

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

PAOLA MENGOZZIEGO

przedstawiona w dniu 18 stycznia 2007 r.¹

I — Wstęp

1. W niniejszej sprawie Komisja Wspólnot Europejskich wniosła do Trybunału o stwierdzenie, że ograniczając obowiązek zapewnienia przez pracodawców bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy do obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników tylko w granicach racjonalnej wykonalności, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy Rady (EWG) nr 89/391 z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy².

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dz.U. L 183, str. 1.

II — Właściwe ramy prawne

A — Dyrektywa 89/391

2. Dyrektywa 89/391, zwana również „dyrektywą ramową”, przyjęta na podstawie art. 118 A traktatu WE (art. 117–120 traktatu WE) zostały zastąpione art. 136–143 WE), zgodnie z trzecim programem działań Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa, higieny i ochrony zdrowia w miejscu pracy z dnia 23 października 1987 r.³, ustanawia ogólne zasady w zakresie ochrony przed zagrożeniami zawodowymi i ochrony w zakresie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, w które wpisuje się projekt technicznej harmonizacji zasad bezpieczeństwa we Wspólnocie (zwana dalej „dyrektywą ramową”). Ogólny cel dyrektywy ramowej wynika, poza art. 1 ust. 2, który definiuje jej przedmiot, z art. 16, który po określeniu w ust. 1, że Rada, stanowiąc na wniosek Komisji na podstawie art. 118 A traktatu, przyjmuje szczegółowe dyrektywy (zwane

3 — Dz.U. 1988, C 28, str. 3.

dalej „dyrektywami córkami”⁴), stanowi w ust. 3, że „[p]rzepisy niniejszej dyrektywy mają pełne zastosowanie do wszystkich dziedzin objętych przez dyrektywy szczegółowe, bez uszczerbku dla bardziej rygorystycznych i/lub specyficznych przepisów zawartych w dyrektywach szczegółowych”.

3. W związku z tym trzeba najpierw przypomniać treść art. 118 A traktatu, a następnie przepisy dyrektywy ramowej, które mają zastosowanie w ramach niniejszej sprawy, oraz ogólnie przedstawić jej strukturę.

4. Artykuł 118 A, który został wprowadzony do traktatu WE przez art. 21 Jednolitego Aktu Europejskiego, nadał szczególnego i autonomicznego znaczenia bezpieczeństwu pracy w ramach polityki społecznej Wspólnoty. Stworzył on podstawę prawną dla przyjęcia w tym obszarze dyrektyw zwanych „dyrektywami drugiej generacji”, które w przeciwieństwie do dyrektyw poprzednich nie opierały się już na art. 100 (obecnie art. 94 WE) lub art. 100 A (obecnie, po zmianie, art. 95 WE) traktatu WE, gdyż źle dostosowały się do rozległych przepisów z tej dziedziny ze względu na związek teleologiczny, jaki nakładały na akty przyjęte na ich podstawie, a mianowicie wymóg, że takie

zasady są niezbędne dla ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku⁵.

5. Zgodnie z art. 118 A ust. 1 traktatu „[p]aństwa członkowskie przykładają szczególną wagę do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska pracy, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, oraz uznają za swój cel harmonizację warunków w tym zakresie, jednocześnie zachowując ulepszenia już wprowadzone”. Aby przyczynić się do realizacji tego celu, ust. 2 tego artykułu stanowił, że Rada, zgodnie z procedurą określoną w tym przepisie, przyjmuje, w drodze dyrektyw, minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich, unikając „nakładania administracyjnych, finansowych i prawnych ograniczeń, które utrudniałyby tworzenie i rozwijanie małych i średnich przedsiębiorstw”. Wreszcie ust. 3 tego artykułu stanowił, że „[p]rzepisy uchwalone na mocy niniejszego artykułu nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych zgodnych z niniejszym traktatem”.

6. Dyrektywa ramowa dzieli się na cztery rozdziały. Pierwszy, zatytułowany „Przepisy ogólne”, składa się z czterech artykułów.

4 — Do dnia dzisiejszego na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy ramowej przyjętych zostało dziewiętnaście dyrektyw szczegółowych.

5 — Odnośnie do wyboru właściwej podstawy prawnej dla uregulowania szczególnych aspektów danej dziedziny, zob. wyrok z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. I-5755.

Artykuły 1 i 2 wyznaczają odpowiednio cel i zakres stosowania dyrektywy, podczas gdy art. 3 definiuje pojęcia pracownika, pracodawcy, przedstawiciela pracownika i zapobieganie. W szczególności art. 3 lit. b) definiuje „pracodawcę” jako „każdą osobę prawną lub osobę fizyczną, znajdującą się w stosunku zatrudnienia z pracownikiem i ponoszącą odpowiedzialność za przedsiębiorstwo i/lub zakład”. Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie powinny podjąć niezbędne kroki celem zapewnienia przestrzegania przepisów prawnych, koniecznych do wprowadzenia w życie niniejszej dyrektywy w stosunku do pracodawców, pracowników i przedstawicieli pracowników”.

7. Rozdział II dyrektywy ramowej, zatytułowany „Obowiązki pracodawców”, składa się z ośmiu artykułów. Artykuł 5 zatytułowany „Przepisy ogólne”, w ust. 1, w następujący sposób opisuje spoczywający na pracodawcy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa: „pracodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy”.

8. Ustępy 2 i 3 art. 5 stanowią:

„2. Jeśli, zgodnie z art. 7 ust. 3, pracodawca nominuje kompetentne osoby [postanawia skorzystać z kompetentnych zasobów (osób lub usług) spoza przedsiębiorstwa lub zakładu], nie zwalnia go to

od odpowiedzialności w tym zakresie [tej dziedzinie].

3. Zobowiązania pracowników w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia w pracy nie powinny wpływać na zasady odpowiedzialności pracodawcy”.

9. Wreszcie art. 5 ust. 4 akapit pierwszy stanowi, że dyrektywa „nie ogranicza zdolności państw członkowskich do wykluczenia lub ograniczenia odpowiedzialności pracodawcy wszędzie tam, gdzie zaistnieją nadzwyczajne lub nieprzewidziane okoliczności, będące poza kontrolą pracodawcy, lub też w wypadku wyjątkowych okoliczności, których konsekwencji nie można było uniknąć, pomimo stosowania wszystkich środków ostrożności”. Artykuł 5 ust. 4 akapit drugi stanowi, że „[p]aństwa członkowskie nie muszą wykorzystać możliwości wymienionej w pierwszym akapicie”.

10. Treść spoczywającego na pracodawcy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa została określona w art. 6–12 dyrektywy ramowej.

11. W celu zbadania niniejszej sprawy należy w szczególności zwrócić uwagę na przepisy

art. 6, zatytułowanego „Ogólne obowiązki pracodawców”, który stanowi, co następuje:

„1. W zakresie swoich obowiązków pracodawca powinien przedsięwziąć środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, włącznie z zapobieganiem zagrożeniom związanym z wykonywaniem czynności służbowych, informowaniem i szkoleniem, jak również zapewnieniem niezbędnych ram organizacyjnych i środków.

Pracodawca powinien reagować na potrzeby i odpowiednio dostosowywać środki, biorąc pod uwagę zmieniające się okoliczności i środki zapobiegawcze, umożliwiające poprawę istniejącej sytuacji.

2. Pracodawca powinien wprowadzać w życie przedsięwzięcia określone w ust. 1 akapit pierwszy, na podstawie następujących zasad ogólnych dotyczących zapobiegania:

- a) zapobieganie zagrożeniom;
- b) ocena zagrożeń, które nie mogą być wykluczone;
- c) zwalczanie źródeł zagrożeń;
- d) adaptacja procesów stosownie do potrzeb indywidualnych, w szczególności z uwzględnieniem specyfiki systemu funkcjonowania miejsca pracy, wyboru narzędzi pracy i doboru metod pracy oraz metod produkcji, co ma na celu w szczególności uniknięcie monotonii podczas wykonywania operacji roboczych przy określonej szybkości wykonywania tych czynności, jak również zredukowanie ich niekorzystnego wpływu na stan zdrowia;
- e) dostosowanie do postępu technicznego;
- f) zastąpienie działań niebezpiecznych operacjami, które nie są niebezpieczne lub też są mniej niebezpieczne;
- g) odpowiedni rozwój spójnej polityki prewencyjnej, która uwzględniałaby zagadnienia techniczne, sposoby organizacji pracy, warunki pracy, odniesienia socjalne oraz wpływ współczynników odnoszących się do środowiska pracy;
- h) priorytet zbiorowych środków zapobiegawczych nad indywidualnymi środkami zapobiegawczymi;
- i) dostarczanie pracownikom odpowiednich instrukcji.

3. Bez uszczerbku dla innych zasad określonych w niniejszej dyrektywie pracodawca powinien również uwzględnić w planowanych przedsięwzięciach rodzaj działalności produkcyjnej przedsiębiorstwa i/lub firmy [zakładu]:

a) ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy celem wyboru narzędzi i środków pracy, substancji chemicznych lub stosowanych preparatów i wyposażenia miejsc pracy.

Stosownie do tej oceny i w takiej rozciągłości, jak to jest konieczne, środki prewencyjne oraz metody produkcji i sposoby pracy stosowane przez pracodawcę powinny:

- zapewnić zwiększenie poziomu ochrony pracowników dotyczącego bezpieczeństwa i higieny pracy,
- być zintegrowane w zakres czynności i przedsięwzięć prowadzonych przez przedsiębiorstwo i/lub firmę [zakład], zgodnie z ich hierarchią;

b) przy zlecaniu części zadań pracownikom w tym zakresie należy brać pod uwagę ich możliwości odnośnie do zdrowia i bezpieczeństwa;

c) zapewnić, aby planowanie i wprowadzanie w życie nowych technologii było przedmiotem konsultacji z pracownikami lub ich przedstawicielami, jeżeli może to wpływać w konsekwencji na bezpieczeństwo i higienę pracy pracowników i dotyczy wyboru narzędzi, procedur roboczych oraz określa specyfikę miejsca pracy;

d) podejmować odpowiednie czynności, celem zapewnienia, aby jedynie ci pracownicy, którzy zostali odpowiednio poinstruowani, mieli dostęp do miejsc, w których istnieje duży stopień zagrożenia.

4. Bez uszczerbku dla innych zasad określonych w niniejszej dyrektywie, przy realizowaniu różnych przedsięwzięć w odniesieniu do określonego miejsca pracy, pracodawca powinien współpracować w zakresie wprowadzania w życie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy i, ze względu na rodzaj aktywności zawodowych, powinien koordynować swoje przedsięwzięcia w zakresie zapobiegania zagrożeniom zawodowym oraz informować o nich odnośnych pracowników i ich przedstawicieli.

5. Przedsięwzięcia odnoszące się do bezpieczeństwa i higieny pracy nie powinny w żaden sposób obciążać pracowników kosztami finalnymi”.

12. Artykuł 7 i następane dyrektywy ramowej nakładają na pracodawcę obowiązki o bardziej szczegółowym charakterze, takie jak: organizacja służb ochrony i zapobiegania (art. 7), przedsięwzięcie odpowiednich środków w zakresie pierwszej pomocy, zwalczania pożarów, ewakuacji pracowników i poważnego i bezpośredniego zagrożenia (art. 8), zobowiązanie do posiadania oceny zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia w pracy i decydowanie w sprawie zastosowania odpowiednich środków ochronnych i, jeżeli jest to konieczne, odpowiednich urządzeń ochronnych (art. 9) oraz obowiązki w zakresie informowania, konsultacji i szkolenia pracowników (odpowiednio art. 10, 11 i 12).

13. Rozdział III dyrektywy ramowej składa się z jednego artykułu, który określa zobowiązania pracowników w zarządzaniu bezpieczeństwem (art. 13).

14. Wreszcie rozdział IV dyrektywy ramowej zawiera różnego rodzaju przepisy, wśród których znajduje się powołany wyżej art. 16⁶. Zgodnie z art. 18 ust. 1 „[p]aństwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 31 grudnia 1992 r.”.

6 — Zobacz pkt 2 powyżej.

B — *Uregulowania krajowe*

15. Zjednoczone Królestwo było pierwszym krajem uprzemysłowionym, który przyjął przepisy w obszarze bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników. Pierwszy Factory Act, który miał na celu uregulowanie pracy dzieci, datuje się na 1802 r.; poprzedził on liczne działania ustawodawcze w tej materii, ograniczone na początku do szczególnych kategorii pracowników i określonych sektorów gospodarki, które to działania w dalszej kolejności objęły stopniowo wszelkiego rodzaju działalność przemysłową wraz z wprowadzeniem Factory and Workshop Act z 1878 r.

16. W 1970 r., mając na celu zapewnienie spójności wśród dotąd fragmentarycznych i charakteryzujących się pragmatyzmem legislacyjnym przepisów prawnych w zakresie zapobiegania wypadkom w pracy, utworzono komisję pod przewodnictwem Lorda Robensa, która to komisja w 1972 r. przedstawiła raport zawierający różnego rodzaju zalecenia, będące podstawą ustawy w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa w pracy (Health and Safety at Work Act z 1974 r., zwanej dalej „HSW Act”).

17. HSW Act stanowi kamień węgielny całego brytyjskiego systemu bezpieczeństwa pracy. Jest to w istocie ustawa ramowa, zmieniana wielokrotnie na przestrzeni lat, która ustanawia minimalne wymogi mające

zastosowanie do wszystkich pracowników, niezależnie od dziedziny działalności. Na podstawie HSW Act przyjęte zostały różnego rodzaju akty wykonawcze, służące uzupełnieniu stworzonego przez tę ustawę systemu.

reasonably practicable, the health, safety and welfare at work of all his employees”).

18. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że transpozycja dyrektywy 83/391 spowodowała w prawie brytyjskim ograniczone zmiany prawne, a to dlatego, że istniejący system uznany został w ogólnych zarysach za zgodny z przepisami dyrektywy i ponieważ pozostający wtedy u władzy konserwatywny rząd, ze względów politycznych, chciał ograniczyć do minimum wpływ tej dyrektywy, a bardziej ogólnie wspólnotowych przepisów z obszaru polityki społecznej, na wewnętrzny system prawny.

20. Ustęp 2 tego samego artykułu wymienia, w sposób niewyczerpujący, obowiązki, które spoczywają na pracodawcy na podstawie ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, o którym mowa ogólnie w ww. ust. 1. Stanowi on:

„Bez uszczerbku dla ogólnego obowiązku pracodawcy, o którym mowa w poprzednim ustępie, zakres stosowania tego obowiązku obejmuje w szczególności:

19. Jeśli chodzi o przepisy, poprzez które ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa zostało dostosowane do przepisów art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, pozwany rząd odnosi się do art. 2 HSW Act, zatytułowanego „General duties of employers to their employees”, której ust. 1 stanowi, co następuje:

a) zapewnienie i utrzymanie instalacji i systemów pracy, które są, o ile jest to racjonalnie wykonalne, bezpieczne i niezagrażające zdrowiu;

„Pracodawca jest zobowiązany zapewnić ochronę zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobyt pracowników w miejscu pracy o tyle, o ile jest to racjonalnie wykonalne”. („It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is

b) środki mające zapewnić, o ile jest to racjonalnie wykonalne, bezpieczeństwo i brak zagrożenia dla zdrowia w związku z użyciem, administracją, magazynowaniem oraz transportem artykułów i substancji;

- c) zapewnienie informacji, instrukcji, szkoleń i nadzoru mającego na celu zapewnienie, o ile jest to racjonalnie wykonalne, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w pracy pracowników;
- 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;
- d) o ile jest to racjonalnie wykonalne w odniesieniu do każdego miejsca pracy będącego pod kontrolą pracodawcy, jego utrzymanie w warunkach bezpieczeństwa i braku zagrożeń dla zdrowia, zapewnienie i utrzymanie bezpiecznego i pozbawionego takich zagrożeń dostępu i wyjścia;
- 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;
- e) zapewnienie i utrzymanie środowiska pracy dla swoich pracowników, które będzie, o ile jest to racjonalnie wykonalne, bezpieczne, niestwarzające zagrożenia dla zdrowia i odpowiednie pod względem instalacji i urządzenia dla ich dobrego samopoczucia w pracy”.
- 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;

(„Without prejudice to the generality of an employer’s duty under the preceding subsection, the matters to which that duty extends include in particular:

- 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;
 - 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 arrangements for their welfare at work”).
21. Naruszenie obowiązków spoczywających na pracodawcy na podstawie art. 2 HSW Act jest zagrożone karą na podstawie art. 33 ust. 1 lit. a) i art. 47 ust. 1 lit. a) tej ustawy.

22. W przypadku wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, poszkodowani otrzymują odszkodowania na podstawie przepisów Industrial Injury Scheme, finansowane z podatków ogólnych i w związku z tym według systemu nieskładkowego.

23. Ponadto, chociaż na mocy art. 47 ust. 1 HSW Act, naruszenie obowiązków, jakie nakłada art. 2 tej ustawy, nie powoduje powstania odpowiedzialności cywilnej pracodawcy, odpowiedzialność tą jest przewidziana w różnego rodzaju przepisach dotyczących zarządzania ochroną zdrowia i bezpieczeństwem w pracy (Management of Health and Safety at Work Regulations z 1999), które dokonały transpozycji niektórych przepisów dyrektywy ramowej i dyrektyw córek⁷.

24. Wreszcie zobowiązanie pracodawcy do naprawienia szkód spowodowanych naruszeniem obowiązku zachowania ostrożności wobec pracowników stanowi zasadę „common law”.

25. Od 1972 r., na mocy ustawy o odpowiedzialności pracodawcy (obowiązkowe ubezpieczenie) (Employer's Liability, compulsory

insurance Act) z 1969 r., większa część pracodawców jest zobowiązania do obowiązkowego ubezpieczenia tytułem odpowiedzialności cywilnej na wypadek szkody powstałej w związku z wypadkiem przy pracy lub chorób zawodowych.

26. Podobny system do opisanego powyżej istnieje w Irlandii Północnej⁸.

III — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

27. W dniu 29 września 1997 r. Komisja przekazała Zjednoczonemu Królestwu wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym sformułowała pod adresem tego państwa pewną liczbę zarzutów dotyczących transpozycji dyrektywy ramowej do prawa brytyjskiego. Wśród nich znajdował się zarzut dotyczący błędnej transpozycji art. 5 w zakresie dotyczącym włączenia do przepisu krajowego klauzuli „so far as is reasonably practicable” (o tyle, o ile jest to racjonalnie wykonalne, zwanej dalej „klauzulą SFAIRP”), która, zdaniem Komisji, ogranicza zakres obowiązku spoczywającego na pracodawcy z naruszeniem ust. 1 tego artykułu.

7 — Z akt sprawy wynika, że przeszkody dla uznania odpowiedzialności cywilnej pracodawców za naruszenie szczególnych obowiązków wynikających z przepisów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników zostały ostatecznie usunięte, w wyniku interwencji Komisji, poprzez zmianę rozporządzeń w sprawie zarządzania ochroną zdrowia i bezpieczeństwem w pracy (Management of Health and Safety at Work Regulations), które weszły w życie w dniu 23 października 2003 r.

8 — Przepisy odpowiadające art. 2 ust. 1 i 2 HSW Act zawarte są w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa w pracy (Irlandia Północna) (Health and Safety at Work, Northern Ireland Act) z 1978 r.

28. W odpowiedziach na pismo wzywające do usunięcia uchybienia z dnia 30 grudnia 1997 r. i z dnia 23 października 2001 r. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało na ten zarzut, przesyłając kilka orzeczeń sądów krajowych, z których jego zdaniem wynika, że wyżej wymieniona klauzula jest zgodna z art. 5 dyrektywy ramowej.

29. Komisja, nie będąc przekonana argumentami wysuniętymi przez Zjednoczone Królestwo, wydała uzasadnioną opinię, przesłaną do tego państwa członkowskiego w dniu 25 lipca 2003 r., w której zarzuca, w stosunku do tego, co odnosi się do niniejszego postępowania, naruszenie art. 5 dyrektywy ramowej z powodów już przedstawionych w piśmie wzywającym do usunięcia uchybienia. Komisja wezwała Zjednoczone Królestwo do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy. Na wniosek Zjednoczonego Królestwa termin ten został przedłużony do czterech miesięcy.

30. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało na uzasadnioną opinię pismem z dnia 24 listopada 2003 r., kwestionując w nim zarzucane naruszenie art. 5 dyrektywy ramowej.

IV — Żądania stron

31. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 marca 2005 r. Komisja wniosła, na

podstawie art. 226 WE, skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

32. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że ograniczając obowiązek zapewnienia przez pracodawców bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w każdym aspekcie odnoszącym się do pracy do obowiązku uczynienia tego tylko „o ile jest to racjonalnie wykonalne”, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy 89/391; i

- obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

33. Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi;

- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

V — Analiza

A — *Argumenty stron*

34. Zdaniem Komisji, art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, która ustanawia podstawową zasadę, zgodnie z którą pracodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy, stanowi główny trzon systemu stworzonego przez tę dyrektywę. Opierając się na wykładni, jaką daje Komisja temu przepisowi, pracodawca jest odpowiedzialny za każde wydarzenie mogące zaszkodzić zdrowiu i bezpieczeństwu pracowników, które nastąpi w jego przedsiębiorstwie, z jednym możliwym wyjątkiem przypadków, które zostały wyraźnie określone w art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej. Przepis ten, który jest wyjątkiem od ogólnej zasady odpowiedzialności pracodawcy, należy interpretować w sposób ścisły.

35. Komisja twierdzi, że proponowana przez nią wykładnia art. 5 dyrektywy ramowej została potwierdzona pracami przygotowawczymi tego aktu, z których wynika jasny zamiar prawodawcy wspólnotowego podporządkowania pracodawcy systemowi obiektywnej odpowiedzialności, która może być wyłączona lub ograniczona tylko w przypadkach, w których występują okoliczności wyjątkowe, przewidziane w ust. 4 tego artykułu. Taką wykładnię potwierdza jeszcze

okoliczność, że podczas gdy pierwsze dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, przed wprowadzeniem do traktatu art. 118 A, uwzględniały klauzulę SFAIRP w definicji obowiązków spoczywających na pracodawcy, w dyrektywach „nowej generacji” przyjętych na podstawie tego artykułu, w tym w dyrektywie ramowej, ostatecznie zrezygnowano z tej klauzuli.

36. Zgadzając się ze Zjednoczonym Królestwem, że art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej nie wymaga od pracodawców zapewnienia całkowicie bezpiecznego środowiska pracy, Komisja podkreśla, że jej podejście różni się od podejścia Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do konsekwencji, jakie wynikają ze stwierdzenia, iż osiągnięcie takiego wyniku jest niemożliwe. Zdaniem Komisji, zdefiniowanie w warunkach bezwzględnych obowiązku zapewnienia przez pracodawcę bezpieczeństwa pracownika powoduje, że jeśli zawiodą środki zapobiegawcze, pracodawca w każdym przypadku pozostaje obiektywnie odpowiedzialny za konsekwencje wynikające z tego dla zdrowia pracowników.

37. Komisja uważa, że argumentacja przedstawiona pomocniczo przez Zjednoczone Królestwo, zdaniem którego klauzula SFAIRP jest zgodna z postanowieniami art. 5 ust. 1 w związku z ust. 4 dyrektywy ramowej, musi zostać odrzucona.

38. W tym przedmiocie Komisja podnosi, że art. 5 ust. 4, w przeciwieństwie do tego, co

wynika z argumentów Zjednoczonego Królestwa, nie wprowadza odstępstwa od zasady odpowiedzialności pracodawcy opartej na zasadzie racjonalności, lecz ogranicza się do przewidywania przypadków, w których pracodawca może, w drodze wyjątku, być zwolniony z odpowiedzialności, przy czym przypadki te można łatwo odnieść do przypadków związanych z faktem uzasadnionym siłą wyższą.

39. Jednakże, zdaniem Komisji, z orzecznictwa sądów brytyjskich wynika, że wyważenie interesów, którego muszą dokonać sądy z zastosowaniem klauzuli SFAIRP, musi odbywać się we wszystkich przypadkach, w których w grę wchodzi odpowiedzialność pracodawcy, nawet jeżeli zdarzenia, które mogą być szkodliwe dla zdrowia pracowników, spowodowane są wystąpieniem całkowicie nieprzewidywanych okoliczności. Ponieważ nie ma żadnej definicji spornej klauzuli, która ograniczałaby jej stosowanie wyłącznie do okoliczności, w których uszczerbek dla zdrowia pracowników spowodowany jest przez nieprzewidziane okoliczności lub wyjątkowe zdarzenia, ani z jakiegokolwiek orzecznictwa nie wynika, że pracodawca może powoływać się na tę klauzulę jako na środek obrony wyłącznie w przypadku zaistnienia takich okoliczności lub takich zdarzeń, Komisja uznaje, że jego stosowanie w brytyjskim porządku prawnym nie pozwala na uzyskanie rezultatu, jakiego wymagają przepisy art. 5 ust. 1 w związku z ust. 4 dyrektywy ramowej.

40. Ponadto Komisja podkreśla, że ocena, jaka powinna być dokonana w oparciu

o klauzulę SFAIRP, oznacza uwzględnienie kosztów środków zapobiegawczych, co stałoby w oczywistej sprzeczności z motywem trzynastym dyrektywy ramowej, zgodnie z którym „ulepszenia w zakresie bezpieczeństwa, higieny i ochrony zdrowia w miejscu pracy są celem, który nie powinien ograniczać się do rozważań ściśle ekonomicznych”.

41. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa jeśli, z jednej strony, art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej identyfikuje pracodawcę jako podmiot, na którym w pierwszej kolejności spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy i, w związku z art. 6 i 12 tej dyrektywy, oraz zgodnie z ogólną zasadą proporcjonalności artykuł ten, z drugiej strony, definiuje zakres tego obowiązku, to nie mówi niczego na temat charakteru odpowiedzialności pracodawcy w przypadku nieprzestrzegania tego obowiązku. Kwestia ta została pozostawiona państwom członkowskim na podstawie ich zobowiązania do podjęcia wszelkich niezbędnych działań celem zapewnienia stosowania i skuteczności prawa wspólnotowego, którego szczególnym wyrazem jest art. 4 dyrektywy ramowej.

42. Jeśli chodzi o zakres obowiązku nałożonego na pracodawcę przez art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, Zjednoczone Królestwo uznaje, że obowiązek ten, chociaż wyrażony w sposób bezwzględny, nie nakłada na pracodawcę obowiązku rezultatu, pole-

gającego na zapewnieniu środowiska pracy pozbawionego wszelkiego zagrożenia.

43. Zdaniem tego państwa członkowskiego taka wykładnia jest spójna zarówno z przepisami dyrektywy ramowej, które mają na celu skonkretyzowanie obowiązku określonego w omawianym artykule, a w szczególności z art. 6 ust. 2, który nakłada na pracodawcę obowiązek „zapobiegania lub ograniczania zagrożeń” i „zastąpienia działań niebezpiecznych operacjami, które nie są niebezpieczne lub też są mniej niebezpieczne”⁹, oraz z innymi przepisami „dyrektyw córek”, które określając środki zapobiegawcze, jakie powinny zostać przyjęte w pewnych szczególnych sektorach produkcji, odsyłają do względów związanych z „wykonalnością” lub „adekwatnością” tych środków. Taka wykładnia jest ponadto zgodna z ogólną zasadą proporcjonalności i z art. 118 A traktatu, który stanowi podstawę prawną dla dyrektywy ramowej, zgodnie z którym dyrektywy przyjmowane na jego podstawie mają wyłącznie na celu wprowadzenie „minimalnych wymagań stopniowo wprowadzanych w życie”.

44. Co do odpowiedzialności pracodawcy, Zjednoczone Królestwo podnosi, że nic w brzmieniu dyrektywy ramowej, a w szczególności w jej 5 ust. 1 nie wskazuje, że pracodawca powinien podlegać systemowi obiektywnej odpowiedzialności. Po pierwsze przepis ten przewiduje wyłącznie obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa

i ochrony zdrowia pracowników, a nie również obowiązek naprawienia szkód wynikających z wypadków w pracy. Po drugie, dyrektywa ramowa pozostawiła państwom członkowskim swobodę decyzji odnośnie do formy odpowiedzialności, cywilnej lub karnej, ciężącej na pracodawcy. Po trzecie, kwestia kto — pracodawca, grupa pracodawców jako całość czy związek — powinien ponosić koszty będące następstwem wypadków w pracy jest również pozostawiona państwom członkowskim.

45. Jeśli chodzi o dostosowanie brytyjskiego porządku prawnego do dyrektywy ramowej i odnośnie do zarzutów sformułowanych przez Komisję, Zjednoczone Królestwo podnosi przede wszystkim, że omawiany porządek prawny charakteryzuje się wyborem ustawodawcy co do stosowania sankcji karnych za nieprzestrzeganie przepisów mających na celu ochronę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników i, z tego względu, również ogólnego obowiązku bezpieczeństwa ustanowionego w art. 2 ust. 1 HSW Act.

46. Według tego państwa członkowskiego taka możliwość wyboru pozwala na zapewnienie skuteczności systemu, ponieważ skutek odstrasżający sankcji karnej jest silniejszy od odpowiedzialności cywilnej za szkodę, od czego pracodawcy mogą się ubezpieczyć. Ponadto odwołanie się do systemu sankcji karnych lepiej współgra z systemem ochrony, takim jak system brytyjski, oparty na zapobieganiu. Skuteczność systemu brytyjskiego potwierdzają również statystyki, z których wynika, że Zjednoczone Królestwo jest od dawna jednym z państw

9 — Podkreślenie własne.

członkowskich o najniższej liczbie wypadków w pracy.

47. Zjednoczone Królestwo podkreśla, że art. 2 HSW Act nakłada „automatyczną” odpowiedzialność karną, od której pracodawca może się uchylić wyłącznie wtedy, gdy wykaże, że podjął wszystkie racjonalnie wykonalne działania, by zapobiec powstaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Pracodawca może uchylić się od spoczywającego na nim obowiązku udowodnienia, tylko jeśli jest w stanie wykazać, że istnieje oczywista dysproporcja („gross disproportion”) między zagrożeniem dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, a ofiarą w postaci kosztów, czasu czy trudności („sacrifice, whether in money, time or trouble”) wiążących się z podjęciem działań niezbędnych do uniknięcia tego zagrożenia, i że zagrożenie to nie miało wielkiego znaczenia w porównaniu z tą ofiarą. Zjednoczone Królestwo uściśla, że test przeprowadzony z zastosowaniem klauzuli SFAIRP oznacza czysto obiektywną ocenę, w której wyłącza się wszelkie względy dotyczące zdolności finansowych pracodawcy.

48. Pozwane państwo członkowskie twierdzi ponadto, że wybór transpozycji art. 5 ust. 1, poprzez wprowadzenie obowiązków, których niewykonanie podlega sankcjom karnym, nie oznacza, że w przypadku wypadków w pracy poszkodowani nie mogą uzyskać odszkodowania.

49. W prawie brytyjskim takie odszkodowanie jest przewidziane na podstawie systemu ubezpieczeń społecznych.

50. Zjednoczone Królestwo twierdzi ponadto, że pracodawca jest odpowiedzialny za szkody wynikające z naruszenia obowiązku staranności wobec pracowników przewidzianego w „common law”. Zgodnie z tym obowiązkiem pracodawca jest zobowiązany do zapewnienia zdrowego i bezpiecznego środowiska pracy, przewidywania zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników i przyjęcia odpowiednich środków zapobiegawczych.

51. Na podstawie przedstawionych powyżej argumentów pozwane państwo członkowskie uważa, że dokonało prawidłowej transpozycji art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej.

52. Pomocniczo, Zjednoczone Królestwo podnosi, że klauzula SFAIRP, tak jak jest stosowana przez sądy brytyjskie, ma zakres stosowania zgodny z zakresem stosowania art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej.

B — Ocena

1. Uwagi wstępne

53. Choć oddzielenie analizy treści i zakresu obowiązków ciążących na pracodawcach na podstawie przepisów z zakresu bezpieczeństwa pracy od analizy form odpowiedzialności — administracyjnej, cywilnej lub karnej — która wynika z ich nieprzestrzegania, może wydawać się trudne lub sztuczne, wydaje mi się jednak, że można wyodrębnić dwa różne poziomy, na których może działać klauzula SFAIRP, której zgodność z art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej została zakwestionowana przez Komisję w ramach niniejszego sporu.

54. Po pierwsze, klauzula ta może działać jako granica ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, który spoczywa na pracodawcy na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej. W tym znaczeniu może on odgrywać rolę przy określaniu zakresu i granic działalności mającej na celu zapobieganie zagrożeniom.

55. Po drugie, sporna klauzula może działać pośrednio jako granica możliwości obciążenia pracodawcy odpowiedzialnością wynikającą z nieprzestrzegania tego obowiązku.

56. Kwestia zgodności analizowanej klauzuli z przepisami dyrektywy ramowej mieści się w sferze logicznej na dwóch poziomach wykonawczych, które zostały opisane powyżej.

57. Należy zatem wstępnie zastanowić się, jakie aspekty klauzuli, które Komisja zamierza podnieść w skardze będącej przedmiotem niniejszego postępowania, są niezgodne z prawem.

58. Zarysy tezy przedstawionej przez skarżącą wynikają wystarczająco jasno z treści pisemnych uwag przedstawionych przez Komisję. Zdaniem Komisji art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, poza tym, że w sposób bezwzględny definiuje obowiązek zapewnienia przez pracodawcę bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w każdym aspekcie odnoszącym się do pracy, ustanawia, jako konsekwencję tego obowiązku, odpowiedzialność pracodawcy za wszystkie zdarzenia szkodliwe dla zdrowia pracowników, jakie mają miejsce w przedsiębiorstwie. Z przepisów art. 5 ust. 1 w związku z ust. 4 dyrektywy ramowej Komisja wyniosła charakter tej odpowiedzialności, uznając ją za obiektywną. Zdaniem tej instytucji pracodawca pozostaje odpowiedzialny za konsekwencje jakichkolwiek szkodliwych dla zdrowia pracowników zdarzeń, jakie mają miejsce w jego przedsiębiorstwie, niezależnie od środków zapobiegawczych, jakie właściwie podjął lub mógł podjąć, z jedynym wyjątkiem sytuacji wyraźnie przewidzianych w art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej. Ponieważ z przepisów HSW Act, a w szczególności z art. 2 ust. 1 w związku z art. 33 i 47, wynika, że pracodawca nie jest odpowiedzialny za pojawiające się zagrożenia lub konsekwencje

zdarzeń, jakie mają miejsce w jego przedsiębiorstwie, w przypadkach gdy może wykazać, że podjął wszelkie racjonalnie wykonalne działania, celem zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia swoich pracowników, Komisja uznaje, że przepisy Zjednoczonego Królestwa nie są zgodne z art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej.

59. Niezależnie od tego, w jaki sposób są sformułowane żądania skargi, z treści pisma procesowego złożonego przez Komisję oraz z całej dyskusji, która miała miejsce w trakcie procedury pisemnej i z rozprawy wynika, że instytucja ta nie kwestionuje zgodności z prawem spornej klauzuli pod kątem możliwości wpływania przez nią na zakres obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, który spoczywa na pracodawcy, ale raczej pod kątem możliwości odgrywania roli granicy odpowiedzialności pracodawcy w związku ze zdarzeniami szkodliwymi dla zdrowia pracowników, które mają miejsce w jego przedsiębiorstwie.

60. Jasne jest, że oba aspekty ewentualnej niezgodności z prawem są nierozdzielne, jeśli uznamy, że art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej — sam lub w związku z ust. 1 — określa zakres odpowiedzialności pracodawcy wynikającej z nieprzestrzegania jego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, chociaż pozostają one różne, jeśli uznamy, że przepis ten ma określać zarysy szerszej odpowiedzialności pracodawcy.

61. Należy zatem zbadać, czy — jak proponuje Zjednoczone Królestwo — istnieje zbieżność między zakresem obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, który spoczywa na pracodawcy, a zakresem odpowiedzialności pracodawcy wynikającej z odpowiednich przepisów dyrektywy ramowej, lub czy — jak utrzymuje Komisja — odpowiedzialność ta obejmuje konsekwencje jakichkolwiek szkodliwych dla zdrowia pracowników zdarzeń — z jedynym wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 5 ust. 4 — niezależnie od możliwości zaliczenia wspomnianych zdarzeń i ich konsekwencji na poczet jakiegokolwiek zaniedbania ze strony pracodawcy we wprowadzaniu środków zapobiegawczych.

2. W przedmiocie wykładni art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej

62. Komisja i Zjednoczone Królestwo dokonują dwóch różnych interpretacji art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej. Teza Komisji opiera się na rozumieniu tego przepisu głównie pod kątem odpowiedzialności pracodawcy za szkody wyrządzone dla zdrowia pracowników, podczas gdy Zjednoczone Królestwo interpretuje ten przepis przede wszystkim pod kątem obowiązków, jakie spoczywają na pracodawcy we wprowadzaniu koniecznych środków zapobiegawczych.

63. Wykładnia utrzymywana przez Zjednoczone Królestwo opiera się na literalnym rozumieniu art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej. W przeciwieństwie do tego Komisja stosuje przede wszystkim systematyczną wykładnię tego przepisu, podkreślając w szczególności związki między treścią ust. 1 i 4 artykułu 5.

64. Nie ma wątpliwości co do tego, że w pierwszym etapie wykładni art. 5 ust. 1, opartej na jego treści, nie było możliwości przypisania temu przepisowi innej funkcji niż funkcja identyfikacji podmiotu i nałożenia na niego obowiązku polegającego na zagwarantowaniu ochrony interesu prawnego, który sam również jest określony.

65. W tym aspekcie przepis ten wyraża podstawową zasadę przepisów prawnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa pracy, czyli identyfikację pracodawcy w jego podwójnej roli: podmiotu będącego stroną w stosunku pracy i organizatora czynników produkcji [zob. art. 3 lit. b) dyrektywy ramowej] jako głównego dłużnika zobowiązania do zapewnienia bezpieczeństwa.

66. Jednakże, jeśli przejdziemy od wykładni opartej na samym brzmieniu analizowanego

przepisu do rozumienia go w jego kontekście, trudne wydaje się nieodczytywanie treści zawartej w art. 5 ust. 1 jako mającej nie tylko potwierdzać ogólny obowiązek pracodawcy zapewnienia bezpieczeństwa, ale również wyznaczającej granice systemu minimalnej odpowiedzialności, której musi on podlegać jako dłużnik zobowiązania do zapewnienia bezpieczeństwa, jeśli wystąpiłyby zdarzenia szkodliwe dla zdrowia pracowników.

67. Przepisy art. 5 ust. 2 i 3 nie wydają się aż tak decydujące, jak brzmienie ust. 4 akapit pierwszy tego artykułu.

68. W istocie, chociaż przepisy zawarte w ust. 2 i 3 art. 5 w wyraźny sposób odnoszą się do pojęcia odpowiedzialności, mogą być one interpretowane jako normy mające na celu uszczegółowienie charakteru i zakresu obowiązku określonego w ust. 1, potwierdzając, że jest to obowiązek, który nie może zostać przeniesiony na inne podmioty niż pracodawca, na których, w następstwie przekazania przez pracodawcę (art. 5 ust. 2) lub na mocy szczególnego przepisu (art. 5 ust. 3), ciążyą szczególne obowiązki związane z organizacją działalności w zakresie ochrony i zapobiegania, lub bardziej ogólnie, w zakresie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia w czasie pracy. Tego rodzaju przepisy ograniczają się zresztą do przypomnienia odpowiedzialności (lub raczej obowiązków) pracodawcy, odnosząc się wyłącznie do zapo-

biegania zdarzeniom, które mogą naruszyć chroniony prawem interes.

72. Należy jednak dokładniej zbadać uzasadnienie takiej wykładni, mocno popieranej przez Komisję.

69. Z drugiej strony, art. 5 ust. 4 akapit pierwszy w wyraźny sposób odnosi się do systemu odpowiedzialności pracodawcy za konsekwencje zdarzeń szkodliwych dla zdrowia pracowników.

73. W związku z tym uważam za wskazane sprecyzowanie na początku, iż lektura przepisów dyrektywy ramowej w znaczeniu wyboru odpowiedzialności obiektywnej pracodawcy, jako części wspólnotowego systemu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, może być, moim zdaniem, uzasadniona jedynie na podstawie takiej wykładni art. 5 ust. 4.

70. Wykładnia a contrario treści art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej musi potwierdzać zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mają prawa do wykluczenia lub ograniczenia odpowiedzialności pracodawcy za szkody wynikające z okoliczności i zdarzeń niewymienionych wśród przypadków opisanych w tym przepisie.

74. Z drugiej strony, nie wydaje mi się, aby można było uznać tezę Komisji, zgodnie z którą taka wykładnia jest możliwa na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej.

71. Artykuł 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej wydaje się w istocie raczej wskazywać na to, iż zamiarem prawodawcy było przedstawienie propozycji założeń dla wspólnego modelu odpowiedzialności za szkody dla zdrowia pracowników, modelu, który na pierwszy rzut oka wydaje się pomijać kryterium winy i skłania się raczej w kierunku samej odpowiedzialności wyrażonej w sposób obiektywny.

75. W istocie, jak wskazałem powyżej, przepis ten ogranicza się do ustanowienia spoczywającego na pracodawcy obowiązku zapewnienia — który jest w istocie głównie obowiązkiem zapobiegawczym — podczas gdy artykuł ten nic nie mówi o odpowiedzialności, jaka spoczywa na osobie zobowiązanej w przypadku wystąpienia zdarzenia

mogącego wpłynąć na dobra chronione przez nałożenie omawianego obowiązku.

winą lub zaniedbaniem we wprowadzaniu w życie środków zapobiegawczych — za zdarzenia zagrażające dobrom prawnym, które ma na celu ochrona za pomocą nałożenia wspomnianego obowiązku.

76. Z pewnością prawdą jest, że przepis ten zawiera również dorozumianą normę dotyczącą odpowiedzialności, zważywszy, że ustanowienie obowiązku bez określenia jakiegokolwiek formy odpowiedzialności w przypadku niewypełnienia go nieuchronnie ograniczyłoby przepisy ustanawiające ten obowiązek do zwykłych deklaracji programowych, podczas gdy z drugiej strony nakazowy charakter obowiązków przewidzianych w dyrektywie jasno wynika z art. 4 ust. 1, który zobowiązuje państwa członkowskie do „[podjęcia] niezbędn[ych] krok[ów] celem zapewnienia przepisów prawnych, koniecznych do wprowadzenia w życie niniejszej dyrektywy w stosunku do pracodawców [...]”.

78. Pozostaje zatem do ustalenia, czy twierdzenie Komisji, zgodnie z którym przepisy dyrektywy ramowej zobowiązują państwa członkowskie do poddania pracodawcy systemowi obiektywnej odpowiedzialności w przypadku zdarzeń szkodliwych dla zdrowia pracowników, może opierać się tylko na art. 5 ust. 4 akapit pierwszy wspomnianej dyrektywy.

77. Jednakże, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, trudna wydaje mi się możliwość stwierdzenia, że art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej — nawet pomijając treść tego przepisu w celu zinterpretowania go w świetle kontekstu, w jaki się wpisuje — w wyraźny sposób wprowadzając prawny obowiązek osoby, ma ponadto na celu dorozumiane obciążenie tej samej osoby większą odpowiedzialnością niż odpowiedzialność związana z możliwym niewypełnieniem wspomnianego obowiązku. Innymi słowy, nie uważam, że z samej treści tego przepisu można by wyprowadzić wniosek, iż nakłada on na pracodawcę zarówno obowiązek — przede wszystkim zapobiegawczy — a jednocześnie system odpowiedzialności obiektywnej — i z tego względu niezależny od tego, czy pracodawcę można obciążyć jakkolwiek

79. Na podstawie tego przepisu dyrektywa ramowa „nie ogranicza zdolności państw członkowskich do wykluczenia lub ograniczenia odpowiedzialności pracodawcy wszędzie tam, gdzie zaistnieją” pewne zdarzenia lub okoliczności.

80. Moim zdaniem różnego rodzaju czynniki wynikające zarówno z literalnego, jak i z historycznego rozumienia analizowanego przepisu, przemawiają przeciw jego wykładni w znaczeniu proponowanym przez Komisję.

81. Po pierwsze, brzmienie tego przepisu wydaje mi się trudne do pogodzenia ze znaczeniem i funkcją, jakie powinny wiązać się z zawartą w nim zasadą, jeśli chciałoby się dokonać jego wykładni w znaczeniu żądanym przez instytucję skarżącą.

82. W tym aspekcie sformułowanie „niniejsza dyrektywa nie ogranicza zdolności państw członkowskich” wydaje się mieć raczej na celu wprowadzenie wyjaśnienia odnośnie do zakresu przepisów dyrektywy — i odpowiednio odnośnie do swobody działania, jaką dysponują państwa członkowskie przy transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego — a nie ustanowienia, w oparciu o wykładnię a contrario analizowanego przepisu, obowiązku państw członkowskich, w sposób wyraźny czy dorozumiany nieprzewidzianego w innych przepisach tej dyrektywy, wprowadzenia do odpowiednich systemów prawnych systemu obiektywnej odpowiedzialności pracodawcy.

83. Po drugie, możliwość interpretacji przepisu art. 5 ust. 4 akapit pierwszy w sposób żądany przez Komisję pozostawia również wątpliwości odnośnie do techniki prawodawczej, jaką zastosował prawodawca wspólnotowy.

84. W istocie, wydaje się mało prawdopodobne, że wybór na rzecz zasady obiektywnej odpowiedzialności pracodawcy w ramach wspólnotowego systemu ochrony

zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, jak również wynikająca z tego wyboru harmonizacja krajowych systemów odpowiedzialności muszą wynikać a contrario z przepisu, który w dorozumiany sposób ogranicza się do uznania prawa państw członkowskich do ograniczenia lub wykluczenia odpowiedzialności pracodawcy w pewnych przypadkach. Taki sposób postępowania wspólnotowego prawodawcy wydaje się tym mniej prawdopodobny, jeśli uświadomimy sobie, że pewne państwa członkowskie, takie jak Zjednoczone Królestwo, wcale nie znają form odpowiedzialności bez winy.

85. Po trzecie, zakres art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej w wyraźny sposób ograniczają argumenty interpretacyjne wynikające z genezy tego przepisu.

86. W tym kontekście z akt sprawy wynika, że ust. 4 art. 5 został wprowadzony do tekstu dyrektywy ramowej w odpowiedzi na wnioski sformułowane przez delegację brytyjską i irlandzką podczas dyskusji, która miała miejsce w Radzie dotyczącej projektu dyrektywy ramowej.

87. W szczególności z dokumentacji przedstawionej przez Zjednoczone Królestwo, dotyczącej posiedzenia grupy roboczej ds. społecznych w dniach 21 i 22 czerwca 1998 r., wynika, że na posiedzeniu tym delegacje brytyjska i irlandzka podniosły kwestię problemów, jakie będzie stwarzać

transpozycja dyrektywy odpowiednio w ich państwach, jeśli jej przepisy wprowadzające obowiązki spoczywające na pracodawcy zachowają brzmienie zaproponowane przez Komisję.

88. Zasadniczo wymienione państwa członkowskie podnosiły, że w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników sądy brytyjskie i irlandzkie, w przeciwieństwie do sądów systemów civil law, nie mają żadnego zakresu uznania w interpretacji prawa pisanego. W związku z tym sformułowanie w sposób bezwzględny znacznej części obowiązków ciążyących na pracodawcy uwzględnionych w projekcie dyrektywy bezpodstawnie usztywniłoby stosowanie w krajach common law przepisów dyrektywy ramowej. Zaproponowały one zatem wprowadzenie do stosownych przepisów projektu dyrektywy klauzuli elastyczności, takiej jak klauzula SFAIRP, która znajdowała się już w dyrektywach zwanych „dyrektywami pierwszej generacji”.

89. Wśród możliwych rozwiązań uwzględnionych w celu spełnienia wymagań wyrażonych przez delegacje brytyjską i irlandzką¹⁰, Rada zadecydowała o wprowadzeniu ogólnej klauzuli, która przybrała formę art. 5 ust. 4.

10 — Rozwiązania te polegały na wspólnej deklaracji Rady i Komisji, włączeniu ogólnej klauzuli do tekstu dyrektywy lub wprowadzeniu specjalnej klauzuli do poszczególnych jej przepisów. Z drugiej strony, możliwość przyjęcia zróżnicowanego sformułowania stosownych przepisów dyrektywy ramowej w różnych wersjach językowych — rozwiązanie zastosowane w niektórych konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy — zostało na wstępie odrzucone.

90. W skardze Komisja przypomina, że we wspólnej deklaracji Rady i Komisji, zapisanej w protokole z posiedzenia Rady w dniu 12 czerwca 1989 r., wskazano, że celem art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej było „uczestniczenie w rozwiązywaniu problemów prawnych w krajach podlegających angielskiemu systemowi prawnemu” i że nie uzasadnia to, przy transpozycji dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego, „odstępstw [...] od wspólnotowego poziomu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia w pracy”.

91. Artykuł 5 ust. 4 został zatem włączony do dyrektywy ramowej w wyniku dyskusji, jaka miała miejsce w Radzie na temat sposobu rozwiązywania problemów, jakie stwarza sformułowanie w sposób bezwzględny *spoczywającego na pracodawcy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa* w systemach common law, z uwzględnieniem obowiązku literalnej wykładni prawa pisanego, który w tych systemach prawnych spoczywa na sądach.

92. Wynika z tego, że również w świetle argumentów opartych na procesie legislacyjnym dyrektywy ramowej trudno przypisać przepisowi zawartemu w art. 5 ust. 4 akapit pierwszy znaczenie, jakie chciałaby nadać mu Komisja.

93. Wreszcie, incydentalnie, należy zauważyć, że twierdzenie instytucji skarżącej wydaje się napotykać ograniczenia również w podstawie prawnej dyrektywy ramowej, ponieważ w istocie nie ma jasności co do tego, czy na podstawie art. 118 A traktatu — który ogranicza się do wprowadzenia w drodze dyrektyw „minimalnych wymagań stopniowo wprowadzanych w życie” — prawodawca wspólnotowy został upoważniony do dokonania harmonizacji obowiązujących w państwach członkowskich systemów odpowiedzialności.

94. Jeśli z jednej strony wszystkie elementy rozpatrywane w pkt 80–92 powyżej prowadzą do odrzucenia wykładni wspieranej przez Komisję, to z drugiej strony pozwalają one na przedstawienie i wysunięcie innej wykładni art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej.

95. Geneza analizowanego przepisu pozwala w szczególności zrozumieć, w jaki sposób przepis ten wpisuje się w kontekst art. 5 oraz jaki jest jego związek zwłaszcza z ust. 1 tego artykułu.

96. Z tego, co zostało przedstawione powyżej na temat procesu legislacyjnego dyrektywy ramowej, wynika, moim zdaniem, że art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej został włączony do tej dyrektywy w celu wyjaśnienia *zakresu obowiązku zapewnienia przez pracodawcę bezpieczeństwa*, określonego

w art. 5 ust. 1¹¹, a zatem *rozszerzenia odpowiedzialności* wynikającej z możliwości jego nieprzestrzegania. To wyjaśnienie następuje w szczególności poprzez identyfikację i wyraźne zdefiniowanie przypadków, w których określone zdarzenie, przynoszące uszczerbek dla zdrowia pracowników i jego konsekwencje nie odnoszą się do przekroczenia obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i w związku z tym nie mogą zostać przypisane jako zawinione przez pracodawcę.

97. W tym znaczeniu art. 5 ust. 4 akapit pierwszy stanowiłby rodzaj klauzuli interpretacyjnej art. 5 ust. 1.

98. Zakładając wymóg wykładni omawianego przepisu zgodnie z funkcją przypisaną mu przez prawodawcę wspólnotowego, która wynika z prac przygotowawczych nad dyrektywą ramową, przedstawioną powyżej wykładnię potwierdzającą elementy wynikające z brzmienia tego przepisu, które zostały już wymienione w pkt 82 powyżej.

11 — W tym znaczeniu wydaje się, że również Komisja zinterpretowała to w ten sposób w czasie wprowadzania do tekstu dyrektywy. W deklaracji wpisanej do protokołu z posiedzenia Rady w dniu 12 czerwca 1989 r. i powtórzonej w pkt 25 skargi Komisja zauważyła, że: „odniesienie [które znajduje się w art. 5 ust. 4 dyrektywy ramowej] do wyjątkowych okoliczności, których konsekwencji nie można było uniknąć, pomimo stosowania wszystkich środków ostrożności, nie może być w żadnym wypadku interpretowane jako pozostawiające pracodawcy swobodę oceny, czy normy powinny być stosowane, czy też nie, z uwzględnieniem czasu, trudności i wydatków związanych z ich interpretacją”.

99. Na tym etapie konieczne jest zbadanie, czy tezę tę potwierdza wykładnia systematyczna art. 5 ust. 1.

100. Jak już zostało powiedziane, przepis ten ustanawia spoczywający na pracodawcy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników. Należy w tym miejscu zdefiniować *in concreto* treść i zakres tego obowiązku, sformułowanego, jak zauważyłem, w sposób bezwzględny.

101. W tym kontekście zgadzam się ze stronami co do zarzutu, że definicja ta musi zostać dokonana w świetle wszystkich przepisów dyrektywy ramowej, a w szczególności art. 6, który definiuje ogólne obowiązki pracodawcy, chociaż wydaje mi się, że wiele wskazówek w tej kwestii mogło zostać wynioskowanych z rozumienia treści art. 5 ust. 1.

102. Po pierwsze, jasne wydaje mi się, że przepis ten nakłada na dłużnika zobowiązania obowiązek pozytywnego zachowania, polegającego na przedsięwzięciu środków zmierzających do realizacji celu ochrony.

103. Po drugie, ponieważ rzeczony obowiązek polega na „zapewnieniu” ochrony tego interesu, takie środki muszą być odpowiednie i wystarczające dla tego celu. Innymi słowy, mając na uwadze treść art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, obowiązek, jakim przepis ten obciąża pracodawcę, wymaga, moim zdaniem, podjęcia wszelkich działań, jakie okażą się niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w każdym aspekcie odnoszącym się do pracy.

104. Wniosek ten potwierdza zresztą art. 6 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy ramowej, zgodnie z którym „w zakresie swoich obowiązków pracodawca powinien przedsięwziąć środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników [...]”.

105. Po trzecie, cel ochrony, jaki stawia art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, zobowiązuje pracodawcę do interpretowania spoczywającego na nim obowiązku przede wszystkim jako obowiązku zapobiegania. Zatem obowiązek ten polega, z jednej strony, na przewidywaniu i ocenie zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników wynikających z działalności przedsiębiorstwa, a z drugiej strony na określaniu i wprowadzaniu niezbędnych środków zapobiegawczych.

106. Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy ramowej określa treść obowiązków zapobiegawczych, które spoczywają na pracodawcy, zgodnie z tym, co zostało opisane powyżej. Na mocy tego przepisu pracodawca „powinien być w stanie dokonać oceny stopnia zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, również odnośnie do grup pracowników narażonych na szczególnie niebezpieczeństwa” [art. 9 ust. 1 lit. a)] i „decydować w sprawie zastosowania odpowiednich środków ochronnych i, jeżeli jest to konieczne, odpowiednich urządzeń ochronnych” [art. 9 ust. 1 lit. b)].

107. Podobnie, wymieniając ogólne zasady zapobiegania, które stanowią istotę spoczywającego na pracodawcy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, art. 6 ust. 2 dyrektywy ramowej stanowi, że środki zapobiegawcze wprowadzane w życie przez pracodawcę muszą w szczególności dotyczyć „zapobiegania zagrożeniom” [lit. a)], „oceny zagrożeń, które nie mogą być wykluczone” [lit. b)], „zwalczania źródeł zagrożeń” [lit. c)], „rozwoju polityki prewencyjnej [...]” [lit. g)].

108. Po czwarte, ponieważ postęp techniczny i rozwój systemów produkcji mogą prowadzić zarówno do powstania nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, jak i do zróżnicowania i udoskonalenia środków ochrony, spoczywający na pracodawcy obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa należy interpretować jako dynamiczną odpowiedzialność, wymagającą stałego dostosowania do okoliczności,

które mogą mieć wpływ na liczbę i rozmiar zagrożeń dla pracowników, jak również na skuteczność środków niezbędnych do zapobiegania lub ograniczania takich zagrożeń.

109. W tym znaczeniu art. 6 ust. 2 dyrektywy ramowej stanowi, że dostosowując środki zapobiegawcze, pracodawca musi uwzględniać „dostosowanie do postępu technicznego” [lit. e)].

110. Wreszcie z ogólnych kryteriów zapobiegania, określonych w art. 6 ust. 2 lit. b) — który jak zauważyliśmy nakłada na pracodawcę obowiązek „oceny zagrożeń, które nie mogą być wykluczone” — i w lit. f) dyrektywy ramowej — na mocy którego pracodawca jest zobowiązany do „zastąpienia działań niebezpiecznych operacjami, które nie są niebezpieczne lub też są mniej niebezpieczne” — wynika, że ogólny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa, określony w art. 5 ust. 1, nie obejmuje zobowiązania pracodawcy do zapewnienia środowiska pracy pozbawionego wszelkiego zagrożenia.

111. Z analizy przedstawionej w pkt 102–110 powyżej wynika, że na mocy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, przewidzianego w art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, pracodawca jest zobowiązany do zapobiegania lub ograniczania, w miarę możliwości

i z uwzględnieniem postępu technicznego, wszelkiego zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, które można konkretnie przewidzieć.

112. Przedkładając to na odpowiedzialność, powyższe rozważania oznaczają, że zarówno pojawienie się zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, które można przewidzieć i zapobiec im, oraz konsekwencje zdarzeń, które stanowią konkretyzację takich zagrożeń, przypisuje się pracodawcy, ponieważ w obu przypadkach chodzi o naruszenie ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, który został zdefiniowany powyżej.

113. Przeciwnie, pojawienie się zagrożeń, których nie można przewidzieć lub którym nie można zapobiec oraz konsekwencji zdarzeń, które stanowią konkretyzację takich zagrożeń, nie będzie można przypisać pracodawcy na takiej samej podstawie.

114. Opisane powyżej sytuacje, których nie można przypisać pracodawcy, obejmują wszystkie przypadki przewidziane w art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej, chociaż sytuacje mogące zostać przypisane, opisane w pkt 112 powyżej, dotyczą przypadków, w stosunku do których przepis ten, interpretowany a contrario, wyklucza możliwość wyłączenia lub ograniczenia przez państwo członkowskie odpowiedzialności pracodawcy.

115. Stanowisko przedstawione w pkt 96 powyżej potwierdza zatem wykładnia systematyczna art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej.

116. Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej musi być interpretowany w ten sposób, że definiuje on zakres odpowiedzialności pracodawcy wynikającej z nieprzestrzegania ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa określonego w ust. 1 tego artykułu.

117. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, przepis ten nie pozwala zatem ani sam w sobie, ani w związku z art. 5 ust. 1, na stwierdzenie, że dyrektywa ramowa miała wprowadzić obiektywną odpowiedzialność pracodawcy.

118. Chociaż zdefiniowana w sposób bardzo szeroki odpowiedzialność pracodawcy wynikająca z art. 5 ust. 1 i 4 tej dyrektywy jest w przeciwieństwie do odpowiedzialności na zasadzie winy konsekwencją nieprzestrzegania obowiązku spoczywającego na pracodawcy.

119. Wniosku takiego nie podważa sformułowanie art. 5 ust. 4 akapit pierwszy, przewidujące zwykłą możliwość wyłączenia lub ograniczenia przez państwa członkowskie

odpowiedzialności pracodawcy w przypadkach określonych w tym przepisie. Okoliczność, że prawodawca wspólnotowy zdecydował o wyborze takiego sformułowania, tłumaczy się chęcią pozostawienia państwom członkowskim swobody odnośnie do obciążenia pracodawcy większą odpowiedzialnością od tej, jaka wynika z art. 5 ust. 1 i 4 akapit pierwszy dyrektywy ramowej, a mianowicie odpowiedzialności, która obejmuje każde zdarzenie szkodliwe dla zdrowia pracowników, nawet w przypadkach gdy pracodawca nie jest odpowiedzialny za jakiegokolwiek zaniedbanie we wprowadzaniu środków zapobiegawczych. Moim zdaniem tak należy rozumieć dodatkowe wyjaśnienie, jakie daje art. 5 ust. 4 akapit drugi, zgodnie z którym „państwa członkowskie nie muszą wykorzystywać możliwości wymienionej w pierwszym akapicie”.

120. Na podstawie wniosków, do jakich doszedłem odnośnie do wykładni art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej, zajmę się teraz analizą uzasadnienia zarzutów podniesionych przez Komisję w niniejszej skardze.

3. W przedmiocie rzekomego naruszenia przez Zjednoczone Królestwo art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej

121. W świetle przedstawionych wyżej rozważań uznaję, że argumenty Komisji wynikają z błędnej wykładni przepisów dyrektywy ramowej.

122. Chociaż, moim zdaniem, samo to stwierdzenie wystarczy, aby oddalić skargę, stosowne wydaje mi się sformułowanie kilku dodatkowych uwag na wypadek gdyby Trybunał, zgadzając się z proponowaną przeze mnie wykładnią tych przepisów, uznał za niezbędne dokonanie analizy skargi i ustalenie, w świetle tej wykładni, istnienia zarzucanego Zjednoczonemu Królestwu uchybienia.

123. W odpowiedzi na skargę pozwane państwo członkowskie kilkakrotnie podkreśliło, że nieprzestrzeganie obowiązków, jakie nakłada na pracodawcę art. 3 HSW Act, jest zagrożone karą. Zdaniem tego państwa członkowskiego, decyzja prawodawcy brytyjskiego o stosowaniu odpowiedzialności karnej za naruszenie spoczywających na pracodawcy obowiązków zapobiegania zapewnia bardziej skuteczny i doskonały zgodny z przepisami dyrektywy ramowej system ochrony, ponieważ dyrektywa ramowa nie wymaga, aby państwa członkowskie wprowadziły szczególną formę odpowiedzialności w celu karania takich wykroczeń. Jednakże Zjednoczone Królestwo twierdzi, że jeśli zaproponowana przez Komisję wykładnia art. 5 ust. 1 i 4 omawianej dyrektywy zostałaby zatwierdzona przez Trybunał, zmuszałoby to prawodawcę brytyjskiego do rezygnacji z tej możliwości wyboru, ponieważ nie przewiduje się obiektywnej odpowiedzialności karnej.

124. W związku z tym uznaję za konieczne wyjaśnienie, iż dyrektywa ramowa, oprócz tego, że nie wymaga od państw członkowskich wprowadzenia szczególnej formy odpowiedzialności, jak słusznie podkreśliło Zjednoczone Królestwo, nie zakłada tym bardziej

takiego samego zakresu różnych form odpowiedzialności — cywilnej, karnej lub innej — jakie przewiduje każdy krajowy system prawny.

125. Innymi słowy, jeśli na mocy dyrektywy ramowej państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia systemu odpowiedzialności pracodawcy zgodnego z modelem wynikającym z przepisów tej dyrektywy, mają prawo zarówno do wyboru formy wspomnianej odpowiedzialności, jak i do wprowadzenia innych form odpowiedzialności, których zakres może być węższy od zakresu odpowiedzialności określonej we wspomnianych przepisach. Na przykład, moim zdaniem, byłoby całkowicie możliwe do przyjęcia wprowadzenie przez państwo członkowskie odpowiedzialności cywilnej pracodawcy w przypadku nieprzestrzegania ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, zgodnie z przedstawioną wyżej wykładnią, i jednocześnie formy ograniczonej odpowiedzialności karnej, na przykład, za naruszenie bardziej szczególnych wymogów przepisów z zakresu zapobiegania wypadkom w miejscu pracy.

126. Wynika z tego, że sporna klauzula, która jest przedmiotem niniejszego postępowania, byłaby całkowicie uzasadniona, jeśli trzeba by dojść do wniosku, że wspomniana klauzula określa mniejszy zakres odpowiedzialności pracodawcy niż zakres odpowiedzialności, jaki nakłada dyrektywa ramowa, ale że ogranicza ona tę odpowiedzialność wyłącznie w sferze karnej i że prawo brytyjskie przewiduje formę odpowiedzialności cywilnej pracodawcy, której zakres jest całkowicie zgodny z systemem odpowiedzialności, jaki chce osiągnąć dyrektywa ramowa.

127. O ile prawdą jest, że w systemie brytyjskim odpowiedzialność cywilna pracodawcy istnieje wyłącznie w przypadku naruszenia szczególnych obowiązków, które zostały nałożone na pracodawcę na mocy szczególnych przepisów prawa, a nie w przypadku naruszenia ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, określonego w art. 2 ust. 1 HSW Act¹², to z akt sprawy wynika, że w „common law” istnieje forma odpowiedzialności cywilnej pracodawcy za nieprzestrzeganie obowiązku staranności w stosunku do pracowników.

128. Zgodnie z tym założeniem, na którym Komisja oparła swoje stanowisko w sprawie obiektywnego charakteru odpowiedzialności pracodawcy wymaganego dyrektywą ramową, ta forma odpowiedzialności nie została uwzględniona w skardze.

129. Przy założeniu, że Trybunał, podziélając wykładnię art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej, do której doszedłem w niniejszej analizie, nie uznałby, że samo stwierdzenie, iż wykładnia Komisji jest niewłaściwa, nie wystarczy do oddalenia skargi, i w związku z tym uznał, że niezbędne jest kontynuowanie analizy skargi, właściwa ocena stanowiska Zjednoczonego Królestwa musi moim zdaniem uwzględniać kwestię, czy odpowiedzialność cywilna, która ciąży na pracodawcy zgodnie z „common law”, jest co najmniej tak szeroka jak odpowiedzialność, która wynika z przepisów dyrektywy ramowej. W istocie, jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca,

12 — W stosunku do którego, jak zauważyłem, odpowiedzialność cywilna jest w wyraźny sposób wyłączona na mocy art. 47 ust. 1 HSW Act.

to uchybienie wskazane przez Komisję nie istnieje.

130. W istocie, w świetle orzecznictwa, transpozycja dyrektywy do prawa wewnętrznego nie wymaga w sposób konieczny, aby jej treść została formalnie i dosłownie przejęta przez wyraźny, szczególny przepis prawa i w zależności od treści dyrektywy wystarczyć mogą ogólne ramy prawne, pod warunkiem że zapewni to rzeczywiście pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny¹³.

131. Należy najpierw przypomnieć, że ramach skargi wniesionej na podstawie art. 226 WE Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu¹⁴.

132. W odniesieniu do wszystkich przedstawionych powodów stwierdzam, że jeśli

13 — Zobacz, w szczególności, wyroki z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-58/02 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-621, pkt 26, i z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. str. I-9017, pkt 21.

14 — Zobacz wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. str. I-3761, pkt 27 i przywołane tam orzecznictwo.

Trybunał, dzieląc całkowicie proponowaną przeze mnie wykładnię art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej, nie uzna jednak za wystarczające do oddalenia skargi stwierdzenia, iż wykładnia Komisji jest niewłaściwa, to w każdym razie wykładnia ta powinna zostać odrzucona, ponieważ jest ona oparta na niewystarczającej analizie systemu brytyjskiego, aby można było ocenić jej zgodność z wymogami dyrektywy ramowej.

133. Wnioski, do jakich doszedłem, wynikają z założenia przedstawionego w pkt 57–59 powyżej, że celem skargi jest zakwestionowanie zgodności z prawem klauzuli SFAIRP wyłącznie pod kątem możliwości ograniczenia przez nią zakresu odpowiedzialności pracodawcy za konsekwencje aktów powodujących szkodę dla zdrowia pracowników w sposób sprzeczny z przepisami art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy ramowej.

134. W związku z tym wyłącznie pomocniczo i jedynie przy założeniu, że Trybunał uznałby, że skargę należy interpretować jako mającą na celu potwierdzenie, iż wspomniana klauzula jest niezgodna z prawem w zakresie, w jakim może ograniczać zakres spoczywającego na pracodawcy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, określonego w art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, poddam poniżej krótkiej analizie uzasadnienie tego zarzutu.

135. Rozważania przedstawione w pkt 102–110 powyżej pozwoliły na wskazanie zarysów ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, które wynikają z art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej i z przepisów tej dyrektywy, które przyczyniają się do skonkretyzowania tego obowiązku.

136. W pkt 111 powyżej stwierdziłem, że na mocy obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, określonego w art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej, pracodawca jest zobowiązany do zapobiegania lub ograniczania, w miarę możliwości i z uwzględnieniem postępu technicznego, wszelkiego zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, które można konkretnie przewidzieć.

137. Oznacza to w szczególności, że rzeczywista techniczna możliwość eliminacji lub ograniczenia zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników stanowi kryterium, które musi być podstawą dla oceny in concreto zgodności postępowania pracodawcy z wymogami wynikającymi z dyrektywy ramowej.

138. Ponieważ zawarte w art. 2 ust. 1 HSW Act odniesienie do pojęcia „racjonalnej wykonalności” wprowadza kryterium oceny właściwości podejmowanych środków zapobiegawczych, które jest mniej rygorystyczne niż zwykła możliwość techniczna, jest ono, moim zdaniem, niezgodne z zakresem, jaki należy przypisać ogólnemu obowiązkowi

zachowania bezpieczeństwa, określonego w art. 5 ust. 1 dyrektywy ramowej.

139. Test, do którego przeprowadzenia zobowiązane są sądy brytyjskie w celu oceny zgodności postępowania pracodawcy z art. 2 ust. 2 HSW Act, wiąże się z oceną, która wykracza poza ustalenie możliwości zapobiegnięcia, czy można zapobiec pojawieniu się zagrożenia lub ograniczeniu jego rozmiaru w zależności od dostępnych możliwości technicznych, i pozwala (lub raczej nakłada obowiązek), nawet w przypadku zagrożeń, na dokonanie wyważenia między kosztami — nie tylko w znaczeniu finansowym — środków zapobiegawczych, z jednej strony, a powagą i zakresem szkód, jakie mogą wynikać z zagrożeń dla zdrowia pracowników, z drugiej strony.

140. Taka analiza kosztów–korzyści — nawet zakładając, jak podkreśla Zjednoczone Królestwo, że w praktyce rzadko jej wynik jest korzystny dla pracodawcy — nie wydaje mi się dopuszczalna w ramach wspólnotowego systemu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, który wydaje się dawać pierwszeństwo dla ochrony pracownika nad ochroną finansów przedsiębiorstwa¹⁵.

15 — Różnego rodzaju podobne elementy wylaniają się z dyrektywy ramowej. Poza trzynastym motywem wskazanym przez Komisję należy w szczególności uwzględnić kryterium wskazane w art. 6 ust. 2 lit. d), który mówi o „dostosowaniu pracy do człowieka”.

141. Wynika z tego, że w przypadku gdyby Trybunał zinterpretował zarzuty zgłoszone przez Komisję w sposób opisany w pkt 134 powyżej, skarga powinna być, moim zdaniem, uznana za zasadną.

strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

VI — W przedmiocie kosztów

142. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie

143. Ponieważ proponuję Trybunałowi, aby oddalił skargę, i ponieważ Zjednoczone Królestwo zażądało obciążenia skarżącej kosztami postępowania, uważam, że kosztami postępowania powinna zostać obciążona Komisja.

VII — Wnioski

144. Mając na uwadze powyższe względy, proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

— Skarga zostaje oddalona;

— Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.