

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

7. října 2010*

Ve věci C-224/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Tribunale di Bolzano (Itálie) ze dne 2. února 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 19. června 2009, v trestním řízení proti

Martha Nussbaumer,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. J. Kasel (zpravodaj), předseda senátu, E. Levits a M. Safjan, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

* Jednací jazyk: italština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. července 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Arenou, avvocato dello Stato,

- za Irsko D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s A. Collinsem, SC,

- za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,

- za vládu Spojeného království A. Howardem, barrister,

- za Evropskou komisi G. Rozetem a L. Pignataro-Nolin, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 92/57/EHS ze dne 24. června 1992 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na dočasných nebo mobilních staveništích (osmá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) (Úř. věst. L 245, s. 6 a oprava Úř. věst. 1993, L 41, s. 50; Zvl. vyd. 05/02, s. 71).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci trestního řízení proti M. Nussbaumer, obviněné z porušení povinností stavebníka nebo vedoucího stavby týkajících se bezpečnosti na dočasných nebo mobilních staveništích.

Právní rámec

Právní úprava Unie

- 3 Článek 3 směrnice 92/57, nazvaný „Koordinátoři – Plán bezpečnosti a ochrany zdraví – Předběžné oznámení“, uvádí:

„1. Stavebník nebo vedoucí stavby určí jednoho nebo více koordinátorů pro otázky bezpečnosti a ochrany zdraví [...] pro každé staveniště, kde bude zastoupen [přítomen] více než jeden podnik.

2. Stavebník nebo vedoucí stavby zajistí, aby před zřízením staveniště byl sestaven plán bezpečnosti a ochrany zdraví v souladu s čl. 5 písm. b).

Členské státy se mohou po projednání se sociálními partnery odchýlit od prvního odstavce, pokud se ovšem nejedná

- o práce zahrnující zvláštní rizika vyjmenované v příloze II

nebo

- práce, u kterých je podle odstavce 3 vyžadováno předběžné oznámení.

3. V případě staveniště,

- u kterého je předpokládaná doba trvání prací delší než třicet pracovních dní a které si vyžádá zapojení více než 20 zaměstnanců současně

nebo

- jehož předpokládaný objem prací přesahuje 500 osob za den,

stavebník nebo vedoucí stavby učiní příslušným úřadům před zahájením prací předběžné oznámení vypracované v souladu s přílohou III.

Předběžné oznámení musí být viditelně vyvěšeno na staveništi a v případě nutnosti aktualizováno.“

- 4 Článek 5 uvedené směrnice, nazvaný „Vypracování projektu stavby: úkoly koordinátorů“, stanoví:

„Jeden nebo více koordinátorů pro otázky bezpečnosti a ochrany zdraví při vypracování projektu stavby určených v souladu s čl. 3 odst. 1

- a) koordinuje uplatňování článku 4;
- b) sestaví nebo nechá sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví vymežující pravidla použitelná na dotyčném staveništi, s přihlédnutím popřípadě k průmyslovým činnostem odehrávajícím se na místě; tento plán musí mimo jiné zahrnovat specifická opatření týkající se prací, které spadají do jedné nebo více kategorií v příloze II;
- c) vypracovává dokumentaci přizpůsobenou vlastnostem projektu stavby obsahující užitečné informace v oblasti bezpečnosti a zdraví, ke kterým se má přihlídnout během dalších prací.“

5 Článek 6 téže směrnice, nazvaný „Provádění stavby: úkoly koordinátorů“, stanoví:

„Jeden nebo více koordinátorů pro otázky bezpečnosti a ochrany zdraví během provádění stavby určených v souladu s čl. 3 odst. 1

a) koordinuje uplatňování obecných zásad prevence a bezpečnosti

– při technickém nebo organizačním plánování různých prací nebo pracovních fází, které probíhají současně nebo postupně,

– při odhadu doby vyžadované pro uskutečňování různých prací nebo pracovních fází;

b) koordinuje uplatňování příslušných předpisů, aby zajistil, že zaměstnavatelé a, je-li to nezbytné pro ochranu zaměstnanců, osoby samostatně výdělečně činné

– uplatňovali důsledně zásady uvedené v článku 8,

– používali, je-li to vyžadováno, plán bezpečnosti a ochrany zdraví uvedený v čl. 5 písm. b);

- c) provádí nebo zajišťuje provádění případných úprav plánu bezpečnosti a ochrany zdraví uvedeného v čl. 5 písm. b) a dokumentace uvedené v čl. 5 písm. c) pro přihlídnutí k vývoji prací a změnám, ke kterým dojde;

[...]“

- 6 Příloha II směrnice 92/57 obsahuje nevyčerpávající seznam prací spojených se zvláštními riziky pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců uvedených v čl. 3 odst. 2 druhém pododstavci první odrážce této směrnice.

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Směrnice 92/57 byla do italského právního řádu provedena legislativním nařízením č. 494 ze dne 14. srpna 1996 (běžný doplněk ke GURI č. 223 ze dne 23. září 1996), ve znění legislativních nařízení č. 528 ze dne 19. listopadu 1999 (GURI č. 13 ze dne 18. ledna 2000, s. 20) a č. 276 ze dne 10. září 2003 (běžný doplněk ke GURI č. 235 ze dne 9. října 2003, dále jen „legislativní nařízení č. 494/96“).
- 8 Legislativní nařízení č. 494/96 bylo zrušeno legislativním nařízením č. 81 ze dne 9. dubna 2008 (běžný doplněk ke GURI č. 101 ze dne 30. dubna 2008, dále jen „legislativní nařízení č. 81/08“). V hlavě IV posledně uvedeného legislativního nařízení, věnované dočasným a mobilním stavenišťům, figuruje zejména článek 90, který stanoví povinnosti stavebníka nebo vedoucího stavby, pokud jde o koordinátora bezpečnosti na těchto stavenišťích.

9 Článek 90 legislativního nařízení č. 81/08 stanoví:

„1. Stavebník nebo vedoucí stavby dodržuje ve fázi návrhu stavby, zvláště pak v okamžiku technického plánování, při provádění projektu a organizaci prací na staveništi opatření a obecné zásady ochrany uvedené v článku 15. S cílem umožnit plánování bezpečného provádění různých prací nebo pracovních fází, které musí probíhat současně nebo postupně, stavebník nebo vedoucí stavby stanoví v projektu dobu trvání těchto prací nebo pracovních fází.

2. Stavebník nebo vedoucí stavby vyhodnotí ve fázi návrhu stavby dokumenty uvedené v čl. 91 odst. 1 písm. a) a b).

3. Na staveništích, kde má být, byť nikoli současně, přítomen více než jeden podnik, stavebník, třebaže je rovněž provádějícím podnikem, nebo vedoucí stavby, jakmile je pověřen projektem, určí koordinátora projektu.

4. V případě uvedeném v odst. 3 stavebník nebo vedoucí stavby určí, předtím, než je pověřen pracemi, koordinátora pro provádění prací, který musí splňovat podmínky uvedené v článku 98.

5. Ustanovení odst. 4 se použije rovněž tehdy, když provádění prací nebo jejich částí je poté, co bylo svěřeno jedinému podniku, svěřeno jednomu nebo více podnikům.

[...]

11. V případě soukromých prací se ustanovení odst. 3 nepoužije na práce nepodléhající stavebnímu povolení. Ustanovení čl. 92 odst. 2 se použijí v každém případě.“

10 Článek 91 legislativního nařízení č. 81/08 definuje povinnosti koordinátora projektu a v podstatě stanoví povinnost sestavit plán bezpečnosti a koordinace.

11 Článek 92 odst. 2 téhož nařízení, který se týká povinností koordinátora pro provádění prací, zní následovně:

„V případech uvedených v čl. 90 odst. 5 koordinátor pro provádění prací, kromě výkonu funkcí uvedených v odstavci 1, sestaví plán bezpečnosti a koordinace a připraví dokumentaci uvedenou v čl. 91 odst. 1 písm. a) a b).“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 Dne 20. června 2008 inspektoři Oblastního inspektorátu práce autonomní provincie Bolzano provedli kontrolu stavebních prací na staveništi nacházejícím se na území města Merano, které se týkaly obnovy střechy obytného domu ve výšce přibližně 6 až 8 metrů. Stavebníkem byla M. Nussbaumer. Zábradlí umístěné na okraji střechy, jeřáb ke zvedání materiálu a pracovní síla byly poskytnuty třemi různými podniky působícími na staveništi současně. Vydání stavebního povolení nebylo podle použitelných italských právních předpisů vyžadováno. Nicméně místním úřadům bylo doručeno oznámení o zahájení prací.

- 13 V rámci této kontroly vyvstala otázka, zda koordinátor bezpečnosti neměl být v projednávaném případě určen jak ve fázi vypracování projektu, tak ve fázi provádění prací, jak stanoví nejenom čl. 3 odst. 1 směrnice 92/57, ale rovněž článek 3 legislativního nařízení č. 494/96, a to nezávisle na skutečnosti, že čl. 90 odst. 11 legislativního nařízení č. 81/08 takové určení nevyžaduje.
- 14 Předkládající soud v tomto ohledu konstatuje, že podle čl. 90 odst. 3 a 4 legislativního nařízení č. 81/08 koordinátor projektu a provádění prací musí být určen pro každé staveniště, kde je přítomen více než jeden podnik. Nicméně podle odstavce 11 uvedeného článku 90 se ustanovení odstavce 3 téhož článku nepoužijí na soukromé práce, které nepodléhají stavebnímu povolení. Podle uvedeného soudu přitom vnitrostátní zákonodárce, když vycházel z předpokladu, že staveniště soukromých prací je menšího rozsahu, a je tedy bezpečné, opominul uznat, že i práce nepodléhající stavebnímu povolení mohou být složité a nebezpečné, a tudíž vyžadují určení koordinátora projektu stavby. Mimoto vzhledem k tomu, že odstavec 4 téhož článku odkazuje na odstavec 3 tohoto článku, stavebník je rovněž osvobozen od povinnosti určit koordinátora pro provádění prací.
- 15 Předkládající soud má tedy pochybnosti o souladu výjimek z povinnosti určit koordinátora stanovených italským vnitrostátním právem s ustanoveními čl. 3 odst. 1 směrnice 92/57.

- 16 Za těchto podmínek se Tribunale di Bolzano rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je vnitrostátní právní úprava obsažená v legislativním nařízení [č. 81/08], zvláště pak ustanovení čl. 90 [odst.] 11, v rozsahu, v němž se pro staveniště, kde je přítomen více než jeden podnik, odchyluje od povinnosti stavebníka nebo vedoucího stavby určit koordinátora vypracování projektu stavby podle odstavce 3 téhož článku u soukromých prací, které nepodléhají stavebnímu povolení, a to bez ohledu na posouzení povahy prací a zvláštních rizik uvedených v příloze II směrnice, v rozporu s ustanoveními článku 3 směrnice [92/57]?
- 2) Je vnitrostátní právní úprava obsažená v legislativním nařízení [č. 81/08], zvláště pak ustanovení čl. 90 [odst.] 11, pokud jde o povinnost stavebníka nebo vedoucího stavby určit v každém případě koordinátora v průběhu provádění prací na staveništích, a to bez ohledu na povahu prací, tedy i v případě soukromých prací nepodléhajících stavebnímu povolení, které mohou zahrnovat rizika vyjmenované v příloze II směrnice, v rozporu s ustanoveními článku 3 směrnice [92/57]?
- 3) Je ustanovení čl. 90 [odst.] 11 legislativního nařízení [č. 81/08] v rozsahu, v němž stanoví povinnost koordinátora provádění prací sestavit plán bezpečnosti pouze za předpokladu, že v případě soukromých prací nepodléhajících stavebnímu povolení se na pracích budou podílet i jiné podniky než podnik původně pověřený pracemi, v rozporu s článkem 3 směrnice [92/57], který v každém případě stanoví povinnost určit koordinátora provádění prací, a to bez ohledu na povahu prací, a který vylučuje výjimku z povinnosti sestavit plán bezpečnosti a ochrany

zdraví, pokud se jedná o práce zahrnující zvláštní rizika vyjmenované v příloze II směrnice?“

K předběžným otázkám

- ¹⁷ Úvodem je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru sice nepřisluší, aby se v rámci řízení zahájeného podle čl. 267 SFEU vyjadřoval ke slučitelnosti norem vnitrostátního práva s právem Unie, ani aby vykládal vnitrostátní právní nebo správní předpisy, má nicméně pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu veškeré prvky výkladu vztahující se k právu Unie, které mu umožní posoudit takovou slučitelnost pro účely rozhodnutí ve věci, jež mu byla předložena (viz zejména rozsudky ze dne 15. prosince 1993, Hünermund a další, C-292/92, Recueil, s. I-6787, bod 8, jakož i ze dne 27. listopadu 2001, Lombardini a Mantovani, C-285/99 a C 286/99, Recueil, s. I-9233, bod 27).
- ¹⁸ Za těchto podmínek musí být položené otázky, které je třeba zkoumat společně, chápány v podstatě jako dotaz, zda článek 3 směrnice 92/57 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která jednak umožňuje odchytil se na staveništi, které zahrnuje soukromé práce nepodléhající stavebnímu povolení a na kterém bude přítomen více než jeden podnik, od povinnosti stavebníka nebo vedoucího stavby určit koordinátora jak pro vypracování projektu stavby, tak pro provádění prací, a která dále tomuto koordinátorovi ukládá povinnost sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví pouze tehdy, pokud na staveništi soukromých prací nepodléhajících stavebnímu povolení působí více než jeden podnik.

- 19 Je třeba nejprve připomenout, že Soudní dvůr již rozhodoval o článku 3 směrnice 92/57, a to ve svém rozsudku ze dne 25. července 2008, Komise v. Itálie (C-504/06).
- 20 Soudní dvůr přitom v bodě 29 uvedeného rozsudku uvedl, že článek 3 směrnice 92/57 je rozdělen do tří očíslovaných odstavců, které obsahují tři zřetelně odlišné právní normy týkající se určení koordinátorů, plánu bezpečnosti a ochrany zdraví, jakož i předběžného oznámení pro práce určitého významu. Toto rozlišení mezi třemi odstavci vyplývá ostatně ze samotného názvu uvedeného článku 3, a sice „Koordinátoři – Plán bezpečnosti a ochrany zdraví – Předběžné oznámení“. Otázka určení koordinátorů je tedy podle této struktury uvedená výhradně v odstavci 1 tohoto článku, zatímco odstavec 2 téhož článku obsahuje pravidla týkající se plánu bezpečnosti a ochrany zdraví.
- 21 Soudní dvůr z toho v bodě 30 uvedeného rozsudku Komise v. Itálie vyvodil, že výjimka obsažená v čl. 3 odst. 2 druhém pododstavci uvedené směrnice může odkazovat pouze na pravidlo, které jí bezprostředně předchází, tedy na pravidlo sestavení plánu bezpečnosti a ochrany zdraví.
- 22 V důsledku toho, jak Soudní dvůr rozhodl v bodě 35 výše uvedeného rozsudku Komise v. Itálie, čl. 3 odst. 1 směrnice 92/57, jehož znění je jasné a přesné a který jednoznačně stanoví povinnost určit koordinátora pro otázky bezpečnosti a ochrany zdraví pro každé staveníště, kde bude přítomen více než jeden podnik, nepřipouští žádnou výjimku z této povinnosti.
- 23 Koordinátor pro otázky bezpečnosti a ochrany zdraví musí být tedy v případě staveníště, kde bude přítomen více než jeden podnik, určen vždy, a to nezávisle na okolnosti, zda práce podléhají stavebnímu povolení nebo zda toto staveníště zahrnuje zvláštní rizika.

- 24 Pokud jde o okamžik, ke kterému musí být určen koordinátor bezpečnosti a ochrany zdraví, z článků 5 a 6 směrnice 92/57 vyplývá, že koordinátor musí být určen při vypracovávání projektu stavby nebo každopádně před prováděním prací.
- 25 Pokud jde o první část položených otázek přeformulovaných v bodě 18 tohoto rozsudku, je tedy třeba dospět k závěru, že čl. 3 odst. 1 směrnice 92/57 vyžaduje, aby koordinátor pro otázky bezpečnosti a ochrany zdraví, pokud jde o staveniště, kde bude přítomen více než jeden podnik, byl vždy určen při vypracovávání projektu stavby, nebo v každém případě před prováděním prací.
- 26 Pokud jde o plán bezpečnosti a ochrany zdraví, který je předmětem druhé části položených otázek, jak byly přeformulovány, musí být podmínky týkající se jeho sestavení, z důvodů totožných s důvody, které jsou uvedené v bodech 20 a 21 tohoto rozsudku, stanoveny výlučně s ohledem na čl. 3 odst. 2 směrnice 92/57.
- 27 Přítom na rozdíl od čl. 3 odst. 1 směrnice 92/57, který nepřipouští žádnou výjimku, odstavec 2 druhý pododstavec uvedeného článku opravňuje členské státy odchýlit se po projednání se sociálními partnery od povinnosti sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví stanovené v prvním pododstavci téhož odstavce 2, pokud se ovšem nejedná o práce zahrnující zvláštní rizika vyjmenované v příloze II uvedené směrnice nebo práce, u kterých je vyžadováno předběžné opatření uvedené v odstavci 3 téhož článku.
- 28 Z toho vyplývá, že povinnost sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví před zřízením staveniště, která vyplývá z čl. 3 odst. 2 směrnice 92/57, musí být chápána tak, že se vztahuje na všechna staveniště, kde práce zahrnují zvláštní rizika, tedy práce

vyjmenované v příloze II této směrnice, nebo u kterých je vyžadováno předběžné oznámení, přičemž počet podniků přítomných na staveništi není v tomto ohledu rozhodný.

- 29 Uvedený článek tedy brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje povinnost koordinátora provádění stavby sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví pouze na případ, kdy na staveništi soukromých prací nepodléhajících stavebnímu povolení působí více než jeden podnik, a která nepoužívá jako kritérium pro tuto povinnost zvláštní rizika uvedená v příloze II směrnice 92/57.
- 30 Aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta vyčerpávající odpověď, je třeba ještě připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora směrnice sama o sobě nemůže zakládat jednotlivci povinnosti, a že ustanovení směrnice není tudíž možné se jako takového vůči takovému jednotlivci dovolávat (viz rozsudky ze dne 12. prosince 1996, X, C-74/95 a C-129/95, Recueil, s. I-6609, body 23 až 25, jakož i ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565, body 73 a 74).
- 31 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět tak, že článek 3 směrnice 92/57 musí být vykládán následovně:
- odstavec 1 uvedeného článku brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje odchýlit se na staveništi, které zahrnuje soukromé práce nepodléhající stavebnímu povolení a na kterém bude přítomen více než jeden podnik, od povinnosti stavebníka nebo vedoucího stavby určit koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při vypracovávání projektu stavby nebo v každém případě před prováděním prací;

- odstavec 2 téhož článku brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje povinnost koordinátora provádění stavby sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví pouze na případ, kdy na staveništi soukromých prací nepodléhajících stavebnímu povolení působí více než jeden podnik, a která nepoužívá jako kritérium pro tuto povinnost zvláštní rizika uvedená v příloze II uvedené směrnice.

K nákladům řízení

- ³² Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 3 směrnice Rady 92/57/EHS ze dne 24. června 1992 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na dočasných nebo mobilních stavenišťích (osmá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS), musí být vykládán následovně:

- **odstavec 1 uvedeného článku brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje odchýlit se na staveništi, které zahrnuje soukromé práce nepodléhající stavebnímu povolení a na kterém bude přítomen více než jeden podnik, od**

povinnosti stavebníka nebo vedoucího stavby určit koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při vypracovávání projektu stavby nebo v každém případě před prováděním prací;

- odstavec 2 téhož článku brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje povinnost koordinátora pro provádění stavby sestavit plán bezpečnosti a ochrany zdraví pouze na případ, kdy na staveništi soukromých prací nepodléhajících stavebnímu povolení působí více než jeden podnik, a která nepoužívá jako kritérium pro tuto povinnost zvláštní rizika uvedená v příloze II uvedené směrnice.

Podpisy.