveništích, zpravidla vědí, co jejich povinnosti obnášejí, a aktivně se zapojují do prevence pracovních rizik. Jsou přesvědčeni, že

<sup>11</sup> Zdroj: údaje Eurostatu z oblasti evropské statistiky pracovních úrazů (ESAW) za rok 2005.

prevence je základ a že v konečné fázi povede k úsporám, ačkoli se zároveň snaží náklady co nejvíce omezovat. Hlavním problémem je podle těchto stavebníků nárůst nákladů způsobený novými právními předpisy, především v důsledku koordinace. Soukromé osoby, které vykonávají tento typ práce pouze příležitostně, na rozdíl od výše zmíněných stavebníků vážají zapojit se do otázek prevence, kterou považují za finanční a administrativní překážku, a domnívají se, že nesou odpovědnost pouze do chvíle, kdy podepíše stavební smlouvu. Tento problém však nevyplývá přímo ze směrnice, která členskými státy umožňuje přidělovat odpovědnost za prevenci v závislosti na typu a velikosti stavebního projektu.

Špatné plánování a časová omezení byly několikrát zmíněny jako faktory, jež velkou měrou bránily předcházení úrazů a poškození zdraví. Stavebníci, kteří trvají na příliš krátkých lhůtách pro provedení stavby, byli rovněž často jmenováni coby příčina těchto problémů.

Ačkoli směrnice nezakazuje fyzickým či právnickým osobám, aby na sebe braly několik úkolů současně, kombinace rolí stavebníka a koordinátora podle všeho způsobuje praktické problémy. Stavebník často není s to vykonávat roli koordinátora, například protože k tomu nemá příslušné dovednosti či znalosti.

Situace v některých členských státech ukazuje na potřebu informovat, školit a zvyšovat povědomí mezi různými skupinami stavebníků podle rozlohy staveniště (malá), právního postavení (soukromé osoby) a charakteru práce (příležitostná či pravidelná). Vedoucí úlohy v této oblasti se musí chopit vnitrostátní orgány a profesní sdružení.

Některé členské státy již přijaly opatření s cílem zajistit, aby dobré standardy bezpečnosti a ochrany zdraví při práci řádně figurovaly i ve smlouvách o veřejných zakázkách. Tuto praxi by měly následovat i ostatní členské státy.

Stavebníci, kteří mají hospodářské a finanční zdroje pro výkon daných prací, by měli mít vedoucí roli v preventivním systému v rámci této směrnice. Často jim však chybí potřebné znalosti či dovednosti, a proto směrnice umožňuje zahrnout další hráče, aniž by daným stavebníkům odebrala jejich odpovědnost.

### **Vedoucí stavby**

Velmi často se stává, že stavebník rovněž vykonává funkci vedoucího stavby. S cílem zlepšit řízení z hlediska prevence v případech, kdy je na staveništi přítomno několik podniků coby subdodavatelů, může hlavní dodavatel odpovědný za dílo působit jako vedoucí stavby ve smyslu směrnice 92/57/EHS.

Vedoucí stavby jsou zpravidla obeznámeni s koordinací záležitostí souvisejících s ochranou zdraví a bezpečností při práci během realizace projektu, avšak nejsou spokojeni s tím, že bezpečnost není dostatečně zohledňována ve fázi tvorby návrhu projektu a jeho vypracovávání, a mají pocit, že odpovědnosti vedoucího stavby a stavebníka by měly být jasněji vymezeny. Některé podniky oceňují význam koordinace, avšak nikoli správní formality, která s ní souvisejí, a poukazují na zaměňování úkolů koordinátorů a subjektů činných v prevenci.

Velké podniky, jež byly navštíveny, jsou s danými požadavky dobře seznámeni. Často používají služby specializované na prevenci a jejich profesní sdružení jim pravidelně dodávají informace. Malé podniky a mikropodniky ustanovení zpravidla tak dobře neznají, dokonce i ty společnosti, které s nimi seznámeny jsou, stále vážají zohlednit prevenci obecně

a koordinaci především. Malé a střední podniky, které nejsou členy profesních sdružení, mají nedostatek informací, což omezuje jejich znalost otázek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Navíc, čím je řetězec subdodavatelů delší, tím menší je jejich informovanost. V očích stavebníků a vedoucích stavby dlouhé řetězce subdodavatelů tříští odpovědnost. Pouze malé podniky na začátku takového řetězce mohou těžit ze zkušeností a ověřených postupů hlavního dodavatele.

Prevence je často vysoce rozvinutá v takových subdodavatelských společnostech, které se zaměřují na konkrétní úkoly (např. instalace plynového přívodu či údržba výtahů).

Intenzivní spolupráce v rámci dodavatelského řetězce odráží skutečnost, že u účinně naplánovaných, dobře řízených a koordinovaných stavebních projektů je větší pravděpodobnost, že budou bezpečné a nepoškodí zdraví pracovníků. Je u nich rovněž větší šance na získání obchodních výhod, a to díky snížení časové ztráty na základě absence v práci, snížení objemu odpadu a nižšímu riziku překročení rozpočtu. Všechny subjekty v dodavatelském řetězci, tj. stavebníci i dodavatelé, by si to měly zapamatovat a podle toho také jednat.

V kontextu obtíží, s nimiž se komunikuje s podniky, které jsou v řetězci nejdále od hlavního dodavatele, zůstává subdodavatelství problematikou, kterou je nutné se zabývat do hloubky. Rovněž ovlivňuje prosazování ustanovení souvisejících s bezpečností a ochranou zdraví. Komise se tímto problémem musí zabývat rovněž v rámci strategie Společenství na období 2007–2012.

### **Architekti, projektoví inženýři a poradenské společnosti**

Zatímco směrnice se na architekty, projektové inženýry či poradenské společnosti explicitně nevztahuje, byla tato skupina předmětem hodnocení, jelikož autor návrhu hraje ve fázi vypracovávání projektu stavby zásadní roli a je rovněž důležitým aktérem v předcházení pracovních rizik na staveništích.

Architekti a projektoví inženýři, kteří stavbu navrhují, se jasně vyjádřili, že jsou s požadavky seznámeni, ale k novým opatřením mají určité výhrady. Někteří nesouhlasí s tím, aby stavebníci jmenovali koordinátora pro projektovou fázi, čili fázi tvorby návrhu projektu, jelikož toto podle jejich názoru omezuje svobodu tvorby.

V některých členských státech však jako koordinátoři ve fázi tvorby návrhu projektu často vystupují architekti a projektoví inženýři. To mělo za následek obrovské zlepšení pracovních podmínek na staveništi tím, že se určily společné ochranné prvky a značky. Většina autorů návrhů projektu podporuje filosofii, která stojí za koordinací, ale nejsou ochotni přijmout dodatečnou odpovědnost. Někteří uvádějí problémy vznikající při přesvědčování stavebníků a vedoucích stavby k tomu, aby přijali potřebná preventivní opatření. Architekti si rovněž stěžovali na formalismus určitých vnitrostátních pravidel týkajících se malých stavenišť a na různý výklad, který tato pravidla umožňují.

Preventivní ochrana zdraví a bezpečnost při práci často nejsou do projektu začleněny ve fázi tvorby návrhu stavby, jelikož podmínky bezpečnosti během realizace a následného užívání a údržby nejsou při rozhodování autora návrhu/architekta hlavními faktory.

Ve všech členských státech je ještě třeba podniknout mnoho kroků, než bude kultura



prevence účinně začleněna do fáze tvorby návrhu projektu.

Za tímto účelem musí příslušné vnitrostátní orgány vyvinout úsilí při školení autorů návrhu projektů na odborných školách a univerzitách a zařadit otázky prevence jako klíčovou součástí jejich učebních osnov.

## Koordinátoři

Role koordinátora podle směrnice 92/57/EHS je koordinovat provádění různých ustanovení týkajících se ochrany zdraví a bezpečnosti ze strany subjektů, které se účastní fáze vypracovávání projektu stavby a jejího provádění.

Směrnice nevymezuje odbornou způsobilost, kterou musí mít koordinátor během fáze vypracovávání projektu stavby a provádění stavby. Mezi jednotlivými členskými státy existují obrovské rozdíly. Některé státy odbornou způsobilost či dovednosti koordinátorů velmi podrobně vymezily, přičemž někdy dokonce požadují, aby koordinátoři měli za sebou zvláštní školení či kombinaci takovéto přípravy se zkušeností. Ostatní jednoduše kladou požadavek na zapojení koordinátorů, aniž by formálně vyžadovaly určitou úroveň odborné způsobilosti.

Úroveň odborné způsobilosti koordinátorů požadovaná na koordinátorech ze strany členských států, jež je nutná k plnění jejich povinností, se značně liší, takže i standard koordinace je v jednotlivých členských státech různý.

Hodnocení, které bylo v této oblasti provedeno, navrhuje, že při provádění směrnice by bylo prospěšné, aby členské státy zavedly minimální kritéria týkající se odborné způsobilosti v závislosti na velikosti a/nebo typu či charakteristiky rizik na staveništi. Je nezbytné, aby se stanovila základní kritéria pro hodnocení odborné způsobilosti koordinátora a její prokazování. Komise bude ve spolupráci s členskými státy rozvoj takovýchto kritérií podporovat.

Všechny zúčastněné subjekty stavebního sektoru udávají, že koordinátor bývá jmenován příliš pozdě v celém procesu. Zástupci pracovníků poukázali na skutečný nedostatek koordinace ve fázi tvorby návrhu projektu. Z hodnocení vyplynulo, že ve fázi vypracovávání projektu stavby se objevuje obecně nedostatek koordinace (a kontroly). Koordinace je účinná pouze ve fázi provádění stavby.

Jelikož při přípravě stavby nebývá prevence pracovních rizik zohledňována, dokud není dokončen návrh projektu, je nutné vykompenzovat nedostatek plánování preventivních opatření ve fázi provádění stavby. To je možná jeden z důvodů neobvykle vysoké úrazovosti v tomto odvětví ve srovnání s jinými sektory. Celá situace rovněž omezuje prevenci pracovních rizik během provozu staveniště, především s ohledem na fungování staveniště, jeho údržby a dokonce i při demoličních pracích.

Pokud byl ve vnitrostátní legislativě uveden požadavek, aby orgány zadávající zakázku systematicky začleňovaly preventivní opatření týkající se předmětu smlouvy do technických údajů při vyhlásování výběrových řízení, jakož i do ustanovení týkajících se plnění smlouvy a do smluvně stanoveného řízení kvality, pak mohlo by dojít ke změně postojů v této oblasti.

Ve fázi provádění stavby existuje několik možností. Některé členské státy požadují, aby byl koordinátorem architekt či projektový inženýr, který by vytvořil návrh stavby, popř. hlavní dodavatel na staveništi (vedoucí stavby). V ostatních členských státech mohou být

koordinátory nezávislé fyzické či právnické osoby nebo může koordinátor spadat pod organizaci či společnost stavebníka.

I v případech, že koordinace na staveništi funguje, je velmi často stále zanedbatelná. Nedostatek koordinace při tvorbě návrhu projektu ovlivňuje kvalitu práce koordinátora ve fázi provádění stavby. Určení koordinátoři přítomní na staveništi se často setkávají s problémy v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti, které jsou těžko řešitelné, jelikož nebyly v průběhu vypracovávání projektu stavby vzaty v úvahu. Tuto situaci zhoršují potíže s autoritou: v některých případech ostatní zúčastněné subjekty nechápou podstatu práce koordinátora, přičemž samostatně výdělečně činní pracovníci a subdodavatelé pracující na staveništi mají tendenci uznávat autoritu koordinátora ještě méně.

Na druhé straně vztahy mezi koordinátorem a pracovníky jsou velmi dobré v případě, že je koordinátor nezávislý (tzn. nemá vazbu ani na vedoucího stavby ani na architekta či projektového inženýra apod.), což pracovníkům usnadňuje oznamovat mu jakékoli problémy s prevencí, jež by pravděpodobně nebyli tolik ochotni sdělit osobě, která za staveniště odpovídá. Tuto důvěru je jednodušší vytvořit tehdy, pokud koordinátor na staveništi dochází pravidelně.

Na velkých staveništích je situace celkově přijatelná a funguje zde účinná a účelná koordinace. Ovšem u malých a středních stavenišť je situace zcela jiná – směrnice je uplatňována pouze málokdy. Na malých soukromých staveništích se koordinace většinou bez rozdílu přehlíží a omezuje se na tzv. administrativní dodržování předpisů. Koordinátor je často jmenován pozdě a u malých podniků se koordinace zpravidla považuje za volitelnou.

Problémy s účinnou koordinací na malých staveništích by se měly řešit při tvorbě nezávazných nástrojů, aby se nezbytné úkoly spojené s prevencí plnily jednoduše a přiměřeně s ohledem na velikost a rizika staveniště.

## **Pracovníci**

V mnoha členských státech pocházejí pracovníci ve stavebnictví z různých zemí, což způsobuje problémy s komunikací a porozuměním. Jazykové překážky znesnadňují pracovníkům při obsluze strojů či práci s chemickými látkami dodržování pokynů týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Zdá se, že migrující pracovníci jsou méně kvalifikovaní i méně informovaní o předcházení pracovních rizik než ostatní pracovníci. Nedostatek kultury prevence a různé chápání základních hodnot může pracovníky přimět k nepřijatelně velkému riskování. Pro zlepšení této situace je naprosto nezbytné poskytnout školení a odbornou přípravu týkající se ochrany zdraví a bezpečnosti.

Zástupci pracovníků na staveništi sehraávají při každodenním dodržování vhodných preventivních postupů klíčovou roli, a to především na malých stavbách, kde není vedoucí stavby a koordinátor vždy přítomen. Zástupci pracovníků zaznamenávají díky uvedené směrnici skutečný pokrok v oblasti sanitárních opatření (u šaten, jídelen, hygienických zařízení) i v přístupu na staveniště.

Pracovníci uvádějí, že nerozumí roli koordinátora ani jeho povinnostem ve fázi tvorby návrhu projektu, ale jsou více seznámeni s náplní jeho práce ve fázi provádění stavby.

Stavebníci uvádějí, že pracovníci nevyvíjejí k prevenci aktivní přístup, ale jsou spokojeni s tím, že mohou své povinnosti vykonávat bez obav z případných dopadů, které má práce na jejich zdraví a bezpečnost.

Hodnocení situace v terénu ukázalo, že kromě nedostatku školení existují i významné problémy v komunikaci a porozumění, které jsou ještě větší v případě přítomnosti migrujících pracovníků na staveništi. Příkladem hodným následování mohou být vzdělávací programy typu „Safe Pass“<sup>12</sup>.

Pracovní podmínky by mohla zlepšit i přítomnost zástupců pracovníků na staveništi.

Pracovníci se často domnívají, že povinností koordinátorů je mimo jiné dohled na stavbě, především co se týče používání osobních ochranných prostředků.

### **Pracovníci samostatně výdělečně činní**

Počet osob samostatně výdělečně činných na staveništech se ve všech členských státech v důsledku rostoucího trendu uzavírání subdodavatelských smluv zvyšuje. Touto situací se zabývá článek 10 směrnice 92/57/EHS, který po samostatně výdělečně činných pracovnících na staveništech požaduje, aby plnili určité povinnosti a řídili se pokyny koordinátorů.

Osoby samostatně výdělečně činné, které se zabývají renovacemi pro soukromé stavebníky, představují velký problém, jelikož jsou poskytovateli služeb, nikoli subdodavateli. Většinou pracují bez technického dohledu a často nejsou ani seznámeni s příslušnými právními předpisy.

Příslušné orgány by měly zorganizovat specifické kampaně pro zvyšování povědomí, jež by se zaměřily na pracovníky samostatně výdělečně činné. Stavebníci či společnosti, které samostatně výdělečně činné pracovníky zaměstnávají, musí přebrat odpovědnost za jejich zdraví a bezpečnost a za dopad jejich činnosti na ostatní pracovníky.

### **Služby v oblasti prevence**

Nové právní předpisy obecně podpořily nárůst počtu poradců v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Tito poradci se však často účastní pouze fáze provádění stavby, nikoli fáze tvorby návrhu projektu a jeho vypracování.

V některých členských zemích je účast služeb v oblasti prevence velmi viditelná u vzdělávání a poskytování informací, především pro koordinátory a stavebníky. Poradci však tvrdí, že jim chybí potřebné zdroje, díky nimž by mohly zasáhnout ve fázi tvorby návrhu projektu.

Službám v oblasti prevence by měla být dána aktivnější úloha při školení v terénu a poskytování informací pracovníkům.

---

<sup>12</sup> Vzdělávací program pro zvýšení povědomí o otázkách zdraví a bezpečnosti s názvem „Safe Pass Health and Safety Awareness Training Programme“ je jednodenní kurs organizovaný úřadem Irsko pro vzdělávání a zaměstnanost. Tento program má za cíl zajistit, aby všichni pracovníci na stavbě v Irsku měli základní znalosti o bezpečnosti a ochraně zdraví, aby tak mohli na staveništech pracovat, aniž by se vystavovali rizikům či svými činnostmi ohrožovali ostatní.

## 5.1. Požadované doklady: skutečná prevence či pouhá byrokracie?

Jednou z hlavních kritik ohledně směrnice 92/57/EHS je zvýšení administrativní zátěže a nepřiměřené náklady, které z toho podnikům, především malým a středním, plynou.

Směrnice stanoví tři druhy dokumentu určeného k zápisu všech informací o případech spojených s ochranou zdraví a bezpečností v průběhu všech fází stavebních prací: od tvorby návrhu projektu po provádění stavby, během užívání a údržby, během renovace a vybavování, a v případě potřeby během demolice.

### Předběžné oznámení

Podle článku 3 směrnice 92/57/EHS musí být v některých případech stavebníkem či vedoucím stavby sepsáno předběžné oznámení obsahující správní údaje o staveništi a musí tam být vyvěšeno. V naprosté většině případů musí být předběžné oznámení předáno příslušným orgánům, a to během lhůty stanovené vnitrostátními právními předpisy. Často je to právě koordinátor, který je jmenován až tehdy, kdy je stavba již v pokročilé fázi, kdo pobízí stavebníka ke splnění uvedeného požadavku.

Způsoby sepsání předběžného oznámení a jeho zaslání příslušným orgánům se v jednotlivých členských státech liší. Koordinátor často tuto činnost vykonává i přesto, že ve směrnici se stanoví, že jde o úkol stavebníka či vedoucího stavby.

Podle směrnice má předběžné oznámení poskytnout základní údaje o staveništi a klíčových subjektech, počtu pracovníků, společností a pracovníků samostatně výdělečně činných, kteří budou na staveništi pracovat, avšak je potřeba pouze pro určité typy stavenišť. Z hlediska prevence tento dokument stavebníka a/nebo vedoucího stavby upozorňuje na jejich povinnosti a umožňuje příslušným orgánům zajistit, aby byly tyto povinnosti plněny před zahájením prací, a to již od fáze tvorby návrhu projektu.

Ve většině členských států je toto předběžné oznámení systematicky vyžadováno, ačkoli podle směrnice je nutné pouze pro určitá stavenišť.

Pro snížení administrativní zátěže by členské státy mohly zvážit kombinaci předběžného oznámení s jiným administrativním postupem, jako je například poskytování stavebního povolení.

### Plán bezpečnosti a ochrany zdraví

Ustanovení čl. 3 odst. 2 směrnice 92/57/EHS stanoví, že stavebník či vedoucí stavby jsou povinni zajistit, před otevřením staveniště, vypracování plánu bezpečnosti a ochrany zdraví. Koordinátor tento plán vypracuje a upřesní pravidla platná na staveništi.

Z hodnocení vyplývá, že plány se liší v kvalitě – jsou tu plány vynikající, ale i sotva přijatelné. V některých případech koordinátor odpovídající za fázi vypracování projektu stavby přizve koordinátora pro fázi provádění stavby, který mu pomáhá při vymezování bezpečnostních opatření, která je nutno uplatnit. Plán bezpečnosti a ochrany zdraví by měl zahrnovat bezpečné pracovní metody, které je třeba na staveništi používat, a musí být v případě nutnosti aktualizován. Velmi důležité je, zda je podstatná část práce vykonávána subdodavateli.

Plán často vychází ze standardních dokumentů, především v případě malých stavenišť a malých podniků, a často tak má charakter administrativní formality a neobsahuje specifická opatření, které si dané staveniště vyžaduje. V jiných případech se jedná pouze o seznam osvědčených, obecných postupů v oblasti prevence bez ohledu na dané staveniště.

Podniky, které takto postupují, tvrdí, že staveniště se neustále mění, a proto není důvodu pro velmi podrobný plán, který by velmi rychle zastaral.

Velký počet úrazů v tomto odvětví je však způsoben špatným plánováním a nedostatečnou předvídatostí. To dokazuje, že plán bezpečnosti a ochrany zdraví není pouze byrokratickým požadavkem, ale nezbytným nástrojem ke zlepšení pracovních podmínek, především tam, kde je vypracováván s ohledem na změny na staveništi.

V praxi kromě toho členské státy málokdy využily možnost nabízenou směrnicí, podle níž mohou podnikům udělit výjimku, jež je zproští povinnosti plán bezpečnosti a ochrany zdraví vypracovat, ačkoli tato možnost se vztahuje na všechny případy kromě situací uvedených ve směrnici (práce zahrnující zvláštní rizika a práce, k níž je vyžadováno předběžné oznámení). Je to velmi závažné, jelikož neexistuje žádné povědomí o této možnosti, ani se o ní nehovoří v souvislosti se správní zátěží směrnice.

Pro ulehčení úkolů stavebníkům a vedoucím stavby vznikne nezávazná příručka, která bude pokrývat různé aspekty plánu bezpečnosti a ochrany zdraví a možnosti stanovené ve směrnici pro osvobození podniků od povinnosti vypracovat určité dokumenty v případech, kdy toto daná rizika neodůvodňují.

### **Dokumentace týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví**

Podle článku 5 směrnice vypracovává koordinátor stavby dokumentaci obsahující užitečné informace v oblasti bezpečnosti a zdraví, ke kterým se má přihlídnout během dalších prací na projektu. Tato dokumentace je na konci fáze tvorby návrhu projektu předána pouze zřídkakdy. Často je to právě koordinátor odpovědný za provádění stavby, kdo plán vypracuje a odevzdá ho stavebníkovi, jakmile dojde k ukončení díla.

Tato dokumentace je velmi často zaměňována s plánem bezpečnosti a ochrany zdraví a vypracovává se jako rutinní podklady. V případě malých stavenišť by však dokumentace týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví měla být přizpůsobena typu stavby, měla by být jednoduchá a obsahovat pouze relevantní údaje o bezpečnosti a ochraně zdraví, které budou následně využity. Směrnice výslovně povoluje, aby byl obsah dokumentace dané stavbě přizpůsoben.

Některé zúčastněné subjekty považují plán bezpečnosti a ochrany zdraví a dokumentaci týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví za administrativní formalitu, která k bezpečnosti a ochraně zdraví na staveništi nijak nepřispívá.

Je jasné, že účel a význam dokumentace týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví pro prevenci pracovních rizik během následujících prací není doposud správně chápán.

U malých stavenišť jsou dokumenty často opisovány ze standardních modelových textů, které neodrážejí skutečné podmínky na staveništi a ke zlepšování pracovních podmínek nijak nepřispívají.

Tento problém se bude řešit pomocí nezávazné příručky, jejímž cílem je snížit administrativní zátěž podniků, aniž by se ale přitom omezila ochrana, a dále zvýšit angažovanost a odpovědnost za podklady pro bezpečnost a ochranu zdraví.

## 5.2. Odpovědnost různých subjektů přítomných na staveništi

Článek 7 směrnice 92/57/EHS vymezuje odpovědnosti stavebníků, vedoucích stavby i zaměstnavatelů.

Vnitrostátní právní předpisy, jimiž se transponuje směrnice do vnitrostátního práva, v některých případech nepopisují povinnosti a odpovědnost stavebníků, vedoucích stavby a zaměstnavatelů jasně. To v praxi znamená, že každý subjekt si svou odpovědnost vykládá podle svého, a úkoly a odpovědnosti mohou být tudíž delegovány jedním subjektem na druhý: autoři návrhu přesouvají svou odpovědnost na podniky, které ji pak předávají subdodavatelům. Koordinátor odpovědný za vypracovávání projektu stavby odstoupí, jakmile jsou plány a specifikace vypracovány, i když ještě nebyl předložen podrobný návrh projektu.

Hodnocení v terénu ukazuje, že stavebníci se často domnívají, že mohou delegovat odpovědnost za bezpečnost a ochranu zdraví při práci na architekta či vedoucího stavby. To není povoleno v těch členských státech, jejichž prováděcí legislativa uvádí, že za prevenci odpovídá stavebník, nikoli vedoucí stavby. Stavebníci se stále domnívají, že za ochranu zdraví a bezpečnost na staveništi odpovídá pouze vedoucí stavby. Tento fenomén je rozšířen především u malých soukromých stavenišť.

## 5.3. Prosazování

Prosazování vnitrostátních právních předpisů, jejichž prostřednictvím se transponuje směrnice 92/57/EHS, spadá většinou do pravomoci inspektorátů práce členských zemí.

V roce 2001 se Výbor vrchních inspektorů práce rozhodl zorganizovat celoevropskou kampaň pro prosazování plnění ve stavebnictví. První kampaň se konala v roce 2003 v tehdejších patnácti členských státech. Jednalo se o inspekční a informační kampaň o provádění směrnice 92/57/EHS s významným důrazem na předcházení pádům z výšky. Inspekční kampaň z tohoto roku byla opakována v roce 2004 a rozšířena na otázky dopravy na pracovišti, padající předměty a zdvihací zařízení.

Výsledky kampaně z roku 2003 ukázaly, že v souvislosti s koordinací, plánem bezpečnosti a ochrany zdraví, předběžným oznámením a projektovou dokumentací existuje přímá úměrnost mezi velikostí staveniště a stupněm dodržování směrnice, přičemž větší staveniště (s více než 50 pracovníky) dosáhly vyššího bodového ohodnocení než malá. Ačkoli velká staveniště jsou v praxi bezpečnější nežli malá, stupeň dodržování směrnice je stále nedostačující (ustanovení směrnice nedodržuje 20–30 % velkých a 40–50 % malých stavenišť).

Výsledky šetření z roku 2004 nebyly o mnoho lepší. Dokonce existují důkazy, že situace na malých staveništích se možná ještě lehce zhoršila, což je potvrzením závěru z roku 2003, že je naprosto nezbytné, aby stavebnictví věnovalo otázkám bezpečnosti a ochrany zdraví větší pozornost a zlepšilo pracovní podmínky.

## 6. OPATŘENÍ V OBLASTI PRAKTICKÉHO PROVÁDĚNÍ SMĚRNICE 92/58/EHS

Ve většině členských států jsou zúčastněné subjekty seznámeny s bezpečnostními a zdravotními značkami, jelikož byly užívány ještě před přijetím směrnice 92/58/EHS. Ve tvaru, znázornění log, barvách atd. došlo jen k velmi malým změnám oproti značkám původním. Jedinou výjimkou jsou značky, které označují umístění únikových východů v případě požáru.

Ve většině členských zemí zaměstnavatelé před koupí určitého typu značky žádají o radu. Obecně se zajímají o typ značky, která se má použít, a o její nejlepší umístění.

Podniky ve většině členských států o dané legislativě věděly, ne vždy však s ní byly v souladu, jelikož se často předpokládalo, že tyto právní předpisy jsou okrajového a doplňujícího rázu.

Podniky byly zpravidla více seznámeny se značkami pro případ požáru či evakuace, jelikož představují rizika, která jsou příslušnými orgány i pojišťovnami nejvíce zdůrazňována.

Většina podniků věděla, že musí na nebezpečí upozornit označením, malé podniky byly méně informovány než podniky velké, a v některých odvětvích (např. u zemědělských družstev, restaurací a hotelů, jakož i stavenišť) nebylo dodržování této směrnice tolik rozšířeno.

Značena byla spíše rizika, která jsou přímo spojena s hlavní činností daného podniku (např. rizika spojená s chemikáliemi u chemických podniků), než ostatní rizika (např. rizika spojená se silniční dopravou nebo přepravou těžkých nákladů).

Uvedené právní předpisy jsou s větší důsledností uplatňovány u nových než u starších podniků. Avšak i v případech, kde byla nová legislativa týkající se označování dodržena, se v praxi vyskytlo mnoho nedostatků. Značení nebylo často obnovováno.

Důsledky nedodržování daných právních předpisů mohou být velmi závažné. Nedostatek značek upozorňujících na vozidla na pracovišti, zavěšená břemena, nezakryté výkopy, rizika elektrického šoku atd. může často způsobit závažné úrazy.

Ve většině členských států se nezdá, že by byla zvláštní školení pro pracovníky o významu značek a jiných vizuálních informací velmi rozšířena. Pracovníci většinou obdrží všeobecné školení a informace o otázkách bezpečnosti a ochrany zdraví, během něhož je značkám věnován pouze krátký úsek. Pozornost si zaslouží zvláštní případ migrujících pracovníků, jelikož je nutné zjistit, do jaké míry značkám rozumějí.

Určité problémy mohou nastat rovněž v souvislosti s výkladem nápisu „Únikový východ“ a „Telefon pro záchranu a první pomoc“, na rozdíl od značek „Protipožární vybavení“ a „Požární telefon“. Jediný rozdíl mezi těmito dvěma soubory značek je barva pozadí.

## **7. OBECNÉ HODNOCENÍ**

### **7.1. Hlavní pozitivní výsledky dvou směrnic**

#### **Směrnice 92/57/EHS**

Členské státy ve svých národních zprávách uvádějí, že prováděním směrnice 92/57/EHS se do velké míry zvýšilo povědomí o otázkách bezpečnosti a ochrany zdraví a urychlila se aktualizace vnitrostátních právních předpisů. Přijetí této nové legislativy považují členské státy za nezbytné a pohlíží na ně jako na pozitivní, užitečný, relevantní, oprávněný a uspokojivý vývoj v této oblasti.

Směrnice 92/57/EHS znamená obrovský přínos v oblasti zlepšování pracovních podmínek na staveništích. Zviditelnila především kulturu prevence v daném odvětví, jež je stále kritickou oblastí výskytu pracovních úrazů a nemocí z povolání. Mnoho členských států uvádí, že kvalita vybavení stavenišť se výrazně zlepšila (v oblasti hygieny, školicích zařízení, jídelen, hygienických zařízení a kanceláří) a že díky směrnici se zlepšil dialog a komunikace mezi různými subjekty účastnicími se různých fází stavby.

Hlavní inovací, kterou směrnice přináší a kterou všechny strany vidí jako posun vpřed, je skutečnost, že všem hráčům, především stavebníkům, přiděluje určitou odpovědnost. Zavedení koordinace ve fázi vypracování projektu i provádění stavby se rovněž považuje za velmi přínosné, a zároveň se oceňuje povinnost vypracovat plán bezpečnosti a ochrany zdraví a dokumentaci související s těmito záležitostmi.

Podle některých členských států podniky stále více uznávají význam bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Bezpečnostní a zdravotní opatření nejsou již považována pouze za náklad, ale rovněž za hospodářskou výhodu, jelikož mohou snížit absenci v práci a v konečném důsledku i zvýšit produktivitu.

#### **Směrnice 92/58/EHS**

Nové právní předpisy vymezují značky prakticky a dopodrobna, aby mohla být značení používaná na pracovišti sjednocena ve všech členských státech. Skutečnost, že směrnice zahrnuje a upravuje nejen značky vizuální, ale i světelné, akustické a verbální či signály rukou, se rovněž setkala s pochopením.

Z národních zpráv vyplývá, že směrnice poskytla možnost obnovit a doplnit stávající legislativu členských států. Napomohla k větší důslednosti vnitrostátních právních předpisů a zavedení jednotného souboru ustanovení EU o bezpečnosti a ochraně zdraví.

### **7.2. Hlavní problémy při provádění**

#### **Směrnice 92/57/EHS**

Hlavní problémy, které členské státy uváděly, vznikaly z požadavku sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví a jmenovat koordinátory již ve fázi vypracování projektu stavby.

Podle většiny vnitrostátních právních předpisů odpovídá za preventivní politiku stavebník. Stavebníci mají potíže při plnění svých rozšířených povinností. Jmenování koordinátorů je stále nedostačující či zpožděné ve fázi vypracování projektu stavby, jelikož je na ně rovněž nahlíženo jako na administrativní zátěž.



Pokud nebyl vypracován plán bezpečnosti a ochrany zdraví či nebyl jmenován koordinátor před zahájením fáze provádění stavby, nebyla splněna povinnost začlenit zásady prevence do přípravy projektu stavby. Navíc jsou mnohé vnitrostátní předpisy pro plán bezpečnosti a ochranu zdraví příliš nekonkrétní a obecné, aby odpovědným osobám umožňovaly zjistit, co by do plánu měly začlenit. Inspektoráty práce zjistily jiný závažný problém – některé podniky se spoléhají na standardní modelové texty plánu bezpečnosti, které neumožňují přezkoumat konkrétní pracovní podmínky daného staveniště. Členské státy uvádějí, že podnikům se nedaří chápat roli, kterou dokumentace o bezpečnosti a ochraně zdraví v systému prevence sehrává.

Dalším problémem, který byl uváděn, je nízká účast pracovníků ze stavby prostřednictvím jejich zástupců při předcházení pracovních rizik.

Dále bylo zjištěno, že školení pro pracovníky, subdodavatele, osoby samostatně výdělečně činné a malé a střední podniky je nedostačující. Malé a střední podniky trpí kromě toho nadbytkem administrativní zátěže a nedostatkem pružnosti vnitrostátních právních předpisů.

V legislativě mnoha členských států rovněž není vymezena odborná způsobilost koordinátora. Na základě toho vznikají situace, kdy koordinace nemůže být účinná, jelikož ti, kdo ji mají na starost, nedisponují potřebnými znalostmi.

### **Směrnice 92/58/EHS**

Ze zpráv členských států a hodnocení odborníků vyplývá, že hlavním problémem je nedostatek školení pro pracovníky. Pracovníci většinou absolvují všeobecné školení o otázkách bezpečnosti a ochrany zdraví, během něhož je značkám věnován pouze krátký úsek. Obecněji řečeno, dalším problémem je nedostatek zájmu, který podniky a řídicí pracovníci o provádění směrnice projevují.

## **8. NÁVRHY NA ZLEPŠENÍ**

### **Směrnice 92/57/EHS**

Některé členské státy uvádějí, že je obtížné směrnici uplatňovat, jelikož její podmínky jsou příliš obecné. Některé ze těchto států Komisi požádaly, aby vypracovala nezávaznou informační publikaci, v níž se bude hovořit o otázkách a sporných bodech s cílem zlepšit provádění směrnice.

Na základě národních zpráv lze obecně říci, že hlavní starostí členských zemí jsou nedostatky ve vytvoření koordinace bezpečnosti ve fázi vypracovávání projektu stavby. Některé státy by proto ocenily, aby se Komise zabývala koordinací ve fázi vypracovávání projektu stavby v nezávazných instrumentech.

Jiné státy by chtěly, aby se v jejich vnitrostátních právních předpisech osvětlily vztahy mezi koordinátorem stavby, autory návrhu projektu a stavebníkem, a dále mezi koordinátorem projektu, vedoucími stavby, samostatně výdělečně činnými pracovníky a stavebníkem.

### **Směrnice 92/58/EHS**

Ke zlepšení legislativy a způsobu jejího uplatňování bylo předloženo několik návrhů.

Jeden z návrhů pro zlepšení legislativy je zavést pro pracovníky povinné základní školení o bezpečnostních značkách, ačkoli toto školení by muselo být přiměřené k rizikům, která připadají v dané situaci v úvahu. V jiném návrhu se pro zlepšení provádění hovořilo o přezkumu pravidel signálů dávaných rukou. Mělo by být také vyvinuto úsilí o harmonizaci této směrnice s mezinárodními normami.

## 9. HODNOCENÍ ÚČINNOSTI PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

### Směrnice 92/57/EHS

Je velmi obtížné objektivně prokázat souvislost mezi prováděním směrnice a zlepšováním situace, pokud jde o snižování počtu pracovních úrazů a nemocí z povolání v tomto odvětví.

Růst stavebnictví vykazovaný od vstupu uvedené směrnice v platnost, zavedení nových technologií, složitost zavádění preventivního systému v terénu a velký počet zúčastněných subjektů, jakož i sezónní výkyvy a způsob, jakým směrnice pojímá některá nová ustanovení a jiná ustanovení, která se promítají do stávajících vnitrostátních předpisů – to vše hodnocení účinnosti dané směrnice znesnadňuje.

Stavebnictví má ve srovnání s ostatními odvětvími hospodářské činnosti i nadále nejhorší statistiky úrazovosti při práci. Zatímco provádění směrnice způsobilo během let trvalý pokles míry výskytu úrazů na staveništi, toto snížení není tak výrazné, jak se očekávalo.

#### a) Dopad na situaci pracovních úrazů a nemocí z povolání

Nejnovější dostupná evropská statistika o pracovních úrazech na stavenišťích ve státech EU-15 pochází z roku 2005. Od roku 1996 dochází k postupnému zlepšování míry výskytu úrazů<sup>13</sup>, jak smrtelných úrazů (1996: 13,3; 2005: 8,8), tak i úrazů, jejichž následkem byla absence delší než tři dny (1996: 8 023; 2005: 6 069). Je však třeba zmínit, že míra smrtelných úrazů na stavbě je téměř 2,5krát vyšší, než je průměr u jiných činnostech včetně stavebnictví, a míra úrazů, jejichž následkem je absence přesahující tři dny, je dvakrát vyšší.

#### b) Dopad na produktivitu, zaměstnanost a konkurenceschopnost

Většina členských států neposkytuje žádné informace o dopadu nových právních předpisů na produktivitu, zaměstnanost a konkurenceschopnost. Pokud jde o produktivitu a konkurenceschopnost, jsou v některých členských státech nová opatření zpravidla považována za prospěšná, především z dlouhodobého hlediska. Podle těchto členských států podporuje provádění dané směrnice modernizaci a zjednodušování výrobních procesů, což logicky vede ke zlepšení produktivity, jelikož je zajištěno, že organizace práce je plánována a kontrolována.

---

<sup>13</sup> Míra výskytu definována podle metodiky evropské statistiky pracovních úrazů (ESAW) je počet pracovních úrazů na 100 000 zaměstnaných pracovníků.

## Směrnice 92/58/EHS

### a) Dopad na situaci pracovních úrazů a nemocí z povolání

K tomuto tématu nejsou k dispozici žádné konkrétní údaje, jelikož ve statistikách se zpravidla neberou v úvahu úrazy odvíjející se od značení. Absence značek není většinou považována za zásadní faktor vzniku úrazu. Z toho vyplývá, že pak není zahrnuta do seznamu důležitých faktorů uváděných v statistikách úrazovosti. Z tohoto důvodu nedostatečné či neexistující bezpečnostní a zdravotní značky ve studiích, jejichž cílem je poukázat na příčiny pracovních úrazů, nefigurují.

### b) Dopad na produktivitu, zaměstnanost a konkurenceschopnost

Měřit dopad směrnice na produktivitu, zaměstnanost a konkurenceschopnost připadalo členským státům složité. Jeden členský stát uvedl, že směrnice coby nástroj k řízení napomohla zvýšení produktivity, jiný členský stát sdělil, že směrnice měla na pozitivní dopad na počet pracovních absencí v důsledku nemoci a na pracovní podmínky obecně.

## 10. ZÁVĚRY

### Směrnice 92/57/EHS

I když se míra výskytu pracovních úrazů a jejich počet snížily jak u smrtelných úrazů, tak u úrazů, jejichž důsledkem byla absence vyšší než tři dny (což samo o sobě dokazuje kladný vliv směrnice na bezpečnost a ochranu zdraví pracovníků v EU), zjištěná čísla jsou stále nepřijatelná: stavebnictví je nadále odvětvím, kde jsou pracovníci vystaveni zcela nejvyššímu riziku.

Zdá se, že z hodnocení jasně vyplývá, vezmeme-li v úvahu výše uvedené hodnoty, že zlepšení v bezpečnosti a ochraně zdraví pracovníků na staveništích lze dosáhnout pouze tehdy, pokud bude směrnice 92/57/EHS v praxi uplatňována účinněji. V této chvíli se nezdá být správný okamžik k zahájení procesu pozměňování směrnice, aniž bychom nejprve podnikli alternativní kroky na úrovni členských států či EU, které by zaručily plnou účinnost směrnice, a aniž bychom zajistili, že je dodržována. Členské státy by mohly při vypracovávání svých vnitrostátních strategií v oblasti zdraví a bezpečnosti jednat tak, aby došlo k efektivnějšímu uplatňování směrnice 92/57/EHS, a to především prostřednictvím zjednodušování a zpřehledňování vnitrostátních právních rámců a při dodržování zásad provázané a účinné legislativy. V tomto ohledu je nezbytná akce ke snižování administrativní zátěže v Evropské unii<sup>14</sup>, které se v současné době Evropská Komise věnuje. Tato akce zahrnuje hodnocení směrnice 92/57/EHS a umožní odhalit nepotřebnou administrativní zátěž způsobenou vnitrostátní legislativou i právními předpisy EU.

Členské státy se dohodly, a hodnocení v této oblasti to potvrzuje, že je potřeba zavést nezávazné nástroje na úrovni EU a/nebo členských států, aby se tak mohla směrnice 92/57/EHS v praxi uplatňovat snadněji. Konkrétně řečeno, většina členských států poukazuje především na problémy s pochopením a vypracováváním plánů bezpečnosti a ochrany zdraví,

---

<sup>14</sup> KOM(2007) 23, 24.1.2007, sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii (SEK(2007) 84) (SEK(2007) 85).

a dále při zjišťování, kdo je za to odpovědný. Je rovněž nutné osvětlit, jakou roli hraje dokumentace týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví.

Členské státy obecně zmiňují problémy, které vycházejí z nedostatku jasných informací týkající se vymezení, rolí, úkolů a kvalifikací koordinátorů podle typu stavby.

Je nutné věnovat více úsilí, prostřednictvím školení a šíření informací, v oblasti zvyšování informovanosti stavebníků o jejich odpovědnosti. Zároveň je potřeba je přesvědčit, že koordinace nepředstavuje dodatečné náklady, ale je účinným prostředkem snižování nákladů během celého stavebního projektu. Školení o prevenci pracovních rizik by měli absolvovat i architekti a projektoví inženýři zapojení do tvorby návrhu projektu, nejlépe během univerzitního studia. Měly by se vypracovat základní požadavky na odbornou přípravu koordinátorů. V neposlední řadě je nutné informovat malé podniky a pracovníky, především migrující pracovníky a osoby samostatně výdělečně činné, o daných právních předpisech a jejich odpovědnosti, a zároveň jim v této oblasti poskytnout řádné školení.

Zásadním prvkem je, aby se směrnice prosazovala po celé EU stejným způsobem. Prosazování se musí zaměřit nejen na fázi provádění stavby, ale rovněž se musí věnovat více pozornosti tomu, aby stavebníci a autoři návrhu projektu plnili své povinnosti ve fázi tvorby návrhu projektu. Staveniště by měla být častěji kontrolována a přezkoumávat by se měly i plány bezpečnosti a ochrany zdraví, jakož i dokumentace týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví, jak z hlediska formy, tak obsahu. Pokud stavebníci či vedoucí stavby své povinnosti nesplní, je nutné uložit jim účinné, přiměřené a odrazující sankce. V tomto kontextu hraje klíčovou roli Výbor vrchních inspektorů práce, který by se měl situací ve stavebnictví konkrétně zabývat a stanovit si ji jako prioritu pro svou práci v budoucnu.

Shrneme-li celou situaci, je nutné učinit následující kroky, buď na úrovni členských států nebo EU:

- vypracovat nezávazné dokumenty (příručky);
- začlenit, na úrovni členských států, specifické otázky bezpečnosti a ochrany zdraví do programů středních odborných škol i terciárního vzdělávání odborníků, kteří hrají klíčovou roli při provádění směrnice;
- zavést pro koordinátory vnitrostátní požadavky na jejich odbornou způsobilost;
- systematicky začleňovat, prostřednictvím orgánů zadávajících zakázku, preventivní opatření týkající se předmětu smlouvy do technických údajů při vyhlašování výběrových řízení, jakož i do ustanovení týkajících se plnění smlouvy a do smluvně stanoveného řízení kvality;
- zlepšovat vzdělávání a odborná školení pracovníků a diskutovat s nimi prostřednictvím vzdělávacích programů (např. program „*Safe Pass*“);
- organizovat pro samostatně výdělečně činné pracovníky specifické akce na zvýšení povědomí o daných otázkách, a to na úrovni členských států;
- skloubit přípravu předběžného oznámení s jinými relevantními vnitrostátními správními postupy (např. žádost o stavební povolení);
- častěji navštěvovat staveniště za účelem kontroly;

– zavést účinné, přiměřené a odrazující sankce.

Stavebnictví zůstává velmi nebezpečným odvětvím, v němž je potřeba zvláštního úsilí ze strany všech zúčastněných subjektů, pokud chceme zásadním způsobem zlepšit situaci provádění směrnice 92/57/EHS. Komise k tomuto cíli přispěje mimo jiné vypracováním praktické, nezávazné příručky, která má osvětlit určité základní koncepty a pomoci všem zúčastněným subjektům při plnění povinností.

### **Směrnice 92/58/EHS**

Všechny členské státy se domnívají, že směrnice 92/58/EHS má na ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků a třetích osob velmi pozitivní vliv. Umožnila jasně identifikovat rizikové situace, bez ohledu na znalost jazyka, a rozhodně napomohla uplatnit hlavní princip komunitního práva: volný pohyb pracovníků.

Směrnice bude ovlivněna zavedením globálně harmonizovaného systému klasifikace a označování chemických látek (GHS), který mění kritéria, piktogramy a symboly pro toxicitu, hořlavost a jiná chemická rizika. Z tohoto důvodu se bude směrnice muset aktualizovat.