

**Odkaz:**

**Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Radě Evropské unie, věc C-84/94, Recueil 1996, s. I-5755\***

**Klíčová slova:**

Směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Žaloba na neplatnost

**Předmět:**

Žaloba na neplatnost směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. L 307, 1993, s. 18) a podpůrně na neplatnost článku 4, čl. 5 prvního a druhého pododstavce, čl. 6 odst. 2 a článku 7 této směrnice

**Skutkové okolnosti:**

(Část „Skutkové okolnosti“ není převzata.)

**Právní otázky:**

<sup>1</sup> Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 8. března 1994 podalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska na základě článku 173 Smlouvy o ES žalobu na neplatnost směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. L 307, 1993, s. 18, dále jen „směrnice“) a podpůrně na neplatnost článku 4, čl. 5 prvního a druhého pododstavce, čl. 6 odst. 2 a článku 7 směrnice.

<sup>2</sup> Směrnice byla přijata na základě článku 118a Smlouvy o ES, který stanoví toto:

„1. Členské státy usilují o zlepšování zejména pracovního prostředí a o ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků a stanoví si za cíl harmonizaci podmínek v této oblasti při zachování dosažených zlepšení.

2. Aby se přispělo k dosažení cíle stanoveného v odstavci 1, přijímá Rada postupem podle článku 189c a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem kvalifikovanou většinou s ohledem na stávající podmínky a technické předpisy jednotlivých členských států směrnice určující minimální požadavky, které budou postupně zaváděny.

Tyto směrnice by neměly ukládat žádná správní, finanční ani právní omezení bránící zakládání a rozvoji malých a středních podniků.

3. Ustanovení přijatá podle tohoto článku nebrání žádnému členskému státu ponechat si nebo zavést přísnější opatření na ochranu pracovních podmínek, pokud jsou slučitelná s touto smlouvou.“

---

\* Jednací jazyk: angličtina

- 3 Směrnice v souladu se svým článkem 1 stanoví minimální požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví pro úpravu pracovní doby a vztahuje se na všechna odvětví činnosti, veřejná i soukromá, ve smyslu článku 2 směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (Úř. věst. L 183, 1989, s. 1), s výjimkou letecké, železniční, silniční, námořní a vnitrozemské říční a jezerní dopravy, mořského rybolovu, ostatních prací na volném moři a činností lékařů při jejich vzdělávání.
- 4 Oddíl II uvedené směrnice upravuje minimální doby denního odpočinku, odpočinku v týdnu a dovolené za kalendářní rok, jakož i přestávky na odpočinek a maximální délku týdenní pracovní doby. Členské státy jsou tudíž povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby každý pracovník měl nárok na minimální denní odpočinek po dobu jedenácti po sobě jdoucích hodin během 24 hodin (článek 3), na přestávku na odpočinek při denní pracovní době delší než šest hodin, přičemž podrobnosti takových přestávek jsou stanoveny oběma sociálními partnery nebo vnitrostátními právními předpisy (článek 4), na minimální nepřetržitý odpočinek v délce 24 hodin za každé období sedmi dnů a navíc jedenáctihodinový denní odpočinek uvedený v článku 3 (čl. 5 první pododstavec), který v zásadě zahrnuje neděli (čl. 5 druhý pododstavec), a konečně nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů (článek 7).
- 5 Krom toho ukládá článek 6 členským státům povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby v souladu s potřebou chránit bezpečnost a zdraví pracovníků byla délka týdenní pracovní doby stanovena sociálními partnery nebo vnitrostátními právními předpisy a aby průměrná délka pracovní doby pro každé období sedmi dnů včetně přesčasů nepřesahovala 48 hodin.
- 6 Oddíl III směrnice zahrnuje různé požadavky týkající se noční práce, práce na směny a rozvržení práce. Členské státy jsou v souladu s tím povinny přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby běžná pracovní doba nočních pracovníků nepřesahovala v průměru osm hodin za 24 hodin a aby noční pracovníci, pokud je jejich práce spojena se zvláštními riziky nebo silným fyzickým či duševním vypětím, nepracovali více než osm hodin za 24 hodin, během nichž vykonávají noční práci (článek 8). Noční pracovníci musí mít rovněž nárok v pravidelných intervalech na bezplatné posouzení zdravotního stavu před zařazením na noční práci i po něm a, pokud trpí zdravotními obtížemi spojenými s výkonem noční práce, musí být přeloženi, kdykoliv je to možné, na práci ve dne, která je pro ně vhodná (článek 9). Článek 10 umožňuje členským státům podmínit práci některých kategorií nočních pracovníků určitými zárukami, jde-li o pracovníky, u nichž vznikají rizika pro bezpečnost nebo zdraví spojená s prací vykonávanou v noční době, a článek 12 ukládá členským státům povinnost přijmout zejména opatření nezbytná k zajištění toho, aby byla nočním pracovníkům a pracovníkům na směny poskytnuta ochrana zdraví a bezpečnosti odpovídající charakteru jejich práce.
- 7 Členské státy musí také přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby zaměstnavatel, který pravidelně využívá nočních pracovníků, sdělil tuto informaci příslušným orgánům, pokud o ni požádají (článek 11). Konečně, pokud je práce organizována podle určitého režimu, zaměstnavatelé musí přihlížet k obecné zásadě, že práce má být přizpůsobena člověku, s cílem zejména omezit monotónní práci a práci s vnuceným pracovním tempem v závislosti na typu pracovní činnosti a na požadavcích bezpečnosti práce a ochrany zdraví (článek 13).

8 Oddíl IV směrnice obsahuje různá ustanovení. Článek 14 stanoví, že směrnice se nepoužije, pokud existují jiná specifitější ustanovení Společenství týkající se určitých povolání nebo pracovních činností. Článek 15 stanoví, že členské státy mohou uplatnit nebo povolit uplatňování ustanovení, která jsou příznivější než ustanovení obsažená ve směrnici. Článek 16 přiznává členským státům pravomoc stanovit referenční období pro použití ustanovení o době odpočinku v týdnu, o maximální délce týdenní pracovní doby a o délce noční práce. Konečně článek 17 uvádí odchylky od některých ustanovení, které lze učinit, zatímco článek 18 stanoví jednotlivé lhůty pro provedení směrnice do vnitrostátního práva.

9 Na podporu své žaloby uplatňuje vláda Spojeného království čtyři žalobní důvody vycházející z nesprávného právního základu směrnice, z porušení zásady proporcionality, zneužití pravomoci a porušení podstatných formálních náležitostí.

#### **K žalobnímu důvodu vycházejícímu z nesprávného právního základu směrnice**

10 Žalující vláda tvrdí, že směrnice by bývala měla být přijata na základě článku 100 Smlouvy o ES, nebo dokonce článku 235 této smlouvy, které vyžadují jednomyslnost Rady.

#### *Rozsah působnosti článku 118a*

11 Vláda Spojeného království zaprvé poznamenává, že článek 118a Smlouvy je nutno považovat za výjimku z článku 100, pod nějž v souladu s čl. 100a odst. 2 spadají ustanovení „týkající se práv a zájmů zaměstnanců“, a proto musí být vykládán restriktivně.

12 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Soudní dvůr v posudku 2/91 ze dne 19. března 1993 (Recueil, I-1061, bod 17) připomenul, že článek 118a svěřuje Společenství vnitřní normativní pravomoc v oblasti sociální politiky. Existence jiných ustanovení ve Smlouvě nemá za následek omezení rozsahu působnosti článku 118a. Jelikož je článek 118a ve Smlouvě zařazen do kapitoly Smlouvy věnované „sociálním ustanovením“, vztahuje se toto ustanovení pouze na opatření na ochranu zdraví a bezpečnosti pracovníků. Představuje tedy specifitější pravidlo než článek 100 a článek 100a. Tento výklad potvrzuje samotné znění čl. 100a odst. 1, podle něhož se jeho ustanovení použijí, „není-li v této smlouvě stanoveno jinak“. Argument žalující vlády nelze tudíž přijmout.

13 Zadruhé vláda Spojeného království, odkazujíc na samotné znění článku 118a, nejprve tvrdí, že toto ustanovení umožňuje přijmout pouze směrnice, které mají skutečnou a objektivní souvislost s „ochranou zdraví a bezpečností“ pracovníků. Tak tomu podle žalobkyně není v případě opatření týkajících se zejména délky týdenní pracovní doby, placené dovolené za kalendářní rok a doby odpočinku, jejichž souvislost s ochranou zdraví a bezpečností pracovníků je příliš slabá. Tento výklad potvrzuje výraz „pracovní prostředí“, použitý v článku 118a, z něhož vyplývá, že směrnice založené na tomto ustanovení se musí týkat pouze fyzických podmínek a rizik na pracovišti.

14 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 118a odst. 2 ve spojení s čl. 118a odst. 1 svěřuje Radě pravomoc přijmout prostřednictvím směrnic s ohledem na stávající

podmínky a technické předpisy jednotlivých členských států minimální požadavky, které budou postupně zaváděny, za účelem „zlepšování zejména pracovního prostředí a ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků“ harmonizací podmínek v této oblasti při zachování dosažených zlepšení.

<sup>15</sup> Nic ve znění článku 118a nenaznačuje, že by pojmy pracovního prostředí, bezpečnosti a zdraví, jak jsou použity v tomto ustanovení, měly být bez dalšího upřesnění vykládány v restriktivním smyslu, a nikoliv v tom smyslu, že zahrnují všechny, fyzické nebo jiné faktory, které mohou ovlivňovat zdraví a bezpečnost pracovníka v jeho pracovním prostředí, a zejména některé aspekty úpravy pracovní doby. Naopak, slova „zejména pracovního prostředí“ hovoří ve prospěch širokého výkladu pravomoci, svěřené Radě článkem 118a za účelem ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků. Krom toho se takový výklad slov „bezpečnost“ a „zdraví“ může opírat zejména o preambuli Ústavy Světové zdravotnické organizace, jejímiž členy jsou všechny členské státy. Zdraví je v ní definováno jako stav úplného tělesného, duševního a sociálního blaha, které nespočívá jen v nepřítomnosti nemoci nebo neduhu.

<sup>16</sup> Žalující vláda dále tvrdí, že Rada může podle čl. 118a odst. 2 přijmout s ohledem na stávající podmínky a technické předpisy členských států pouze „minimální požadavky“, které budou postupně zaváděny. Toto ustanovení tudíž zmocňuje Radu k přijetí harmonizačních opatření pouze na úrovni přijatelné pro všechny členské státy, která představují minimální vodítko.

<sup>17</sup> V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že tím, že článek 118a svěřil Radě pravomoc stanovit minimální požadavky, nepředjímá rozsah opatření, která může tento orgán považovat za nezbytná ke splnění úkolu, jenž jí sporné ustanovení výslovně svěřuje, totiž přispívat ke zlepšování podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků při zachování dosažených zlepšení. Výraz „minimální požadavky“ v článku 118a znamená pouze, jak to ostatně potvrzuje i čl. 118a odst. 3, že zmíněné ustanovení umožňuje členským státům přijmout přísnější opatření než ta, která jsou předmětem akce Společenství (viz zejména výše uvedený posudek 2/91, bod 18).

<sup>18</sup> Zatřetí vláda Spojeného království tvrdí, že s ohledem na předchozí směrnice založené na článku 118a nesevřuje toto ustanovení Radě pravomoc k přijímání směrnic, které se, jako ta, která je předmětem projednávaného sporu, zabývají otázkou zdraví a bezpečnosti obecným, abstraktním a nevědeckým způsobem. Tak tomu bylo nejprve v případě směrnice 89/391, která stanovila postup hodnocení rizik, jímž mají být přesně zjištěny určité oblasti, ve kterých jsou potřebná opatření na ochranu zdraví a bezpečnosti pracovníků. Obdobně tomu bylo i v případě ostatních směrnic založených na článku 118a, které spadají do dvou kategorií, a sice „samostatných“ směrnic ve smyslu článku 16 směrnice 89/391 (zejména o bezpečnostních a zdravotních značkách na pracovišti nebo o regulaci rizik spojených s expozicí karcinogenům) a směrnic, které se, aniž jsou založeny na směrnici 89/391, zjevně zaměřují na konkrétní zdravotní nebo bezpečnostní problém v konkrétní situaci.

<sup>19</sup> V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se pouhá praxe Rady nemůže odchýlit od pravidel Smlouvy, a nemůže tedy vytvořit precedens zavazující orgány Společenství, pokud jde o správný právní základ (viz zejména rozsudky ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada, 68/86, Recueil, s. 855,

bod 24, a ze dne 26. března 1996, Parlament v. Rada, C-271/94, Recueil, s. I-1705, bod 24). Mimoto byla na základě článku 118a Smlouvy přijata opatření s obecnou působností, jak o tom svědčí zejména směrnice Rady 89/654/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti (první samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) (Úř. věst. L 393, 1989, s. 1).

20 Krom toho tvrzení, že akce Společenství by se měla omezovat na zvláštní opatření použitelná na určité skupiny pracovníků ve zvláštních situacích, zatímco opatření zaměřená na širší cíle by měla být přijímána na základě článku 100 Smlouvy o ES, nenachází oporu ve znění článku 118a. Článek 118a se totiž zmiňuje o „pracovních“ obecně a uvádí, že cíle, který sleduje, má být dosaženo harmonizací „podmínek“ obecně existujících v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků.

21 Vymezení rozsahu působnosti článků 100 a 100a na jedné straně a článku 118a na straně druhé se navíc nezakládá na rozdílu mezi možnostmi přijmout obecná opatření v případě prvních dvou ustanovení a možnostmi přijmout zvláštní opatření v případě třetího ustanovení, nýbrž na hlavním cíli zamýšleného opatření.

22 Jelikož je hlavním cílem dotčeného opatření ochrana zdraví a bezpečnosti pracovníků, je tedy bez ohledu na vedlejší účinky, které takové opatření může mít na vytvoření a fungování vnitřního trhu, nezbytné použít článek 118a (viz zejména výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 32).

23 Konečně je třeba připomenout, že není věcí Soudního dvora přezkoumávat účelnost opatření přijatých zákonodárcem. Výkon přezkumu podle článku 173 se musí omezovat na přezkum legality napadeného aktu.

24 Ve světle těchto úvah musí Soudní dvůr přezkoumat, zda byla směrnice platně přijata na základě článku 118a Smlouvy.

#### *K volbě právního základu směrnice*

25 V rámci systému pravomocí Společenství se musí volba právního základu opatření zakládat na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudního přezkumu (viz zejména rozsudek ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, 45/86, Recueil, s. 1493, bod 11). Mezi tyto faktory patří zejména cíl a obsah opatření (viz zejména rozsudek ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada, C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10).

26 Pokud jde o cíl směrnice, žalující vláda tvrdí, že sporná právní úprava představuje prohloubení dřívějších úvah Společenství a navazuje na řadu dřívějších iniciativ na úrovni Společenství zabývajících se úpravou pracovní doby v zájmu tvorby pracovních míst a snižování nezaměstnanosti. Je to ve skutečnosti opatření týkající se celkového zlepšení životních a pracovních podmínek zaměstnanců a jejich obecné ochrany, jehož dosah a působnost jsou tak široké, že je možno je kvalifikovat jako opatření sociální politiky, pro jehož přijetí existují jiné právní základy.

27 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že uvedená směrnice představuje podle šestého bodu jejího odůvodnění konkrétní příspěvek k vytvoření sociálního rozměru vnitřního trhu. Z okolností, že tato směrnice spadá do působnosti sociální politiky

Společenství, však nevyplývá, že nemůže být platně založena na článku 118a, pokud přispívá ke zlepšování ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků. Je tomu tak tím spíše, že článek 118a tvoří součást kapitoly 1, nazvané „Sociální ustanovení“, hlavy VIII Smlouvy, která se zabývá zejména „sociální politikou“, což vedlo Soudní dvůr k závěru, že uvedené ustanovení světilo Společenství vnitřní legislativní pravomoc v oblasti sociální politiky (výše uvedený posudek 2/91, bod 17).

28 Mimoto, jak prokázal generální advokát v bodech 85 až 90 svého stanoviska, není úprava pracovní doby nutně chápána jako nástroj politiky zaměstnanosti. V projednávaném případě pátý bod odůvodnění směrnice stanoví, že zlepšení bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví pracovníků při práci představuje cíl, který nesmí být podřizován „úvahám čistě ekonomické povahy“. Pokud by úprava pracovní doby byla nahlížena jako prostředek boje s nezaměstnaností, bylo by naproti tomu nutné zohlednit mnoho ekonomických faktorů, jako například její dopad na produktivitu podniků a na platy pracovníků.

29 Přístup směrnice, která nahlíží na úpravu pracovní doby především z hlediska příznivého dopadu, jenž může mít na bezpečnost a ochranu zdraví pracovníků, je zřejmý z několika bodů odůvodnění v její preambuli. Tak například podle osmého bodu odůvodnění je pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků Společenství nezbytné poskytnout pracovníkům minimální doby odpočinku a přiměřené přestávky a stejně tak nezbytné je v této souvislosti stanovit maximální délku týdenní pracovní doby. Krom toho se v jedenáctém bodě odůvodnění uvádí, že „výzkum ukázal, že... dlouhá doba noční práce může škodit zdraví pracovníků a může ohrozit bezpečnost na pracovišti“, zatímco v patnáctém bodě odůvodnění se uvádí, že zvláštní pracovní podmínky mohou mít škodlivé účinky na bezpečnost a zdraví pracovníků a že organizace práce podle určitého režimu musí přihlížet k obecné zásadě, že práce musí být přizpůsobena člověku.

30 Ačkoliv nelze s ohledem na tyto skutečnosti vyloučit, že směrnice může mít vliv na zaměstnanost, zjevně to není jejím hlavním cílem.

31 Co se týká obsahu směrnice, žalující vláda tvrdí, že souvislost mezi opatřeními stanovenými směrnicí na jedné straně a bezpečností a ochranou zdraví na straně druhé je příliš slabá, než aby bylo možné založit směrnicí na článku 118a Smlouvy.

32 V tomto ohledu poznamenává, že neexistují uspokojivé vědecké důkazy, které by odůvodňovaly uložení obecného požadavku na zajištění přestávek při pracovní době delší než šest hodin (článek 4), obecného požadavku na zajištění minimálního nepřetržitého odpočinku v délce 24 hodin a navíc jedenáctihodinového denního odpočinku (čl. 5 první pododstavec), požadavku, že minimální doba odpočinku musí v zásadě zahrnovat neděli (čl. 5 druhý pododstavec), obecného požadavku, jímž se zajistí, aby průměrná délka pracovní doby pro každé období sedmi dnů včetně přesčasů nepřekračovala 48 hodin (čl. 6 odst. 2), a obecného požadavku, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů (článek 7).

33 Žalující vláda v této souvislosti poukazuje na to, že směrnice 89/391 ukládá zaměstnavatelům povinnost provádět hodnocení s cílem zjistit konkrétní rizika pro zdraví a bezpečnost pracovníků s ohledem na povahu činností podniků. Postup hodnocení rizik stanovený směrnicí 89/391 nelze použít na omezení pracovní doby

obsažená v oddílu II sporné směrnice (a je použitelný pouze ve velmi omezeném rozsahu na oddíl III), neboť dotčená ustanovení jsou prostě povinná a neponechávají žádný prostor pro takové hodnocení s cílem určit, zda mají být použita.

34 Na rozdíl od jiných ustanovení založených na článku 118a Smlouvy nebyla sporná opatření předložena k posouzení Poradnímu výboru pro bezpečnost, hygienu a ochranu zdraví při práci (k úloze takovýchto výborů viz rozsudek ze dne 25. ledna 1994, Angelopharm, C-212/91, Recueil, s. I-171, body 31 a 32). Ačkoliv konzultace tohoto výboru není v případech, jako je ten projednáváný, výslovně stanovena, skutečnost, že Rada k tomu Komisi nevyzvala, vyvolává ještě větší pochybnosti o souvislosti mezi směrnicí a zdravím a bezpečností pracovníků.

35 Konečně, na rozdíl od požadavků čl. 118a odst. 2, nepředstavují ustanovení směrnice „s ohledem na stávající podmínky a technické předpisy jednotlivých členských států minimální požadavky, které budou postupně zaváděny“ a nezohledňují své účinky na „zakládání a rozvoj malých a středních podniků“.

36 V odpovědi na tuto argumentaci je třeba rozlišit mezi čl. 5 druhým pododstavcem směrnice a ostatními ustanoveními směrnice.

37 Pokud se jedná o čl. 5 druhý pododstavec, je třeba podotknout, že i když je otázka, zda má být neděle zahrnuta do doby odpočinku v týdnu, nakonec ponechána, zejména s ohledem na různorodost kulturních, etnických a náboženských faktorů v těchto státech (čl. 5 druhý pododstavec ve spojení s desátým bodem odůvodnění), na uvážení členských států, nic to nemění na tom, že Rada nebyla s to vysvětlit, proč by neděle jako den odpočinku v týdnu měla úžeji souviset se zdravím a bezpečností pracovníků než kterýkoli jiný den v týdnu. Za těchto okolností je třeba vyhovět podpůrnému návrhu žalobkyně a zrušit čl. 5 druhý pododstavec, který lze oddělit od ostatních ustanovení směrnice.

38 Ostatní opatření směrnice, která se vztahují na minimální doby odpočinku, délku pracovní doby, noční práci, práci na směny a rozvržení práce, se týkají „pracovního prostředí“ a jsou výrazem zájmu o ochranu „zdraví a bezpečnosti pracovníků“. Rozsah těchto pojmů byl vysvětlen v bodě 15 odůvodnění tohoto rozsudku. Jak na to ostatně poukázala belgická vláda, vývoj sociálních právních předpisů na vnitrostátní i mezinárodní úrovni potvrzuje existenci souvislosti mezi opatřeními týkajícími se pracovní doby a zdravím a bezpečností pracovníků.

39 Legislativní činnost Společenství, zejména v oblasti sociální politiky, nemůže být ostatně omezena pouze na případy, v nichž je odůvodnění takové činnosti vědecky prokázáno (viz v tomto ohledu body 165 až 167 stanoviska generálního advokáta).

40 Stejně tak nelze považovat za podložené tvrzení vlády Spojeného království, že směrnice vylučuje každé hodnocení rizik pro některé pracovníky nebo pro pracovníky z určitého odvětví. Zákonodárce Společenství totiž zohlednil některé zvláštní situace, jak o tom svědčí článek 1 směrnice, který vylučuje z její působnosti určitá odvětví nebo činnosti, článek 14, který vylučuje z její působnosti povolání a pracovní činnosti, pro které existují specifitější ustanovení Společenství, a čl. 17 odst. 1 a 2, které umožňují odchýlit se od článků 3, 4, 5, 6 a 8 v případě určitých skupin pracovníků nebo určitých odvětví činnosti (viz v tomto ohledu body 114 až 117 stanoviska generálního advokáta).

- 41 Je pravda, že Rada nekonzultovala opatření zamýšlená směrnicí s Poradním výborem pro bezpečnost, hygienu a ochranu zdraví při práci zřízeným rozhodnutím Rady 74/325/EHS ze dne 27. června 1974 (Úř. věst. L 185, 1974, s. 15). Podle čl. 2 odst. 1 uvedeného rozhodnutí je však jediným účelem takové konzultace „napomáhat Komisi při přípravě a provádění činností v oblasti bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví při práci“, a nepředstavuje tudíž předběžnou podmínku pro jednání Rady. Za těchto okolností nelze při argumentaci vycházet z toho, že nebyl konzultován uvedený výbor, s cílem zpochybnit souvislost mezi opatřeními stanovenými směrnicí a ochranou zdraví a bezpečnosti pracovníků.
- 42 Je třeba dodat, že ustanovení směrnice představují „minimálními požadavky“ ve smyslu článku 118a Smlouvy. Směrnice zajišťuje pracovníkům určitou úroveň ochrany a zároveň v článku 15 dovoluje členským státům používat nebo napomáhat použití opatření, která jsou příznivější pro ochranu zdraví a bezpečnosti pracovníků, čímž jim v souladu s čl. 118a odst. 3 zajišťuje vyšší úroveň ochrany. Ve shodném smyslu se v čl. 18 odst. 3 směrnice uvádí, že ačkoliv členské státy mohou za předpokladu, že plní minimální požadavky stanovené v této směrnici, stanovit v oblasti pracovní doby odlišná opatření, provádění této směrnice neodůvodňuje snížení obecné úrovně ochrany poskytované pracovníkům.
- 43 Opatření stanovená směrnicí mají být v souladu s článkem 118a s ohledem na stávající podmínky a technické předpisy jednotlivých členských států rovněž postupně zaváděna. Zaprvé je nesporné, že právní předpisy všech členských států zahrnují opatření týkající se úpravy pracovní doby. Zadruhé článek 18 směrnice dovoluje členským státům za určitých podmínek neuplatňovat po uplynutí lhůty pro provedení směrnice (23. listopad 1996) ustanovení článku 6 o týdenní pracovní době nebo po dobu tříletého přechodného období ustanovení článku 7 o placené dovolené za kalendářní rok, kterou lze během tohoto období omezit na tři týdny.
- 44 Směrnice konečně zohlednila účinky, které může mít úprava pracovní doby, již stanoví, na malé a střední podniky. Například druhý bod odůvodnění směrnice připomíná požadavek nebránit rozvoji malých a středních podniků. Mimoto, jak o tom rozhodl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 30. listopadu 1993, Kirsammer-Hack, (C-189/91, Recueil 1993, s. I-6185, bod 34), tím, že čl. 118a odst. 2 druhý pododstavec stanoví, že směrnice přijaté v oblasti ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků nesmějí ukládat správní, finanční ani právní omezení, která by bránila zakládání a rozvoji malých a středních podniků, naznačuje, že takové podniky mohou podléhat zvláštním hospodářským opatřením. Narozdíl od tvrzení žalující vlády však toto ustanovení nebrání tomu, aby podléhaly závazným opatřením.
- 45 Jelikož z výše uvedených skutečností vyplývá, že hlavním účelem směrnice je z hlediska jejího cíle a obsahu chránit na základě minimálních požadavků, které mají být postupně zaváděny, zdraví a bezpečnost pracovníků, článek 100 ani článek 100a nemohly představovat vhodný právní základ pro její přijetí.
- 46 Vláda Spojeného království dále tvrdí, že zákonodárce Společenství plně neprozkoumal, ani dostatečně neprokázal, zda tato oblast nezahrnuje nadnárodní aspekty, které nemohou být uspokojivě upraveny vnitrostátními opatřeními, zda taková opatření nejsou neslučitelná s požadavky Smlouvy o ES nebo zda citelně nepoškozují zájmy členských států nebo, konečně, zda opatření na úrovni Společenství neskýtají zjevné výhody ve srovnání s opatřeními na vnitrostátní



úrovni. Článek 118a má být vykládán ve světle zásady subsidiarity, která neumožňuje přijetí směrnice tak obecného a kogentního znění, jako je znění sporné směrnice, vzhledem k tomu, že rozsah a povaha právní úpravy pracovní doby se mezi jednotlivými členskými státy velmi výrazně liší. Vláda Spojeného království však v této souvislosti uvádí, že neuplatňuje porušení zásady subsidiarity jako samostatný žalobní důvod.

47 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 118a ukládá Radě povinnost přijmout minimální požadavky, a přispět tak harmonizací k dosažení cíle zvýšení úrovně ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, která podle čl. 118a odst. 1 přísluší především členským státům. Jakmile Rada shledala, že je nezbytné zlepšit stávající úroveň ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků a harmonizovat podmínky v této oblasti při zachování dosažených zlepšení, dosažení tohoto cíle na základě minimálních požadavků nezbytně předpokládá akci na úrovni celého Společenství, která mimo jiné ponechá – jako v projednávaném případě – přijetí potřebných prováděcích pravidel do značné míry na členských státech. Argument, podle něhož Rada nemohla platně přijmout tak obecná a kogentní opatření, jako jsou ta, která jsou předmětem směrnice, bude prozkoumán níže v rámci žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady proporcionality.

48 Pokud jde konečně o článek 235 Smlouvy, postačuje připomenout judikaturu Soudního dvora, podle níž lze uvedený článek použít jako právní základ aktu pouze tehdy, pokud žádné jiné ustanovení Smlouvy nesvěřuje orgánům Společenství pravomoc nezbytnou k přijetí tohoto aktu (viz zejména výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada, bod 13).

49 Je tudíž třeba mít za to, že směrnice byla platně přijata na základě článku 118a, s výhradou čl. 5 druhého pododstavce, který tedy musí být zrušen.

#### **K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásady proporcionality**

50 Vláda Spojeného království v tomto ohledu připomíná, že podle článku 118a Smlouvy může Rada přijmout s ohledem na stávající podmínky a technické předpisy jednotlivých členských států pouze minimální požadavky, které budou postupně zaváděny, a že tyto požadavky nesmějí „ukládat správní, finanční ani právní omezení, která by bránila zakládání a rozvoji malých a středních podniků“. Podle této vlády je třeba při přezkumu otázky, zda požadavky uložené spornou směrnicí představují minimální požadavky ve smyslu článku 118a, nebo nikoli, přihlížet ke čtyřem obecným zásadám.

51 Zaprvé, ne všechna opatření, která mohou „zlepšit“ úroveň ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, představují minimální požadavky. Zejména ta, která záleží v celkovém zkrácení pracovní doby nebo v celkovém prodloužení doby odpočinku, i když mají určitý příznivý účinek na zdraví nebo bezpečnost pracovníků, nepředstavují „minimální požadavky“ ve smyslu článku 118a.

52 Zadruhé, ustanovení nemůže být považováno za „minimální požadavek“, jestliže úroveň ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, kterou zavádí, lze dosáhnout opatřeními, která jsou méně omezující a která obsahují méně překážek konkurenceschopnosti odvětví a výdělečné schopnosti jednotlivců. Ani návrhy Komise, ani uvedená směrnice neobsahují žádné vysvětlení ohledně toho, proč nelze

dosáhnout požadované úrovně ochrany méně omezujícími opatřeními, jako je například použití hodnocení rizik, pokud pracovní doba překračuje určité normy.

53 Zatřetí, závěr, že zamýšlená opatření mohou zlepšit úroveň ochrany zdraví nebo bezpečnosti pracovníků musí být podložen rozumnými důvody. Podle názoru žalobkyně není však současný stav vědeckého výzkumu v dotčené oblasti s to sporná opatření odůvodnit.

54 Začtvrté, opatření může být považováno za přiměřené pouze tehdy, pokud je v souladu se zásadou subsidiarity. Vláda Spojeného království v tomto ohledu tvrdí, že je věcí orgánů Společenství, aby prokázaly, že cílů směrnice lze lépe dosáhnout na úrovni Společenství než opatřeními na úrovni členských států. V projednávaném případě takové prokázání chybí.

55 Je třeba bez dalšího odmítnout argument vycházející z nedodržení zásady subsidiarity, podle něhož zákonodárce Společenství neprokázal, že by cílů směrnice bylo lépe dosaženo na úrovni Společenství než na vnitrostátní úrovni. Tento argument, tak jak je formulován, se totiž týká otázky nezbytnosti akce Společenství, která již byla zkoumána v bodě 47 tohoto rozsudku.

56 Dále je třeba podotknout, že žalující vláda se opírá, jak vyplývá z bodu 17 tohoto rozsudku, o pojem minimálních požadavků, který se neshoduje s pojmem v článku 118a. Uvedené ustanovení neomezuje akci Společenství na nejnižší společný jmenovatel, nebo dokonce na nejnižší úroveň ochrany zavedenou v jednotlivých členských státech, nýbrž znamená, že členské státy mohou poskytnout vyšší úroveň ochrany, než je ta, která vyplývá z práva Společenství, ať už je tato úroveň jakkoli vysoká.

57 Pokud jde o zásadu proporcionality, je třeba připomenout judikaturu Soudního dvora, podle níž je třeba ke zjištění toho, zda je ustanovení práva Společenství v souladu s touto zásadou, ověřit, zda prostředky, které používá, jsou způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle a zda nepřekračují meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména rozsudek ze dne 9. listopadu 1995, Spolková republika Německo v. Rada, C-426/93, Recueil, bod 42).

58 Pokud jde o soudní přezkum výše uvedených podmínek, musí však být Radě přiznána široká posuzovací pravomoc v oblasti, která – tak jako v projednávaném případě – zapojuje zákonodárce do provádění sociálněpolitických rozhodnutí a vyžaduje po něm provádění komplexních posouzení. Soudní přezkum výkonu této pravomoci se tedy musí omezit na přezkum toho, zda není stížen zjevně nesprávným posouzením či zneužitím pravomoci nebo zda dotčený orgán zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci.

59 Co se týče první podmínky, postačuje konstatovat, že jak vyplývá z bodů 36 až 39 tohoto rozsudku, opatření týkající se úpravy pracovní doby, která jsou předmětem uvedené směrnice, vyjma opatření obsaženého v čl. 5 druhém pododstavci, přispívají přímo ke zlepšení ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků ve smyslu článku 118a, a že je tudíž nelze považovat za nezpůsobilá k uskutečnění sledovaného cíle.

60 Také druhá podmínka je splněna. Narozdíl od toho, co tvrdí žalující vláda, se totiž Rada nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když usoudila, že sporná opatření jsou nezbytná k dosažení cíle ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků.

61 Zaprvé, článek 4, který se zabývá povinnou přestávkou na odpočinek, se použije pouze tehdy, je-li denní pracovní doba delší než šest hodin. Krom toho musí být příslušné podrobnosti, zejména délka přestávky a podmínky pro její přiznání, stanoveny kolektivními smlouvami nebo smlouvami mezi sociálními partnery nebo, neexistují-li takové dohody, vnitrostátními právními předpisy. Konečně může toto ustanovení podléhat několika odchylkám vyplývajícím buď z postavení pracovníka (čl. 17 odst. 1), nebo z povahy či rysů vykonávané činnosti (čl. 17 odst. 2 body 2.1 a 2.2), které se provádějí prostřednictvím kolektivních smluv nebo smluv mezi sociálními partnery na vnitrostátní nebo regionální úrovni (čl. 17 odst. 3).

62 Zadruhé, minimální nepřetržitá doba odpočinku v týdnu v délce 24 hodin, stanovená v čl. 5 prvním pododstavci, spolu s denním odpočinkem v délce 11 hodin, stanoveným v článku 3, mohou podléhat stejným odchylkám, jako jsou ty, které jsou povoleny pro výše uvedený článek 4. Další odchylky se týkají činností při práci na směny a činností zahrnujících doby práce rozložené během dne (čl. 17 odst. 2 bod 2.3). Mimoto lze referenční období sedmi dnů rozšířit na čtrnáct dnů (čl. 16 odst. 1).

63 Zatřetí, co se týká čl. 6 odst. 2, který stanoví, že průměrná pracovní doba pro každé období sedmi dnů nesmí přesáhnout 48 hodin, mohou členské státy stanovit referenční období nepřesahující čtyři měsíce (čl. 16 odst. 2), které může být v některých případech rozšířeno pro účely použití čl. 17 odst. 2 bodů 2.1 a 2.2 a čl. 17 odst. 3 (čl. 17 odst. 4 první pododstavec) na šest měsíců, nebo dokonce na dvanáct měsíců (čl. 17 odst. 4 druhý pododstavec). Článek 18 odst. 1 písm. b) bod i) dokonce za určitých podmínek dovoluje členským státům nepoužít článek 6.

64 Začtvrté, co se týká článku 7 ohledně placené dovolené za kalendářní rok v trvání čtyř týdnů, dovoluje čl. 18 odst. 1 písm. b) bod ii) členským státům stanovit přechodné období v délce tří let, během něhož musí mít pracovníci nárok na třítýdenní placenou dovolenou za kalendářní rok.

65 Konečně, pokud jde o argument žalující vlády, že přijetí sporné směrnice nebylo nezbytné, jelikož na oblasti upravené ve sporné směrnici se již vztahuje směrnice 89/391, postačí poznamenat, že směrnice 89/391, jak je uvedeno v jejím článku 1, stanoví za účelem zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků při práci pouze obecné zásady týkající se prevence pracovních rizik, bezpečnosti a ochrany zdraví, odstranění rizikových a úrazových faktorů, informování, konzultací, účasti a školení pracovníků a jejich zástupců, a pravidla pro jejich provádění. Tato směrnice tedy není způsobilá k dosažení cíle harmonizace minimálních dob odpočinku, přestávek na odpočinek a maximální délky pracovní doby v týdnu, které jsou předmětem sporné směrnice.

66 Z předchozích úvah vyplývá, že Rada se rovněž nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když usoudila, že cíle harmonizace vnitrostátních předpisů v oblasti zdraví a bezpečnosti pracovníků při zachování dosažených zlepšení nelze dosáhnout méně omezujícími opatřeními, než jsou ta, která jsou předmětem směrnice.

67 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba rovněž zamítnout žalobní důvod vycházející z porušení zásady proporcionality.

### **K žalobnímu důvodu vycházejícímu ze zneužití pravomoci**

68 Podle žalující vlády stanoví směrnice několik opatření, která nemají objektivní souvislost s jejími deklarovanými cíli, a proto musí být v plném rozsahu zrušena. Uvedená opatření odsouvají do pozadí velmi omezené aspekty – minimální denní doby odpočinku a omezení maximální doby trvání noční práce – u kterých vědecké údaje naznačují, že mohou mít určitou příčinnou souvislost se zdravím a bezpečností. Těmito dvěma aspekty, v jejichž případech by omezená a konkrétní opatření bývala mohla být odůvodněna, se směrnice namísto toho zabývala nekonkrétním, obecným, a tudíž protiprávním způsobem.

69 Je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 13. července 1995, *Parlament v. Komise*, C-156/93, *Recueil*, s. I-2019, bod 31) spočívá zneužití pravomoci v přijetí aktu orgánem Společenství za výlučným nebo alespoň rozhodujícím účelem dosažení jiného cíle, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnutí se postupu zvláště upravenému Smlouvou pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu.

70 Jak vyplývá z přezkumu žalobního důvodu vycházejícího z nesprávného právního základu, mohla Rada směrnicí platně založit na článku 118a Smlouvy a žalující vláda neprokázala, že směrnice byla přijata za výlučným nebo alespoň rozhodujícím účelem dosažení jiného cíle, než je ochrana zdraví a bezpečnosti pracovníků.

71 Za těchto okolností je třeba žalobní důvod vycházející ze zneužití pravomoci zamítnout.

### **K žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí**

72 Vláda Spojeného království tvrdí, že směrnice je nedostatečně odůvodněná. Nevyplývají z ní jasně a jednoznačně úvahy orgánu Společenství, jenž sporný akt vydal, jelikož neprokazuje příčinnou souvislost mezi zdravím a bezpečností, jíž se dovolává zákonodárce Společenství, na jedné straně a většinou opatření týkajících se pracovní doby, která obsahuje (články 3, 4, 5, čl. 6 odst. 2, články 7 a 8), na straně druhé. Mimoto není v odůvodnění směrnice odůvodněna ani nezbytnost akce Společenství.

73 Žalující vláda podpůrně tvrdí, že směrnice je vadně odůvodněna. Zákonodárce by totiž býval měl objasnit, že se mnoho aspektů směrnice týká zlepšení životních a pracovních podmínek zaměstnanců nebo sociálního rozměru vnitřního trhu, a nikoli, jak uvedl, ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků.

74 V tomto ohledu je třeba podotknout, že i když je pravda, že z odůvodnění požadovaného článkem 190 Smlouvy o ES musí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu Společenství, který sporný akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby Soudní dvůr mohl vykonávat soudní přezkum, nevyžaduje se, aby v odůvodnění byly vylíčeny všechny relevantní

skutkové a právní okolnosti (viz rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, C-122/94, Recueil, s. I-881, bod 29).

75 V případě uvedené směrnice je třeba konstatovat, že z jejího odůvodnění jasně vyplývá, že cílem opatření, která zavádí, je harmonizace ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků.

76 Tak je tomu v případě prvního, třetího, čtvrtého a devátého bodu odůvodnění, které odkazují v uvedeném pořadí na článek 118a Smlouvy o ES, na směrnici 89/391 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, na Chartu Společenství o základních sociálních právech pracovníků a na zásady Mezinárodní organizace práce s ohledem na úpravu pracovní doby.

77 Tak je tomu dále v případě pátého, sedmého, osmého a jedenáctého až patnáctého bodu odůvodnění, které vytyčují přímou souvislost mezi různými opatřeními v oblasti organizace práce stanovenými směrnicí a ochranou zdraví a bezpečnosti pracovníků.

78 Argument, že Rada měla zahrnout do odůvodnění směrnice konkrétní odkazy na vědecké údaje odůvodňující přijetí různých opatření, které jsou předmětem směrnice, je třeba zamítnout.

79 Z bodu 39 tohoto rozsudku totiž vyplývá, že článek 118a nevyžaduje předložení vědeckého důkazu pro každé opatření přijaté na základě tohoto ustanovení. Mimoto je podle Soudního dvora zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každé jednotlivé rozhodnutí technické povahy provedené v napadeném opatření, pokud z něho vyplývá základní cíl, který orgán sledoval (viz výše uvedený rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, bod 29).

80 Stejně tak nelze považovat za podložený argument, že v odůvodnění směrnice není odůvodněna nezbytnost akce Společenství.

81 Jak bylo uvedeno v bodech 75 až 77 tohoto rozsudku, z odůvodnění směrnice vyplývá, že Rada považovala pro zajištění vyšší úrovně ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků za nezbytné harmonizovat vnitrostátní předpisy členských států týkající se úpravy pracovní doby. Jak vyplývá z bodu 47, sledování takového cíle, který je stanoven v samotném článku 118a, harmonizací na základě minimálních požadavků nezbytně předpokládá akci na úrovni celého Společenství.

82 Konečně, co se týče argumentů vycházejících z údajných nesprávných posouzení v odůvodnění směrnice, postačuje připomenout judikaturu Soudního dvora, podle níž se takové otázky nevztahují k žalobnímu důvodu týkajícímu se porušení podstatných formálních náležitostí, nýbrž k meritu věci (viz zejména rozsudek ze dne 29. února 1996, Francie v. Komise a Irsko v. Komise, C-296/93 a C-307/93, Recueil, s. I-795, bod 76), a připomenout, že uvedené otázky byly zkoumány v rámci žalobního důvodu vycházejícího z nesprávného právního základu.

83 Žalobní důvod vycházející z porušení podstatných formálních náležitostí je proto třeba rovněž zamítnout.

84 Žaloba musí být tedy zamítnuta, kromě části týkající se čl. 5 druhého pododstavce směrnice, který musí být zrušen.

**K nákladům řízení**

<sup>85</sup> Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada Evropské unie požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království Velké Británie a Severního Irska z převážné části nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedenému náhradu nákladů řízení. Podle první věty čl. 69 odst. 4 jednacího řádu nesou Belgické království, Španělské království a Komise Evropských společenství, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

1. **Článek 5 druhý pododstavec směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby se zrušuje.**
2. **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**
3. **Spojenému království Velké Británie a Severního Irska se ukládá náhrada nákladů řízení.**
4. **Belgické království, Španělské království a Komise Evropských společenství ponесou vlastní náklady řízení.**