OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA

przedstawiona w dniu 20 października 2005 r. [1]

1. Komisja Wspólnot Europejskich wniosła, na podstawie art. 226 WE, skargę przeciwko Republice Austrii, w której zwraca się ona do Trybunału o ukaranie tego państwa ze względu na niepełną i niewłaściwą transpozycję 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 (zwanej dalej „dyrektywą") [2].

I — Dyrektywa

3. Ochrona integralności w miejscu pracy stanowi cel społeczny, jak to wynika z art. 31 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. [3], która przyznaje każdemu pracownikowi prawo do „warunków pracy szanujących jego zdrowie, jego bezpieczeństwo i godność" [4]. Jawi się ona jednakże również jako nieuchronny środek o charakterze gospodarczym, który w zakresie, w jakim wpływa na koszty produkcji, przemawia za stosowaniem podobnych wymogów we wszystkich państwach członkowskich [5].

2. Konkretnie Komisja zarzuca Republice Austrii uchybienie zobowiązaniom, które na niej spoczywają na mocy art. 2, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2, art. 11 ust. 2 lit. c) i d), art. 13 ust. 2 lit. a) i b), a także art. 18 tej dyrektywy.

4. W tym kontekście dyrektywa ustanawia ramy prawne wspólnotowego modelu zapo-

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dz.U. L 183, str. 1. Artykuł 17 został zmieniony przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1882/2003 z dnia 29 września 2003 r. (Dz.U. L 284, str. 1), ale okoliczność ta pozostaje bez wpływu na niniejszą sprawę.

3 — Dz.U. C 364, str. 1.

4 — Ten sam tekst został powtórzony w art. II-91 ust. 1 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy (Dz.U. 2004, C 310, str. 1).

5 — Obniżanie liczby wypadków w miejscu pracy poprzez obciążanie kosztami związanymi z wprowadzeniem właściwych metod zapobiegania stawia w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstwa prowadzące działalność w państwach członkowskich, których ustawodawstwo przewiduje wyższe poziomy ochrony.

biegania zagrożeniom, a także umożliwia przyjęcie innych dyrektyw dotyczących między innymi dziedzin wymienionych w załączniku do niej [6].

5. Jedną z najbardziej istotnych cech dyrektywy jest jej zakres zastosowania, to jest w tym przypadku zasięg powszechny. A zatem na mocy art. 2 ust. 1 dyrektywa ma zastosowanie we „wszystkich sektorach działalności, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (przemysłowym, rolniczym, handlowym, administracyjnym, usług, szkolnictwa, oświaty i kultury, działalności rozrywkowej itp.)", chyba że — zgodnie z ust. 2 tego samego przepisu — „istniałaby sprzeczność interesów w odniesieniu do specyficznej działalności publicznej i społecznej, takiej jak siły zbrojne czy policja, lub też w odniesieniu do określonych dziedzin działalności w zakresie usług związanych z ochroną cywilną", w których to przypadkach należy zadbać o zapewnienie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, z uwzględnieniem celów dyrektywy.

6. Inna charakterystyczna cecha, jaką należy podkreślić, wynika z faktu, że dyrektywa dokonuje ścisłego podziału obowiązków i odpowiedzialności, dokonując rozróżnienia pomiędzy tymi, które spoczywają na pracodawcach, i tymi, które ciążą na pracownikach [7].

7. Na pracodawcach ciążą obowiązki ogólne (art. 6) oraz obowiązki szczególne (art. 7–12); wśród tych ostatnich należy wymienić następujące:

— Zgodnie z art. 7 pracodawca jest zobowiązany do wyznaczenia „jednego lub kilku pracowników celem zapewnienia odpowiedniego stopnia ochrony i zapobiegania zagrożeniom podczas pracy w ramach przedsiębiorstwa i/lub zakładu" (ust. 1), tak że „jeżeli tego rodzaju środki ochronne i zapobiegawcze nie mogą być organizowane wskutek braku odpowiednio kompetentnego personelu w przedsiębiorstwie i/lub zakładzie, to pracodawca powinien wówczas sporządzić listę odpowiednich osób kompetentnych z zewnątrz (odpowiednik usług świadczonych z zewnątrz)" (ust. 3).

— W odniesieniu do „pierwszej pomocy w nagłych wypadkach, zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników" art. 8

6 — „— miejsca pracy, — wyposażenie miejsc pracy, — indywidualne wyposażenie ochronne personelu, — wyposażenie miejsc pracy w zestawy piktograficzne [monitory ekranowe], — podnoszenie przedmiotów, których ciężar może spowodować powstanie ryzyka uszkodzenia kręgów kręgosłupa osoby podnoszącej, — ruchome lub czasowe miejsca pracy, — rybołówstwo i rolnictwo".

7 — Według F. Lozano Lares, „El marco jurídico comunitario de la seguridad y de la salud laboral", w dziele J. Cruz Villalón i T. Pérez del Río (koord.) *Una aproximación al derecho social comunitario*, Tecnos, Madryt, 2000, str. 85, nawet jeśli adresatami dyrektywy są państwa członkowskie, dotyczy ona pracodawców i pracowników, którzy są odpowiednio podmiotem odpowiedzialnym i beneficjentem w zakresie zapobiegania zagrożeniom podczas pracy.

zobowiązuje do „przedsięwzięcia odpowiednich środków [...] stosownie do rodzaju prowadzonej działalności i wielkości przedsiębiorstwa i/lub firmy" oraz do „zapewnienia niezbędnego kontaktu z zewnętrznymi zespołami świadczącymi usługi" (ust. 1) oraz zgodnie z tym obowiązkiem do „desygnowania [...] pracowników, przeznaczonych do spełniania" wyżej wymienionych zadań związanych z bezpieczeństwem (ust. 2).

— Artykuł 11 dotyczy uczestnictwa pracowników i konsultacji z nimi, stanowiąc w ust. 2, że „pracownicy i przedstawiciele pracowników o określonym zakresie odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników powinni brać udział w sposób wyważony w prowadzonych instruktażach, zgodnie z prawodawstwem krajowym i przyjętymi procedurami lub też powinni być konsultowani i informowani uprzednio przez pracodawców w ramach:

[...]

b) przy wyznaczeniu pracowników, zgodnie z art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 2 i ich działalnością, zgodnie z art. 7 ust. 1[8];

c) informacji odnoszących się do art. 9 ust. 1[9] i art. 10[10];

[...]".

8. W celu ułatwienia wykonania tych zadań od pracownika wymaga się wypełnienia ogólnego obowiązku współpracy w zakresie, w jakim na mocy art. 13 ust. 1 należy do niego „troszczenie się w możliwie jak najszerszym zakresie o własne bezpieczeństwo i zdrowie lub też o bezpieczeństwo i zdrowie innych osób, zgodnie z zasadami przekaza-

8 — Artykuł 7 ust. 1 nakłada obowiązek wyznaczenia pracowników spełniających zadania z zakresu ochrony oraz zapobiegania zagrożeniom w pracy; art. 8 ust. 2, także przywoływany powyżej, zobowiązuje do wyznaczenia osób spełniających zadania związane z zapewnieniem pierwszej pomocy, zwalczaniem pożarów i ewakuacją pracowników.

9 — Artykuł 9, w tytule „Inne zobowiązania pracodawców", stwierdza, że powinni oni „a) być w stanie dokonać oceny stopnia zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, również odnośnie do grup pracowników narażonych na szczególne niebezpieczeństwa; b) decydować w sprawie zastosowania odpowiednich środków ochronnych i, jeżeli jest to konieczne, odpowiednich urządzeń ochronnych; c) prowadzić listę wypadków przy pracy, których wynikiem jest niezdolność do pracy pracownika dłuższa niż 3 dni robocze; d) sporządzać na potrzeby odnośnych odpowiedzialnych władz, zgodnie z prawodawstwem krajowym i/lub przyjętymi procedurami, sprawozdania z wypadków przy pracy pracowników".

10 — Artykuł 10 przewiduje pewne obowiązki z zakresu „informowania pracowników" dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia oraz rodzaju podejmowanych przedsięwzięć ochronnych i zapobiegawczych oraz działań odnoszących się zarówno do przedsiębiorstwa i/lub zakładu w całości, jak i stanowiska roboczego lub pracy; a także udzielania pierwszej pomocy, zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników (ust. 1), które rozciąga na pracowników przedsiębiorstw zewnętrznych (ust. 2), ograniczając je w przypadku pracowników spełniających określone funkcje w tych dziedzinach (ust. 3).

nymi podczas szkolenia przez pracodawcę [oraz instrukcjami pracodawcy]". Założenie to znajduje swój wyraz konkretnie w ustępie 2, zważywszy, że wspomniany pracownik „powinien:

a) właściwie wykorzystywać urządzenia ochrony indywidualnej i po ich użyciu zwrócić je osobie odpowiedzialnej za ich stosowanie;

b) niezwłocznie informować pracodawcę i pracowników o właściwym zakresie odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników o każdej sytuacji w miejscu pracy, która pociągałaby za sobą poważne i bezpośrednie niebezpieczeństwo dla bezpieczeństwa i zdrowia osób, oraz o niedostatkach w przedsięwzięciach ochronnych;

[...]".

9. W celu prowadzenia kontroli przestrzegania tej dyrektywy art. 18 nakazuje państwom członkowskim wprowadzenie w życie przepisów „ustawow[ych], wykonawcz[ych] i administracyjn[ych] niezbędn[ych]" do jej wykonania, powiadamiając o tym niezwłocznie Komisję (ust. 1) i przekazując jej teksty przepisów prawa krajowego, przyjętych na podstawie tej dyrektywy (ust. 2).

II — Właściwe prawo krajowe

10. Dostosowania do dyrektywy austriackiego porządku prawnego dokonano za pomocą wielu przepisów [11]. Szczególne znaczenie posiadają Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit [ArbeitnehmerInnenschutzgesetz — ASchG (ustawa federalna o bezpieczeństwie i ochronie zdrowia w miejscu pracy, zwana dalej „ASchG")] [12] oraz Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz der in Dienststellen des Bundesbeschäftigten Bediensteten [Bundesbedienstetenschutzgesetz (ustawa federalna o bezpieczeństwie i ochronie zdrowia pracowników i urzędników federalnych, zwana dalej „B-BSG")] [13], ponieważ to do nich odwołam się podczas analizy kilku zarzutów dotyczących uchybienia podniesionych w niniejszej sprawie. Nie zmienia to faktu, że podczas ich rozpatrywania przedstawię w sposób bardziej szczegółowy właściwe przepisy krajowe.

11 — W komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego dotyczącym wprowadzenia życie przepisów dyrektyw w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy: 89/391 (dyrektywa ramowa), 89/654 (miejsce pracy), 89/655 (sprzęt roboczy), 89/656 (wyposażenie ochrony indywidualnej), 90/269 (ręczne przemieszczanie ciężarów) i 90/270 (urządzenia wyposażone w monitory ekranowe), z dnia 5 lutego 2004 r. [COM(2004)62 końcowy], wymieniono, w odniesieniu do pierwszej z przywoływanych dyrektyw, 48 przepisów, o których powiadomiła Republika Austrii (str. 56–60).

12 — Ustawa ta zmienia ustawy wcześniejsze, takie jak ustawa o powszechnym systemie zabezpieczenia społecznego, ustawa w sprawie dostosowania umowy o pracę, ustawa górnicza z 1975 r., ustawa o zabezpieczeniu społecznego rolników, ustawa w sprawie wspierania zatrudnienia, ustawa z 1977 r. o ubezpieczeniu bezrobotnych oraz ustawa w sprawie zatrudniania cudzoziemców (BGBl. 450/1994), i była następnie zmieniana.

13 — Ustawa ta zmienia z kolei ustawę w sprawie statusu urzędników z 1979 r., ustawę z 1948 r. w sprawie pracowników kontraktowych, ustawę w sprawie służby wyższych urzędników, ustawę federalną w sprawie organów przedstawicielskich personelu, ustawę w sprawie ochrony morza z 1979 r. oraz ustawę federalną w sprawie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy (BGBl. I, 70/1999), która także została następnie zmieniona.

11. ASchG zastrzega na rzecz pracodawców obowiązek wyznaczenia specjalistów ds. bezpieczeństwa oraz lekarzy medycyny pracy, oferując im, w obydwu przypadkach, trzy możliwości: zatrudnienie ich w przedsiębiorstwie, korzystanie z usług specjalistów zewnętrznych lub z usług specjalnego ośrodka (odpowiednio art. 73 ust. 1 i art. 79 ust. 1). Ponadto powinni oni wyznaczyć osoby odpowiedzialne za zwalczenie pożarów i ewakuację pracowników (art. 25 ust. 4), oraz, w przypadku gdy liczba pracowników zatrudnionych w tym samym miejscu pracy wynosi co najmniej pięć, są oni zobowiązani do wyznaczenia osób odpowiedzialnych za zapewnienie pierwszej pomocy (art. 26 ust. 3). Osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny być informowane uprzednio — w przypadku braku interwencji organów przedstawicielskich personelu lub komitetu ds. ochrony — o wyznaczaniu i odwoływaniu osób zajmujących wyższej wspomniane stanowiska (art. 11 ust. 5).

12. Te osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo odróżniają się od specjalistów ds. bezpieczeństwa tym, iż ich obecność nie jest wymagana we wszystkich przedsiębiorstwach[14], z uwagi na funkcje, jakie spełniają[15], oraz obowiązki, jakie ciążą na pracodawcach wobec jednych i drugich. Pracodawca ma obowiązek zagwarantowania osobom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo dostępu do dokumentów dotyczących bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, wypadków w miejscu pracy, a także dokumentów dotyczących wyników pomiarów substancji niebezpiecznych oraz hałasu, między innymi poprzez informowanie ich o wszelkich zmianach, które mogły mieć miejsce, środkach podjętych w celu poprawy parametrów oraz, ogólnie, o obowiązkach, nakazach i zezwoleniach w danej dziedzinie (art. 11 ust. 7)[16]. Jeśli brak jest rady zakładowej, zadania pracodawcy mają szerszy zakres, ponieważ jest on zobowiązany do zasięgania opinii osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na temat konsekwencji, jakie wyposażenie lub stosowane substancje, warunki pracy oraz czynniki związane ze środowiskiem pracy mogą mieć dla bezpieczeństwa i zdrowia; powinien on także umożliwić im uczestnictwo w wyborze urządzeń do ochrony indywidualnej; wreszcie jest on zobowiązany do włączenia ich w analizę i ocenę potrzeb, przyjmowanie właściwych środków oraz organizację szkoleń (art. 11 ust. 6).

13. Pracownicy są zobowiązani do stosowania środków zapobiegawczych zgodnie z ich przeszkoleniem i instrukcjami ich pracodawcy (art. 15 ust. 1). Powinni oni między innymi zachowywać się w sposób odpowiedni, aby uniknąć zagrożenia, korzystając w sposób właściwy z narzędzi pracy oraz urządzeń ochrony indywidualnej (art. 15 ust. 2).

14 — Zasadniczo jest ona wymagana dopiero w przypadku, gdy w przedsiębiorstwie jest więcej niż 50 pracowników (art. 10 ust. 2pkt 4 ASchG).

15 — Zadania specjalistów ds. bezpieczeństwa są opisane w art. 76 ASchG.

16 — W przypadku braku osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i organów przedstawicielskich personelu, należy informować wszystkich pracowników o wyżej wymienionych kwestiach oraz umożliwić im dostęp do wyżej wspomnianych dokumentów (art. 12 ust. 7).

14. B-BSG posiada podobną treść; różnica wynika z zakresu zastosowania, ponieważ ustawa ta dotyczy urzędników federalnych [17].

III — Postępowanie poprzedzające powstanie sporu

15. Dyrektywa powinna była zostać włączona do prawa austriackiego najpóźniej w dniu 1 stycznia 1994 r., czyli w dniu, w którym weszło w życie Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym [18].

16. Po przystąpieniu Republiki Austrii do Wspólnot Europejskich właściwe władze przekazały Komisji teksty prawne dotyczące transpozycji. Komisja, po ich przeanalizowaniu, zwróciła się o dostarczenie kilku informacji i wyjaśnień w celu zweryfikowania, czy ustawodawstwo zostało w pełni i w sposób właściwy dostosowane.

17. Ponieważ Komisja nie była o tym przekonana, w dniu 12 stycznia 1998 r. skierowała ona do wspomnianego państwa wezwanie do usunięcia uchybienia, przedstawiając mu kwestie, które według niej powinny być jeszcze rozwinięte.

18. Po wymianie korespondencji Komisja, w dniu 19 grudnia 2002 r., wydała uzasadnioną opinię, na którą Republika Austrii odpowiedziała pismem z dnia 20 lutego 2003 r., uzupełnionym przez pismo z dnia 11 września tego samego roku, a następnie powiadomiła o różnych przyjętych środkach.

19. Z uwagi na to, że Komisja nie była przekonana, iż państwo, które w jej opinii dopuściło się naruszenia, dokonało właściwej transpozycji dyrektywy, postanowiła ona wnieść do Trybunału, zgodnie z art. 226 WE, skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

IV — Postępowanie przed Trybunałem

20. Skarga została zarejestrowana w sekretariacie Trybunału w dniu 6 października 2004 r., a odpowiedź na skargę wpłynęła w dniu 18 listopada tego samego roku.

21. W piśmie wszczynającym postępowanie został także podniesiony zarzut oparty na niewłaściwej transpozycji art. 12 ust. 4 dyrektywy, po czym w replice Komisja odstąpiła od niego w związku z wyjaśnieniami udzielonymi przez rząd austriacki.

17 — Przykładowo należy wskazać, że art. 11, 15, 25, 26 i 73 ASchG mają tę samą treść co posiadające te same numery artykuły B-BSG.

18 — Dz.U. 1994, L 1, str. 3.

22. Po przestawieniu przez Komisję repliki rząd austriacki uznał, że złożenie dupliki nie będzie przydatne, i w związku z tym procedura pisemna została zamknięta; z uwagi na to, że strony nie wykazały zainteresowania przeprowadzeniem rozprawy, sprawa znalazła się na etapie przedstawienia opinii.

V — Analiza zarzutów dotyczących uchybienia

23. W skardze zostały podniesione dwa zarzuty dotyczące nieprzestrzegania dyrektywy, przy czym drugi z nich obejmuje pięć odrębnych naruszeń.

A — *Zarzut pierwszy*

24. Komisja uważa, że należy stwierdzić, iż Republika Austrii naruszyła art. 18 dyrektywy, ponieważ nie przyjęła w wyznaczonym terminie Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (ustawy — regulaminu nauczycieli landów, zwanej dalej „LDG"), ogłoszonej w celu dokonania transpozycji tego przepisu wspólnotowego lub, w każdym razie, z uwagi na to, że nie powiadomiła o jej przyjęciu we właściwym czasie [19].

25. Pozwane państwo przyznaje, że miała miejsce ta ostatnia okoliczność, podnosząc, że Komisja w dniu 10 września 2004 r. potwierdziła odbiór informacji dotyczącej publikacji LDG [20].

26. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że istnienie uchybienia należy oceniać na podstawie sytuacji, jaka ma miejsce w danym państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zmiany zaistniałe po tym terminie nie mogą przez Trybunał być brane pod uwagę [21].

27. W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że zarzucane uchybienie zostało udowodnione, ponieważ o wejściu w życie LDG powiadomiono po upływie terminu [22].

B — *Zarzut drugi*

28. W drugim zarzucie Komisja podnosi, że przy dostosowywaniu do dyrektywy austriac-

19 — Takie same zarzuty zostały podniesione w skardze w odniesieniu do Beamtem-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (ustawy o ubezpieczeniu urzędników, ubezpieczeniu w razie choroby oraz ubezpieczeniu w razie wypadku) oraz Sozialversicherungsgesetz (ustawy o powszechnym systemie zabezpieczenia społecznego), ale w replice Komisja stwierdziła, że nie podtrzymuje już tych zarzutów.

20 — BGBl. I, 69/2004.

21 — Wyroki z dnia 27 listopada 1990 r. w sprawie C-200/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-4299, pkt 13; z dnia 2 maja 1996 r. w sprawie C-133/94 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-2323, pkt 17, oraz z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-1147, pkt 23; oraz wiele innych.

22 — Uzasadniona opinia z dnia 19 grudnia 2002 r. przyznawała dwumiesięczny okres na wprowadzenie w życie dyrektywy, podczas gdy o przyjęciu LDG powiadomiono, jak właśnie wspomniałem, dnia 10 września 2004 r.

kiego porządku prawnego dokonano pięciu naruszeń, które należy przeanalizować pojedynczo.

1. Transpozycja art. 2 ust. 1

29. Podniesiony tutaj problem wynika z faktu, że akredytowani w Tyrolu nauczyciele obowiązkowego szkolnictwa publicznego są wyłączeni z ogólnego zakresu stosowania uregulowania wspólnotowego, które obejmuje wszystkie rodzaje działalności, zarówno publiczne, jak i prywatne.

30. Oczywistym jest, że art. 2 ust. 1 zostaje naruszony, w przypadku gdy niektórych nauczycieli pozostawia się poza zakresem jego stosowania.

31. Według przedstawicieli pozwanego państwa, LDG zlikwidowała później przeszkodę, która stała na drodze do objęcia tych osób zakresem stosowania omawianej regulacji.

32. Okoliczność ta jednak nie wyklucza naruszenia, ponieważ jak podkreśliłem w ramach analizy pierwszego zarzutu, przepis krajowy został przyjęty po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

2. Transpozycja art. 7 ust. 3

33. Na mocy tego przepisu, jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada zasobów odpowiednich do zorganizowania środków ochronnych i zapobiegawczych przed zagrożeniami zawodowymi, powinno ono skorzystać z usług zewnętrznych.

34. Komisja uważa, że z tego ustępu, w związku z ust. 1 tego samego artykułu, który zobowiązuje pracodawcę do wyznaczenia jednego lub kilku pracowników do wypełniania w szczególności tych zadań, wynika, że ze środków zewnętrznych korzysta się, w przypadku gdy środki przedsiębiorstwa są niewystarczające.

35. Ustawodawstwo austriackie natomiast oferuje trzy możliwości w zakresie wyznaczenia specjalistów ds. bezpieczeństwa oraz lekarzy medycyny pracy: korzystanie z usług pracowników zatrudnionych w samym przedsiębiorstwie, korzystanie z usług zewnętrznych specjalistów ds. bezpieczeństwa lub korzystanie z usług wyspecjalizowanego ośrodka (art. 73 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ASchG oraz, w sposób analogiczny, art. 73 ust. 1 i art. 76 ust. 1 B-BSG).

36. Analogiczne przepisy niderlandzkie wywołały podobną dyskusję w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom zakończonej wyrokiem z dnia 22 maja 2003 r. [23], w którym holenderskiej ustawie krajowej zarzucono, że nie uwzględniła „pomocniczego charakteru korzystania z usług kompetentnych osób spoza przedsiębiorstwa, w celu zapewnienia wykonywania w nim czynności ochronnych i zapobiegawczych przed zagrożeniami zawodowymi" (sentencja wyroku) [24].

37. Trybunał, zgodnie z opinią, którą przygotowałem w tej sprawie, potwierdził, że art. 7 dyrektywy zawiera hierarchiczny porządek obowiązków nałożonych na pracodawców (pkt 21 i 30) [25]: główny obowiązek polega na wyznaczeniu jednego lub kilku pracowników spełniających wyżej wymienione zadania; obowiązek pomocniczy polega na korzystaniu z usług osób kompetentnych z zewnętrz tylko w przypadku, gdy zasoby przedsiębiorstwa są niewystarczające (pkt 53). To pierwszeństwo powinno być wyraźnie odzwierciedlone w prawie krajowym (pkt 23), ponieważ chodzi o środek organizacji mający na celu zachęcenie do udziału pracowników w zapewnianiu ich własnego bezpieczeństwa (pkt 40). Jeżeli dopuszczono by możliwość dokonania wyboru, podważone zostałoby pełne stosowanie (pkt 23) oraz użyteczny skutek regulacji (pkt 54 i 55).

38. Twierdzenia te pozostają aktualne w niniejszej sprawie, ponieważ filozofia dyrektywy opiera się na zasadzie, zgodnie z którą ochrona przed zagrożeniami zawodowymi rozpoczyna się w miejscu pracy.

39. Argumentacji tej ponadto w żaden sposób nie podważają przez twierdzenia zawarte w odpowiedzi na skargę, w której wskazano, że znaczna liczba przedsiębiorstw nie dysponuje wystarczającymi zasobami wewnętrznymi, aby zapewnić te usługi, a do wyjątków należą te, które nimi dysponują [26], ponieważ w ten sposób pomija się fakt, że art. 7 nie wymaga, aby wszystkie podmioty dysponowały jednostką organizacyjną zajmująca się wspomnianymi czynnościami, lecz jedynie, w związku z możliwością, iż wiele przedsiębiorstw objętych tym uregulowaniem może nie być w stanie zapewnić samodzielnie wykonywania tych czynności, czyniły to, jeśli posiadają taką możliwość, łącząc, w całości lub w części, swe zasoby z usługami zewnętrznymi, na co zezwala art. 7 ust. 6.

23 — Wyrok w sprawie C-441/01, Rec. str. I-5463.

24 — Wykładni art. 7 dyrektywy dokonano także w wyroku z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie C-49/00 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-8575, w tym znaczeniu, że zezwala on na pozostawienie pracodawcy możliwości podjęcia decyzji o skorzystaniu z usług zewnętrznych w zakresie zapobiegania tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwo nie dysponuje wystarczającymi zasobami (pkt 19–32).

25 — Tak jak wyjaśniłem w pkt 18 tamtej opinii, „za nadaniem przez art. 7 pierwszeństwa przyznaniu zadań z zakresu ochrony i zapobiegania samym pracownikom przedsiębiorstwa, jeśli jest to możliwie do wykonania, przemawiają istotne przyczyny. Po pierwsze, znają oni przedsiębiorstwo od wewnątrz, stosują jego metody pracy, rozumieją zagrożenia związane z konkretną działalnością, jaką ono prowadzi, wiedzą,. co wydarzyło się w nim w przeszłości, mogą zidentyfikować potencjalne zagrożenia oraz są stale obecni w siedzibie przedsiębiorstwa. Po drugie, pracownicy są pierwszymi osobami zainteresowanymi tym, aby ich zadania były wykonywane w sposób skuteczny, ponieważ w grę wchodzi ich własna integralność fizyczna oraz integralności ich kolegów. Ponadto organizacja tych działań na płaszczyźnie wewnętrznej wzmacnia świadomość wszystkich pracowników dotyczącą znaczenia, jakie posiada wykonywanie tych zadań, tak że ewentualne niedogodności nie będą postrzegane jako wywołane obowiązkami narzuconymi z zewnątrz".

26 — Według danych dostarczonych przez państwo pozwane 96,7% przedsiębiorstw austriackich zatrudnia mniej niż 50 pracowników.

40. Z uwagi na to, że uregulowania austriackie nie zachowują hierarchii wprowadzonej przez art. 7 ust. 1 i 3, nie wdrożyły one w sposób właściwy tych przepisów.

3. Transpozycja art. 8 ust. 2

41. Na mocy tego przepisu pracodawca jest zobowiązany do wyznaczenia pracowników odpowiedzialnych za udzielanie pierwszej pomocy, zwalczanie pożarów i ewakuację pracowników.

42. Komisja uważa, że chodzi o bezwarunkowy obowiązek, podczas gdy pozwane państwo członkowskie utrzymuje, że można z tego obowiązku zwolnić przedsiębiorstwa, mając na względzie ich wielkość [art. 26 ASchG i B-BSG, z związku z art. 39 i 40 Arbeitsstättenverordnung (rozporządzenie w sprawie miejsc pracy, zwane dalej „AStV") [27] oraz Bundes-Arbeitsstättenverordnung (rozporządzenie w sprawie miejsc pracy służb federalnych)] [28] lub zasadność takiego wyznaczenia (art. 25 ASchG i B-BSG w związku z art. 43 AStV) [29].

43. Republika Austrii uzasadnia swe ustawodawstwo, podnosząc, iż w związku z tym, że art. 8 ust. 1 wymaga przedsięwzięcia, w danych dziedzinach, „odpowiednich środków" dostosowanych do rodzaju prowadzonej działalności i wielkości przedsiębiorstwa, ust. 2 tego samego artykułu także jest uwarunkowany tymi samymi czynnikami.

44. Tezy tej nie można uznać za zasadną, a to z kilku powodów:

— Po pierwsze, dyrektywa, zgodnie z jej art. 1, ma na celu wprowadzenie w życie środków wzmacniających ochronę bez-

27 — BGBl. II, 368/1998.

28 — BGBl. II, 352/2002.

29 — Zgodnie z art. 40 AStV, w przypadku gdy w miejscu pracy zatrudnionych jest od 5 do 19 pracowników, należy zadbać o to, aby przynajmniej jeden z nich był przeszkolony w celu zapewnienia pierwszej pomocy, gdy zatrudnionych jest od 20 do 29 pracowników, wymagane jest, aby dwie osoby zostały przeszkolone w tym kierunku, przy czym liczba ta rośnie stopniowo w zależności od liczby pracowników, ale jeśli w miejscu pracy zatrudnionych jest mniej niż 5 pracowników, szkolenie to nie jest wymagane. Ponadto z mechanizmu ustanowionego przez art. art. 43 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 AStV wynika, że wyznaczanie osoby odpowiedzialnej za zwalczanie pożarów lub w stosownym przypadku zastępcy jest wymagane tylko wtedy, gdy na podstawie pewnych czynników, takich jak rodzaj stosowanych sposobów lub metod pracy, rodzaj i ilość stosowanych substancji, wykorzystywane urządzenia i narzędzia pracy, właściwości miejsca pracy, a także maksymalna liczba pracowników, stwierdzi się, że takie wyznaczenie jest konieczne do zapewnienia skutecznej ochrony. Wiener Arbeitsstattenverordnung in der Land- und Forstwirtschaft (rozporządzenie landu Wiedeń dotyczące miejsc pracy w rolnictwie i leśnictwie) (LGB1. landu Wiedeń, 27/2003) zawiera identyczne przepisy i nakłada obowiązek wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za bezpieczeństwo oraz w stosownym przypadku zastępcy tylko wtedy, gdy za takim wyznaczeniem przemawiają szczególne okoliczności.

pieczeństwa i zdrowia pracowników w pracy (ust. 1) oraz zawiera ogólne zasady (ust. 2), nienaruszające przepisów krajowych i wspólnotowych, które byłyby bardziej korzystne dla ochrony (ust. 3). Ta ostatnia zasada oznacza, że zezwala się tylko na ustanawianie takich odstępstw, które zapewniają lepszą ochronę. Ponadto, na mocy art. 2, dyrektywa ma zastosowanie do „wszystkich" sektorów działalności, za wyjątkiem tych, które charakteryzują się pewnymi cechami nieodłącznie związanymi i szczególnymi dla funkcji publicznych, oraz wymienia przykładowo siły zbrojne, policję oraz usługi związane z ochroną cywilną.

W konsekwencji żaden z tych przepisów nie umożliwia ustanowienia odstępstw opartych na rodzaju działalności lub na zasadności wprowadzenia w życie przepisów wspólnotowych. W związku z tym odstępstwo bronione przez państwo pozwane w zakresie dotyczącym wyznaczenia osób odpowiedzialnych za wspomniane zadania również nie może zostać uwzględnione.

— Po drugie, z prawidłowej wykładni art. 8 ust. 1 i 2 wynika, że ust. 1 zawiera ogólny i niedookreślony zarys środków, jakie mogą być przyjęte, podczas gdy ust. 2 zawiera ich konkretyzację, jak to potwierdza wyrażenie „w szczególności" oraz szczegółowy opis aspektów, na jakie wpływ ma wielkość, i szczególne cechy przedsiębiorstwa.

Przyjęcie rozwiązań proponowanych przez państwo pozwane byłoby sprzeczne z brzmieniem tego przepisu oraz z duchem dyrektywy, której przestrzeganie byłoby ograniczone do dużych przedsiębiorstw lub zależałoby od subiektywnych ocen.

— Po trzecie, nawet jeśli małe i średnie przedsiębiorstwa posiadają swoiste cechy (takie jak nieformalne struktury organizacyjne lub duża rotacja pracowników), a także szczególne potrzeby, to okoliczności te nie mają wpływu na wewnętrzny poziom zagrożenia i nie można zatem wyciągać na ich podstawie wniosku, że wyżej wspomniany obowiązek nie ma do nich zastosowania.

Wskazałem już jednak, że rozmiar zagrożeń lub ich szczególny charakter, nawet jeśli nie pozwalają one na odstąpienie od zasady podstawowej, zezwalają na jej dostosowanie do tych czynników, ponieważ art. 8 ust. 2 uzależnia od nich szkolenie, liczbę pracowników odpowiedzialnych za objęte tym przepisem zadania, a także wyposażenie, które należy im zapewnić.

Znaczenie lub wielkość przedsiębiorstwa, a także rodzaj prowadzonej przez nie działalności można brać pod uwagę w celu skonkretyzowania elementów, o których mowa w art. 8 ust. 2, ale nie w celu ich pominięcia [30].

— Wreszcie nałożony obowiązek powinien polegać na określeniu, kto zajmuje się wezwaniem ambulansu, straży pożarnej lub innych służb pomocy, użyciem apteczki pierwszej pomocy lub gaśnicy, a także wskazaniem wyjść bezpieczeństwa podczas zdarzeń, do których może dojść w miejscach pracy o ograniczonej przestrzeni.

45. Z przedstawionych powyżej przyczyn wynika, że Republika Austrii narusza art. 8 ust. 2 dyrektywy, ponieważ ogranicza jego zastosowanie [31].

4. Transpozycja art. 11 ust. 2 lit. c) i d)

a) Kontekst zagadnienia

46. Jedną z najbardziej istotnych nowości dyrektywy jest fakt, że zmierza ona do prowadzenia konsultacji z pracownikami oraz umożliwienia im uczestnictwa w zadaniach związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem w pracy [32]. Znaczenie tych interwencji wynika z motywów dyrektywy [33], a ich treść jest sprecyzowana w art. 11, która podnosi je do rangi obowiązków nałożonych na pracodawców, odróżniając te, które dotyczą pracowników i ich przedstawicieli w ogólności (ust. 1), od tych, które w sposób dużo bardziej szczegółowy odnoszą się do osób zobowiązanych do spełniania szczególnych funkcji w tym zakresie (ust. 2–5).

47. Ta podmiotowa dwoistość odpowiada logice systemu nakreślonego przez dyrek-

30 — W opinii, którą przedstawiłem w sprawie, która zakończyła się wydaniem wyroku z dnia 22 maja 2003 r. w wyżej wspomnianej sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, wyjaśniłem, że „zwykle wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na obecność pracowników, którzy mogą zajmować się czynnościami z zakresu ochrony i zapobiegania zagrożeniom zawodowym, jednak należy sprecyzować, że nie zawsze tak jest" (pkt 26).

31 — Podobna teza została uwzględniona w wyroku z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie C-5/00 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-1305, w którym Trybunał orzekł, że prawo właściwego ministra niemieckiego do zwolnienia lekarzy medycyny pracy oraz pracowników wyspecjalizowanych w zakresie bezpieczeństwa z obowiązku sporządzania sprawozdań zawierających ocenę warunków pracy jest sprzeczne z art. 9 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 3, lit. a) dyrektywy, „ponieważ przedsiębiorstwa zatrudniające co najwyżej dziesięciu pracowników mogłyby zostać w ten sposób zwolnione z obowiązku dysponowania oceną zagrożeń w formie dokumentów" (pkt 35). Jak stwierdził rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii przedstawionej w tej sprawie, „dyrektywa przyznaje zasadniczo ochronę wszystkim pracownikom, niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, dla którego oni pracują [...] cel poprawy warunków fizycznych pracy nie może podlegać względom czysto ekonomicznym, takim jak ryzyko ograniczeń administracyjnych nieproporcjonalnych w odniesieniu do małych przedsiębiorstw" (pkt 48).

32 — A. Montoya Melgar, J.M. Galiana Moreno i A.V. Sempere Navarro, *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madryt, 1994, str. 109.

33 — W motywie jedenastym stwierdzono, że „w celu zapewnienia lepszej ochrony [...] [pracownicy i/lub ich przedstawiciele] powinni [...] uczestniczyć w planowanych przedsięwzięciach, za pomocą odpowiednio wyważonych działań i zgodnie z prawodawstwem krajowym i/lub przyjętymi procedurami"; w motywie dwunastym położono nacisk na fakt, że „konieczna jest wymiana informacji, nawiązanie dialogu i wzięcie udziału w przedsięwzięciach z zakresu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pomiędzy pracodawcami i pracownikami i/lub ich przedstawicielami za pomocą odpowiednich procedur i środków [...]".

tywę, ponieważ obok samych pracowników istnieje inna kategoria zainteresowanych, którą stanowią ci, którzy zgodnie z art. 7 ust. 1 są wyznaczeni w każdym przedsiębiorstwie, aby zajmować się czynnościami z zakresu ochrony i zapobiegania zagrożeniom.

48. Osoby te powinny uczestniczyć w sposób wyważony lub być konsultowane w stosownym czasie przez pracodawcę w kwestiach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zwłaszcza w odniesieniu do informacji przewidzianych w art. 9 ust. 1 oraz w art. 10, a także odnośnie do korzystania z usług osób kompetentnych z zewnętrz przedsiębiorstwa.

49. Komisja formułuje swój zarzut wobec Republiki Austrii, powołując się na obydwa przepisy, ponieważ uważa, że państwo to nie przewiduje przeprowadzania konsultacji i umożliwienia uczestnictwa tych osób w uzyskiwaniu wszystkich informacji, o których mowa w art. 10, ani w odniesieniu do korzystania ze środków zewnętrznych względem przedsiębiorstwa.

b) Informacje określone w art. 10

50. Artykuł 11 ust. 2 lit. c) przewiduje, że osoby odpowiedzialne za sprawy bezpieczeństwa i zdrowia powinny brać udział lub powinny być z nimi przeprowadzane konsultacje odnośnie do kwestii, o których mowa w art. 10. Niemniej jednak Komisja uważa, że udział tych podmiotów nie jest przewidziany w przypadku następujących informacji:

— tych, które powinny być udzielane w sposób ogólny na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia, a także środków i działań ochronnych dotyczących każdego rodzaju „stanowiska roboczego i/lub pracy" [art. 10 ust. 1 lit. a)];

— tych, które powinny być udzielane podmiotom, które udostępniają pracowników z przedsiębiorstw zewnętrznych (art. 10 ust. 2);

— tych, które powinny one otrzymywać jako osoby odpowiedzialne za daną dziedzinę, dotyczących „działa[ń] ochronn[ych] i zapobiegawcz[ych] ze strony organów kontroli i urzędów, odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa oraz zdrowia pracowników" [art. 10 ust. 3 lit. c)].

51. Należy podkreślić, że nie kwestionuje się obowiązku dostarczania tych informacji (gdyby tak było, zarzut byłby oparty na

naruszeniu art. 10 dyrektywy), ale obowiązek przeprowadzania konsultacji z grupą pracowników oraz umożliwienia im uczestnictwa w uzyskaniu wspomnianych informacji, czyli aspekt, który występuje na etapie wcześniejszym.

i) Zagrożenia i działania odnoszące się do stanowiska roboczego lub pracy [art. 10 ust. 1 lit. a)]

52. Republika Austrii utrzymuje, że rada zakładowa powinna brać udział w analizie i ocenie zagrożeń, a także określaniu środków, jakie należy przedsięwziąć [art. 92a ust. 1 pkt 3 Arbeitsverfassungsgesetz (ustawy federalnej regulującej stosunki pracy i organizację społeczną przedsiębiorstwa, zwana dalej „ArbVG")] [34]; a w przypadku braku organów przedstawicielskich personelu zadanie to jest wypełniane przez osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo (art. 11 ust. 6 ASchG); w przypadku braku obydwu kategorii wszyscy pracownicy powinni uczestniczyć i być podmiotem konsultacji (art. 13 ust. 2 ASchG). Jeśli okaże się to konieczne ze względów związanych z zapobieganiem zagrożeniom, wyżej wspomniane działania powinny być wykonywane z uwzględnieniem stanowiska roboczego [przepisy art. 4 i 5 ASchG w związku z Verordnung über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumente (rozporządzeniem w sprawie dokumentów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia)]. Zadania te wiążą się z koniecznością konsultowania się z pracownikami odnośnie do informacji związanych z zagrożeniami mającymi wpływ na każde stanowisko robocze lub pracy.

53. Wbrew argumentom wysuniętym przez państwo pozwane należy stwierdzić, że dyrektywa nie została w sposób właściwy transponowana:

— wyżej wspomniane przepisy wpisują się w logikę systemu austriackiego, który, jak wskazałem, nie nakłada obowiązku wyznaczania osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo we wszystkich przedsiębiorstwach, naruszając w ten sposób dyrektywę i są dotknięte takimi samymi brakami jak te, które zostały ujawnione podczas analizy transpozycji art. 7 ust. 3, zważywszy, że kolejne wymienienie w uregulowaniach austriackich: rady zakładowej, osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo oraz pracowników w ogólności, może powodować, że w przypadku gdy istnieje organ przedstawicielski personelu, pracownicy odpowiedzialni za zapobieganie zagrożeniom nie współpracują przy przedmiotowym dostarczaniu informacji;

— ponadto nie przewidują one obowiązku przeprowadzania konsultacji i umożliwienia uczestnictwa w uzyskaniu informacji, ale w wykrywaniu i zapobieganiu zagrożeniom;

34 — BGBl. 22/1974, wraz z późniejszymi zmianami.

— poza tym indywidualizacja zagrożeń w odniesieniu do każdego rodzaju stanowiska roboczego lub pracy wchodzi w grę tylko wtedy, gdy okazuje się ona konieczna do tego celu, a takie ograniczenie nie istnieje w uregulowaniu Wspólnoty Europejskiej.

54. Należy wymienić w sposób konkretny i priorytetowy osoby, które zajmują się czynnościami z zakresu ochrony i zapobiegania, w kontekście uczestnictwa w uzyskiwaniu informacji — lub przeprowadzaniu konsultacji w tym względzie — jakie muszą być dostarczone odnośnie do zagrożeń związanych z każdego rodzaju stanowiskiem roboczym lub pracy. Brak takiej wzmianki w ustawodawstwie austriackim stanowi uchybienie zobowiązaniom.

ii) Informacje dostarczane pracownikom niebędącym pracownikami przedsiębiorstwa (art. 10 ust. 2)

55. Państwo pozwane utrzymuje, że dokonało transpozycji art. 11 ust. 2 lit. c) w związku z art. 10 ust. 2 dyrektywy, zobowiązując pracodawców do informowania pracowników niebędących pracownikami przedsiębiorstwa o zagrożeniach istniejących w miejscu pracy, a w rezultacie do ich przeszkolenia (art. 8 ust. 2 pkt 1 ASchG) [35].

35 — Przepis ten dotyczy współpracy pomiędzy pracodawcami w przypadku zatrudniania pracowników pracujących dla kilku przedsiębiorstw i ustanawia, jako zasadę ogólną, system oparty na wzajemnym informowaniu.

56. Niemniej jednak przepis, którego właściwa transpozycja jest tutaj rozpatrywana, nie wymaga — w przeciwieństwie do art. 10 ust. 2 — takiej wskazówki, ale wymaga tylko, aby osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo uczestniczyły lub były podmiotem konsultacji odnośnie do tych kwestii, na przykład co do ich zakresu lub treści.

57. Przywoływane przepisy krajowe nie przewidują takiej konkretnej formy interwencji wspomnianych osób odpowiedzialnych i nie można jej wywieść z brzmienia wymienionych przepisów, w związku z czym należy stwierdzić, że podnoszone naruszenie ma miejsce.

iii) Informacje dodatkowe [art. 10 ust. 3 lit. c)]

58. Uczestnictwo lub konsultacje z osobami wyznaczonymi w zakresie zapobiegania zagrożeniom dotyczy informacji, które powinny one otrzymać, odnoszących się do działań ochronnych i zapobiegawczych ze strony organów kontroli i urzędów odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa oraz zdrowia w miejscu pracy.

59. Republika Austrii podnosi, że spełnia ten wymóg poprzez Arbeitsinspektionsgesetz

(ustawę w sprawie inspekcji pracy, zwaną dalej „ArbIG") [36] oraz ASchG.

60. Zgodnie z ArbIG:

— organy przedstawicielskie personelu powinny uczestniczyć w kontrolach w miejscach i na stanowiskach pracy przeprowadzanych przez inspektorów. Osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, specjaliści ds. bezpieczeństwa i lekarze medycyny pracy także powinni być obecni w odpowiedniej liczbie; w każdym razie powinni oni uczestniczyć w kontrolach, jeśli zwrócą się z takim wnioskiem. Pracodawca jest zobowiązany do uprzedzenia tych osób i organów o obecności inspektora (art. 4 ust. 8 ArbIG);

— poza tym inspekcja pracy powinna informować rady zakładowe o podjętych środkach i przeprowadzonych badaniach (art. 5 ust. 4 ArbIG), podając im do wiadomości także informacje na temat nałożonych sankcji (art. 9 ust. 4 ArbIG);

— wspomniane rady otrzymują kopię nakazów skierowanych do pracodawcy w celu uniknięcia zwołania komisji ds. naruszeń w danej dziedzinie, przy czym kopia ta powinna być skierowana do osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i do lekarzy medycyny pracy, jeśli ich treść dotyczy pełnionych przez nich funkcji (art. 9 ust. 1 ArbIG);

— jeśli w wyniku kontroli stwierdzono, że konieczne jest przedsięwzięcie środków mających na celu ochronę życia i zdrowia pracowników, kopia wniosku skierowana do właściwego organu jest przekazywana przedstawicielom pracowników (art. 10 ust. 1 ArbIG).

61. W odniesieniu do treści ASchG należy wskazać, że:

— pracodawca jest zobowiązany do informowania pracowników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo o obowiązkach, nakazach i upoważnieniach w zakresie ochrony pracowników (art. 11 ust. 7 ASchG), lub, w przypadku ich braku, do informowania w tym zakresie wszystkich pracowników (art. 12 ust. 7 ASchG);

— osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo powinny, w porozumieniu z organami przedstawicielskimi personelu, bronić interesów pracowników wobec

36 — BGBl. 27/1993.

pracodawców, właściwych organów administracyjnych oraz wszelkich innych instytucji w zakresie wszystkich kwestii związanych z ochroną bezpieczeństwa i zdrowia (art. 11 ust. 1 pkt 3 ASchG);

— pracodawcy powinni konsultować się z osobami wyznaczonymi w zakresie bezpieczeństwa (art. 11 ust. 4 ASchG) oraz pracownikami (art. 13 ust. 1 ASchG) w tych kwestiach.

62. Z uważnej lektury tych licznie przywołanych przepisów wynika, że istnieje rzeczywisty zamiar przestrzegania obowiązku informowania przewidzianego w art. 10 dyrektywy. Niemniej jednak, tak jak wskazałem, nie jest przedmiotem rozważań transpozycja tego przepisu, ale przepisu artykułu następnego, który przewiduje inny obowiązek, polegający na tym, aby osoby, które są odpowiedzialne za spełnianie szczególnych funkcji w zakresie zapobiegania, uczestniczyły lub były podmiotem konsultacji w odniesieniu do tych informacji, czyli, jak podałem przykładowo, w odniesieniu od ich zakresu i treści.

63. Ponadto w świetle celu i logiki dyrektywy nie można stwierdzić, że wymóg współpracy może ograniczać się do ogólnego obowiązku uzyskania ich opinii w zakresie zapobiegania, jak to przewiduje ustawodawstwo austriackie.

64. W konsekwencji w zakresie, w jakim pozwane państwo członkowskie nie przewiduje wyraźnie takiej szczególnej kompetencji na rzecz zainteresowanej grupy pracowników, narusza ono dyrektywę.

c) W przedmiocie korzystania z usług osób kompetentnych spoza przedsiębiorstwa

65. Komisja uważa, że miało miejsce naruszenie art. 11 ust. 2 lit. d) dyrektywy, ponieważ w ramach obowiązku zapewnienia uczestnictwa lub przeprowadzania konsultacji z pracownikami, którzy spełniają szczególne funkcje, nie przewidziano faktu, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo nie dysponuje wystarczającą infrastrukturą, aby zająć się czynnościami z zakresu ochrony i zapobiegania zagrożeniom, należy skorzystać z usług osób lub ośrodków z zewnętrz przedsiębiorstwa.

66. Republika Austrii podnosi, że osoby odpowiedzialne za bezpieczeństwo muszą być uprzednio informowane i należy zwracać się do nich o przedstawienie opinii w sprawie wyznaczania i odwoływania specjalistów ds. bezpieczeństwa, lekarzy medycyny pracy oraz osób zobowiązanych do zapewnienia pierwszej pomocy, zwalczania pożarów i ewakuacji pracowników (art. 11 ust. 5 ASchG), za wyjątkiem przypadków, gdy istnieje organ przedstawicielski personelu,

który może wypowiedzieć się w tym zakresie (art. 92a ust. 3 ArbIG i, a contrario, art. 11 ust. 6 ASchG) lub gdy kwestie te zostały rozpatrzone w ramach komitetu ds. bezpieczeństwa i higieny (art. 88 ASchG) [37]. Podobne rozporządzenie istnieje w sektorze służby publicznej (art. 11 ust. 5 B-BSG). Według Austrii przepisy te spełniają wymogi wspólnotowe.

67. Przepisy te są jednakże tylko częściowo zgodne [38] z obowiązkiem zapewnienia uczestnictwa i konsultacji przewidzianym w art. 11 ust. 2 lit. b) dyrektywy, który odsyła do wyznaczenia pracowników przewidzianego w art. 7 ust. 1 — osób odpowiedzialnych za zapobieganie zagrożeniom — oraz w art. 8 ust. 2 — osób odpowiedzialnych za zapewnienie pierwszej pomocy, zwalczanie pożarów i ewakuację pracowników — ale nie do wyznaczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 lit. d) tego samego przepisu.

68. W poprzednich punktach niniejszej opinii wyjaśniłem już, że art. 7 ust. 1 dyrektywy ustanawia podstawowy obowiązek pracodawcy polegający na wyznaczeniu pracowników, którzy powinni zajmować się czynnościami z zakresu ochrony i zapobiegania zagrożeniom, podczas gdy ust. 3 tego samego przepisu wprowadza pomocniczy wymóg korzystania z usług z zewnętrz przedsiębiorstwa, jeśli jego zasoby są niewystarczające. Rozróżnienie pomiędzy tymi dwoma obowiązkami zostało odzwierciedlone w art. 11 ust. 2, a zatem w akcie transponującym należy wspomnieć o tych dwóch wymogach, przy czym niemożliwe jest stwierdzenie, że drugi zawiera się w pierwszym.

69. Ponadto celem art. 11 ust. 2 lit. d) nie jest to, by pracownicy, którzy spełniają szczególne funkcje w zakresie ochrony i zapobiegania, uczestniczyli w wyznaczaniu osób zajmujących się pewnymi zadaniami w tej dziedzinie, ale aby było tak, w przypadku gdy przedsiębiorstwo zamierza skorzystać z usług zewnętrznych, jeśli jego własne zasoby są niewystarczające, co umożliwia tym pracownikom przedstawienie swego stanowiska w tych dwóch kwestiach.

70. Z uwagi na fakt, że uregulowanie przyjęte przez państwo pozwane nie przewiduje wymogu zapewnienia uczestnictwa osób odpowiedzialnych w przypadku podejmowania decyzji o korzystaniu z usług zewnętrznych [39], istnienie zarzucanego naruszenia nie budzi żadnych wątpliwości.

37 — Dodaje ona, że jeśli nie wyznaczono pracowników odpowiedzialnych w szczególności za te zadania i nie występuje organ przedstawicielski personelu, wyznaczenie lub odwołanie wspomnianych osób powinno być zakomunikowane wszystkim pracownikom i z nimi przedyskutowane (art. 13 ust. 2 ASchG).

38 — Udział nie jest przewidziany we wszystkich przypadkach, ale tylko wtedy, gdy brak jest rad zakładowych lub komitetów ds. bezpieczeństwa i higieny.

39 — Brak ten wynika z faktu, że — jak wyjaśniłem w punktach poprzednich — prawo krajowe nie wprowadza hierarchii pomiędzy ust. 1 i ust. 3 art. 7 dyrektywy.

5. Transpozycja art. 13 ust. 2 lit. a) i b)

a) Prezentacja problemu

71. Opisując wspólnotowe ramy prawne, wskazałem, że po wymienieniu obowiązków pracodawców dyrektywa wylicza w art. 13 obowiązki, które spoczywają na pracownikach, rozpoczynając od zasady ogólnej (ust. 1), którą następnie precyzuje, wymieniając pewne wymogi szczególne (ust. 2), wśród których znajduje się wymóg właściwego wykorzystywania urządzeń, przyrządów, narzędzi, niebezpiecznych substancji, urządzeń transportowych oraz urządzeń ochrony indywidualnej, które po ich użyciu należy zwrócić na miejsce [lit. a) i b)].

72. Przepisy austriackie zobowiązują pracowników do wykorzystywania we właściwy sposób, zgodnie z wiedzą zdobytą podczas szkolenia i instrukcjami przekazanymi przez pracodawcę, narzędzi pracy i urządzeń ochrony indywidualnej, które ten im udostępnia (art. 15 ust. 2 ASchG i B-BSG).

73. Komisja zarzuca brak przepisów dotyczących właściwego posługiwania się „substancjami niebezpiecznymi" oraz zwrotu na miejsce urządzeń ochronnych i w konsekwencji uważa, że transpozycja jest niepełna.

b) W przedmiocie substancji niebezpiecznych

74. Państwo pozwane podnosi, że przepisy dotyczące ochrony przed substancjami niebezpiecznymi nie są umieszczone obok przepisów dotyczących narzędzi pracy, ale w jednym z tytułów samej ASchG (tytuł IV) [40] oraz w różnych rozporządzeniach [41], jednakże okoliczność ta została oceniona przez Komisję jako niewystarczająca do dostarczenia pracownikowi jasnej informacji na temat jego obowiązków.

75. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że dostosowanie prawa wewnętrznego do dyrektywy nie wymaga koniecznie formalnego i dosłownego powtórzenia jej przepisów w wyraźnym i szczegółowym przepisie ustawy lub rozporządzenia, ale wystarczy odzwierciedlić ją w ogólnym kontekście prawnym, o ile zapewnia on pełne stosowanie jej przepisów [42].

40 — Artykuł 40 i nast. ASchG.

41 — W pkt 62 odpowiedzi na skargę przedstawiciele Republiki Austrii wskazują w odniesieniu do pracowników Verordnung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe und krebserzeugende Arbeitsstoffe (rozporządzenie w sprawie wartości granicznych substancji i substancji rakotwórczych), Verordnung zum Schutz der Arbeitnehmer/innen gegen Gefahrdung durch biologische Arbeitsstoffe (rozporządzenie w sprawie ochrony pracowników/pracownic przed zagrożeniami związanymi z substancjami biologicznymi) (Verordnung biologische Arbeitsstoffe), a także art. 52 i nast. Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung — AAV (rozporządzenie ogólne w sprawie ochrony pracowników); w odniesieniu do urzędników cytują BundesGrenzwertverordnung (BGBl. II, 393/2002) i Verordnung über den Schutz der Bundesbediensteten gegen Gefahrdung durch biologische Arbeitsstoffe (BGBl. II, 415/1999).

42 — Wyroki z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-214/98 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-9601, pkt 49; z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-38/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-10941, pkt 53; i ww. sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 21.

76. Zgodnie z tym orzecznictwem należy zbadać, czy art. 13 dyrektywy wymaga, aby wyżej wspomniane źródła zagrożeń zostały wymienione wspólnie oraz czy w stosownym przypadku narusza to cel dyrektywy.

77. Nawet jeśli kwestia ta nie była przedmiotem dyskusji, zróżnicowane traktowanie znajduje uzasadnienie, jeśli zauważy się, że główne przyczyny zagrożeń można przypisać do dwóch obszernych zbiorów, którym odpowiadają stosowne wytyczne do działania, a to w celu zapewnienia zasadzie całkowitego bezpieczeństwa pełnej skuteczności prewencyjnej [43]. W pierwszym zbiorze znajdują się przyczyny, które są związane z samym miejscem pracy, jak te, które wynikają ze struktury budynków, okoliczności związanych ze środowiskiem pracy lub organizacji świadczenia usług; drugi zbiór obejmuje przyczyny, które wynikają z elementów, jakich muszą używać pracownicy [44].

78. Wewnątrz drugiego zbioru wyróżnia się dwa rodzaje przyczyn: po pierwsze, te, które są związane z urządzeniami mechanicznymi, niezależnie od tego, czy są to narzędzia, urządzenia do pracy, czy maszyny, po drugie, te, które są związane z substancjami fizycznymi, chemicznymi i biologicznymi.

79. Oddzielenie tych dwóch rodzajów zagrożeń jest uwarunkowane nie tylko ich pochodzeniem, ale stosowaniem właściwych dla nich metod zapobiegania, ponieważ w celu kontrolowania niezawodności urządzeń używa się indywidualnych i zbiorowych technik bezpieczeństwa, podczas gdy w celu zweryfikowania narażenia na substancje szkodliwe korzysta się z mechanizmów higieny przemysłowej.

80. W konsekwencji fakt, że art. 13 ust. 2 wymienia substancje niebezpieczne wśród narzędzi pracy nie stanowi przeszkody dla dokonania rozróżnienia na szczeblu krajowym, o ile realizowany jest cel określony w ust. 1 tego samego przepisu, który polega na troszczeniu się przez pracowników o własne bezpieczeństwo i zdrowie oraz o bezpieczeństwo i zdrowie innych zainteresowanych osób.

81. Komisja nie wykazała, w jakim stopniu uregulowanie austriackie narusza ten cel, ponieważ ograniczyła się do stwierdzenia, że gdyby obydwa aspekty zostały wymienione łącznie, pracownicy mieliby bardziej wyraźny obraz swych obowiązków, co stanowi tylko zwykłe przypuszczenie, gdyż pomija ona przywołane w odpowiedzi na skargę przyczyny, dla których przepisy krajowe są niewystarczające. Należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że aby stwierdzić istnienie naruszenia prawa wspólnotowego, należy wykazać zarzucane uchybienie oraz przedstawić Trybunałowi informacje niezbędne do weryfikacji jego

43 — F. Lozano Lares, *op. cit.*, str. 74–77.

44 — Istnienie tych dwóch wzajemnie wpływających na siebie zbiorów znajduje potwierdzenie w prawie wspólnotowym, w którym obok przepisów, które opierają się na art. 95 WE dotyczącym harmonizacji technicznej produktów, istnieją inne, objęte art. 137 WE, których celem jest harmonizacja warunków pracy w miejscach pracy.

istnienia, przy czym nie można oprzeć się na zwykłych domniemaniach [45].

c) W przedmiocie urządzeń ochrony indywidualnej

82. Państwo pozwane w niniejszej sprawie odpiera jeden z argumentów podniesionych przez Komisję na poparcie skargi, w odniesieniu do wspólnego wykorzystywania urządzeń, twierdząc, że ze względu na higienę są one przeznaczone do użytku osobistego każdego pracownika, a w związku z tym ich zwrot jest bezprzedmiotowy od momentu, w którym inni pracownicy nie mogą się nimi posługiwać.

83. Stwierdzenie to nie uzasadnia jednak braku wyraźnej wzmianki w przepisach austriackich w celu zobowiązania osoby, która wykorzystywała te urządzenia, do ich zwrotu na miejsce.

84. Właściwa lokalizacja narzędzi posiada takie samo znaczenie jak ich właściwe wykorzystywanie, ponieważ jest ono niemożliwe, jeśli narzędzia te nie znajdują się na swym miejscu w razie potrzeby, a okoliczność ta wykracza poza przywoływaną koncepcję higieny. Z tego względu dyrektywa dokonuje rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma działaniami, przyznając im jednocześnie tę samą rangę, tak że jeśli prawo krajowe nie wymienia wyraźnie tych dwóch aspektów, transpozycja okazuje się niepełna.

C — *Wniosek*

85. Rozważania przedstawione powyżej prowadzą mnie do przekonania, że państwo pozwane, po pierwsze, uchybiło obowiązkom, które na nim ciążą na mocy art. 18 dyrektywy, oraz po drugie, nie włączyło w sposób właściwy do swego porządku prawnego art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2, art. 11 ust. 2 lit. c) i d) i art. 13 ust. 2 lit. b) dyrektywy, jednak nie naruszyło wspomnianego art. 13 ust. 2 lit. a).

VI — Koszty

86. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże na podstawie art. 69 § 3 akapit pierwszy regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań, Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty.

45 — Miedzy innymi wyroki z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. str. 1791, pkt 6; z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-404/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-6695, pkt 26, oraz z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-434/01 Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii, Rec. str. I-13239, pkt 21.

87. Zważywszy, że w rozpatrywanej sprawie zarówno Komisja, jak i Republika Austrii wniosła o obciążenie strony przeciwnej kosztami postępowania oraz że proponuję przyjąć skargę Komisji niemalże w całości, pozwane państwo członkowskie należy obciążyć dziewięcioma dziesiątymi kosztów Komisji, którą z kolei należy obciążyć jedną dziesiątą kosztów strony pozwanej.

VII — Wnioski

88. Zgodnie z powyższymi stwierdzeniami proponuję Trybunałowi, aby:

1) Stwierdził, że Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 18 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, oraz że nie dokonała ona w sposób właściwy transpozycji do swego porządku prawnego art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 2, art. 11 ust. 2 lit. c) i d) oraz art. 13 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy.

2) Oddalił skargę w pozostałej części.

3) Obciążył Republikę Austrii dziewięcioma dziesiątymi kosztów Komisji Wspólnot Europejskich.

4) Obciążył Komisję Wspólnot Europejskich jedną dziesiątą kosztów Republiki Austrii.