STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA
přednesené dne 20. října 2005 [1]

1. Komise Evropských společenství podala proti Rakouské republice žalobu na základě článku 226 ES, kterou se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že členský stát nedostatečně a nesprávně provedl směrnici Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (dále jen „směrnice") [2].

2. Komise členskému státu konkrétně vytýká nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z článku 2, čl. 7 odst. 3, čl. 8 odst. 2, čl. 11 odst. 2 písm. c) a d), čl. 13 odst. 2 písm. a) a b) a z článku 18 směrnice.

I – Směrnice

3. Jak již vyplývá z čl. 31 odst. 1 Charty základních práv Evropské unie vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000 [3], která všem zaměstnancům přiznává právo na „pracovní podmínky, které respektují jejich zdraví, bezpečnost a důstojnost" [4], ochrana bezpečnosti v pracovním prostředí je společenským cílem. Avšak je také opatřením ekonomické povahy, které, vzhledem k tomu, že ovlivňuje výrobní náklady, vyžaduje srovnatelné podmínky uplatnění ve všech členských státech [5].

4. V tomto ohledu směrnice stanoví právní rámec systému prevence rizik a dále umož-

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Úř. věst. L 183, s. 1. Článek 17 byl pozměněn na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 (Úř. věst. L 284, s. 1), avšak tato skutečnost nemá na projednávaný případ žádný vliv.

3 — Úř. věst. C 364, s. 1.

4 — Stejnou formulaci obsahuje i čl. II-91 odst. 1 Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Úř. věst. 2004, C 310, s. 1).

5 — Podpora snižování počtu pracovních úrazů v podobě hrazení nákladů na zavedení přiměřených preventivních opatření znevýhodňuje podniky ve státech, jejichž právní úprava stanoví přísnější úroveň ochrany.

ňuje přijetí dalších směrnic, které se týkají zejména oblastí uvedených v příloze směrnice [6].

5. Jednou ze základních charakteristik směrnice je její všeobecná působnost, protože podle čl. 2 odst. 1 se tato směrnice vztahuje na „všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru (průmysl, zemědělství, obchod, administrativní činnosti, služby, vzdělání, kulturu, zábavu atd.)“ s výjimkou případů, kdy, podle odstavce 2 tohoto článku „zvláštní povaha činností určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo určitých činností civilní ochrany odporuje této směrnici“ a brání jejímu uplatnění; v těchto případech musí být s ohledem na cíle této směrnice zajištěna v co největší míře bezpečnost a ochrana zdraví zaměstnanců.

6. Dalším významným rysem směrnice je, že přesně vymezuje povinnosti a odpovědnost zaměstnavatelů a zaměstnanců [7].

7. Zaměstnavatelům směrnice ukládá obecné (článek 6) a zvláštní (články 7 až 12) povinnosti; ze zvláštních povinností je třeba uvést zejména tyto:

— podle článku 7 je zaměstnavatel povinen jmenovat „jednoho nebo více zaměstnanců k provádění činností týkajících se ochrany a prevence pracovních rizik v podniku nebo zařízení“ (odstavec 1) a „jestliže podnik nebo závod nemají dostatek odborně způsobilých osob na provádění uvedených činností [...], musí zaměstnavatel využít externích odborníků (osob nebo služeb)“ (odstavec 3).

— Co se týče „první pomoci, zdolávání požáru a evakuace zaměstnanců“, článek 8 zaměstnavatelům ukládá povin-

6 — „– Pracoviště – Pracovní zařízení – Osobní ochranné prostředky – Práce se zařízeními s obrazovkou – Manipulace s těžkými břemeny zahrnující riziko poškození páteře – Dočasná a mobilní staveniště – Rybářství a zemědělství.“

7 — Podle F. Lozana Larese *„El marco jurídico comunitario de la seguridad y de la salud laboral“*, cit. v díle J. Cruze Villalóna a T. Péreze del Río (kol. autorů) *„Una aproximación al derecho social comunitario“*, Tecnos, Madrid, 2000, s. 85, přestože je směrnice určena členským státům, týká se zaměstnavatelů a zaměstnanců, kteří v oblasti prevence pracovních rizik zaujímají aktivní, resp. pasivní postavení.

nost přijmout „nezbytná opatření, přizpůsobená povaze činnosti podniku a velikosti podniku nebo závodu, s přihlédnutím k ostatním přítomným osobám“ a dále ukládá zaměstnavatelům povinnost „zajistit nezbytné spojení s externími službami“ (odstavec 1) a, rovněž na základě odstavce 1, „určit [...] zaměstnance pověřené poskytováním první pomoci, zdoláváním požáru a evakuací zaměstnanců“ (odstavec 2).

— Článek 11 směrnice se týká projednání se zaměstnanci a účasti zaměstnanců a v odstavci 2 stanoví, že „zaměstnanci nebo zástupci zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se účastní vyváženým způsobem, v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi, nebo s nimi zaměstnavatel předem a včas projedná:

[...]

b) určení zaměstnanců uvedených v čl. 7 odst. 1 a v čl. 8 odst. 2 a činností uvedených v čl. 7 odst. 1 [8];

c) informace uvedené v čl. 9 odst. 1 [9] a v článku 10 [10];

[...]“.

8. S cílem usnadnit plnění těchto úkolů je zaměstnancům uložena obecná povinnost spolupracovat v rozsahu stanoveném čl. 13 odst. 1, který zaměstnanci ukládá povinnost „dbát podle svých možností na svou vlastní bezpečnost a ochranu zdraví i na bezpečnost a ochranu zdraví osob, kterých se dotýkají jeho jednání nebo opomenutí při práci,

8 — Článek 7 odst. 1 ukládá povinnost určit jednoho nebo více zaměstnanců k provádění činností týkajících se ochrany a prevence pracovních rizik; čl. 8 odst. 2 ukládá povinnost určit osoby pověřené poskytováním první pomoci, zdoláváním požárů a evakuací zaměstnanců.

9 — Článek 9, nazvaný „Různé povinnosti zaměstnavatelů“, ukládá posledně jmenovaným povinnost: „a) zajistit hodnocení rizik pro bezpečnost a zdraví při práci, včetně těch, která se vztahují na zvlášť ohrožené skupiny zaměstnanců, b) určit ochranná opatření, která musí být přijata, a v případě nutnosti i ochranné prostředky, které musí být použity, c) vést seznam pracovních úrazů, které měly za následek pracovní neschopnost delší než tři pracovní dny, d) vypracovávat pro příslušné úřady, v souladu s vnitrostátními předpisy nebo zvyklostmi, zprávy o pracovních úrazech, které utrpěli jeho zaměstnanci“.

10 — Článek 10 stanoví povinnosti týkající se „informování zaměstnanců“ o bezpečnostních a zdravotních rizicích a o ochranných a preventivních opatřeních týkajících se jak celého podniku nebo závodu, tak každého druhu pracovního místa nebo povolání (funkce); dále pak povinnost poskytovat informace týkající se první pomoci, zdolávání požáru a evakuace (odstavec 1), které se vztahují rovněž na zaměstnance externích společností (odstavec 2), kteří jsou zde odlišeni od zástupců zaměstnanců pro oblast bezpečnosti (odstavec 3).

v souladu se školením a pokyny, které mu byly předány zaměstnavatelem". Tento požadavek nabývá konkrétní podoby v odstavci 2, který stanoví, že zaměstnanci „zejména musí:

a) správně používat stroje, přístroje, nářadí, nebezpečné látky, dopravní prostředky a ostatní prostředky;

b) správně používat osobní ochranné prostředky, které jim byly dány k dispozici, a po použití je uložit na místo k tomu určené;

[...]".

9. Za účelem kontroly dodržování této směrnice článek 18 ukládá členským státům povinnost přijmout „právní a správní předpisy nezbytné" pro dosažení souladu s touto směrnicí, neprodleně o nich uvědomit Komisi (odstavec 1) a dále sdělit Komisi znění vnitrostátních právních předpisů, které přijaly v oblasti působnosti této směrnice (odstavec 2).

II – Použitelná vnitrostátní právní úprava

10. Směrnice byla do rakouského právního řádu provedena prostřednictvím několika právních předpisů [11]. Mezi nejvýznamnější patří Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit [ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG (spolkový zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci)] (dále jen „AschG") [12] a Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz der in Dienststellen des Bundesbeschäftigten Bediensteten [Bundesbedienstetenschutzgesetz (spolkový zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví úředníků zaměstnaných ve spolkových službách)] (dále jen „B-BSG") [13], protože je na ně odkazováno v rámci přezkumu žalobních důvodů přednesených v tomto řízení a vycházejících z nesplnění povinnosti, avšak při jejich přezkumu vyložím použitelnou vnitrostátní právní úpravu podrobněji.

11 — Ve sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů týkajícím se praktického použití směrnice 89/391 o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci (rámcová směrnice), směrnice 89/654 (pracoviště), směrnice 89/655 (pracovní zařízení), směrnice 89/656 (osobní ochranné prostředky), směrnice 90/269 (ruční manipulace s břemeny) a směrnice 90/270 (zobrazovací jednotky), ze dne 5. února 2004 [KOM (2004) 62 konečné] je v souvislosti s první z uvedených směrnic uvedeno čtyřicet osm ustanovení, která sdělila Rakouská republika (s. 56 až 60).

12 — Tento zákon pozměňuje předcházející zákony, např. zákon o systému sociálního zabezpečení, zákon o úpravě pracovní smlouvy, hornický zákon z roku 1975, zákon o sociálním zabezpečení pracovníků v zemědělství, zákon o podpoře a rozvoji zaměstnanosti, zákon z roku 1977 o podpoře v nezaměstnanosti a zákon o zaměstnávání cizinců (BGBl. č. 450/1994); a stal se předmětem pozdějších změn.

13 — Tento zákon pozměňuje zákon o statutu státních zaměstnanců z roku 1979, zákon o smluvních zaměstnancích z r. 1948, zákon o práci ve státní správě, spolkový zákon o zastupování zaměstnanců, zákon o ochraně matek z roku 1979 a spolkový zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci (BGBl. I, č. 70/1999); rovněž byl později pozměněn.

11. Zákon ASchG ukládá zaměstnavatelům povinnost určit osoby pověřené bezpečností a závodní lékaře, přičemž v obou případech nabízí tři možnosti: zaměstnat je v podniku, využít služeb externích osob pověřených bezpečností nebo využít služeb specializované společnosti (čl. 73 odst. 1, resp. čl. 79 odst. 1). Dále jsou zaměstnavatelé povinni určit osoby odpovědné za zdolávání požáru a evakuaci zaměstnanců (čl. 25 odst. 4) a pokud je na pracovišti zaměstnáno pět a více zaměstnanců, jsou zaměstnavatelé povinni určit osoby pověřené poskytováním první pomoci (čl. 26 odst. 3). Pokud nebyly ustaveny orgány zastupující zaměstnance nebo výbor na ochranu zaměstnanců, musí být osoby odpovědné za bezpečnost předem informovány o určení a odvolání osob pověřených těmito činnosti (čl. 11 odst. 5).

12. Osoby odpovědné za bezpečnost se od osob pověřených bezpečností liší tím, že jejich přítomnost není vyžadována ve všech podnicích [14], dále se liší úkoly, které vykonávají [15], a rovněž povinnostmi, které mají zaměstnavatelé vůči osobám odpovědným za bezpečnost a osobám pověřeným bezpečností. Zaměstnavatelé mají povinnost zajistit osobám odpovědným za bezpečnost přístup k dokumentům týkajícím se bezpečnosti a ochrany zdraví, pracovních úrazů, nebezpečných látek a hlučnosti a informovat je o jakémkoli překročení hodnot a o opatřeních přijatých k nápravě a dále obecně informovat o povinnostech, nařízeních a povoleních v dané oblasti (čl. 11 odst. 7) [16]. Pokud nebyl ustaven orgán zastupující zaměstnance, má zaměstnavatel více povinností, protože je v takovém případě povinen projednat s osobami odpovědnými za bezpečnost následky, které mohou mít používané prostředky nebo látky, pracovní podmínky a další faktory související s pracovním prostředím, na bezpečnost a zdraví zaměstnanců; zaměstnavatelé jsou dále povinni zajistit účast osob odpovědných za bezpečnost při výběru osobních ochranných prostředků a konečně jsou povinni zahrnout osoby odpovědné za bezpečnost do procesu vyhledávání a hodnocení rizik a stanovování vhodných opatření, jakož i do procesu plánování a organizování školení (čl. 11 odst. 6).

13. Zaměstnanci jsou povinni v souladu se školením a pokyny svého zaměstnavatele uplatňovat preventivní opatření (čl. 15 odst. 1). Zejména jsou povinni jednat tak, aby zamezili rizikům, a používat správně pracovní nástroje a osobní ochranné prostředky (čl. 15 odst. 2).

14 — Zpravidla je vyžadována jen v podnicích s více než padesáti zaměstnanci (čl. 10 odst. 2 bod 4 ASchG).

15 — Úkoly osob pověřených bezpečností jsou popsány v článku 76 ASchG.

16 — V případě, že nejsou určeny osoby odpovědné za bezpečnost ani zástupci zaměstnanců, musí být o výše uvedených otázkách informováni všichni zaměstnanci a všichni zaměstnanci musí mít rovněž přístup k výše uvedeným dokumentům (čl. 12 odst. 7).

14. Znění zákona B-BSG je obdobné; rozdíl spočívá v oblasti působnosti, protože se týká spolkových státních zaměstnanců [17].

III – Postup před zahájením soudního řízení

15. Směrnice měla být do rakouského právního řádu provedena nejpozději k 1. lednu 1994, kdy vstoupila v platnost Dohoda o Evropském hospodářském prostoru [18].

16. Po přistoupení Rakouské republiky k Evropskému společenství předaly příslušné vnitrostátní orgány Komisi právní texty týkající se provedení směrnice; Komise po jejich přezkoumání požádala o doplňující informace a vysvětlení, aby mohla určit, zda byla směrnice do rakouského právního řádu provedena v plném rozsahu a správně.

17. Vzhledem k tomu, že předložené dokumenty nebyly pro Komisi dostatečně přesvědčivé, zaslala Komise dne 12. ledna 1998 výše uvedenému členskému státu dopisem výzvu týkající se bodů směrnice, které podle ní nebyly ještě provedeny.

18. Po výměně dopisů Komise dne 19. prosince 2002 vydala odůvodněné stanovisko, na které Rakouská republika odpověděla dopisem ze dne 20. února 2003, který doplnila dalším dopisem ze dne 11. září 2003, a dále Komisi průběžně sdělovala další přijatá opatření.

19. Vzhledem k tomu, že Komise nedospěla k přesvědčení, že stát, který se dopustil domnělého nesplnění povinnosti, provedl směrnici správně a úplně, rozhodla se podat k Soudnímu dvoru žalobu pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES.

IV – Řízení před Soudním dvorem

20. Žaloba byla v kanceláři Soudního dvora podána dne 6. října 2004 a žalobní odpověď byla podána dne 18. listopadu 2004.

21. V žalobě byl rovněž vznesen žalobní důvod vycházející z nesprávného provedení čl. 12 odst. 4 směrnice; Komise poté, co rakouská vláda poskytla další vysvětlení, v replice uvedla, že tento žalobní důvod již nebude nadále uplatňovat.

17 — Je třeba upřesnit, že znění uvedených článků 11, 15, 25, 26 a 73 ASchG je totožné se stejně očíslovanými články B-BSG.

18 — Úř. věst. 1994, L 1, s. 3.

22. Rakouská vláda po replice nepokládala za nutné podat dupliku, a proto byla písemná část řízení ukončena; vzhledem k tomu, že účastníci řízení neprojevili zájem o provedení ústního jednání, může být v této fázi řízení předloženo stanovisko.

V – Přezkum žalobních důvodů vycházejících z nesplnění povinnosti

23. V žalobě byly vzneseny dva žalobní důvody vycházející z nedodržení směrnice, přičemž druhý žalobní důvod zahrnuje pět různých porušení.

A – *První žalobní důvod*

24. Komise tvrdí, že Rakouská republika porušila článek 18 směrnice tím, že za účelem provedení směrnice do vnitrostátního právního řádu ve stanovené lhůtě nepřijala Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (Služební zákon zemských učitelů) (dále jen „LDG"), nebo v každém případě tím, že ji o přijetí tohoto zákona neuvědomila [19].

25. Žalovaný členský stát tuto poslední skutečnost uznává a uplatňuje, že Komise dne 10. září 2004 potvrdila příjem sdělení o přijetí LDG [20].

26. V tomto ohledu stačí připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že existenci nesplnění povinnosti je třeba posuzovat vzhledem ke stavu, ve kterém se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a následné změny nemůže Soudní dvůr vzít v úvahu [21].

27. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě byla účinnost LDG sdělena po uplynutí lhůty [22], je na místě určit, že členský stát nesplnil povinnost.

B – *Druhý žalobní důvod*

28. Komise se domnívá, že při přizpůsobování rakouského právního řádu směrnici

19 — Stejné žalobní důvody byly v žalobě formulovány i v souvislosti s Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (zákon o pojištění úředníků, zdravotním a úrazovém pojištění) a v souvislosti s Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (obecný zákon o sociálním pojištění), ale v replice Komise uvedla, že tyto žalobní důvody již uplatňovat nebude.

20 — BGBl. I, č. 69/2004.

21 — Mimo jiné rozsudky ze dne 27. listopadu 1990, Komise v. Řecko (C-200/98, Recueil, s. I-4299, bod 13); ze dne 2. května 1996, Komise v. Belgie (C-133/94, Recueil, s. I-2323, bod 17); ze dne 30. ledna 2002, Komise v. Řecko (C-103/00, Recueil, s. I-1147, bod 23).

22 — V odůvodněném stanovisku ze dne 19. prosince 2002 byla stanovena dvouměsíční lhůta pro provedení směrnice, přičemž účinnost LDG byla sdělena, jak jsem již uvedl, dne 10. září 2004.

došlo k celkem pěti porušením, která je třeba přezkoumat jednotlivě.

1. K provedení čl. 2 odst. 1

29. Přednesený problém vyplývá ze skutečnosti, že učitelé vyučující v rámci povinné školní docházky v Tyrolsku jsou vyloučeni z oblasti působnosti právního předpisu Společenství, který zahrnuje všechny činnosti veřejného i soukromého sektoru.

30. Pokud jsou někteří učitelé vyloučeni z oblasti působnosti směrnice, dochází bezesporu k porušení čl. 2 odst. 1 směrnice.

31. LDG podle zástupců žalované republiky později odstranil překážku, která bránila uplatnění tohoto právního předpisu na tyto zaměstnance.

32. Tato skutečnost nicméně nic nemění na tom, že došlo k porušení, protože jak již jsem uvedl v rámci prvního žalobního důvodu, vnitrostátní právní předpis byl přijat až po uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku.

2. K provedení čl. 7 odst. 3

33. Tento článek stanoví, že pokud podnik nemá k dispozici odborně způsobilé osoby k provádění činností týkajících se ochrany a prevence pracovních rizik, je povinen využít služeb externích odborníků.

34. Komise se domnívá, že tento odstavec společně s odstavcem 1 téhož článku, který ukládá zaměstnavateli povinnosti určit jednoho nebo několik zaměstnanců pověřených výše uvedenými úkoly, předpokládá využití externích prostředků v případě, že vnitropodnikové prostředky jsou nedostačující.

35. Rakouské právní předpisy naproti tomu nabízejí tři možnosti pro určení osob pověřených bezpečností a závodních lékařů: využít zaměstnance podniku, svěřit realizaci dotčených činností externím odborníkům nebo využít služeb specializované společnosti (čl. 73 odst. 1 a čl. 79 odst. 1 ASchG a, obdobně, čl. 73 odst. 1 a čl. 76 odst. 1 B-BSG).

36. Obdobný nizozemský právní předpis vyvolal stejnou diskuzi ve věci, v níž byl vydán rozsudek dne 22. května 2003 (Komise v. Nizozemsko) [23], ve kterém bylo vnitrostátnímu právnímu předpisu vytýkáno, že nepřevzal „podpůrnou povahu povinnosti využití externích odborníků za účelem zajištění činností týkajících se ochrany a prevence pracovních rizik" (výrok rozsudku) [24].

37. Soudní dvůr v souladu se stanoviskem, které jsem pro uvedený případ připravil, potvrdil, že článek 7 směrnice stanoví hierarchii povinností uložených zaměstnavatelům (body 21 a 30) [25]; hlavní povinnost zaměstnavatele spočívá v určení jednoho nebo několika zaměstnanců pověřených prováděním uvedených činností; podpůrná povinnost spočívá ve využití externích odborníků, a to pouze v případě, že vnitropodnikové zdroje jsou nedostačující (bod 53). Vnitrostátní právo musí zohledňovat tuto hierarchii (bod 23), protože se jedná o organizační opatření, jehož cílem je podpořit účast zaměstnanců na ochraně jejich vlastní bezpečnosti (bod 40). Možnost výběru z uvedených možností by zpochybnila plné uplatnění (bod 23) a užitečný účinek právního předpisu (body 54 a 55).

38. Uvedené úvahy je třeba použít na projednávaný spor, protože hlavní myšlenka směrnice vychází ze zásady, podle níž ochrana před pracovními riziky začíná na pracovišti.

39. Tato tvrzení navíc nejsou vyvrácena tvrzeními v žalobní odpovědi, podle kterých existuje velký počet podniků, které nemají k dispozici dostatečný počet interních odborníků pro zajištění těchto činností, a pouze výjimečně existují podniky, které tyto odborníky k dispozici mají [26], jelikož toto tvrzení nezohledňuje skutečnost, že článek 7 nepředpokládá, že všechny podniky disponují prostředky k zajištění dotčené činnosti, avšak že v pravděpodobné situaci, kdy mnoho dotčených podniků není s to zajistit provádění těchto činností z vlastních zdrojů, je třeba, aby, pokud se jim tato možnost nabízí, provádění této činnosti zajistily částečnou nebo úplnou kombinací vlastních prostředků s externími službami, jak to ostatně povoluje čl. 7 odst. 6.

23 — Věc C-441/01, Recueil, s. I-5463.

24 — Článek 7 směrnice byl vykládán rovněž v rozsudku ze dne 15. listopadu 2001 (Komise v. Itálie, věc C-49/00, Recueil, s. I-8575) v tom smyslu, že neuděluje zaměstnavateli pravomoc rozhodovat o využití externích služeb v případě, že podnik nedisponuje dostatečnými interními prostředky (body 19 až 32).

25 — Jak jsem již uvedl v bodě 18 stanoviska „existují závažné důvody, které svědčí ve prospěch hierarchie stanovené v článku 7 v souvislosti se zadáním úkolů týkajících se ochrany a prevence zaměstnancům podniku, pokud je to možné. Zaprvé, tito zaměstnanci znají podnik zevnitř, znají používané pracovní postupy, jsou obeznámeni s riziky, která souvisejí s činností podniku, jsou obeznámeni s předcházejícími případy, jsou schopni rozeznat potenciální riziko a jsou neustále přítomni v podniku. Zadruhé, zaměstnanci mají největší zájem na tom, aby funkce týkající se bezpečnosti byly vykonávány účinně, protože je tím dotčena jejich vlastní fyzická bezpečnost a bezpečnost jejich kolegů. Zajištění těchto činností v rámci podniku přispívá kromě toho k upevnění uvědomělosti zaměstnanců v souvislosti s významem provádění těchto činností, protože případné nevýhody nebudou vnímány jako povinnosti uložené zvenčí".

26 — Podle údajů předložených žalovaným státem zaměstnává 96,7% rakouských podniků méně než 50 zaměstnanců.

40. Tím, že rakouská právní úprava nedodržuje hierarchii stanovenou čl. 7 odst. 1 a 3, nebyla tato ustanovení zohledněna přiměřeným způsobem.

3. K provedení čl. 8 odst. 2

41. Na základě tohoto ustanovení musí zaměstnavatel určit zaměstnance pověřené poskytováním první pomoci, zdoláváním požárů a evakuací zaměstnanců.

42. Komise tuto povinnost považuje za bezpodmínečnou, zatímco žalovaný členský stát uplatňuje, že je možné osvobodit podnik od povinnosti určit tyto osoby v závislosti na velikosti podniku [článek 26 ASchG a článek 26 B-BSG, ve spojení s články 39 a 40 Arbeitsstättenverordnung (nařízení o pracovištích)] (dále jen „AStV“) [27] a Bundes-Arbeitsstättenverordnung (nařízení o spolkových pracovištích) [28] nebo v závislosti na vhodnosti tohoto určení (článek 25 ASchG a článek 25 B-BSG ve spojení s článkem 43 AStV) [29].

43. Rakouská republika odůvodňuje své právní předpisy tvrzením, že vzhledem k tomu, že čl. 8 odst. 1 vyžaduje, aby byla pro dotčené oblasti přijata „nezbytná opatření“ přizpůsobená povaze činností a velikosti podniku, je odstavec 2 téhož článku podmíněn týmiž faktory.

44. Toto tvrzení je z několika důvodů nevyhovující:

— Zaprvé, cílem směrnice je, v souladu s jejím článkem 1, uplatnění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (odstavec

27 — BGBl. II, č. 368/1998.

28 — BGBl. II, č. 352/2002.

29 — Článek 40 AStV stanoví, že pokud je na pracovišti zaměstnáno pět až devatenáct osob, je třeba dbát na to, aby byla minimálně jedna z nich zaškolena v oblasti poskytování první pomoci, pokud je na pracovišti zaměstnáno dvacet až dvacet devět osob, musí být takto vyškoleny minimálně dvě osoby, přičemž jejich počet se zvyšuje přímo úměrně počtu zaměstnanců, avšak pokud je na pracovišti zaměstnáno méně než pět osob, není toto zaškolení vyžadováno vůbec. Kromě toho ze systému zavedeného na základě čl. 43 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 AStV vyplývá, že osobu odpovědnou za zdolávání požáru, a případně jejího zástupce, je třeba jmenovat pouze v případě, kdy je toto jmenování považováno za nutné pro zajištění účinné ochrany s ohledem na určité faktory, jako jsou používané pracovní metody a postupy, druh nebo množství používaných látek, pracovní vybavení a nářadí, specifické charakteristiky pracoviště a maximální počet zaměstnanců. Stejná pravidla stanoví i Wiener Arbeitsstättenverordnung in der Land- und Forstwirtschaft (nařízení spolkové země Vídeň o pracovištích v zemědělském a lesnickém sektoru) (LGBl. Vídeň č. 27/2003), které vyžaduje určení osoby odpovědné za bezpečnost, případně jejího nástupce, pouze pokud si takové určení vyžadují zvláštní okolnosti.

1) a směrnice stanoví obecné zásady (odstavec 2), kterými však nejsou nijak dotčeny vnitrostátní předpisy nebo předpisy Společenství, které jsou pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci příznivější (odstavec 3). Toto pravidlo znamená, že jsou povoleny pouze a výlučně ty odchylky, které zaručují lepší ochranu. Kromě toho se směrnice podle článku 2 vztahuje na „všechny" činnosti veřejného i soukromého sektoru, přičemž jedinou výjimku představují činnosti, jejichž povaha je charakteristická pro činnosti veřejné služby, přičemž jako příklad jsou uvedeny ozbrojené síly, policie a civilní ochrana.

Žádné ze dvou uvedených ustanovení tedy nepřipouští odchylky založené na povaze činnosti nebo na vhodnosti zavedení právních předpisů Společenství. Proto nelze připustit ani odchylku obhajovanou žalovaným státem v souvislosti s určením osob odpovědných za dotčené činnosti.

— Zadruhé, ze správného výkladu čl. 8 odst. 1 a 2 vyplývá, že odstavec 1 obsahuje obecný a neuzavřený přehled opatření, která mohou být přijata, zatímco odstavec 2 obsahuje konkrétní pojem, jak dokazuje výraz „zejména", který je zde použit, a přesný popis aspektů, které jsou ovlivněny velikostí a povahou činností podniku.

Pokud bychom návrhy žalovaného státu považovali za přípustné, bylo by to v rozporu se zněním tohoto ustanovení a porušovalo by to duch právní úpravy, která je jeho základem a jejíž dodržování by tímto bylo omezeno na velká zařízení nebo by záviselo na subjektivním posouzení.

— Zatřetí, ačkoli je zřejmé, že malé a střední podniky mají své zvláštní rysy (jako jsou neformální organizační struktura a vysoká fluktuace zaměstnanců) i specifické potřeby, tyto okolnosti nemají vliv na vlastní úroveň nebezpečí a nelze z nich vyvozovat, že uvedená povinnost se na takové podniky nepoužije.

Nicméně jsem již uvedl, že velikost nebo specifická rizika, přestože neumožňují učinit odchylku ze základního předpisu, umožňují jeho přizpůsobení, protože čl. 8 odst. 2 podmiňuje školení a počet zaměstnanců odpovědných za dotčené činnosti a rovněž vybavení, které jim má být poskytnuto, právě těmito faktory.

Za účelem upřesnění prvků obsažených v čl. 8 odst. 2 směrnice je sice možné vzít v úvahu důležitost nebo velikost podniku, jakož i povahu činností v něm prováděných, ale nelze tak učinit s cílem zdůvodnit jeho nedodržování [30].

— A konečně uložená povinnost musí spočívat v upřesnění, kdo je odpovědný za zavolání vozidla záchranné služby, hasičského záchranného sboru a dalších zásahových služeb, kdo používá lékárničku a kdo hasicí přístroje nebo kdo ukazuje únikové cesty v případě událostí, které mohou nastat na malých pracovištích.

45. Z výše uvedených důvodů vyplývá, že Rakousko porušuje čl. 8 odst. 2 směrnice tím, že omezuje jeho použití [31].

4. K provedení čl. 11 odst. 2 písm. c) a d)

a) Nastínění problému

46. Jednou z nejvýznamnějších inovací, které směrnice přináší, je snaha o dosažení účasti zaměstnanců na činnostech týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požadavek projednání této problematiky se zaměstnanci [32]. Význam těchto zásahů vyplývá z bodů odůvodnění směrnice [33] a jejich obsah je upřesněn v článku 11, ve kterém jsou zařazeny mezi povinnosti zaměstnavatelů, přičemž se zde rozlišuje mezi povinnostmi, které se týkají zaměstnanců a jejich zástupců obecně (odstavec 1), a těmi, které se mnohem přesněji vztahují na osoby pověřené činnostmi v této oblasti (odstavce 2 až 5).

47. Tato subjektivní dualita je odrazem logiky systému, který směrnice zavádí, pro-

30 — Ve stanovisku, které jsem předložil k věci, ve které byl vynesen výše uvedený rozsudek ze dne 22. května 2003, Komise v. Nizozemsko, jsem uvedl, že „velikost podniku má obvykle vliv na existenci osob, které provádějí činnosti týkající se ochrany a prevence pracovních rizik, avšak je třeba upřesnit, že tomu tak není vždy“ (bod 26).

31 — Z obdobného předpokladu vychází rozsudek ze dne 7. února 2002, Komise v. Německo (C-5/00, Recueil, s. I-1305), ve kterém bylo rozhodnuto, že předpis německého ministerstva, kterým byli závodní lékaři a zaměstnanci pověření bezpečností zproštěni povinnosti vypracovávat hlášení s hodnocením pracovních podmínek, „takže podniky zaměstnávající deset a méně osob byly tímto zproštěny povinnosti vypracovávat a mít k dispozici hodnocení rizik v podobě dokumentace“ (bod 35), je v rozporu s čl. 9 odst. 1 písm. a) a čl. 10 odst. 3 písm. a) směrnice. Jak již uvedl generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku k této věci, „směrnice v zásadě zajišťuje ochranu všech zaměstnanců, bez ohledu na velikost podniku, ve kterém pracují [...] cíl spočívající ve zlepšení pracovních podmínek není možné podmiňovat čistě ekonomickými faktory, jako je riziko neúměrné administrativní zátěže pro malé podniky“ (bod 48).

32 — A. Montoya Melgar, J. M. Galiana Moreno a A. V. Sempere Navarro, *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1994, s. 109.

33 — V jedenáctém bodě odůvodnění je uvedeno, že „pro zajištění lepší úrovně ochrany [...] je nutné, aby [zaměstnanci nebo jejich zástupci] mohli přispět prostřednictvím vyvážené účasti v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi k přijímání nezbytných ochranných opatření“; ve dvanáctém bodě odůvodnění je zdůrazněna skutečnost, „že je nezbytné rozvinout výměnu informací, dialog a vyváženou účast v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci mezi zaměstnavateli a zaměstnanci nebo jejich zástupci prostřednictvím vhodných postupů a nástrojů [...]“.

tože vedle vlastních zaměstnanců podniku je zde další kategorie zúčastněných osob tvořená osobami, které jsou podle čl. 7 odst. 1 v každém podniku pověřeny činnostmi týkajícími se ochrany a prevence rizik.

48. Tyto osoby se musí vyváženým způsobem účastnit nebo s nimi musí zaměstnavatel včas projednat otázky uvedené v čl. 11 odst. 2, zejména pak informace stanovené v čl. 9 odst. 1 a v článku 10, jakož i využití externích odborníků.

49. Komise se ve svém žalobním důvodu adresovaném Rakouské republice dovolává těchto dvou ustanovení, protože se domnívá, že členský stát nezakotvil účast těchto osob na získání všech informací uvedených v článku 10 ani při využití externích prostředků.

b) K informacím uvedeným v článku 10

50. Článek 11 odst. 2 písm. c) stanoví, že zaměstnanci nebo zástupci zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se musí účastnit nebo sdělit svůj názor na body uvedené v článku 10. Žalobkyně se konkrétně domnívá, že účast těchto osob nebyla zakotvena ohledně následujících informací:

— informace týkající se bezpečnostních a zdravotních rizik a informace o ochranných a preventivních opatřeních týkajících se „každého druhu pracovního místa nebo povolání" [čl. 10 odst. 1 písm. a)];

— informace, jež musí zaměstnavatel poskytnout zaměstnavatelům zaměstnanců jiných podniků nebo závodů vykonávajících práci v podniku nebo závodě zaměstnavatele (čl. 10 odst. 2);

— informace, ke kterým musí mít přístup zaměstnanci odpovědní za danou oblast, a které vyplývají „z ochranných opatření a opatření k prevenci rizik a k informacím kontrolních úřadů a orgánů odpovědných za bezpečnost a ochranu zdraví" [čl. 10 odst. 3 písm. c)].

51. Je třeba upřesnit, že zpochybňována není povinnost poskytovat odpovídající informace (pokud by tomu tak bylo, žalobní důvod by

vycházel z porušení článku 10 směrnice), ale povinnost umožnit zástupcům zaměstnanců přístup k těmto informacím; jedná se tudíž o porušení povinnosti existující již v předchozím stadiu.

i) Rizika a činnosti týkající se pracoviště nebo funkce [čl. 10 odst. 1 písm. a)]

52. Rakouská republika uplatňuje, že podnikový výbor má povinnost účastnit se vyhledávání a hodnocení rizik a stanovování opatření, jež musí být přijata [čl. 92a odst. 1 bod 3 Arbeitsverfassungsgesetz (spolkový zákon upravující pracovní vztahy a pracovní strukturu podniků) (dále jen „ArbVG“)] [34]; v případě neexistence orgánu zastupujícího zaměstnance musí být tento úkol zajištěn osobami pověřenými vykonáváním činností týkajících se bezpečnosti (čl. 11 odst. 6 zákona ASchG); pokud v podniku není ani jedna z těchto dvou kategorií osob, účast i projednání se musí týkat všech zaměstnanců (čl. 13 odst. 2 zákona ASchG). Výše uvedené činnosti musí být, pokud je to nutné z důvodů souvisejících s prevencí, prováděny s ohledem na typ pracovního místa [článek 4 ve spojení s článkem 5 zákona ASchG a Verordnung über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumente (Nařízení o dokumentaci týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci)]. Tyto úkoly předpokládají projednání informací o rizicích spojených s jednotlivými pracovišti nebo funkcemi se zaměstnanci.

53. I přes argumenty přednesené žalovaným státem je třeba zkonstatovat, že směrnice nebyla provedena správně:

— výše uvedená ustanovení jsou odrazem logiky rakouského systému, který, jak jsem již uvedl, neukládá povinnost jmenovat osoby odpovědné za bezpečnost ve všech podnicích, čímž porušuje směrnici a je postižen týmiž vadami, jaké byly uvedeny při přezkumu provedení čl. 7 odst. 3, vzhledem k tomu, že postupné uvedení, *in contumaciam*, zúčastněných osob (podnikový výbor, osoby pověřené bezpečností a zaměstnanci obecně) může v situaci, kdy existuje orgán zastupující zaměstnance, způsobit, že zaměstnanci pověření činnostmi týkajícími se prevence se nebudou účastnit takového vyhledávání dotčených informací;

— kromě toho rakouské právní předpisy nestanoví povinnost účasti v případě informací, které musí být poskytnuty, ale účasti na vyhledávání a prevenci rizik;

34 — BGBl. č. 22/1974, včetně pozdějších změn.

— navíc je specifikace rizik pro jednotlivé typy pracovišť nebo funkcí uskutečňována pouze v případě, že je k těmto účelům nutná, přičemž takové vymezení v předpisech Společenství stanoveno není.

54. Je tedy třeba stanovit konkrétní hierarchický výčet osob pověřených prováděním činností, které se týkají ochrany a prevence, aby se účastnily vyhledávání informací (nebo aby byly s nimi tyto informace projednávány), jež musí být poskytnuty v souvislosti s riziky spojenými s jednotlivými pracovišti nebo funkcemi; neexistence takového ustanovení v rakouském právním řádu zakládá porušení.

ii) Informování zaměstnavatelů externích zaměstnanců (čl. 10 odst. 2)

55. Žalovaný stát má za to, že čl. 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. 10 odst. 2 směrnice provedl tím, že uložil zaměstnavatelům povinnost informovat externí zaměstnance o rizicích spojených s pracovištěm a řádně je v této souvislosti zaškolit (čl. 8 odst. 2 bod 1 ASchG) [35].

35 — Toto ustanovení se týká koordinace zaměstnavatelů v případě zaměstnávání zaměstnanců několika společností a jako obecné pravidlo stanoví systém výměny informací.

56. Avšak ustanovení, jehož správné provedení je zde projednáváno, nevyžaduje tuto formulaci (tuto funkci plní čl. 10 odst. 2), vyžaduje však, aby se osoby pověřené bezpečností účastnily nebo s nimi byly tyto otázky, například jejich dosah a obsah, projednávány.

57. Uvedená ustanovení vnitrostátního práva neobsahují konkrétní upřesnění účasti dotčených odpovědných osob a jejich účast nelze vyvodit ze znění těchto ustanovení, proto je namístě konstatovat zmiňované porušení.

iii) Doplňující informace [čl. 10 odst. 3 písm. c)]

58. Účast nebo projednávání s osobami odpovědnými za prevenci se týká informací, které musí být těmto osobám poskytnuty a které vyplývají jak z ochranných opatření, tak z činnosti kontrolních úřadů a orgánů odpovědných za bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

59. Rakouská republika uplatňuje, že tuto povinnost plní prostřednictvím Arbeitsin-

spektionsgesetz (zákon o pracovní inspekci) (dále jen „ArbIG“) [36] a prostřednictvím ASchG.

60. Podle ArbIG:

— se musí orgány zastupující zaměstnance účastnit inspekcí pracovišť a pracovních míst, které provádějí inspektoři. Těchto inspekcí se musí v dostatečném počtu účastnit i osoby odpovědné za bezpečnost, osoby pověřené bezpečností a závodní lékaři; pokud o účast na inspekci požádají, musí jim být v každém případě umožněna. Zaměstnavatel je povinen upozornit tyto osoby a orgány na přítomnost inspektora (čl. 4 odst. 8 ArbIG);

— kromě toho je inspektor povinen informovat podnikový výbor o přijatých opatřeních a uskutečněných kontrolách (čl. 5 odst. 4 ArbIG) a rovněž o udělených sankcích (čl. 9 odst. 4 ArbIG);

— podnikové výbory obdrží jednu kopii příkazů udělených zaměstnavateli za účelem zamezení porušením v této oblasti, přičemž jedno vyhotovení musí být předáno i osobám odpovědným za bezpečnost a závodním lékařům, pokud se jeho obsah týká i jejich funkcí (čl. 9 odst. 1 ArbIG);

— pokud je po provedení inspekce považováno za nutné přijmout opatření za účelem ochrany života a zdraví zaměstnanců, je jeden exemplář žádosti adresované příslušnému orgánu předán zástupcům zaměstnanců (čl. 10 odst. 1 ArbIG).

61. Co se týče obsahu ASchG, je třeba zdůraznit, že:

— zaměstnavatel je povinen informovat osoby odpovědné za bezpečnost o povinnostech, nařízeních a povoleních v oblasti ochrany zaměstnanců (čl. 11 odst. 7 ASchG) a pokud takové osoby určeny nebyly, je povinen informovat všechny zaměstnance (čl. 12 odst. 7 ASchG);

— tyto osoby odpovědné za bezpečnost jsou povinny, v součinnosti s orgány zastupujícími zaměstnance, hájit zájmy zaměstnanců ve vztahu k zaměstnava-

36 — BGBl. č. 27/1993.

telům, příslušným úřadům a dalším orgánům, a to v souvislosti se všemi otázkami, které se týkají ochrany bezpečnosti a zdraví (čl. 11 odst. 1 bod 3 ASchG);

— zaměstnavatelé jsou povinni projednat tyto otázky se zástupci zaměstnanců pro bezpečnost (čl. 11 odst. 4 ASchG) a se zaměstnanci (čl. 13 odst. 1 ASchG).

62. Z pozorného čtení výčtu dotčených ustanovení vyplývá, že existuje skutečný úmysl dodržet povinnost informování stanovenou článkem 10 směrnice. Nicméně, jak jsem již uvedl, předmětem přezkumu není provedení tohoto ustanovení, nýbrž ustanovení následujícího článku, který stanoví odlišnou povinnost, tj. aby se osoby, které mají zvláštní pověření v oblasti prevence, účastnily nebo s nimi byla projednávána tato sdělení, tj., jak jsem již příkladem uvedl, jejich dosah nebo jejich obsah.

63. Kromě toho ve světle teleologického a systematického výkladu směrnice není na místě se domnívat, že požadavek spolupráce může být omezen na obecnou povinnost získat názor zaměstnanců na oblast prevence, tak jak to upravuje rakouský právní řád.

64. Žalovaný stát v důsledku toho porušuje směrnici tím, že ve vnitrostátní právní úpravě výslovně nestanoví tuto konkrétní účast uvedené skupiny zaměstnanců.

c) K využití externích odborníků

65. Komise se rovněž domnívá, že došlo k porušení čl. 11 odst. 2 písm. d) směrnice, protože v rámci povinnosti účasti nebo projednání se zaměstnanci, kteří mají zvláštní funkci v oblasti bezpečnosti, nebylo stanoveno, že pokud podnik nemá dostatečnou infrastrukturu k tomu, aby sám zajistil realizaci činností týkajících se ochrany a prevence, využije externích odborníků nebo služeb.

66. Rakouská republika uplatňuje, že osoby odpovědné za bezpečnost musí být předem informovány a musí být s nimi projednáno určení a odvolání osob pověřených bezpečností, závodních lékařů, jakož i osob pověřených poskytováním první pomoci, zdoláváním požáru a evakuací zaměstnanců (čl. 11 odst. 5 ASchG) s výjimkou případu,

kdy byl ustaven orgán zastupující zaměstnance, který se může vyjádřit k této otázce (čl. 92a odst. 3 ArbVG a, v opačném smyslu, čl. 11 odst. 6 ASchG), nebo pokud byly tyto otázky projednány s bezpečnostní a hygienickou komisí (čl. 88 ASchG) [37]. Pro sektor veřejných služeb existuje obdobný právní předpis (čl. 11 odst. 5 B-BSG). Rakousko má za to, že tato ustanovení splňují požadavky práva Společenství.

67. Avšak tato ustanovení jsou pouze v částečném [38] souladu s povinností účasti nebo projednání stanovenou čl. 11 odst. 2 písm. b) směrnice, která odkazuje na určení zaměstnanců stanovené v čl. 7 odst. 1 (osoby odpovědné za prevenci) a v čl. 8 odst. 2 (osoby pověřené poskytováním první pomoci, zdoláváním požáru a evakuací zaměstnanců), ne však na jmenování upravené v čl. 11 odst. 2 písm. d) téhož ustanovení.

68. V předcházejících bodech tohoto stanoviska jsem již vysvětlil, že čl. 7 odst. 1 směrnice ukládá zaměstnavateli hlavní povinnost určit zaměstnance, kteří jsou povinni provádět činnosti týkající se ochrany a prevence, zatímco odstavec 3 tohoto ustanovení stanoví podpůrný požadavek využít externí služby, pokud jsou interní prostředky podniku pro tyto účely nedostačující. Odlišení mezi těmito dvěma požadavky je promítnuto do čl. 11 odst. 2, proto je třeba v rámci provedení směrnice uvést obě dvě povinnosti, aniž by bylo možné se domnívat, že druhá je zahrnuta v první.

69. Kromě toho účelem čl. 11 odst. 2 písm. d) není, aby se zaměstnanci, kteří mají zvláštní funkci v oblasti ochrany a bezpečnosti, účastnili jmenování osob pověřených určitými činnostmi v této oblasti, ale aby tak učinili, pokud podnik zamýšlí využít externích služeb z důvodu nedostatečnosti interních prostředků, což těmto zaměstnancům umožňuje vyjádřit se k oběma otázkám.

70. Jelikož nařízení přijaté žalovaným státem nestanoví povinnost umožnit odpovědným osobám účast na rozhodování o využití externích služeb [39], jedná se tak nepochybně o tvrzené porušení.

37 — Dále uvádí, že pokud nebyli určeni zaměstnanci odpovědní za tuto oblast nebo pokud nebyly ustaveny orgány zastupující zaměstnance, musí být jmenování a odvolání oznámena a projednána se všemi zaměstnanci (čl. 13 odst. 2 ASchG).

38 — Účast není stanovena pro všechny případy, avšak pouze pro případy, že nebyl ustaven podnikový výbor nebo bezpečnostní a hygienická komise.

39 — Opomenutí nachází své logické odůvodnění ve skutečnosti, že, jak jsem již uvedl v předcházejících bodech, vnitrostátní právní úprava nepřevzala hierarchii stanovenou mezi prvním a třetím odstavcem článku 7 směrnice.

5. K provedení čl. 13 odst. 2 písm. a) a b) směrnice

a) Nastínění problematiky

71. Při popisu právního rámce Společenství jsem upřesnil, že směrnice vedle výčtu povinností zaměstnavatelů v článku 13 stanoví rovněž povinnosti zaměstnanců, počínaje obecnou zásadou (odstavec 1), kterou dále upřesňuje při výčtu některých specifických povinností (odstavec 2), mezi které patří správné používání strojů, přístrojů, nářadí, nebezpečných látek, dopravních prostředků a osobních ochranných prostředků, které musí být po použití uloženy na místo k tomu určené [písm. a) a b)].

72. Rakouské předpisy vyžadují, aby zaměstnanci správně, v souladu se školením a pokyny zaměstnavatele, používali pracovní nástroje a osobní ochranné prostředky, které jim byly poskytnuty (čl. 15 odst. 2 ASchG a B-BSG).

73. Komise postrádá ustanovení týkající se správného zacházení s „nebezpečnými látkami" a ukládání osobních ochranných prostředků na vyhrazené místo, a proto provedení směrnice považuje za neúplné.

b) K nebezpečným látkám

74. Žalovaný stát uplatňuje, že pravidla ochrany před nebezpečnými látkami nejsou upravena ve stejné části jako pravidla pro použití pracovních nástrojů, ale v jiné části ASchG (hlava IV) [40] a v ostatních správních nařízeních [41], což však podle Komise nestačí k jasnému a přesnému informování zaměstnance o jeho povinnostech.

75. Podle judikatury Soudního dvora provedení směrnice do vnitrostátního práva nevyžaduje nutně formální a doslovné převzetí jejího obsahu do zvláštního právního předpisu a k jejímu provedení může postačovat všeobecný právní kontext, pokud tento účinně zajišťuje plné použití směrnice [42].

40 — Články 40 a násl. ASchG.

41 — Co se týče zaměstnanců, zástupci Rakouské republiky v bodě 62 žalobní odpovědi uvádí Verordnung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe und krebserzeugende Arbeitsstoffe (nařízení o mezních hodnotách látek a kancerogenních látek), Verordnung zum Schutz der Arbeitnehmer/innen gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe (nařízení o ochraně zaměstnanců / zaměstnankyň před nebezpečím způsobeným biologickými látkami) (Verordnung biologische Arbeitsstoffe), jakož i články 52 a násl. Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung – AAV (všeobecné nařízení o ochraně zaměstnanců). V souvislosti se státními zaměstnanci uvádí BundesGrenzwerteverordnung (BGBl. II, č. 393/2002) a Verordnung über den Schutz der Bundesbediensteten gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe (BGBl. II, č. 415/1999).

42 — Rozsudky ze dne 16. listopadu 2000, Komise v. Řecko (C-214/98, Recueil, s. I-9601), bod 49, ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Francie (C-38/99, Recueil, s. I-10941), bod 53, a výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie, bod 21.

76. Podle této judikatury je třeba ověřit, zda uvedený článek 13 směrnice vyžaduje, aby byly společně zmiňovány všechny výše uvedené zdroje rizik, a zda to v takovém případě má dopad na cíl sledovaný směrnicí.

77. Přestože tato otázka nebyla projednávána, je oddělený přístup odůvodněný v případě, že hlavní příčiny rizik v pracovní oblasti jsou seskupeny do dvou velkých kategorií se souběžnými směry působení, tak aby mohla být účinně uplatněna preventivní složka základní zásady bezpečnosti [43]. V první kategorii jsou seskupeny příčiny, které mají původ na pracovišti, např. rizika vyplývající z konstrukce budov, z pracovního prostředí nebo z organizace poskytování služeb; ve druhé kategorii jsou zahrnuty příčiny rizik, které vyplývají z prostředků, které musí zaměstnanci používat [44].

78. V rámci druhé skupiny rozlišujeme mezi dvěma typy příčin: na jedné straně jsou to příčiny vyplývající z mechanických nástrojů, ať už se jedná o nářadí, pracovní vybavení nebo stroje, na druhé straně jsou to příčiny rizik vyplývající z fyzikálních, chemických nebo biologických látek.

79. Rozlišení jednotlivých rizik je založeno nejen na jejich původu, ale rovněž na používaných preventivních metodách, protože pro kontrolu spolehlivosti stroje se používají individuální a kolektivní bezpečnostní postupy, zatímco při ověřování expozice nebezpečným látkám se používají průmyslové kontrolní mechanismy.

80. Skutečnost, že čl. 13 odst. 2 uvádí nebezpečné látky mezi pracovními prostředky, tedy nebrání tomu, aby bylo na vnitrostátní úrovni provedeno rozlišení mezi různými příčinami pracovních rizik, pokud je dosaženo cíle uvedeného v odstavci 1 téhož ustanovení, který stanoví, že zaměstnanci musí dbát na svou vlastní bezpečnost a ochranu zdraví i na bezpečnost a ochranu zdraví ostatních dotčených osob.

81. Komise nestanovila, v jakém rozsahu má rakouská vnitrostátní úprava dopad na tento cíl, protože se omezuje na tvrzení, že pokud by pracovní nástroje a nebezpečné látky byly uvedeny společně, měli by zaměstnanci jasnější představu o svých povinnostech, což je pouhá domněnka, protože nezohledňuje důvody nedostatečnosti vnitrostátních právních ustanovení o nebezpečných látkách, uvedené v žalobní odpovědi. Je třeba připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že aby bylo možné rozhodnout o porušení práva Společenství, je třeba za účelem prokázání nesplnění předložit Soudnímu dvoru důkazy, které postačují

43 — F. Lozano Lares, *op. cit.*, s. 74 až 77.

44 — Existence těchto dvou vzájemně propojených skupin je posuzována v rámci Společenství, ve kterém vedle ustanovení vycházejících z článku 95 ES o technické harmonizaci výrobků existují další ustanovení, vycházející z článku 137 ES, jejichž předmětem je harmonizace pracovních podmínek na pracovišti.

k ověření tohoto tvrzení, a není možné vycházet z pouhých domněnek [45].

c) K osobním ochranným prostředkům

82. Žalovaný stát popírá jeden z argumentů, kterými Komise podpořila svou žalobu, a který se týká kolektivního používání osobních ochranných prostředků, přičemž uplatňuje, že tyto osobní ochranné prostředky jsou z hygienických důvodů určeny k osobnímu použití jediným zaměstnancem, a jejich vracení na určené místo je tedy bezpředmětné vzhledem k tomu, že ostatní zaměstnanci je nemohou použít.

83. Toto tvrzení však nezdůvodňuje, proč v rakouských právních předpisech chybí výslovné upozornění, které osobě používající osobní ochranný prostředek ukládá povinnost uložit jej po použití na vyhrazené místo.

84. Správné uložení osobních ochranných prostředků je stejně důležité jako jejich správné používání, přičemž není možné osobní ochranné prostředky správně použít, pokud se v případě potřeby nenacházejí na svém místě, a tato okolnost přesahuje výše uvedené hygienické důvody. Proto směrnice tyto úkony odlišuje, avšak staví je na stejnou úroveň, takže pokud vnitrostátní právní úprava nezmiňuje výslovně obě povinnosti, je provedení směrnice neúplné.

C – *Logický následek*

85. Na základě výše uvedeného jsem dospěl k závěru, že žalovaný stát na jedné straně nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 18 směrnice, a na druhé straně neprovedl správně do svého právního řádu čl. 2 odst. 1, čl. 7 odst. 3, čl. 8 odst. 2, čl. 11 odst. 2 písm. c) a d) a čl. 13 odst. 2 písm. b) směrnice 89/391/EHS, avšak neporušil čl. 13 odst. 2 písm. a).

VI – K nákladům řízení

86. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to druhý účastník řízení požaduje. Na základě čl. 69 odst. 3 jednacího řádu může Soudní dvůr rozdělit náklady nebo rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch.

45 — Zejména rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko (96/81, Recueil, s. 1791, bod 6); ze dne 26. června 2003, Komise v. Španělsko (C-404/00, Recueil, s. I-6695, bod 26), a ze dne 6. listopadu 2003, Komise v. Spojené království (C-434/01, Recueil, s. I-13239, bod 21).

87. S ohledem na skutečnost, že jak Komise tak Rakouská republika požadovaly, aby byla náhrada nákladů řízení uložena druhému účastníku řízení, a že navrhuji, aby byla žaloba uznána za přípustnou téměř v plném rozsahu, dotčenému členskému státu se ukládá náhrada devíti desetin nákladů Komise a Komisi se ukládá náhrada jedné desetiny nákladů druhého účastníka řízení.

VII – Závěry

88. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) rozhodl, že Rakouská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 18 směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, a že do svého vnitrostátního právního řádu nesprávně provedla čl. 2 odst. 1, čl. 7 odst. 3, čl. 8 odst. 2, čl. 11 odst. 2 písm. c) a d) a čl. 13 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice;

2) ve zbývající části žalobu zamítl;

3) uložil Rakouské republice náhradu devíti desetin nákladů řízení Komise;

4) uložil Komisi náhradu jedné desetiny nákladů řízení Rakouské republiky.“