

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

PAOLA MENGOZZIHO

přednesené dne 18. ledna 2007¹

I – Úvod

1. V rámci tohoto řízení se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr prohlásil, že omezením povinnosti zaměstnavatele zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců s ohledem na všechna hlediska týkající se práce na to, co je přiměřeným způsobem proveditelné, nesplnilo Spojené království Velké Británie a Severního Irska povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 5 odst. 1 a 4 směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci².

II – Právní rámec

A – Směrnice 89/391

2. Směrnice 89/391 byla přijata na základě článku 118a Smlouvy o ES (články 117 až 120 Smlouvy o ES byly nahrazeny články 136 až 143 ES) v rámci provádění třetího akčního programu Společenství o bezpečnosti, hygieně a ochraně zdraví při práci ze dne 23. října 1987³, je nazývána rovněž „rámcovou směrnicí“ a stanoví obecné předpisy v oblasti prevence pracovních rizik a bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců, do nichž patří projekt technické harmonizace bezpečnostních pravidel ve Společenství (dále jen „rámcová směrnice“). Obecný rozsah rámcové směrnice vyplývá, kromě čl. 1 odst. 2, který definuje její předmět, i z článku 16, který poté, co v odstavci 1 stanoví, že Rada na návrh Komise založený na článku 118a Smlouvy přijímá samostatné směr-

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Úř. věst. L 183, s. 1; Zvl. vyd. 05/01, s. 349.

3 — Úř. věst. C 28, s. 3.

nice (tzv. „dceřiné směrnice“⁴), upřesňuje v následujícím odstavci 3, že „tato směrnice se použije plně na všechny oblasti, na které se vztahují samostatné směrnice, aniž tím jsou dotčena přísnější nebo zvláštní ustanovení těchto samostatných směrnic“.

3. Na základě toho je třeba připomenout především znění článku 118a Smlouvy o ES a následně ustanovení rámcové směrnice, která mají význam v rámci tohoto řízení, jakož i, v hrubých rysech, její strukturu.

4. Článek 118a byl zaveden do Smlouvy o ES článkem 21 Jednotného evropského aktu a v rámci sociální politiky Společenství přikládá zvláštní a samostatný význam oblasti bezpečnosti práce. Vytvořil právní základ pro přijetí směrnic takzvané „druhé generace“, které se již nezakládají, jako ty předcházející, na člancích 100 (nyní článek 94 ES) a 100a Smlouvy o ES, které se nehodily pro rozsáhlou úpravu této oblasti z důvodu teleologického pouta, vytvořeného nezbytným zaměřením na vytvoření

a fungování společného trhu, které zaváděly do aktů přijatých na jejich základě⁵.

5. Podle čl. 118a odst. 1 Smlouvy o ES „členské státy se zasazují o prosazování zlepšování především pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost zaměstnanců a stanovují si za cíl pokrok v harmonizaci stávajících podmínek v této oblasti“. S cílem přispět k uskutečnění tohoto cíle stanoví odstavec 2 tohoto článku, že Rada na základě postupu stanoveného v tomto ustanovení „může [...] směrnicemi stanovit minimální požadavky, které uplatní postupně s přihlédnutím ke stávajícím podmínkám a technickým předpisům jednotlivých členských států“ a zdrží se „ukládání správních, finančních a právních omezení bránících zakládání a rozvoji malých a středních podniků“. Konečně odstavec 3 tohoto článku upřesňuje, že „předpisy přijaté podle tohoto článku nebrání žádnému členskému státu, aby zachovával či zaváděl přísnější ochranná opatření“.

6. Rámcová směrnice se dělí na čtyři oddíly. První oddíl, nazvaný „Obecná ustanovení“, se

4 — K dnešnímu dni bylo přijato devatenáct samostatných směrnic na základě čl. 16 odst. 1 rámcové směrnice.

5 — K výběru právního základu vhodného k úpravě specifických aspektů přezkoumávaného odvětví viz rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada (C-84/94, Recueil, s. I-5755).

skládá ze čtyř článků. Články 1 a 2 vymezují účel a rozsah působnosti směrnice, zatímco článek 3 definuje pojmy zaměstnanec, zaměstnavatel, zástupce zaměstnanců a prevence. Konkrétně čl. 3 písm. b) definuje „zaměstnavatele“ jako „každou fyzickou nebo právnickou osobu, která je smluvní stranou pracovní smlouvy se zaměstnancem a odpovídá za podnik nebo závod“. Článek 4 odst. 1 stanoví, že „členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby se na zaměstnavatele, zaměstnance a zástupce zaměstnanců vztahovaly právní předpisy nezbytné k provedení této směrnice“.

7. Druhý oddíl rámcové směrnice, nazvaný „Povinnosti zaměstnavatelů“, se skládá z osmi článků. Článek 5 pod názvem „Obecné ustanovení“ popisuje v odstavci 1 povinnosti zaměstnavatele při zajištění bezpečnosti následujícím způsobem: „Zaměstnavatel je povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců s ohledem na všechna hlediska týkající se práce“.

8. Odstavce 2 a 3 článku 5 stanoví:

„2. Pokud zaměstnavatel v podniku nebo závodě využívá v souladu s čl. 7 odst. 3

externích odborníků (služeb nebo osob), nezbujuje jej to odpovědnosti v této oblasti.

3. Povinnostmi zaměstnanců v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci není dotčena zásada odpovědnosti zaměstnavatele.“

9. Článek 5 odst. 4 první pododstavec konečně stanoví, že směrnice „neomezuje právo členských států vyloučit nebo snížit odpovědnost zaměstnavatele při událostech, které nastaly za neobvyklých a nepředvídatelných okolností, jež jsou mimo kontrolu zaměstnavatele, nebo při mimořádných situacích, jejichž následkům by nebylo možné zabránit ani při náležitě péči“. Druhý pododstavec čl. 5 odst. 4 upřesňuje, že „[č]lenské státy nejsou povinny uplatnit právo uvedené v prvním pododstavci“.

10. Obsah povinnosti zajistit bezpečnost, která přísluší zaměstnavateli, je upřesněn v následujících člancích 6 až 12 rámcové směrnice.

11. Pro účely přezkumu této věci jsou mimořádně důležitá ustanovení článku 6

nazvaného „Obecné povinnosti zaměstnavatelů“, který stanoví následující:

„1. V rámci svých povinností přijme zaměstnavatel opatření nezbytná pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců, včetně opatření pro prevenci pracovních rizik, pro informování a školení, a také pro přípravu nezbytné organizace a prostředků.

Zaměstnavatel musí dbát na přizpůsobování těchto opatření s přihlédnutím k měnícím se okolnostem a usilovat o zlepšování současných podmínek.

2. Zaměstnavatel provádí opatření uvedená v odst. 1 prvním pododstavci na základě těchto obecných zásad prevence:

- a) vyhýbat se rizikům;
- b) vyhodnotit nevyhnutelná rizika;
- c) odstraňovat rizika u zdroje;
- d) přizpůsobit práci jednotlivci, zejména s ohledem na uspořádání pracovních míst, výběr pracovního zařízení a volbu pracovních a výrobních metod, zejména za účelem ulehčení jednotvárné práce a práce při pracovním rytmu určeném strojem a zmírnění jejich účinků na zdraví;
- e) přizpůsobovat se technickému pokroku;
- f) nahrazovat nebezpečné bezpečným nebo méně nebezpečným;
- g) zavést komplexní systém prevence rizik, který zahrnuje výrobní postup, organizaci práce, pracovní podmínky, sociální vztahy a vliv pracovního prostředí;
- h) dávat přednost prostředkům kolektivní ochrany před prostředky individuální ochrany;
- i) udílet zaměstnancům vhodné pokyny.

3. Aníž jsou dotčena ostatní ustanovení této směrnice, musí zaměstnavatel s přihlédnutím k povaze činností podniku nebo závodu:

a) vyhodnocovat rizika pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců mezi jiným při volbě pracovního zařízení, používaných chemických látek nebo přípravků a při úpravě pracovišť.

Opatření přijatá zaměstnavatelem k prevenci rizik a používané pracovní a výrobní metody na základě tohoto hodnocení musí v případě potřeby:

- zajišťovat lepší úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců;
- být začleněny do všech činností podniku nebo závodu a na všech úrovních řízení;

b) při ukládání úkolů zaměstnanci přihlížet ke schopnostem tohoto zaměstnance s ohledem na zdraví a bezpečnost;

c) zajistit, aby při plánování a zavádění nových technologií měli zaměstnanci nebo jejich zástupci možnost vyjádřit se k tomu, jaké následky má výběr zařízení, pracovní podmínky a pracovní prostředí na bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců;

d) přijímat vhodná opatření, aby zajistil, že pouze zaměstnanci, kteří byli dostatečně poučeni, mají přístup do prostorů s vážným a specifickým nebezpečím.

4. Aníž jsou dotčena ostatní ustanovení této směrnice, pokud jsou na jednom pracovišti přítomni zaměstnanci více podniků, musí zaměstnavatelé spolupracovat při uskutečňování opatření týkajících se bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví při práci a, s přihlédnutím k povaze činností, koordinovat svou činnost v oblasti ochrany a prevence pracovních rizik, vzájemně se informovat o rizicích a informovat také své zaměstnance nebo zástupce zaměstnanců.

5. Náklady na bezpečnost, hygienu a ochranu zdraví při práci nesmějí v žádném případě nést zaměstnanci.“

12. Článek 7 a následující články rámcové směrnice ukládají zaměstnavateli i specifitější povinnosti, jako: organizaci služeb ochrany a prevence (článek 7), přijetí odpovídajících opatření v oblasti první pomoci, zdolávání požáru a evakuace zaměstnanců a vážného a bezprostředního nebezpečí (článek 8), zajištění hodnocení rizik pro bezpečnost a zdraví při práci a určení ochranných opatření, která musí být přijata, včetně ochranných prostředků, které musí být použity (článek 9), jakož i povinnosti v oblasti informování zaměstnanců, projednání se zaměstnanci a jejich účast a školení zaměstnanců (články 10, 11 a 12).

13. Třetí oddíl rámcové směrnice sestává pouze z jednoho článku, který definuje povinnosti zaměstnanců při řízení bezpečnosti (článek 13).

14. Konečně čtvrtý oddíl směrnice přináší „Různá ustanovení“, mimo jiné i výše uvedený článek 16⁶. Podle čl. 18 odst. 1 „[č]lenské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 31. prosince 1992“.

6 – Viz bod 2 výše.

B – Vnitrostátní právní předpisy

15. Spojené království je první industrializovanou zemí, která přijala právní předpisy v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců. První Factory Act, zaměřený na úpravu práce nezletilých, pochází z roku 1802 a vznikl v reakci na četné zákonodárné iniciativy v dané oblasti, které se zpočátku omezovaly na specifické kategorie zaměstnanců a na určitá hospodářská odvětví a později byly rozšířeny na veškerou průmyslovou činnost zákonem Factory and Workshop Act z roku 1878.

16. S úmyslem zavést jednotnost právních předpisů v oblasti prevence pracovních úrazů, pro něž byla charakteristická roztržitost a legislativní přístup prodchnutý pragmatismem, byla v roce 1970 zřízena komise, jíž předsedal Lord Robens, která v roce 1972 předložila zprávu obsahující různá doporučení, na jejichž základě byl přijat Health and Safety at Work Act z roku 1974 (dále jen: „HSW Act“).

17. Tento zákon představuje úhelný kámen celého britského systému bezpečnosti při práci. V zásadě se jedná o rámcový zákon, vícekrát v průběhu let pozměněný, který definuje minimální požadavky, které se

uplatní u všech zaměstnanců nezávisle na odvětví činnosti. Na základě HSW Act byly přijaty různé akty, které upravují a doplňují režim stanovený tímto zákonem.

18. V tomto bodě je třeba uvést, že provedení směrnice 89/391 bylo v britském právním řádu podnětem k omezeným normativním iniciativám, a to buď proto, že stávající systém byl považován v hrubých rysech za odpovídající ustanovením směrnice, nebo díky politické vůli vyjádřené tehdejší konzervativní vládou omezit na minimum dopad směrnice – a obecněji iniciativ Společenství v oblasti sociální politiky – na vnitrostátní právní řád.

19. Vzhledem k tomu, že se jedná o předpisy, jejichž prostřednictvím bylo britské právo přizpůsobeno ustanovením čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice, se žalovaná vláda odvolává na oddíl 2 HSW Act, nazvaný „General duties of employers to their employees (Obecné povinnosti zaměstnavatelů vůči jejich zaměstnancům)“, jehož odstavec 1 stanoví následující:

„It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the health, safety and welfare at work of all his employees“ („Každý zaměstnavatel je povi-

nen zajistit ochranu zdraví, bezpečnost a pohodlí všech zaměstnanců při práci, je-li to přiměřeným způsobem proveditelné“).

20. Odstavec 2 tohoto oddílu uvádí seznam, nikoli vyčerpávající, některých specifických povinností, které přísluší zaměstnavateli v oblasti bezpečnosti vyjádřených v obecných termínech ve výše uvedeném odstavci 1. Stanoví:

„Without prejudice to the generality of an employer's duty under the preceding subsection, the matters to which that duty extends include in particular („Aniž by byla dotčena obecná povinnost zaměstnavatele podle tohoto pododdílu, oblasti, v nichž se tato povinnost uplatní zahrnují zejména):

- a) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health; (zavedení a údržby pracovních zařízení a systémů, jež jsou, je-li to přiměřeným způsobem proveditelné, bezpečná a neohrožují zdraví);
- b) arrangements for ensuring, so far as is reasonably practicable, safety and absence of risk to health in connection with the use, handling, storage and transport of articles and substances; (opatření k zajištění, je-li to přiměřeným způsobem proveditelné, bezpečnosti a ochrany zdraví v souvislosti s použitím, úpravou, skladováním a přepravou předmětů a látek);

- c) the provision of such information, instruction, training and supervision as is necessary to ensure, so far as is reasonably practicable, the health and safety at work of his employees; (poskytnutí takových informací, pokynů, školení a dozoru, které jsou nezbytné k zajištění, je-li to přiměřeným způsobem proveditelné, ochrany zdraví a bezpečnosti zaměstnanců; arrangements for their welfare at work“ (poskytnutí a udržování pracovního prostředí pro zaměstnance, jež je bezpečné a neohrožuje zdraví a je přizpůsobené zařízením a úpravám pro pohodlí při práci, je-li to přiměřeným způsobem proveditelné“)
- d) so far as is reasonably practicable as regards any place of work under the employer's control, the maintenance of it in a condition that is safe and without risks to health and the provision and maintenance of means of access to and egress from it that are safe and without such risks; (zachování bezpečnosti a neohrožení zdraví na všech pracovištích, jež jsou pod dozorem zaměstnavatele, je-li to přiměřeným způsobem proveditelné;)
- e) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonably practicable, safe, without risks to health, and adequate as regards facilities and 21. Porušení povinností uložených zaměstnavateli v oddíle 2 odst. 2 HSW Act je sankcionováno na základě ustanovení oddílu 33 odst. 1 písm. a) a oddílu 47 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

22. V případě pracovních úrazů nebo nemocí z povolání jsou oběti odškodněny na základě ustanovení Industrial Injury Scheme, které je financováno z obecných daní, tedy na nepříspěvkovém základě.

23. Kromě toho, i když podle oddílu 47 odstavce 1 HSW Act porušením povinností uložených v oddílu 2 tohoto zákona nevzniká občanskoprávní odpovědnost zaměstnavatele, je tato odpovědnost stanovena různými ustanoveními nařízení o ochraně zdraví a bezpečnosti při práci (Management of Health and Safety at Work Regulations) z roku 1999, která provedla některá ustanovení rámcové směrnice a dceřiných směrnic⁷.

24. Konečně povinnost zaměstnavatele nahradit škody způsobené porušením povinnosti obezřetnosti ve vztahu k zaměstnancům představuje zásadu *common law*.

25. Od roku 1972 je podle Employer's Liability (compulsory insurance) Act z roku 1969 většina zaměstnavatelů povinna uzavírat povinné pojištění občanskoprávní odpo-

vědnosti na pokrytí škod vyplývajících z pracovních úrazů nebo nemocí z povolání.

26. Podobný systém, jaký byl výše uveden, je platný v Severním Irsku⁸.

III – Postup před zahájením soudního řízení

27. Dne 29. září 1997 zaslala Komise Spojenému království výzvu dopisem, v níž uvedla několik výtek vůči tomuto členskému státu týkajících se provedení rámcové směrnice do britského právního řádu. Mezi nimi bylo uvedeno nesprávné provedení článku 5, pokud jde, mimo jiné, o vložení do vnitrostátního právního předpisu ustanovení „so far as is reasonably practicable“ (je-li to přiměřeným způsobem proveditelné, dále jen „ustanovení SFAIRP“), které, podle Komise, omezilo v rozporu s odstavcem 1 uvedeného článku rozsah povinností, které má zajistit zaměstnavatel, stanovený tímto článkem.

7 — Ze spisu vyplývá, že překážky uznání občanskoprávní odpovědnosti zaměstnavatelů za porušení specifických povinností vyplývajících z ustanovení v oblasti bezpečnosti a zdraví zaměstnanců jsou s konečnou platností odstraněny v důsledku zásahů Komise úpravou Management of Health and Safety at Work Regulations, který vstoupil v platnost dne 23. října 2003.

8 — Ustanovení odpovídající oddílu 2 odst. 1 a 2 HSW Act jsou obsažena v oddíle 4 odst. 1 a 2 Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act z roku 1978.

28. Na tuto výtku Spojené království odpovědělo v odpovědích ze dne 30. prosince 1997 a ze dne 23. října 2001 na výzvu dopisem tak, že zaslalo různá rozhodnutí vnitrostátních soudů, z nichž podle tohoto členského státu vyplývá soulad výše uvedeného ustanovení s článkem 5 rámcové směrnice.

29. Komise nebyla přesvědčena argumenty předloženými Spojeným královstvím a přijala odůvodněné stanovisko, jež zaslala členskému státu dne 25. července 2003, v němž, pokud jde o toto řízení, vytýká porušení článku 5 rámcové směrnice z důvodů již uvedených ve výzvě dopisem. Komise vyzvala Spojené království, aby vyhovělo odůvodněnému stanovisku ve lhůtě dvou měsíců. Na žádost Spojeného království byla tato lhůta prodloužena na čtyři měsíce.

30. Spojené království odpovědělo na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 24. listopadu 2003 a popřelo údajné porušení článku 5 rámcové směrnice.

IV – Návrhová žádání účastníků řízení

31. Aktem došlým kanceláři Soudního dvora dne 21. března 2005 podala Komise na

základě článku 226 ES žalobu, která je předmětem tohoto řízení.

32. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- prohlásil, že omezením povinnosti zaměstnavatele zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců s ohledem na všechna hlediska týkající se práce s omezením na to, co je přiměřeným způsobem proveditelné, nesplnilo Spojené království Velké Británie a Severního Irsku povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice;

- uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

33. Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu;

- uložil Komisi náhradu nákladů.

V – Právní posouzení

A – Argumenty účastníků

34. Podle Komise čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice, který stanoví základní zásadu, podle níž zaměstnavateli přísluší povinnost zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců s ohledem na všechna hlediska týkající se práce, představuje základ systému ochrany stanovený uvedenou směrnicí. Na základě výkladu, který dává Komise tomuto ustanovení, je zaměstnavatel odpovědný za každou událost poškozující zdraví a ohrožující bezpečnost zaměstnanců, ke které dojde v jeho podniku, s jedinou možnou výjimkou případů výslovně stanovených v čl. 5 odst. 4 rámcové směrnice. Toto ustanovení, jelikož tvoří výjimku z obecné zásady odpovědnosti zaměstnavatele, musí být vykládáno restriktivně.

35. Komise uplatňuje, že jí navržený výklad článku 5 rámcové směrnice je potvrzen přípravnými pracemi na tomto předpise, z nichž vyplývá jasný úmysl zákonodárce Společenství podřídit zaměstnavatele režimu objektivní odpovědnosti, která může být vyloučena nebo omezena pouze v případě, že nastanou výjimečné okolnosti stanovené odstavcem 4 uvedeného článku. Takový výklad byl dále potvrzen okolností, že zatímco první směrnice v oblasti bezpečnosti

a ochrany zdraví zaměstnanců před zavedením článku 118a do Smlouvy o ES uváděly v definici povinností zaměstnavatele ustanovení SFAIRP, směrnice „nové generace“, mimo jiné i rámcová směrnice, přijaté na základě uvedeného článku, od tohoto ustanovení s konečnou platností upustily.

36. Přestože se Komise shoduje se Spojeným královstvím v úvaze, že čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice neukládá zaměstnavatelům, aby zajistili naprosto bezpečné pracovní prostředí, zdůrazňuje, že její přístup se liší od přístupu Spojeného království, pokud jde o následky vyplývající z konstatování nemožnosti dosáhnout takového výsledku. Podle Komise znamená definice absolutní povinnosti zaměstnavatele zajistit bezpečnost, že pokud preventivní opatření selžou, je zaměstnavatel nicméně objektivně odpovědný za následky, které z toho vyplývají pro zdraví zaměstnanců.

37. Komise má za to, že argumentace uplatňovaná podpůrně Spojeným královstvím, podle níž je ustanovení SFAIRP slučitelné s ustanovením čl. 5 odst. 1 společně s odst. 4 rámcové směrnice, musí být odmítnuta.

38. V tomto ohledu Komise uvádí, že čl. 5 odst. 4 na rozdíl od toho, co vyplývá

z argumentů Spojeného království, nezavádí žádnou odchylku od zásady odpovědnosti zaměstnavatele založenou na pravidle rozumného uvážení, ale omezuje se na stanovení případů, v nichž zaměstnavatel může být výjimečně zbaven odpovědnosti, tedy případů, kdy může být uplatněno zproštění odpovědnosti z důvodů vyšší moci.

vení SFAIRP, znamená, že je třeba vzít v úvahu finanční náklady na preventivní opatření, a že to je v jednoznačném rozporu s tím, co je uvedeno ve třináctém bodě odůvodnění rámcové směrnice, podle něhož „zlepšení bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví zaměstnanců při práci je cíl, který nesmí být podřízen ryze ekonomickým zájmům“.

39. Z judikatury britských soudů tedy vyplývá, že vážení zájmů, které musí soudy provést při uplatnění ustanovení SFAIRP, musí být provedeno ve všech případech, v nichž se uplatňuje odpovědnost zaměstnavatele, i když jsou události poškozující zdraví zaměstnanců způsobeny naprosto předvídatelnými skutečnostmi. Jelikož neexistuje žádná definice sporného ustanovení, která by omezovala její použití pouze za předpokladu, že je poškození zdraví zaměstnanců způsobeno nepředvídatelnými okolnostmi nebo výjimečnými událostmi, ani žádná judikatura, z níž by vyplývalo, že uvedeného ustanovení se může zaměstnavatel dovolávat jako prostředku obrany pouze v případě, že existují takové okolnosti nebo události, má Komise za to, že jeho použití v britském právním řádu neumožňuje dojít k výsledku stanovenému ustanovením čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice.

40. Komise rovněž zdůrazňuje, že posouzení, které se má provést na základě ustanov-

41. Podle Spojeného království čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice, i když z jedné strany charakterizuje zaměstnavatele jako subjekt, jemuž v první řadě přísluší povinnost zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců na pracovišti a při výkladu ve spojení s články 6 až 12 této směrnice a v souladu s obecnou zásadou proporcionality definuje rozsah této povinnosti, neříká z druhé strany nic o povaze odpovědnosti zaměstnavatele v případě jejího nedodržení. Tato otázka je ponechána členským státům v rámci jejich povinnosti přijmout nezbytná opatření a zajistit použití a účinnost práva Společenství, jejíž zvláštní vyjádření článek 4 směrnice představuje.

42. Pokud jde o rozsah povinnosti uložené zaměstnavateli čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice, Spojené království má za to, že i když je vyjádřena absolutně, nevyplývá z ní pro zaměstnavatele povinnost dosáhnout

výsledku spočívajícího v zajištění zcela bezrizikového pracovního prostředí.

43. Podle uvedeného členského státu je tento výklad v souladu jak s ustanoveními rámcové směrnice, která mají konkretizovat povinnost vyjádřenou v uvedeném článku, zejména s čl. 6 odst. 2, který ukládá zaměstnavateli povinnost „vyhýbat se rizikům nebo je *omezovat*“ a „nahrazovat nebezpečné bezpečným nebo *méně nebezpečným*“⁹, tak s různými ustanoveními „dceřiných směrnic“, která tím, že upřesňují preventivní opatření, která mají být přijata v konkrétních výrobních odvětvích, vedou k úvahám o „proveditelnosti“ nebo „přiměřenosti“ těchto opatření. Takový výklad je rovněž v souladu s obecnou zásadou proporcionality a s článkem 118a Smlouvy o ES, který tvoří právní základ rámcové směrnice, podle něhož je cílem směrnic přijatých na jeho základě pouze stanovení „minimálních požadavků, které se uplatní postupně“.

44. Pokud jde o odpovědnost zaměstnavatele, Spojené království poznamenává, že v rámcové směrnici, a zejména v jejím čl. 5 odst. 1, nic nenaznačuje, že by zaměstnavatel měl podléhat režimu objektivní odpovědnosti. Uvedený článek zaprvé stanoví pouze povinnost zajistit bezpečnost a zdraví zaměstnanců, nikoli rovněž povinnost nahra-

dit škody vyplývající z pracovních úrazů. Rámcová směrnice zadruhé ponechává na členských státech, aby rozhodly, jakou formu odpovědnosti, občanskoprávní nebo trestní, uloží zaměstnavateli. Zatřetí je na rozhodnutí členských států rovněž ponechána otázka, kdo – každý zaměstnavatel, skupiny zaměstnavatelů obecně nebo společnost – má nést náklady vyplývající z pracovních úrazů.

45. Pokud jde o přizpůsobení britského právního řádu rámcové směrnici a výtky formulované Komisí, Spojené království uplatňuje především, že uvedený právní řád se vyznačuje volbou zákonodárce ukládat trestní sankce za nedodržení ustanovení o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců, tedy i obecné povinnosti zajistit bezpečnost zakotvené v oddíle 2 odst. 1 HSW Act.

46. Podle uvedeného členského státu tato volba zajišťuje účinnější systém, neboť odra-
zující účinek trestní sankce je větší než účinek občanskoprávní odpovědnosti za škody, pro případ kterých mohou zaměstnavatelé uzavřít smluvní pojištění. Kromě toho použití režimu trestních sankcí se lépe uvádí v soulad s takovým systémem ochrany, jako je britský, který je založen na prevenci. Účinnost britského systému je ostatně prokázána statistikami, z nichž vyplývá, že

9 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

Spojené království je již dlouhou dobu jedním z členských států s nejmenším počtem pracovních úrazů.

49. V britském právu je takové odškodnění stanoveno na základě režimu sociálního zabezpečení.

47. Spojené království zdůrazňuje, že oddíl 2 HSW Act ukládá „automatickou“ trestní odpovědnost, jíž se zaměstnavatel může zprostit pouze tak, že prokáže, že učinil vše, co bylo přiměřeným způsobem proveditelné, aby nevzniklo riziko pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců. Zaměstnavatel se nezbaví důkazního břemene, které mu přísluší, pokud neprokáže, že existoval zjevný nepoměr („gross disproportion“) mezi rizikem pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců a vynaložením nákladů, času nebo obtížemi („sacrifice, whether in money, time or trouble“), které by přijetí nezbytných opatření majících zabránit vzniku uvedeného rizika zahrnovalo, a že toto riziko bylo nevýznamné ve srovnání s uvedenými nevýhodami. Spojené království upřesňuje, že zkouška uskutečněná za použití ustanovení SFAIRP zahrnuje čisté objektivní posouzení, z něhož je vyloučena jakákoli úvaha týkající se finančních možností zaměstnavatele.

50. Spojené království rovněž uplatňuje, že zaměstnavatel je odpovědný za škody vyplývající z porušení povinnosti náležité péče ve vztahu k zaměstnancům, kterou stanoví *common law*. Na základě této povinnosti je zaměstnavatel povinen zajistit zdravé a bezpečné pracovní prostředí, předvídat rizika pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců a přijmout odpovídající preventivní opatření.

51. Na základě výše uvedených argumentů má žalovaný členský stát za to, že provedl čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice správně.

48. Žalovaný členský stát kromě toho tvrdí, že volba provést čl. 5 odst. 1 tak, že se stanoví povinnosti, jejichž nesplnění podléhá trestní sankci, neznamená, že v případě pracovních úrazů nemohou oběti obdržet odškodnění.

52. Spojené království podpůrně uplatňuje, že působnost ustanovení SFAIRP tak, jak ji uplatňují britské soudy, je shodná s působností čl. 5 odst. 4 rámcové směrnice.

B – Posouzení

56. Logicky vyvstává otázka slučitelnosti přezkoumávaného ustanovení s ustanoveními rámcové směrnice ve vztahu k oběma výše uvedeným rámcům působení.

1. Úvodní poznámky

53. Jakkoli se může zdát obtížné nebo násilné oddělit přezkum obsahu a rozsahu povinností příslušejících zaměstnavatelům v rámci právních předpisů v oblasti bezpečnosti práce od přezkumu týkajícího se jednotlivých forem správní, občanskoprávní nebo trestněprvní odpovědnosti, které vyplývají z nedodržování povinností, zdá se mi nicméně možné rozlišit dvě různé úrovně účinnosti ustanovení SFAIRP, jehož slučitelnost s čl. 5 odst. 1 a odst. 4 rámcové směrnice Komise v rámci tohoto řízení popírá.

54. Uvedené ustanovení může zaprvé působit jako omezení obecné povinnosti zajistit bezpečnost, kterou má zaměstnavatel podle čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice. V tomto smyslu může hrát úlohu při určování rámce a mezi preventivních činností.

55. Sporné ustanovení může zadržet působit rovněž nepřímou jako omezení možnosti přičítat zaměstnavateli odpovědnost, která vyplývá z nesplnění uvedené povinnosti.

57. Předběžně je tedy třeba zjistit, jaké jsou aspekty protiprávnosti uvedeného ustanovení, které chce Komise vznést v žalobě, která je předmětem tohoto řízení.

58. Ze znění písemných vyjádření předložených Komisí se dostatečně jasně vynořují obrysy tvrzení zastávané žalobkyní. Podle Komise čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice nejen definuje povinnost zaměstnavatele zajistit bezpečnost a zdraví s ohledem na všechna hlediska týkající se práce absolutně, ale jako důsledek této povinnosti zakotvuje odpovědnost zaměstnavatele za každou událost poškozující zdraví zaměstnanců, ke které dojde v jeho podniku. Z ustanovení čl. 5 odst. 1 ve spojení s odstavcem 4 rámcové směrnice Komise vyvozuje povahu uvedené odpovědnosti a kvalifikuje ji jako objektivní. Podle Komise je zaměstnavatel odpovědný za následky každé události poškozující zdraví zaměstnanců, ke které dojde v jeho podniku, nezávisle na preventivních opatřeních, která konkrétně přijal nebo mohl přijmout, s jedinou výjimkou případů výslovně stanovených v čl. 5 odst. 4 rámcové směrnice. Vzhledem k tomu, že z ustanovení HSW Act,

zejména z oddílu 2 odst. 1 ve spojení s oddíly 33 a 47 vyplývá, že zaměstnavatel není odpovědný za rizika, která se objeví, nebo za události, ke kterým dojde v jeho podniku, pokud může prokázat, že přijal veškerá přiměřeným způsobem proveditelná opatření, aby zajistil bezpečnost a zdraví svých zaměstnanců, má Komise za to, že právní předpis Spojeného království není v souladu s čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice.

59. Bez ohledu na znění návrhových žádání žaloby, z obsahu vyjádření předložených Komisí a z celé diskuze, která se rozvinula v průběhu písemného řízení a soudního jednání jasně vyplývá, že uvedený orgán nepopírá legitimitu sporného ustanovení z hlediska jeho možného dopadu na rozsah povinností zaměstnavatele zajistit bezpečnost, ale z hlediska jeho způsobilosti omezit odpovědnost zaměstnavatele za události poškozující zdraví zaměstnanců, ke kterým dojde v jeho podniku.

60. Tyto dva aspekty možné protiprávnosti jsou neoddělitelné, pokud se má za to, že čl. 5 odst. 4 rámcové směrnice vykládaný samostatně nebo ve spojení s odstavcem 1

definuje rozsah odpovědnosti zaměstnavatele, která vyplývá z nesplnění povinnosti zaměstnavatele zajistit bezpečnost, zatímco jsou oddělené, pokud se má za to, že uvedené ustanovení mělo načrtnout obrysy širší odpovědnosti zaměstnavatele.

61. Je tedy třeba posoudit, zda, jak tvrdí Spojené království, existuje shoda mezi rozsahem povinností zaměstnavatele zajistit bezpečnost a rozsahem odpovědnosti zaměstnavatele, která vyplývá z příslušných ustanovení rámcové směrnice, nebo zda, jak tvrdí Komise, se uvedená odpovědnost vztahuje na následky každé události poškozující zdraví zaměstnanců – s jedinou výjimkou případů stanovených čl. 5 odst. 4 – nezávisle na možnosti přičítat uvedenou událost a uvedené následky jakékoli nedbalosti zaměstnavatele při zavádění preventivních opatření.

2. K výkladu čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice

62. Komise a Spojené království vycházejí ze dvou různých výkladů čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice. Tvzení Komise se zakládá na výkladu tohoto ustanovení spočívajícím zejména v odpovědnosti zaměstnavatele za

poškození zdraví zaměstnanců, zatímco Spojené království vychází z výkladu téhož ustanovení spočívajícího zejména v povinnostech, které přísluší zaměstnavateli při zavádění preventivních opatření.

faktorů [viz čl. 3 písm. b) rámcové směrnice] jako toho, kdo má hlavní povinnost zajistit bezpečnost.

63. Tvrzení, které zastává Spojené království, pokud jde o výklad, je založeno na doslovném výkladu čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice. Komise naopak vychází v podstatě ze systematického výkladu tohoto ustanovení a poukazuje především na vzájemné vztahy mezi zněním odstavce 1 a 4 článku 5.

66. Přejdeme-li tedy od výkladu založeného pouze na znění přezkoumávaného ustanovení k výkladu tohoto ustanovení v kontextu, v němž je zasazeno, zdá se být obtížné nevykládat znění čl. 5 odst. 1 jako znění zaměřené nikoli pouze na potvrzení obecné povinnosti zaměstnavatele zajistit bezpečnost, ale rovněž na vyznačení hranic režimu minimální odpovědnosti, jemuž má zaměstnavatel podléhat jako osoba, jíž přísluší povinnost zajistit bezpečnost, pokud dojde k události poškozující zdraví zaměstnanců.

64. Není pochyby, že v první fázi výkladu čl. 5 odst. 1 založeného na doslovném znění není možné přisuzovat tomuto ustanovení jinou funkci než definování subjektu a uložení mu povinnosti, jejímž předmětem je zajistit ochranu právního zájmu, který je rovněž stanoven.

67. V tomto smyslu se nezdají být určující ani tak ustanovení následujících odstavců 2 a 3 článku 5, jako spíše znění odstavce 4 prvního pododstavce tohoto článku.

65. Z tohoto hlediska vyjadřuje uvedené ustanovení pravidlo, které má tradičně úlohu základní zásady v oblasti ochrany bezpečnosti při práci: identifikaci zaměstnavatele v jeho dvojité podobě smluvní strany pracovní smlouvy a organizátora výrobních

68. Ustanovení obsažená v čl. 5 odst. 2 a 3 totiž, byť výslovně odkazují na koncepci odpovědnosti, mohou být vykládána jako pravidla, která mají upřesnit povahu a rozsah odpovědnosti uvedené v odstavci 1, a potvrdit tak její nepřenositelnost na jiné subjekty, než je zaměstnavatel, které po pověření zaměstnavatelem (čl. 5 odst. 2) nebo na základě výslovného ustanovení zákona (čl. 5 odst. 3) mají specifické

povinnosti, pokud jde o organizaci ochranných a preventivních činností nebo, obecněji, ochrany bezpečnosti a zdraví při práci. Tato ustanovení se ostatně omezují na připomenutí odpovědnosti (nebo lépe povinností) zaměstnavatele s odkazem výhradně na prevenci událostí, které by mohly poškodit chráněný právní zájem.

zdá, že na první pohled nepřihlíží ke kritériu zavinění a kloní se spíše ke kritériu odpovědnosti vyjádřené objektivně.

69. Naopak, čl. 5 odst. 4 první pododstavec se vztahuje výslovně k režimu odpovědnosti zaměstnavatele za následky událostí poškozujících zdraví zaměstnanců.

72. Je třeba nicméně důkladněji prověřit správnost tohoto výkladu, který rozhodně zastává Komise.

70. Naopak z výkladu čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce rámcové směrnice nezbytně vyplývá potvrzení zásady, podle níž nejsou členské státy oprávněny vyloučit nebo omezit odpovědnost zaměstnavatele za škody vyplývající ze skutečností nebo z událostí, které nespádají pod případy popsané uvedeným ustanovením.

73. V tomto ohledu považuji předběžně za nezbytné upřesnit, že výklad ustanovení rámcové směrnice, který shledává v objektivní odpovědnosti zaměstnavatele složku režimu Společenství na ochranu bezpečnosti a zdraví zaměstnanců, může být podle mého názoru odůvodněný pouze na základě výkladu čl. 5 odst. 4 v tomto smyslu.

71. Zdá se, že z čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce rámcové směrnice skutečně vyplývá úmysl zákonodárce navrhnout linii obecného modelu přičitatelnosti poškození zdraví zaměstnanců, tedy modelu, u něhož se

74. Nezdá se mi, že bych mohl sdílet tvrzení Komise, podle něhož je takový výklad možný již na základě čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice.

75. Jak již tedy bylo uvedeno výše, toto ustanovení pouze zakotvuje povinnost záruky, kterou nese zaměstnavatel, a která má být chápána zejména jako preventivní

povinnost, zatímco nezmiňuje odpovědnost, kterou má povinný subjekt za předpokladu, že dojde k události poškozující zájem chráněný uložením uvedené povinnosti.

tohoto ustanovení je možno vyvozovat to, že zaměstnavateli přísluší povinnost převážně preventivní povahy a zároveň podléhá režimu objektivní odpovědnosti – tedy nezávisle na tom, zda povinnému subjektu bude přičteno jakékoliv zavinění či nedbalost při zavádění preventivních opatření – za události poškozující právem chráněný zájem, který má být chráněn uložením uvedené povinnosti.

76. Je jistě pravda, že toto ustanovení obsahuje implicitně i pravidlo o odpovědnosti, neboť uložení povinnosti bez stanovení jakékoli formy odpovědnosti v případě jejího nedodržení by nevyhnutelně omezilo ustanovení, která zakotvují uvedenou povinnost na pouhá programová prohlášení, zatímco naopak závazná povaha povinností stanovených rámcovou směrnicí jasně vyplývá z čl. 4 odst. 1, který ukládá členským státům „přijmou[t] nezbytná opatření k zajištění toho, aby se na zaměstnavatele [...] vztahovaly právní předpisy nezbytné k provedení této směrnice“.

78. Je tedy třeba ještě potvrdit, zda tvrzení Komise, na jehož základě zavazují ustanovení rámcové směrnice členské státy k tomu, aby podrobily zaměstnavatele režimu objektivní odpovědnosti v případě událostí poškozujících zdraví zaměstnanců, se může zakládat pouze na čl. 5 odst. 4 prvním pododstavci uvedené směrnice.

77. Nicméně, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se mi zdá obtížné, i když se nebude přihlížet k doslovnému znění ustanovení za účelem jeho výkladu ve světle kontextu, v němž je zasazeno, tvrdit, že čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice bylo mimo jiné implicitně zamýšleno tím, že výslovně ukládá určitému subjektu právní povinnost, přičítat témuž subjektu širší odpovědnost, než je odpovědnost, kterou lze spojovat s případným nesplněním uvedené povinnosti. Jinak řečeno, nemám za to, že z pouhého znění

79. Na základě takového ustanovení rámcová směrnice „neomezuje právo členských států vyloučit nebo snížit odpovědnost zaměstnavatele při událostech“, které nastaly za určitých okolností.

80. Podle mého názoru se různé skutečnosti vyozené buď z doslovného nebo historického výkladu přezkoumávaného ustanovení staví proti výkladu tohoto ustanovení ve smyslu navrhovaném Komisí.

81. Zaprvé se mi zdá, že formulaci ustanovení lze obtížně uvést v soulad s významem a s funkcí, které je třeba spojit s vyjádřením v něm obsaženým, jestliže bychom je chtěli vykládat ve smyslu požadovaném orgánem, jenž podal žalobu.

82. Z tohoto hlediska se zdá, že vyjádření „tato směrnice neomezuje právo členských států“ jsou určena k tomu, aby objasnila rozsah ustanovení směrnice – a zároveň hranice rozhodovacího prostoru členských států při provádění tohoto ustanovení do vnitrostátního právního řádu – spíše než k tomu, aby zavedla, na základě opačného výkladu přezkoumávaného ustanovení, povinnost členských států, která není výslovně ani implicitně uvedena v jiných ustanoveních této směrnice, stanovit v příslušných právních rádech režim objektivní odpovědnosti zaměstnavatele.

83. Zadruhé, možnost vykládat ustanovení čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce ve smyslu, který si přeje Komise, vede rovněž k pochybnostem, pokud jde o normativní techniku, kterou použil zákonodárce Společenství.

84. Zdá se totiž, že není příliš přijatelné, aby volba ve prospěch zásady objektivní odpovědnosti zaměstnavatele v rámci systému Společenství na ochranu zdraví a bezpečnosti

zaměstnanců, jakož i harmonizace vnitrostátních režimů odpovědnosti, která z této volby vyplývá, musela být naopak vyvozena z ustanovení, které se výslovně omezuje na uznání možnosti členských států omezit nebo vyloučit odpovědnost zaměstnavatele ve zvláštních případech. Takový postup zákonodárce Společenství se zdá být méně přijatelný, pokud uvážíme, že některé členské státy, jako například Spojené království, nejsou příliš seznámeny s objektivní odpovědností.

85. Zatřetí, rozsah čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce rámcové směrnice je značně omezen výkladovými argumenty vyvozenými z okolností předcházejících vzniku uvedeného ustanovení.

86. V tomto ohledu ze spisu vyplývá, že čl. 5 odst. 4 byl vložen do textu rámcové směrnice, aby bylo vyhověno požadavkům předloženým britskou a irskou delegací v průběhu diskuze o návrhu rámcové směrnice v Radě.

87. Z dokumentace předložené Spojeným královstvím ke schůzce pracovní skupiny k sociálním otázkám dne 21. a 22. června 1998 především vyplývá, že při té příležitosti vznesla britská a irská delegace otázku pro-

blémů, které by způsobilo provedení směrnice v těchto zemích, kdyby v ustanoveních této směrnice stanovující povinnosti uložené zaměstnavatelům, bylo ponecháno přísné znění navržené Komisí.

88. Uvedené členské státy v zásadě uplatňovaly, že v oblasti bezpečnosti a zdraví zaměstnanců neměly britské a irské soudy na rozdíl od soudů pracujících systémem *civil law* žádný prostor pro volné uvážení při výkladu psaného práva. Kdyby byla tedy velká část povinností příslušejících zaměstnavatelům schválená v návrhu směrnice formulována absolutně, použití ustanovení rámcové směrnice v zemích s *common law* by se neoprávněně zpřísnilo. Tyto země tedy navrhovaly vložení do příslušných ustanovení návrhu směrnice ustanovení o pružnosti typu SFAIRP, které bylo již obsaženo v tzv. směrnících „první generace“.

89. Z různých možných řešení přicházejících v úvahu za účelem vyhovění požadavkům vyjádřeným britskou a irskou delegací¹⁰ bylo

10 — Tato řešení spočívala ve společném prohlášení Rady a Komise, v zavedení obecného ustanovení do textu směrnice nebo v zařazení zvláštního ustanovení do různých ustanovení směrnice, zatímco možnost přijmout formulaci odlišnou od příslušných ustanovení rámcové směrnice v různých jazykových verzích, tedy řešení zavedené v některých úmluvách Mezinárodní organizace práce, bylo již od počátku odmítáno.

rozhodnuto přijmout zavedení obecného ustanovení v podobě čl. 5 odst. 4.

90. V žalobě Komise připomíná, že ve společném prohlášení Rady a Komise zapsaném v protokolu ze schůze Rady dne 12. června 1989 bylo upřesněno, že čl. 5 odst. 4 rámcové směrnice sleduje cíl „příspěk k řešení právních problémů zemí s anglosaským právem“, a že neodůvodňuje v rámci provádění směrnice do vnitrostátních právních řádů „odchylky v oblasti ochrany bezpečnosti a zdraví zaměstnanců na úrovni Společenství“.

91. Článek 5 odst. 4 byl tedy vložen do rámcové směrnice jako výsledek diskuze vzniklé v Radě o způsobu, jak vyřešit problémy, které způsobila formulace *povinnosti zaměstnavatele zajistit bezpečnost* vyjádřená absolutně v systémech *common law* s přihlédnutím k povinnosti vykládat doslovně psané právo, která v těchto právních rádech přísluší soudům.

92. Z toho vyplývá, i ve světle argumentů vyvozených z legislativního procesu týkajícího se rámcové směrnice, že je obtížné dát ustanovení obsaženému v čl. 5 odst. 4 prvním pododstavci význam, který chce Komise.

93. Konečně je třeba mimochodem uvést, že se zdá, že tvrzení orgánu podávajícího žalobu naráží na omezení právního základu rámcové směrnice, neboť totiž není zřejmé, zda na základě článku 118a Smlouvy o ES – který upravuje pouze stanovení „minimálních požadavků, které se uplatní postupně“ formou směrnice – je zákonodárce Společenství oprávněn harmonizovat režimy odpovědnosti platné v jednotlivých členských státech.

94. I když souhrn skutečností posuzovaných výše v bodech 80 až 92 vede z jedné strany k odmítnutí výkladu zastávaného Komisí, umožňuje z druhé strany prosazovat a podporovat odlišný výklad čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce rámcové směrnice.

95. Okolnosti předcházející vzniku přezkoumávaného ustanovení umožňují zejména porozumět tomu, jak toto ustanovení zapadá do kontextu článku 5, a vzájemným vztahům, které má zejména s odstavcem 1 tohoto článku.

96. Podle mého názoru se ukazuje z toho, co je výše uvedeno o legislativním procesu týkajícím se rámcové směrnice, že čl. 5 odst. 4 první pododstavec byl vložen do textu této směrnice, aby vyjasnil *rozsah povinnosti*

zaměstnavatele zajistit bezpečnost zakotvené v čl. 5 odst. 1¹¹, a následně *rozsah odpovědnosti* vyplývající z jejího případného nesplnění. K tomuto objasnění dochází zejména prostřednictvím stanovení a výslovného určení případů, v nichž určitou událost poškozující zdraví zaměstnanců a její následky nelze spojit s přestoupením povinnosti zajistit bezpečnost, a nelze tedy přičítat zavinění zaměstnavateli.

97. V tomto smyslu představuje čl. 5 odst. 4 určitý druh výkladového ustanovení čl. 5 odst. 1.

98. I když vycházím z potřeby vykládat přezkoumávané ustanovení v souvislosti s funkcí, kterou mu přičítá zákonodárce Společenství a která vyplývá z přípravných prací rámcové směrnice, výše uvedený výklad je potvrzen skutečnostmi vyvozenými z doslovného znění uvedeného ustanovení, které jsou uvedeny již v bodě 82 výše.

11 — Zdá se, že v tomto smyslu jej vykládala i Komise v okamžiku jeho vložení do textu směrnice. V prohlášení zapsaném v protokolu ze schůze Rady dne 12. června 1989 a uvedeném v bodě 25 žaloby Komise poznamenala, že „odkaz [který je uveden v čl. 5 odst. 4 rámcové směrnice] na mimořádné události, jejichž důsledky jsou nicméně nevyhnutelné navzdory dodržované péči, nemůže být v žádném případě vykládán v tom smyslu, že ponechává na zaměstnavateli, aby posoudil, zda je třeba opatření uplatnit, a to s přihlédnutím k času, obtížnosti a nákladům, které představují“.

99. V tomto bodě je třeba zjistit, zda je toto tvrzení potvrzeno rovněž systematickým výkladem čl. 5 odst. 1.

100. Již bylo řečeno, že toto ustanovení zakotvuje povinnost příslušející zaměstnavateli, tedy zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců. V tomto bodě je třeba konkrétně definovat obsah a rozsah uvedené povinnosti, jež je, jak jsem již uvedl, formulovaná absolutně.

101. V tomto ohledu souhlasím s účastníky řízení a mám za to, že takovou definici je třeba hledat ve světle souhrnu ustanovení rámcové směrnice, zejména v jejím článku 6, který definuje obecné povinnosti zaměstnavatele, i když se mi zdá, že některé indikace v této souvislosti je možno vyvodit již ze znění čl. 5 odst. 1.

102. Zaprvé se mi zdá být zřejmé, že toto ustanovení ukládá povinnému subjektu pozitivní jednání spočívající v přijetí opatření k dosažení cíle ochrany chráněného zájmu, který je normativně určen jako bezpečnost a ochrana zdraví zaměstnanců.

103. Zadržím, jelikož dotyčná povinnost spočívá v „zajištění“ ochrany uvedeného zájmu, musí být tato opatření odpovídající tomuto cíli a dostatečná. Jinak řečeno, podle formulace vyjádření obsaženého v čl. 5 odst. 1 znamená povinnost zaměstnavatele zakotvená tímto ustanovením, podle mého názoru, přijetí jakéhokoli opatření, které se ukáže být nezbytné k zajištění bezpečnosti a zdraví zaměstnanců s ohledem na všechna hlediska týkající se práce.

104. Tento závěr ostatně potvrzuje čl. 6 odst. 1 první pododstavec rámcové směrnice, podle něhož „[v] rámci svých povinností přijme zaměstnavatel opatření nezbytná pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců [...]“.

105. Zatřetí, účel ochrany sledovaný čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice ukládá vykládat povinnost stanovenou zaměstnavateli zejména preventivně. Podstatou této povinnosti je tedy z jedné strany stanovení a posouzení rizik v oblasti bezpečnosti a zdraví zaměstnanců vyplývajících z činnosti podniku a z druhé strany stanovení a zavedení nezbytných preventivních opatření.

106. Článek 9 odst. 1 rámcové směrnice jasně vyjadřuje obsah preventivních povinností, které náleží zaměstnavateli v právě upřesněném smyslu. Podle těchto ustanovení musí zaměstnavatel „zajistit hodnocení rizik pro bezpečnost a zdraví při práci, včetně těch, která se vztahují na zvláště ohrožené skupiny zaměstnanců“ [čl. 9 odst. 1 písm. a)] a „určit ochranná opatření, která musí být přijata, a v případě nutnosti i ochranné prostředky, které musí být použity“ [čl. 9 odst. 1 písm. b)].

107. Tímto způsobem ve výčtu obecných zásad prevence, jimiž je konkretizována povinnost zaměstnavatele zajistit bezpečnost, stanoví čl. 6 odst. 2 rámcové směrnice, že preventivní opatření zavedená zaměstnavatelem se musejí zaměřit zejména na „vyhýbání se rizikům“ [(písm. a)], „vyhodnocení nevyhnutelných rizik“ [(písm. b)], „odstraňování rizik u zdroje“ [(písm. c)], „zavést komplexní systém prevence rizik [...]“ [(písm. g)].

108. Začtvrté, vzhledem k tomu, že technický pokrok a vývoj výrobních systémů může vést jak ke vzniku nových rizik pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců, tak k rozrůznění a zkvalitnění ochranných opatření, musí být povinnost zaměstnavatele zajistit bezpečnost vykládána dynamicky a zahrnuje neustálé přizpůsobování se okolnostem, které mohou mít vliv na množství

a na kvalitu rizik, jimž jsou vystaveni zaměstnanci, jakož i na účinnost opatření nezbytných pro prevenci a omezení těchto rizik.

109. V tomto smyslu upřesňuje čl. 6 odst. 2 rámcové směrnice, že při přijímání preventivních opatření se musí zaměstnavatel „přizpůsobovat technickému pokroku“ [písm. e)].

110. Konečně, z obecných kritérií prevence uvedených v čl. 6 odst. 2 písm. b), který, jak bylo vidět, ukládá zaměstnavateli „vyhodnotit nevyhnutelná rizika“, a písm. f) rámcové směrnice, na jehož základě je zaměstnavatel povinen „nahrazovat nebezpečné bezpečným nebo méně nebezpečným“, vyplývá, že obecná povinnost zajistit bezpečnost stanovená čl. 5 odst. 1 nezachází tak daleko, že by ukládala zaměstnavateli zařídit pracovní prostředí bez jakéhokoli rizika.

111. Analýza uvedená výše v bodech 102 až 110 umožňuje dojít k závěru, že na základě povinnosti zajistit bezpečnost stanovené čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice je zaměstnavatel povinen pokud možno předejít veškerým

rizikům pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců, která je možno předvídat, nebo tato rizika omezit.

112. Převědno do jazyka odpovědnosti, to, co je výše potvrzeno, znamená, že zaměstnavatelé lze přičítat buď vznik rizik pro bezpečnost zaměstnanců, která lze předvídat a vyhnout se jim, nebo následky událostí, které představují konkretizaci těchto rizik, neboť se v obou případech jedná o výsledek porušení obecné povinnosti zajistit bezpečnost, jak je definována výše.

113. Z tohoto titulu naopak nebude možno zaměstnavatelé přičítat ani vznik nepředvídatelných nebo nevyhnutelných rizik ani důsledky událostí, které z těchto rizik vzejdou.

114. Výše popsané předpoklady neobvinitelnosti tedy pokrývají kazuistiku uvedenou v čl. 5 odst. 4 prvním pododstavci rámcové směrnice, zatímco předpoklady neobvinitelnosti popsané výše v bodě 112 odpovídají případům, u nichž uvedené ustanovení při opačném výkladu vylučuje právo členských států vyloučit nebo snížit odpovědnost zaměstnavatele.

115. Tvrzení uvedené výše v bodě 96 je tedy potvrzeno systematickým výkladem čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice.

116. Ze souhrnu předcházejících úvah vyplývá, že čl. 5 odst. 4 první pododstavec rámcové směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že definuje rozsah odpovědnosti zaměstnavatele vyplývající z nedodržení obecné povinnosti zajistit bezpečnost stanovené v odstavci 1 tohoto článku.

117. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, neumožňuje tedy uvedené ustanovení vykládané samostatně ani společně s čl. 5 odst. 1 potvrdit, že rámcová směrnice měla zavést objektivní odpovědnost zaměstnavatele.

118. Byť je definována zvláště širokými pojmy, je odpovědnost zaměstnavatele vyplývající z čl. 5 odst. 1 a 4 uvedené směrnice naopak *odpovědností za zavinění*, jež je následkem nesplnění povinnosti zajistit bezpečnost stanovené zaměstnavatelé.

119. Tento závěr není oslaben formulací čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce, pokud jde o pouhé právo členských států vyloučit nebo snížit odpovědnost zaměstnavatele při

událostech stanovených touto směrnicí. Volbu zákonodárce Společenství ve prospěch této formulace lze vysvětlit vůlí ponechat členským státům možnost podřídit zaměstnavatele širší odpovědnosti, pokud jde o odpovědnost vyplývající z čl. 5 odst. 1 a 4 prvního pododstavce rámcové směrnice, tedy odpovědnosti zahrnující všechny události poškozující zdraví zaměstnanců i v případech, že zaměstnavateli nelze přičíst žádnou nedbalost při zavádění preventivních opatření. V tomto smyslu musí být podle mého názoru chápáno další upřesnění čl. 5 odst. 4 druhého pododstavce, na jehož základě „členské státy nejsou povinny uplatnit právo uvedené v prvním pododstavci“.

120. Na základě závěrů o výkladu čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice, k nimž jsem došel, přejdu k přezkumu opodstatněnosti výtek uvedených Komisí v této žalobě.

3. K údajnému porušení čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice Spojeným královstvím

121. Ve světle toho, co bylo doposud uvedeno, mám za to, že argumenty Komise vycházejí z chybného výkladu ustanovení rámcové směrnice.

122. I když je podle mého názoru toto konstatování samo o sobě dostatečné k zamítnutí žaloby, zdá se mi vhodné uvést další úvahu pro případ, že by Soudní dvůr, přestože by sdílel mnou navrhovaný výklad uvedených ustanovení, považoval za nezbytné dále přezkoumávat žalobu a posuzovat, ve světle tohoto výkladu, existenci nesplnění povinnosti kladenou za vinu Spojenému království.

123. Ve svých žalobních odpovědích žalovaný členský stát vícekrát zdůraznil, že nesplnění povinností, které oddíl 2 HSW Act ukládá zaměstnavateli, je trestně postihováno. Podle uvedeného členského státu volba britského zákonodárce ve prospěch trestní odpovědnosti za porušení povinností prevence, které přísluší zaměstnavateli, zajišťuje účinnější systém ochrany a je dokonale slučitelná s ustanoveními rámcové směrnice, která neukládá členským státům stanovení určité formy odpovědnosti pro postih těchto přestoupení. Spojené království však uplatňuje, že výklad čl. 5 odst. 1 a 4 uvedené směrnice navrhovaný Komisí, pokud by byl podpořen Soudním dvorem, uloží britskému zákonodárci, aby opustil tuto volbu, neboť nelze stvořit objektivní trestní odpovědnost.

124. V tomto ohledu považuji za nezbytné upřesnit, že rámcová směrnice, kromě toho, že neukládá členským státům přijetí určité *formy* odpovědnosti, jak správně tvrdí Spo-

jené království, nepředpokládá ani *stejný rozsah* různých forem odpovědnosti, občanskoprávní, trestní nebo jiné, stanovené každým jednotlivým vnitrostátním právním řádem.

125. Jinak řečeno, i když jsou na základě rámcové směrnice členské státy nuceny stanovit režim odpovědnosti zaměstnavatele v souladu se vzorem, který vyplývá z ustanovení této směrnice, mohou si buď vybrat formu dané odpovědnosti, nebo stanovit případně *další* formy odpovědnosti, užší ve srovnání s odpovědností předepsanou uvedenými ustanoveními. Podle mého názoru tedy není možné odsuzovat volbu členského státu, který stanoví občanskoprávní odpovědnost zaměstnavatele v případě nesplnění obecné povinnosti zajistit bezpečnost, jak bylo výše vyloženo, a zároveň určitou formu omezené trestní odpovědnosti, například za pouhé porušení specifitějších ustanovení bezpečnostních předpisů.

126. Z toho vyplývá, že spornou klauzuli v tomto řízení není možno kritizovat, pokud se má dojít k závěru, že uvedená ustanovení stanoví užší odpovědnost zaměstnavatele, než je odpovědnost, která by měla být uložena rámcovou směrnicí, ale že vymezuje pouze uvedenou odpovědnost v trestním rámci, a že britský právní řád zakotvuje takovou formu občanskoprávní odpovědnosti zaměstnavatele, jejíž rozsah naopak plně odpovídá režimu odpovědnosti, který má za cíl rámcová směrnice.

127. I když je tedy pravda, že v britském systému je občanskoprávní odpovědnost zaměstnavatele stanovena pouze za nesplnění přesně stanovených povinností zaměstnavatele konkrétními ustanoveními zákona, nikoli za nesplnění obecné povinnosti zajistit bezpečnost uvedené v oddíle 2 čl. 1 HSW Act¹², vyplývá nicméně ze spisu, že v *common law* existuje určitá forma občanskoprávní odpovědnosti zaměstnavatele za nesplnění povinnosti řádné péče ve vztahu k vlastním zaměstnancům.

128. V souladu s předpokladem, o němž se opírala Komise, pokud jde o objektivní povahu odpovědnosti zaměstnavatele stanovené rámcovou směrnicí, nebyla uvedená forma odpovědnosti v rámci žaloby přezkoumána.

129. Za předpokladu, že Soudní dvůr, i když sdílí výklad čl. 5 odst. 1 a 4 uvedené směrnice, k němuž jsem došel v této analýze, nepovažuje k zamítnutí žaloby za dostatečné konstatování nesprávnosti výkladu, z něhož naopak vychází Komise, a má tedy za to, že je třeba pokračovat v analýze žaloby, nemůže podle mého názoru správné posouzení stanoviska Spojeného království nepřihlížet k přezkumu, zda občanskoprávní odpovědnost, jíž je podroben zaměstnavatel

12 — U něhož, jak bylo vidět, je občanskoprávní odpovědnost výslovně vyloučena oddílem 47 odst. 1 HSW Act.

v *common law*, je alespoň tak široká, jako odpovědnost vyplývající z ustanovení rámcové směrnice. V případě kladné odpovědi by totiž nesplnění povinnosti uplatňované Komisí neexistovalo.

130. Podle judikatury totiž provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje nezbytně formální a doslovnou reprodukci ustanovení konkrétního a určitého právního předpisu a může být uskutečněno v obecném právním kontextu, pokud tento kontext skutečně zajistí plné použití směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem¹³.

131. Kromě toho je třeba připomenout, že v rámci žaloby podané ve smyslu článku 226 ES je Komise povinna prokázat existenci uvedeného nesplnění povinnosti a poskytnout Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné pro to, aby mohl ověřit existenci takového nesplnění povinnosti, aniž by se Komise opírala o jakoukoli domněnku¹⁴.

132. Na základě všech uvedených důvodů mám za to, že pokud Soudní dvůr, i když sdílí

výklad čl. 5 odst. 1 a 4 uvedené směrnice, k němuž jsem došel v této analýze, nepovažuje k zamítnutí žaloby za dostatečné konstatování nesprávnosti výkladu, z něhož vychází Komise, musí být žaloba nicméně zamítnuta, neboť je založena na nedostatečné analýze britského systému pro účely posouzení jeho shody s předpisy rámcové směrnice.

133. Závěry, k nimž jsem až doposud dospěl, vycházejí z předpokladu uvedeného výše v bodech 57 až 59, že žaloba je zaměřená na popření legitimacy ustanovení SFAIRP pouze z pohledu její schopnosti vymežit rozsah *odpovědnosti* zaměstnavatele za následky vyplývající z událostí poškozujících zdraví zaměstnanců ve smyslu opačném, než je stanoveno v čl. 5 odst. 1 a 4 rámcové směrnice.

134. Budu zde dále tedy z titulu naprosto podpůrného a pouze z důvodu předpokladu, v němž má Soudní dvůr za to, že je třeba vykládat žalobu tak, že má uplatnit protiprávnost uvedeného ustanovení i z toho důvodu, že může omezit rozsah *povinnosti* zaměstnavatele zajistit bezpečnost uvedenou v čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice, krátce přezkoumávat odůvodněnost této výtky.

13 — Viz zejména rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Komise v. Španělsko (C-58/02, Recueil, s. I-621, bod 26) a ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, Sb. rozh. s. I-9017, bod 21).

14 — Viz rozsudek ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie (C-287/03, Sb. rozh. s. I-3761, bod 27 a v něm citovaná judikatura).

135. Úvahy uvedené výše v bodech 102 až 110 umožnily vymezit hranice obecné povinnosti zajistit bezpečnost, které vyplývají z čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice a z ustanovení této směrnice, která konkretizují uvedenou povinnost.

136. Výše v bodě 111 se tvrdí, že na základě povinnosti zajistit bezpečnost stanovené čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice je zaměstnavatel povinen největší možnou měrou a s přihlédnutím ke stupni technického pokroku předejít veškerým konkrétně předvídatelným rizikům pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců nebo tato rizika omezit.

137. To znamená zejména, že objektivní technická možnost odstranit nebo omezit riziko pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců představuje parametr, na jehož základě se konkrétně posoudí shoda chování zaměstnavatele s předpisy, které vyplývají z rámcové směrnice.

138. Odkaz v oddíle 2 čl. 1 HSW Act na pojem „přiměřená proveditelnost“, jelikož uvádí parametr hodnocení adekvátnosti preventivní činnosti méně přísný, než je pouhá technická možnost, je tedy podle mého názoru neslučitelný s rozsahem, který je

třeba přisuzovat obecné povinnosti zajistit bezpečnost stanovené čl. 5 odst. 1 rámcové směrnice.

139. Test, který jsou britské soudy povinny provést při posuzování shody chování zaměstnavatele s oddílem 2 čl. 1 HSW Act, znamená posouzení, které přesahuje konstatování možnosti předejít vzniku rizika nebo omezit riziko na základě možností, které nabízí technika, a umožňuje (*rectius impone*), i u rizik, která lze konkrétně odstranit, z jedné strany zvážení nákladů na preventivní opatření nejen z hlediska ekonomického, ale z druhé strany i závažnosti a rozsahu škod, které mohou vyplynout pro zdraví zaměstnanců.

140. Taková analýza nákladů a užítku – i připustíme-li, jak zdůrazňuje Spojené království, že v praxi stěžejí vede k výsledku příznivému pro zaměstnavatele – se mi nezdá být přijatelná na základě systému ochrany bezpečnosti a zdraví zaměstnanců Společenství, v němž, jak se zdá, převažuje osobní ochrana zaměstnance nad ochranou hospodářské činnosti¹⁵.

15 – Z rámcové směrnice vyplývají různé skutečnosti v tomto smyslu. Je třeba vzít v úvahu, kromě třináctého bodu odůvodnění, na nějž se odvolává Komise, kritérium uvedené v čl. 6 odst. 2 písm. d), který stanoví „přízpusobit práci jednotlivci“.

141. Z toho vyplývá, že pokud Soudní dvůr uloží náhradu nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

VI – K nákladům řízení

142. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci,

143. Vzhledem k tomu, že navrhuji Soudnímu dvoru, aby zamítl žalobu, a jelikož Spojené království žádalo, aby žalobci byla uložena náhrada nákladů řízení, mám za to, že náklady by měly být uloženy k tíži Komisi.

VII – Závěry

144. Na základě všech výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil:

„— Žaloba se zamítá.

— Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.“