

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 14 czerwca 2007 r.*

W sprawie C-127/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 marca 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M.-J. Jonczy oraz N. Yerrell, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanemu przez C. Gibbs, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D. Andersona, QC oraz D. Barra, barrister,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas, prezes izby, A. Tizzano, A. Borg Barthet (sprawozdawca),
U. Löhmus i A. Ó Caoimh, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 wrze-
śnia 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 stycznia
2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi 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 „o tyle, o ile jest to racjonalnie wykonalne”, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. L 183, str. 1).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

- 2 Motyw dziesiąty dyrektywy 89/391 przewiduje:

„[...] środki zapobiegawcze powinny być wprowadzone lub też udoskonalone bezzwłocznie celem zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników oraz uzyskania wyższego poziomu ochrony”.

- 3 Zgodnie z motywem trzynastym tej dyrektywy:

„[...] ulepszenia w zakresie bezpieczeństwa, higieny i ochrony zdrowia w miejscu pracy są celem, który nie powinien ograniczać się do [względów] ściśle ekonomicznych”.

- 4 Wspomniana dyrektywa w sekcji I, zatytułowanej „Przepisy ogólne” zawiera art. 1, który stanowi:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest wprowadzenie w życie środków wzmacniających ochronę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w pracy.

2. W tym zakresie zawiera ona ogólne zasady dotyczące ochrony przed zagrożeniami zawodowymi i ochrony w zakresie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, eliminacji zagrożeń i czynników sprzyjających powstawaniu wypadków, informowania, konsultacji, wyważonego udziału, zgodnie z prawodawstwem krajowym i/lub przyjętymi procedurami, oraz szkolenia pracowników i ich przedstawicieli, jak również zawiera ona ogólne wytyczne odnoszące się do wprowadzenia w życie wymienionych zasad.

3. Niniejsza dyrektywa nie zmienia istniejących lub przyszłych przepisów krajowych i wspólnotowych, które byłyby bardziej korzystne dla ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy”.

5 Artykuł 4 dyrektywy 89/391 przewiduje:

„1. Państwa 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.

2. Państwa członkowskie powinny w szczególności zapewnić odpowiednie środki kontroli i nadzoru”.

6 Dyrektywa ta zawiera w ramach sekcji II — zatytułowanej „obowiązki pracodawców” — art. 5, który ma następujące brzmienie:

„Przepisy ogólne

1. Pracodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy.

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

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

4. Niniejsza 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.

Państwa członkowskie nie muszą wykorzystać możliwości wymienionej w pierwszym akapicie”.

7 Artykuł 6 tej dyrektywy, który uszczegóławia ogólne obowiązki pracodawców, ma następujące brzmienie:

„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 akapicie 1 ustęp 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 zagrożenia 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 [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, zgodnie z ich hierarchią;

[...]”.

- 8 Artykuł 16 ust. 1 i 3 dyrektywy 89/391 przewiduje przyjęcie dyrektyw szczegółowych w pewnych dziedzinach, precyzując jednak, że „przepisy 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”.

- 9 Artykuł 18 ust. 1 dyrektywy 89/391 wymaga, aby państwa członkowskie wprowadziły w życie przepisy niezbędne do jej wykonania do dnia 31 grudnia 1992 r.

Uregulowania krajowe

- 10 Artykuł 2 ust. 1 Health and Safety at Work etc Act 1974 (ustawy z 1974 r. o ochronie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, zwanej dalej „HSW Act”) stanowi:

„Pracodawca jest zobowiązany zapewnić ochronę zdrowia, bezpieczeństwa i dobrobyt pracowników w miejscu pracy o tyle, o ile jest to racjonalnie wykonalne”.

- 11 Naruszenia obowiązków spoczywających na pracodawcach na podstawie art. 2 HSW Act są zagrożone karą na podstawie art. 33 ust. 1 lit. a) tej ustawy.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 12 W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 29 września 1997 r. Komisja sformułowała pod adresem Zjednoczonego Królestwa pewną liczbę zarzutów dotyczących transpozycji dyrektywy 89/391 do prawa krajowego. Wśród nich znajdował się zarzut dotyczący błędnej transpozycji art. 5 dyrektywy w związku mianowicie z włączeniem do przepisu krajowego klauzuli „o tyle, o ile jest to racjonalnie wykonalne” (zwanej dalej „sporną klauzulą”), która zdaniem Komisji ogranicza zakres obowiązku spoczywającego na pracodawcy z naruszeniem ust. 1 tego przepisu.

- 13 W odpowiedzi skierowanej do Komisji w pismach z dnia 30 grudnia 1997 r. i z dnia 23 października 2001 r. Zjednoczone Królestwo podniosło, że sporna klauzula odzwierciedla postanowienia art. 5 dyrektywy 89/391 i jest całkowicie zgodna z prawem wspólnotowym. Na poparcie swojej argumentacji Zjednoczone Królestwo przedstawiło Komisji kilka orzeczeń sądów krajowych, w których została zastosowana ta klauzula.
- 14 Komisja, nie będąc przekonana argumentacją Zjednoczonego Królestwa, wystosowała w dniu 23 lipca 2003 r. uzasadnioną opinię, w której powtórzyła swój zarzut dotyczący naruszenia art. 5 dyrektywy 89/391 oraz wezwała to państwo członkowskie do podjęcia działań niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia. Na wniosek Zjednoczonego Królestwa termin został przedłużony o dwa miesiące.
- 15 W związku z tym, że to państwo członkowskie w odpowiedzi na uzasadnioną opinię podtrzymało swoje stanowisko co do tego zasadniczo, że krytyka Komisji pod adresem spornej klauzuli nie była zasadna, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 16 Komisja uznaje, że transpozycja dyrektywy 89/391 w sposób dokonany przez Zjednoczone Królestwo nie prowadzi do oczekiwanego rezultatu wdrożenia art. 5 ust. 1 tej dyrektywy, zwłaszcza w związku z wyjątkiem przewidzianym w ust. 4 tego art. 5.

- 17 Zdaniem Komisji, chociaż art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391 nie zobowiązuje pracodawcy do zapewnienia bezwzględnie pewnego środowiska pracy, to implikuje on, że pracodawca pozostaje odpowiedzialnym za konsekwencje jakichkolwiek szkodliwych dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników zdarzeń, jakie mają miejsce w przedsiębiorstwie.
- 18 Jedyne możliwe odstępstwo od takiej odpowiedzialności stanowią przypadki wyraźnie przewidziane w art. 5 ust. 4 tej dyrektywy. Przepis ten, stanowiący wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności pracodawcy, musi być interpretowany wąsko.
- 19 Komisja podnosi, że taki sposób wykładni art. 5 potwierdzają prace przygotowawcze nad dyrektywą 89/391, jak również to, że podczas gdy pierwsze dyrektywy w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, poprzedzające włączenie do traktatu WE art. 118 A, obecnie art. 138 WE (art. 117–120 traktatu WE zostały zastąpione art. 136–143 WE), przewidywały klauzulę „o tyle, o ile jest to racjonalnie wykonalne” w definicji obowiązków spoczywających na pracodawcy, to późniejsze dyrektywy, wśród nich dyrektywa 89/391, przyjęte na podstawie tego przepisu, ostatecznie odeszły od tej klauzuli.
- 20 Komisja podnosi, że z przepisów HSW Act, a w szczególności z art. 2 ust. 1 w związku z art. 33 i 47 tej ustawy wynika, że pracodawca nie jest odpowiedzialny za pojawiające się zagrożenia lub za konsekwencje zdarzeń, które będą miały miejsce w jego przedsiębiorstwie, w przypadku gdy uda mu się wykazać, że podjął wszelkie racjonalnie wykonalne działania celem zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

- 21 Komisja podnosi, że ograniczając w taki sposób obowiązek pracodawcy, Zjednoczone Królestwo pozwala mu uniknąć spoczywającej na nim odpowiedzialności, jeśli pracodawcy uda się wykazać, że podjęcie działań pozwalających na zapewnienie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników byłoby całkowicie nieproporcjonalne ze względu na koszty, czas lub jakiegokolwiek inne trudności w porównaniu z zagrożeniem, jakie miało miejsce.
- 22 Komisja wyprowadza stąd wniosek, że przepisy Zjednoczonego Królestwa nie są zgodne z art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy 89/391.
- 23 Komisja podkreśla, że ocena, jaka powinna być dokonana w oparciu o sporną klauzulę, oznacza uwzględnienie kosztów środków zapobiegawczych, co stałoby w oczywistej sprzeczności z motywem trzynastym wspomnianej dyrektywy.
- 24 W odpowiedzi na argumentację przedstawioną pomocniczo przez Zjednoczone Królestwo, iż sporna klauzula i tak byłaby zgodna z postanowieniami art. 5 ust. 1 w związku z ust. 4 dyrektywy 89/391, Komisja podnosi, że wspomniany ust. 4 nie wprowadza odstępstwa od zasady odpowiedzialności pracodawcy opartej na „zasadzie racjonalności”, lecz ogranicza się do przewidywania przypadków, w których pracodawca może wyjątkowo być zwolniony z odpowiedzialności, przy czym przypadki te można łatwo odnieść do przypadków siły wyższej.

- 25 Zjednoczone Królestwo nie uznaje zarzucanego uchybienia i podnosi, że art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391 został w wystarczający sposób wdrożony do prawa krajowego.
- 26 Wspomniane państwo członkowskie twierdzi, że art. 5 ust. 1 tej dyrektywy identyfikuje pracodawcę jako podmiot, na którym w pierwszej kolejności spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy. Natomiast kwestia odpowiedzialności pracodawcy 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 tej dyrektywy.
- 27 Odnośnie do zakresu obowiązku nałożonego na pracodawcę przez art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391, Zjednoczone Królestwo uznaje, że obowiązek ten, chociaż wyrażony w sposób bezwzględny, nakłada na pracodawcę nie obowiązek rezultatu, polegający na zapewnieniu środowiska pracy pozbawionego wszelkiego zagrożenia, lecz ogólny obowiązek udostępnienia pracownikom bezpiecznych miejsc pracy, przy czym dokładną treść tego pojęcia można wyprowadzić z art. 6–12 tej dyrektywy oraz zasady proporcjonalności.
- 28 Wykładnia ta jest spójna zarówno z przepisami dyrektywy 89/391, które mają na celu skonkretyzowanie obowiązku określonego w art. 5 ust. 1, jak między innymi art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, jak również z różnymi innymi postanowieniami dyrektyw szczegółowych, 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, zgodnie z którym dyrektywy przyjmowane na jego podstawie mają wyłącznie na celu wprowadzenie „minimalnych wymagań stopniowo wprowadzanych w życie”.

29 Co do odpowiedzialności pracodawcy, Zjednoczone Królestwo podnosi, że nic w brzmieniu dyrektywy 89/391, a w szczególności jej 5 ust. 1 nie sugeruje, że pracodawca powinien podlegać systemowi odpowiedzialności niezależnie od winy. 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 89/391 pozostawiła państwom członkowskim swobodę decyzji odnośnie do formy odpowiedzialności, cywilnej lub karnej, jaką należy obciążyć pracodawcę. Po trzecie, kwestia kto — pracodawca, grupa pracodawców jako całość czy związek — powinien ponosić koszty będące następstwem wypadków w pracy jest również pozostawiona państwom członkowskim.

30 Zjednoczone Królestwo uznaje, że stosowany przez nie system odpowiedzialności, który przewiduje „automatyczną” odpowiedzialność karną stosujący się do wszystkich pracodawców z zastrzeżeniem wyjątku tego, co jest „racjonalnie wykonalne”, interpretowany wąsko zapewnia skuteczność art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391.

31 Według tego państwa członkowskiego, pracodawca może uchylić się od tej formy odpowiedzialności tylko, gdy wykaże, że podjął wszystkie racjonalnie wykonalne działania, by zapobiec powstaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. W tym względzie jest zobowiązany wykazać, że istniała rażąca dysproporcja pomiędzy zagrożeniem dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników a ofiarą w postaci kosztów, czasu czy trudności wiążących się z podjęciem działań niezbędnych do uniknięcia tego zagrożenia, i że zagrożenie to nie miało wielkiego znaczenia w porównaniu z tą ofiarą.

- 32 Zjednoczone Królestwo dodaje, że stosowanie przez sądy krajowe spornej klauzuli oznacza czysto obiektywną ocenę sytuacji, w której wyłącza się wszelkie względy dotyczące zdolności finansowych pracodawcy.
- 33 Zjednoczone Królestwo uznaje również, że HSW Act pozwala zapewnić skuteczny system zapobiegania, ponieważ skutek odstraszący sankcji karnej jest silniejszy niż odpowiedzialności cywilnej pociągającej za sobą wypłatę odszkodowania, od czego pracodawcy mogą się ubezpieczyć. Skuteczność tę potwierdzają również statystyki, z których wynika, że Zjednoczone Królestwo jest od dawna jednym z państw członkowskich o najniższej liczbie wypadków w pracy.
- 34 Wspomniane państwo członkowskie dodaje ponadto, że wprowadziło system odszkodowania dla ofiar wypadków w pracy na zasadzie ubezpieczenia społecznego. Pracodawca jest również odpowiedzialny za szkody wynikające z naruszenia obowiązku staranności wobec pracowników przewidzianego przez common law.
- 35 Pomocniczo Zjednoczone Królestwo podnosi, że sporna klauzula, tak jak jest stosowana przez sądy brytyjskie, ma zakres stosowania zgodny z zakresem stosowania art. 5 ust. 4 dyrektywy 89/391.

Ocena Trybunału

Co do przedmiotu skargi

³⁶ Na wstępie należy stwierdzić, że zarówno z procedury pisemnej, jak i procedury ustnej wynika, że o ile Komisja krytykuje sporną klauzulą przede wszystkim z uwagi na to, że może ona wprowadzić granicę odpowiedzialności pracodawcy w przypadku wypadków w pracy, o tyle wydaje się opierać swój zarzut również na tym, że klauzula ta może mieć wpływ na zakres ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa spoczywający na pracodawcy.

W przedmiocie zakresu odpowiedzialności pracodawcy z uwagi na konsekwencje wszelkich zdarzeń szkodliwych dla zdrowia i bezpieczeństwa pracowników

³⁷ Komisja opiera się na brzmieniu art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391 pod kątem głównie odpowiedzialności pracodawcy z powodu szkód wyrządzonych w odniesieniu do bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Wspomniana odpowiedzialność obejmowałaby konsekwencje wszelkich zdarzeń szkodliwych dla bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, niezależnie od możliwości zaliczenia wspomnianych zdarzeń i ich konsekwencji na poczet jakiegokolwiek zaniedbania ze strony pracodawcy we wprowadzaniu środków zapobiegawczych.

³⁸ Z tego wynika, że Komisja opiera się na wykładni postanowień dyrektywy 89/391, a w szczególności jej art. 5 ust. 1, z której można wyprowadzić odpowiedzialność niezależnie od winy, cywilną czy karną, ciężącą na pracodawcy.

- 39 Trzeba zatem zbadać po pierwsze, czy art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391 wymaga, jak podnosi Komisja, by państwa członkowskie nakładały na pracodawców odpowiedzialność niezależnie od winy z powodu wszelkich wypadków, które zdarzają się w miejscu pracy.
- 40 W tym względzie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391, „[p]racodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdym aspekcie odnoszącym się do ich pracy”.
- 41 Przepis ten poddaje pracodawcę obowiązkowi zapewnienia pracownikom bezpiecznego środowiska pracy, którego treść jest dokładnie określona w art. 6–12 dyrektywy 89/391, jak również wielu dyrektyw szczegółowych, które przewidują środki zapobiegawcze, jakie muszą być przyjęte w pewnych szczególnych sektorach produkcji.
- 42 Natomiast nie można potwierdzić tego, że na pracodawcy powinna spoczywać odpowiedzialność niezależnie od winy na mocy samego art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391. Przepis ten ogranicza się w zasadzie do ustanowienia ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa spoczywającego na pracodawcy, bez rozstrzygnięcia co do formy odpowiedzialności.
- 43 Komisja podnosi, że wykładnia art. 5 dyrektywy 89/391 w taki sposób, jaki proponuje, potwierdzają prace przygotowawcze nad dyrektywą. Podnosi, że ponieważ wnioski delegacji Zjednoczonego Królestwa i Irlandii o włączenie spornej klauzuli do definicji odpowiedzialności pracodawcy zostały wyraźnie odrzucone w trakcie prac w ramach grupy roboczej ustanowionej przez Radę Unii Europejskiej, to stąd można przyjąć istnienie odpowiedzialności niezależnie od winy pracodawcy.

44 Do takiej argumentacji nie można się jednak przychylić. Z prac przygotowawczych nad dyrektywą 89/391, a w szczególności ze wspólnej deklaracji Rady i Komisji wpisanej do protokołu z posiedzenia Rady z dnia 12 czerwca 1989 r. wynika w istocie, że wprowadzenie takiej klauzuli było proponowane w celu rozwiązania problemów, jakie bezwzględne sformułowanie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa spoczywającego na pracodawcy mogłoby powodować w systemach common law, zważywszy na obowiązek sądów tych systemów literalnej wykładni prawa stanowionego.

45 W tym kontekście odmowa wprowadzenia w art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391 klauzuli porównywalnej do spornej klauzuli nie może wystarczyć do uzasadnienia wykładni tego przepisu w taki sposób, w jaki wynikałoby z niego, że pracodawca podlega odpowiedzialności niezależnie od winy w przypadku wypadków w pracy.

46 Taka wykładnia również nie może opierać się na strukturze art. 5 tej dyrektywy.

47 Ustępy 2 i 3 tego art. 5 przewidują, że pracodawca nie jest zwolniony z odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, jeśli korzysta z kompetentnych zasobów spoza przedsiębiorstwa ani z uwagi na obowiązki pracowników w tej dziedzinie. Przepisy te mają zatem na celu uszczegółowienie charakteru i zakresu obowiązku, ustanowionego w ust. 1 tego przepisu i nie można stąd wyprowadzić istnienia jakiegokolwiek formy odpowiedzialności w przypadku wypadków w pracy zgodnie z tym ustępem.

48 Artykuł 5 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 przewiduje prawo państw członkowskich do ograniczenia odpowiedzialności pracodawców „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”.

- 49 Jak podniósł rzecznik generalny w pkt 82 swojej opinii, ze sformułowania tego akapitu wynika, że ma on na celu wyjaśnienie zakresu pewnych postanowień dyrektywy 89/391, precyzując zakres swobody działania, jakim dysponują państwa członkowskie przy transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego. Natomiast nie można wyprowadzić z tego przepisu, w oparciu o wykładnię a contrario, zamiaru nałożenia na państwa członkowskie przez prawodawcę wspólnotowego obowiązku wprowadzenia systemu odpowiedzialności niezależnie od winy pracodawców.
- 50 Wreszcie należy stwierdzić, że Komisja nie wykazała dlaczego cel dyrektywy 89/391, którym jest „wprowadzenie środków w celu poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy”, nie może być osiągnięty inaczej niż tylko poprzez wprowadzenie systemu odpowiedzialności niezależnie od winy pracodawców.
- 51 Z powyższego wynika, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający, że w związku z wykluczeniem odpowiedzialności niezależnie od winy sporna klauzula ogranicza odpowiedzialność pracodawców z naruszeniem art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy 89/391.

Co do zakresu spoczywającego na pracodawcach obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników

- 52 W następnej kolejności należy zbadać zarzut Komisji w zakresie, w jakim twierdzi się, że Zjednoczone Królestwo nie dokonało właściwej transpozycji art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391 odnośnie do zakresu spoczywającego na pracodawcach ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników.

53 W tym względzie, o ile Komisja podnosi, że obowiązek spoczywający na pracodawcy ma charakter bezwzględny, o tyle wyraźnie przyznaje, że obowiązek ten nie oznacza, że pracodawca jest zobowiązany zapewnić środowisko pracy pozbawione wszelkiego zagrożenia. W swojej replice Komisja przyznaje również, że pracodawca, dokonawszy oceny zagrożenia, może dojść do wniosku, że zagrożenia są na tyle minimalne, że żaden środek zapobiegawczy się nie stosuje. W takiej sytuacji istotne jest według Komisji, by pracodawca pozostawał odpowiedzialny, jeśli wypadek musiałby się zdarzyć.

54 Tymczasem o ile, jak wynika z pkt 51 niniejszego wyroku, Komisja nie wykazała, że poprzez wykluczenie formy odpowiedzialności niezależnie od winy sporna klauzula ogranicza odpowiedzialność pracodawców z naruszeniem art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy 89/391, o tyle nie udało jej się również wykazać, dlaczego sporna klauzula, która dotyczy odpowiedzialności karnej pracodawcy, może mieć wpływ na zakres spoczywającego na pracodawcy ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa, jaki wynika z postanowień dyrektywy.

55 W istocie, o ile sporna klauzula przewiduje zastrzeżenie w ramach obowiązku pracodawcy zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w każdym aspekcie odnoszącym się do pracy dla tego, co jest „racjonalnie wykonalne”, o tyle znaczenie tego zastrzeżenia zależy od dokładnej treści obowiązku. Zważywszy na argumenty przedstawione przez Komisję i przywołane w pkt 53 niniejszego wyroku, Komisja niewystarczająco określiła proponowaną przez siebie wykładnię treści tego obowiązku, czy to odpowiedzialności cywilnej czy karnej w przypadku wypadków w pracy, i niezależnie od obowiązków wynikających z art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 6–12

dyrektywy 89/391. W rezultacie Komisja nie wykazała, w jaki sposób sporna klauzula, rozpatrywana w świetle orzecznictwa krajowego przywołanego przez obie strony, naruszyła art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy 89/391.

56 W tym względzie należy najpierw przypomnieć, że w 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 domniemaniu (zob. wyroki 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; z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-428/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-3325, pkt 98).

57 W rezultacie należy stwierdzić, że Komisja nie wykazała, że sporna klauzula ogranicza obowiązek pracodawców zapewnienia bezpieczeństwa i zdrowia pracowników z naruszeniem art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/391. Trzeba zatem stwierdzić, że uchybienie nie zostało wykazane odnośnie do tej drugiej części zarzutu.

58 Zważywszy na powyższe, należy stwierdzić, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający, że zawężając do granic racjonalnej wykonalności obowiązek zapewnienia przez pracodawcę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w każdym aspekcie odnoszącym się do miejsca pracy, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 5 ust. 1 i 4 dyrektywy 89/391.

59 Należy zatem oddalić skargę wniesioną przez Komisję.

W przedmiocie kosztów

- ⁶⁰ Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Zjednoczone Królestwo wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**

- 2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy