

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 13. července 2006¹

I – Úvod

1. V této věci žádá High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Spojené království) Soudní dvůr o výklad článku 8 směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele². Článek 8 směrnice 80/987 upravuje ochranu zájmů zaměstnanců s ohledem na jejich nároky na dávky důchodového připojištění v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

pojištění. Z důvodu platební neschopnosti této společnosti byla také ukončena činnost těchto systémů a ukázalo se, že jejich aktiva nepostačují k uspokojení všech nároků jejich pojištěnců. Z tohoto důvodu došlo u žalobců k podstatnému krácení jejich smluvně zaručených důchodů z důchodového připojištění. Ve své žalobě proti příslušnému ministerstvu Spojeného království žalobci odkazují na článek 8 směrnice 80/987, na jehož základě uplatňují svůj nárok na náhradu škody a úroky za tyto krácené důchody.

2. Žalobci v původním řízení jsou bývalí zaměstnanci společnosti, která se ocitla v platební neschopnosti. Tato společnost financovala dva systémy důchodového připojištění.

3. V této souvislosti se předkládající soud obrátil na Soudní dvůr a tázal se na obsah ustanovení článku 8 směrnice 80/987. Tento soud kromě toho požadoval upřesnění podmínek odpovědnosti členského státu za nesprávné provedení směrnice.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 283, s. 23; Zvl. vyd. 05/01, s. 217.

II – Právní rámec

se zabránilo vyplacení částek nad rámec sociálního cíle této směrnice, stanovit pro záruky za úhrady nesplacených nároků zaměstnanců horní hranici“.

A – Právo Společenství

1. Směrnice 80/987

7. V oddíle III nazvaném „Ustanovení o sociálním zabezpečení“ směrnice stanoví opatření na ochranu důchodových nároků.

4. První bod odůvodnění směrnice 80/987 uvádí:

„vzhledem k tomu, že je nezbytné přijmout předpisy na ochranu zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, především pro zaručení úhrady jejich nesplacených pohledávek, s ohledem na nezbytnost vyrovnání hospodářského a sociálního rozvoje ve Společenství“.

8. Podle čl. 6 mohou členské státy stanovit, že „se články 3, 4 a 5 nevztahují na příspěvky vyplývající z vnitrostátních zákonných systémů sociálního zabezpečení nebo z doplňkových podnikových nebo mezipodnikových systémů sociálního zabezpečení [systémů podnikového nebo mezipodnikového důchodového připojištění], které stojí mimo zákonné systémy sociálního zabezpečení v členských státech“.

5. V oddíle II obsahuje směrnice pod názvem „Ustanovení o záručních institucích“ úpravu týkající se záruky nároků zaměstnanců na odměnu.

6. Článek 4 odst. 1 stanoví, že členské státy mohou omezit povinnost záručních institucí uvedenou v článku 3 uhradit pohledávky. Podle čl. 4 odst. 3 mohou členské státy, „aby

9. Podle čl. 7 členské státy přijmou opatření nezbytná „k zajištění toho, aby neuhrazení povinných příspěvků zaměstnavatele pojišťovacími institucím v souladu s vnitrostátními zákonnými systémy sociálního zabezpečení před vznikem jeho platební neschopnosti nemělo nepříznivý vliv na nárok zaměstnanců na dávky od těchto pojišťovacích institucí, [...]“.

10. Článek 8 směrnice 80/987 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku nebo provozovny zaměstnavatele ke dni vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud jde o [nabyté] nebo [nabývané] práva [nároky] na starobní důchody [dávky ve stáří], včetně pozůstalostních důchodů [dávky pro pozůstalé], na základě doplňkových podnikových nebo mezipodnikových systémů sociálního zabezpečení [systémů podnikového nebo mezipodnikového důchodového připojištění], které stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení.“

2. Směrnice 2002/74/ES, kterou se mění směrnice 80/987 (dále jen „pozměňující směrnice 2002/74“) ³

11. Pozměňující směrnice 2002/74 neměnila článek 8.

12. Druhý bod odůvodnění této směrnice zní:

„Cílem směrnice Rady 80/987/EHS je poskytnout minimální stupeň ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti jejich zaměstnavatele. Za tím účelem ukládá směrnice členským státům povinnost, aby zřídily instituce zajišťující úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců.“

3. Směrnice 2003/41/ES o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi ⁴

13. Bod 18 odůvodnění této směrnice stanoví, že „[v] případě úpadku přispívajícího podniku čelí účastníci penzijního plánu riziku ztráty jak svého zaměstnání, tak svých získaných důchodových práv [nároků]. Proto je nutné zajistit jasné oddělení podniku od instituce a k ochraně účastníků penzijního plánu stanovit minimální normy obezřetnosti“.

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/74/ES ze dne 23. září 2002, kterou se mění směrnice Rady 80/987/EHS o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (Úř. věst L 270, s. 10). Tato směrnice vstoupila v platnost dne 8. října 2002 a členské státy ji byly povinny provést do 8. října 2005.

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (Úř. věst L 235, s. 10; Zvl. vyd. 05/04, s. 350). Směrnice vstoupila v platnost 23. září 2003 a zavazuje členské státy k provedení do 23. září 2005.

14. Úpravu týkající se platební neschopnosti přispívajícího podniku obsahuje pouze článek 8 této směrnice, který vyžaduje právní oddělení přispívajících podniků od institucí podnikového důchodového pojištění.

nezabránilo tomu, že důchodové nároky činí z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele u první žalobkyně pouze 20 % a druhého žalobce pouze 49 % jejich úplných nároků.

15. Článek 16 odst. 2 této směrnice připouští, aby instituce podnikového důchodového pojištění neměla po omezenou dobu dostatečné finanční krytí a stanoví pro tento případ další úpravu.

III – Skutkový stav a spor v původním řízení

18. Žalobci v původním řízení jsou bývalí zaměstnanci společnosti ASW Limited (dále jen „ASW“), která byla předmětem konkurzního řízení zahájeného dne 10. července 2002 a u které byla posléze nařízena nucená likvidace.

B – Vnitrostátní právo

16. Právní úprava, která existuje ve Spojeném království na ochranu důchodových nároků zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, v podstatě předpokládá, že věřitelé nemohou uspokojit své pohledávky z majetku instituce podnikového důchodového pojištění a že částky, které nemůže instituce podnikového důchodového pojištění uhradit z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele, jsou za určitých podmínek poskytnuty z National Insurance Fund.

19. ASW zřídila dva důchodové systémy „ASW Pension Plan“ a „ASW Sheerness Steel Group Pension Fund“ (dále jen „důchodové systémy“). Oba důchodové systémy fungovaly jako systémy soukromého důchodového připojištění a měly následující charakteristiky:

17. Použití stávajících opatření na ochranu zaměstnanců ve Spojeném království ovšem

Výše dávek se stanovila u příslušného pojištěnce na základě akruální míry, poslední mzdy a délky zaměstnání ve společnosti. Tento druh dávek je označován jako „dávka založená na poslední mzdě“. Důchodové systémy byly financovány podle příslušných platných předpisů jednak platbami zaměst-

nanců, kteří odváděli určité procento své mzdy jako příspěvek a jednak byl zaměstnavatel povinen poskytovat příspěvky v rozsahu, který byl nezbytný pro zachování a poskytování dávek. Tento druh důchodového systému je nazýván jako důchodový systém „rovnováhy nákladů“. Důchodové systémy byly vedeny jako svěřenství spravující majetek nezávisle na zaměstnavateli.

20. Důchodové systémy ASW ukončily svou činnost po zahájení konkurzního řízení společnosti ASW v červenci 2002 a ocitly se v likvidaci. Podle ohodnocení provedených jejich pojistnými matematiky vykazovaly ke dni 31. července 2002 deficit ve výši 99,7 miliónů GBP (ASW Pension Plan) a ve výši 41,2 miliónů GBP (ASW Sheerness Steel Group Pension Fund). Nepředpokládá se, že by byly do důchodových systémů poskytnuty další prostředky ASW nebo jinými podniky.

21. Aktiva důchodových systémů tak nejsou dostačující, aby uspokojila všechny již nabyté a nabývané nároky zaměstnanců, kteří byli pojištěnci těchto důchodových systémů.

22. Zákonná ustanovení pro důchodové systémy v takovém případě stanoví postup, podle kterého jsou uspokojovány nároky pojištěnců: správci systémů jsou povinni využívat aktiva důchodových systémů přednostně k zajištění nároků těch pojištěnců,

kteří již pobírali důchod v době, kdy se systémy ocitly v likvidaci, a dále, pokud zbývají v důchodových systémech aktiva, pro zajištění dávek těch pojištěnců, kteří v době, kdy se důchodové systémy ocitly v likvidaci, ještě nepobírali důchod.

23. Pokud by byl tento postup použit na skutkový stav ve sporu v původním řízení, vedla by tato úprava k tomu, že by byly kráceny důchodové nároky zaměstnanců ASW, kteří ještě nepobírali důchod. Podle ohodnocení provedených pojistnými matematiky u obou důchodových systémů činí očekávaná výplata u první žalobkyně pouze 20 % jejich původních nároků ze soukromých důchodových systémů a u druhého žalobce pouze 49 % jeho původních nároků.

24. Tyto očekávané výplaty jsou výsledkem použití mechanismů, které stanoví právo Spojeného království na ochranu nároků zaměstnanců z podnikového důchodového připojištění v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

25. Vzhledem k tomu, že státní důchodový systém Spojeného království vyplácí důchodům v průměru pouze 37 % jejich poslední mzdy, představovaly podle tvrzení žalobců

důchody ze soukromých systémů podnikového důchodového připojištění velkou část jejich zajištění ve stáří.

v případě platební neschopnosti soukromého zaměstnavatele a pokud finanční prostředky systémů nepostačují k pokrytí těchto dávek, plně financovány členskými státy?

26. Žalobci tak podali návrh u předkládajícího soudu na zahájení řízení na náhradu škody proti vládě Spojeného království, ve kterém se domáhají vyplacení rozdílu mezi výší důchodů, které jim byly smluvně přislíbeny, a výší důchodů, které nyní mohou očekávat v důsledku platební neschopnosti jejich zaměstnavatele. Při odůvodnění svých nároků se odvolávají na článek 8 směrnice 80/987.

2) Pokud je odpověď na první otázku záporná, jsou požadavky článku 8 dostatečně provedeny takovou právní úpravou, jaká platí ve Spojeném království, popsanou výše?

IV – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

27. Předkládající soud přerušil řízení usnesením ze dne 22. června 2005 a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

3) Pokud právní předpisy Spojeného království nejsou v souladu s článkem 8, jaká kritéria by měl vnitrostátní soud použít k určení, zda z toho vyplývající nesplnění povinnosti uložené právem Společenství je dostatečně závažné, aby vedlo k povinnosti nahradit škodu? Zejména, postačuje pouhé nesplnění povinnosti k založení existence dostatečně závažného porušení nebo by musel členský stát zjevně a závažně nedodržet meze svých zákonodárných pravomocí, anebo je potřeba použít jiné kritérium, a pokud ano, jaké?“

„1) Musí být článek 8 směrnice 80/987/EHS vykládán tak, že vyžaduje, aby členské státy všemi nezbytnými prostředky zajišťovaly, že nároky nabyté zaměstnanci v rámci podnikových nebo mezipodnikových systémů důchodového připojištění, založených na poslední mzdě, byly

28. K žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se písemně vyjádřili žalobci v původním řízení, vláda Spojeného králov-

ství, irská vláda a Komise Evropských společenství. Při ústním jednání dne 1. června 2006 se vyjádřili žalobci v původním řízení, irská a nizozemská vláda, vláda Spojeného království a Komise.

dvoru v rámci řízení zahájeného na základě článku 234 ES nepřísluší rozhodovat o slučitelnosti norem vnitrostátního práva s právem Společenství. Má však pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu veškeré pokyny pro výklad vztahující se k právu Společenství, které mu umožní posoudit takovou slučitelnost při rozhodování ve věci, jež mu byla předložena⁵.

V – Právní posouzení

A – *K první a druhé předběžné otázce*

29. První předběžnou otázkou se předkládající soud ptá, zda článek 8 směrnice 80/987 zavazuje členské státy poskytovat vlastní prostředky k tomu, aby nahradily ztráty vyplývající ze skutečnosti, že aktiva důchodového systému nepostačují z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele k uspokojení všech nároků zaměstnanců.

30. Druhou předběžnou otázkou požaduje, aby Soudní dvůr posoudil, zda byl zákonnými ustanoveními, jako jsou ta, která platí ve Spojeném království, dostatečně proveden článek 8 směrnice 80/987.

31. Co se týče druhé předběžné otázky je třeba nejprve připomenout, že Soudnímu

32. Jak první, tak i druhá předběžná otázka proto v podstatě směřují k výkladu článku 8 směrnice 80/987.

33. Nabízí se tedy, aby obě předběžné otázky byly posouzeny společně, kdy jako první krok se bude zkoumat, jakou ochranu článek 8 směrnice 80/987 požaduje: proti jakým omezením a v jakém rozsahu chrání článek 8 zájmy zaměstnanců? Jako druhý krok je třeba posoudit, zda lze z článku 8 dovodit povinnost členských států zajistit tuto ochranu tím, že budou samy poskytovat finanční dávky namísto instituce, která je v likvidaci.

5 — Viz například rozsudky ze dne 30. dubna 1998, Sodiprem a další (C-37/96 a C-38/96, Recueil, s. I-2039, bod 22) a ze dne 3. května 2001, Verdonck a další (C-28/99, Recueil, s. I-3399, bod 28).

34. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je pro určení dosahu ustanovení práva Společenství na místě vzít v úvahu zároveň jeho znění, kontext a cíle⁶.

a) Zájmy chráněné článkem 8 směrnice 80/987

1. Rozsah ochrany článku 8 směrnice 80/987

35. Podle čl. 8 směrnice 80/987 členské státy zajistí, „aby byla přijata *nezbytná opatření* na ochranu zájmů zaměstnanců [...] *pokud jde* o [nabytá] nebo [nabývaná] práva na *starobní důchody* [nároky na dávky ve stáří] [...]“⁷.

36. Rozsah ochrany článku 8 je třeba tedy stanovit na základě výkladu pojmů „ochrana zájmů, *pokud jde o nabytá práva na starobní důchody*“ a „*nezbytná opatření*“. Rozsah ochrany článku 8 bude rovněž určen další podmínkou, a to omezením práv na dávky ve stáří způsobeným *platební neschopností*.

37. Nejprve lze říci, že článek 8 směrnice 80/987 směřuje k ochraně *zájmů*, a nikoliv *práv* nebo *nároků* zaměstnanců. Touto formulací ovšem zákonodárce Společenství bere v úvahu pouze skutečnost, že platební neschopností zaměstnavatele není dotčen právní stav nároků zaměstnance, nýbrž hospodářská hodnota těchto nároků. I kdyby směrnice v článku 8 stanovila ochranu nároků zaměstnanců, nemělo by to žádný význam, neboť nároky nejsou samy o sobě omezeny platební neschopností zaměstnavatele. Platební neschopnost zaměstnavatele ale může omezit uspokojení nároků zaměstnanců. Formulace, která je zvolena v článku 8, proto objasňuje, že vedle – neomezeně trvajících – nároků je třeba chránit existující hospodářský zájem zaměstnanců na skutečném uspokojení jejich nároků.

38. Pokud tak chce článek 8 chránit zájem zaměstnanců, pokud jde o jejich nabyté nebo nabývané nároky na důchodové dávky, potom chce, řečeno jinými slovy, chránit zájem zaměstnanců na výplatě jejich důchodových nároků.

6 — Viz nejnověji rozsudky ze dne 8. prosince 2005, Jyske Finans (C-280/04, Sb. rozh. s. I-10721, bod 34) a ze dne 9. března 2006, Komise v. Španělsko (C-323/03, Sb. rozh. s. I-2161, bod 32).

7 — Kurziva provedena autorkou tohoto stanoviska.

39. Dříve než budu jako následující krok zkoumat, zda je takový zájem zaměstnanců v plném rozsahu chráněn článkem 8, je třeba zjistit proti jakým omezením těchto zájmů poskytuje článek 8 ochranu.

b) Omezení způsobená platební neschopností

40. Požadavek, aby k omezení došlo z důvodu platební neschopnosti, vyplývá z předmětu úpravy směrnice 80/987, jejímž účelem je poskytnout ochranu zaměstnancům před omezením jejich práv právě z důvodu platební neschopnosti jejich zaměstnavatele.

41. Nedostatečné finanční krytí soukromého důchodového systému vede bez pochyby k omezení zájmů zaměstnanců vzhledem k jejich důchodovým nárokům. V tomto případě totiž aktiva provozovatele důchodového systému nepostačují k uspokojení všech nároků.

42. Je ovšem sporné, zda článek 8 směrnice 80/987 požaduje také ochranu zaměstnanců proti této formě omezení. Podle názoru vlády Spojeného království stejně jako irské a nizozemské vlády nespadá ochrana před nedostatečným finančním krytím důchodového systému do rozsahu působnosti člán-

ku 8, protože takové omezení není způsobené platební neschopností. Proto je pro ochranu zájmů zaměstnanců dostačující oddělení majetku zaměstnavatele a důchodového systému, čímž se zabrání tomu, aby se věřitelé v případě platební neschopnosti zaměstnavatele uspokojovali z majetku důchodového systému.

43. Nedostatečné finanční krytí důchodového systému může být ovšem rovněž – v závislosti na právní formě takového soukromého důchodového systému – pokládáno za omezení zájmů zaměstnanců, které je způsobeno platební neschopností⁸.

44. Stabilita důchodových systémů může být v závislosti na jejich formě narušena mnoha faktory, které jsou takovým systémům vlastní. Tak může vést např. nepředpokládaný vývoj na kapitálových trzích, nenaplnění demografických prognóz nebo špatný management k tomu, že nedostatečné krytí systému způsobí, že výpočty, které jsou základem příslibných dávek, jsou zkreslené,

8 — V tomto smyslu, již generální advokát C. O. Lenz ve svém stanovisku ze dne 15. listopadu 1988 ve věci Komise v. Itálie (rozsudek ze dne 2. února 1989, 22/87, Recueil, s. I-143, bod 49) byl toho názoru, že tvůrci směrnice 80/987 „tak chtěli také v souvislosti s článkem 8 řešit problém financování fondů“. Rozsudek Soudního dvora v této věci se k této otázce nevyjadřuje.

a v případě plnění nemůže být přislíbený důchod zaměstnanci vyplacen ze soukromého důchodového systému v plné výši.

45. Směrnice 80/987 ovšem upravuje – jak to vyplývá z jejího názvu a přehledu všech ustanovení – pouze ochranu před omezeními, která jsou *způsobena platební neschopností*. Její článek 8 zaručuje ochranu pouze do té míry, že požaduje opatření, která jsou nezbytná k tomu, aby platební neschopnost zaměstnavatele neomezovala nároky zaměstnanců ze systému důchodového připojištění.

46. Z toho vyplývá, že nedostatečné finanční krytí soukromého důchodového systému nespadá *prima facie* do rozsahu ochrany článku 8. Naplnění výše uvedených obecných rizik důchodového systému totiž nemá žádnou souvislost s případnou platební neschopností zaměstnavatele, nýbrž je na ní nezávislé.

47. Určitá forma soukromého důchodového systému ovšem může mít za následek, narozdíl od tohoto obecného hodnocení, že také naplnění rizik, které jsou systému vlastní, představuje v případě platební neschopnosti zaměstnavatele omezení, které je ve smyslu článku 8 způsobené platební neschopností.

48. To může nastat zejména tehdy, pokud zaměstnavatel přislíbí zaopatření ve stáří, které není závislé na hospodářském vývoji soukromého důchodového systému. Tato situace je také základem systému rovnováhy nákladů v projednávané věci. V rámci systému rovnováhy nákladů, kdy je zaměstnancům přislíbeno jako důchod určité procento z jejich poslední mzdy a zaměstnavatel se zavazuje hradit rozdíl mezi nárokem krytým soukromým důchodovým systémem a přislíbeným nárokem, je nárok zaměstnance ve výši tohoto rozdílu vystaven v případě platební neschopnosti zaměstnavatele riziku. Jestliže tedy platební neschopnost zaměstnavatele brání úplnému uspokojení tohoto nároku na vyplacení rozdílu, pak se jedná o omezení zájmů zaměstnanců způsobené platební neschopností.

49. Skutečnost, že výše rozdílu, kterou má zaměstnavatel uhradit, spočívá také na naplnění jednotlivých rizik, která nejsou způsobena platební neschopností, nemůže vést k odlišnému posouzení. V rámci systému rovnováhy nákladů, jenž je založen na poslední mzdě, představuje totiž samotné naplnění odpovídajících rizik změnu interních výpočtů zaměstnavatele, který má tak povinnost hradit vyšší částky, než původně předpokládal. To, z čeho vyplývá výše dodatečných částek, které má zaměstnavatel

uhradit, nemá vliv na kvalifikaci nezaplacení těchto dodatečných částek jako omezení nároku zaměstnance způsobeného platební neschopností. Pokud by k platební neschopnosti nedošlo, byl by totiž zaměstnavatel povinen poskytnout takové dodatečné částky bez ohledu na důvod vzniku této povinnosti.

50. To vede v případě nedostatečného finančního krytí důchodového systému v okamžiku vzniku platební neschopnosti – obrazně řečeno – k zablokování stavu nedostatečného finančního krytí. Pokud aktiva nepostačují k tomu, aby byly uspokojeny všechny smluvně přislíbené výplaty, a tento deficit nemůže být vyrovnán z důvodu platební neschopnosti, pak je toto nedostatečné finanční krytí důsledkem platební neschopnosti zaměstnavatele. Touto platební neschopností se naplňuje riziko, které představuje dočasné nedostatečné finanční krytí zájmů zaměstnanců, protože odpadá možnost dodatečných výplat. Riziko se tak stává omezením těchto zájmů, které se nedá napravit.

51. Lze tak konstatovat, že v projednávané věci není nezbytné určit, jaké důvody vedly k nedostatečnému finančnímu krytí důchodových systémů. Pokud by totiž z tohoto důvodu nebyla možná úplná plnění z fondů, vznikla by povinnost zaměstnavatele jako ručitele, kterou by ovšem nešlo splnit vzhledem ke vzniklé platební neschopnosti.

52. Závěrem lze konstatovat, že nedostatečné finanční krytí důchodového systému v zásadě nepředstavuje omezení, před kterým chrání zaměstnance článek 8 v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Zvláštní organizace a forma důchodového systému může ovšem vést k tomu, že je třeba pozměnit toto obecné ohodnocení a pak i nedostatečné finanční krytí představuje *omezení způsobené platební neschopností*, před kterým poskytuje článek 8 ochranu. Systém „rovnováhy nákladů“, který byl v tomto případě zvolen, je příkladem zvláštního systému, kdy nedostatečné finanční krytí důchodového systému vede v případě platební neschopnosti zaměstnavatele k omezení zájmů zaměstnance způsobené platební neschopností.

53. Takovému závěru nebrání ani směrnice 2003/41 o činnostech institucí zaměstnavatelského penzijního pojištění a dohledu nad nimi. Zároveň je třeba upřesnit, že směrnice 2003/41 vstoupila v platnost teprve po zahájení konkurzního řízení a ukončení činnosti důchodových systémů v projednávané věci. Bezprostřední právní důsledky z ní proto nevyplývají, lze jí pouze přiznat indikativní hodnotu pro pochopení článku 8. Vláda Spojeného království, irská a nizozemská vláda právem uvádějí, že teprve směrnice 2003/41 výslovně přijala ustanovení o financování institucí soukromého důchodového pojištění a že čl. 16 odst. 2 této směrnice dokonce připouští dočasné nedostatečné finanční krytí. Z toho ovšem nelze dovodit nic pro výklad článku 8 směrnice 80/987. Obě směrnice totiž mají odlišně vymezený předmět úpravy. Směrnice 80/987 upravuje ochranu zájmů zaměst-

nanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, zatímco směrnice 2003/41 upravuje podnikové důchodové pojištění. Okolnost, že směrnice 2003/41 připouští dočasně nedostatečné finanční krytí, nevyovídá nic o otázce, jak jsou chráněny zájmy zaměstnanců, pokud je důchodový systém zasažen platební neschopností zaměstnavatele a není možná z důvodu platební neschopnosti náprava nedostatečného finančního krytí. Takovou ochranu zaměstnanců upravuje ve výše uvedeném smyslu směrnice 80/987.

a) Znění článku 8 směrnice 80/987

55. Článek 8 obecně hovoří o zájmech zaměstnanců pokud jde o jejich důchody, které mají být chráněny. Formulace „zájmů [...] pokud jde o [...] práva [nároky]“ ukazuje, jak již bylo uvedeno, na hospodářský zájem na plnění, který stojí za nárokem.

2. Úroveň ochrany článku 8 směrnice 80/987

54. Podle názoru vlády Spojeného království a irské vlády nevyžaduje článek 8 směrnice 80/987 úplnou ochranu nabytých nebo nabývaných důchodových nároků zaměstnanců, nýbrž pouze minimální ochranu. Jaký konkrétní obsah má mít minimální ochrana, ovšem neuvádějí. Z výkladu článku 8 ovšem vyplývá, že článek 8 požaduje úplnou ochranu.

56. Zájem na nároku na důchod z podnikového důchodového systému je hospodářským zájmem na uspokojení smluvních důchodových nároků. Tento hospodářský zájem směřuje k úplnému plnění přislíbených důchodů. Zájmu zaměstnance tedy neodpovídá, pokud mu má být vyplacena pouze část jeho smluvně zaručených důchodových nároků. Použití pojmu „zájmy“ nelze, narozdíl od názoru vlády Spojeného království, chápat tak, že článek 8 nepožaduje úplnou ochranu. Tento pojem počítá mnohem více s tím, že práva zaměstnanců nejsou platební neschopností zaměstnavatele formálně omezena⁹. Ze znění také nelze v podstatě dovodit názor, který by hovořil pro menší úroveň ochrany.

9 — Viz bod 37 tohoto stanoviska.

57. Dále je třeba zjistit, zda jazykový výklad nachází oporu také v systematických a teleologických úvahách nebo zda z nich vyplývá spíše nižší úroveň ochrany.

b) Systematické argumenty

58. Pokud jde o obsahovou stránku směrnice 80/987, lze konstatovat, že směrnice neobsahuje úpravu, která výslovně stanoví omezení rozsahu ochrany článku 8, který se nachází v oddíle III směrnice.

59. Naproti tomu v oddíle II směrnice, který upravuje ochranu mzdových nároků zaměstnanců, se nachází výslovná omezení ochrany. Článek 4 odst. 1 ve spojení s odstavcem 3 tak stanoví možnost, „aby se zabránilo vyplácení částek nad rámec sociálního cíle této směrnice, mohou členské státy stanovit pro záruky za úhrady nesplacených nároků zaměstnanců horní hranici“.

60. Z toho vláda Spojeného království dovozuje, že spíše menší než úplná ochrana je

slučitelná se sociálními cíli směrnice, a to i v rámci článku 8. Irská vláda argumentuje podobně a přiklání se k použití článku 8 obdobným způsobem jako čl. 4 odst. 3. Při takovém systematickém výkladu ovšem nelze opomenout, že se úprava čl. 4 odst. 3 nachází v jiném oddíle směrnice, která je striktně rozdělena do oddílů podle oblastí úpravy. Oddíl II se týká ustanovení o záručních institucích zajišťujících náhradu mzdových nároků zaměstnanců v případě platební neschopnosti, zatímco oddíl III se týká ustanovení o sociálním zabezpečení.

61. Žalobci v původním řízení mimo to právem zdůrazňují, že tyto rozdílné úpravy se navzájem obsahově zřetelně liší a jejich základem také nejsou srovnatelné zájmy. Nevyplacení mezd je pro zaměstnance zjevné a trvá také zpravidla krátkou dobu. V každém případě na to mohou relativně rychle reagovat. Důchodové systémy jsou naopak většinou svou složitostí těžko přístupné a důsledky nevyplacení důchodových nároků jsou závažné, trvají po dlouhou dobu a lze je jen obtížně napravit, zda vůbec. Použití článku 8 obdobným způsobem jako čl. 4 odst. 3 je tudíž od samého počátku vyloučeno kvůli nemožnosti porovnat oblasti zájmů, které jsou základem těchto úprav.

62. Článek 6, který se také nachází v oddíle III směrnice a který tím, že odkazuje na článek 3 a následující vytváří určité spojení s oddílem II, nemění výše uvedené závěry. Upravuje totiž otázku osudu dalších příspěvků zaměstnanců do důchodového systému v případě platební neschopnosti zaměstnavatele pouze jako úzce vymezený aspekt ustanovení o sociálním zabezpečení a neupravuje konkrétně již nabyté nároky zaměstnanců.

63. I systematickým výkladem tak lze dojít k závěru, že článek 8 vyžaduje úplnou ochranu zájmů zaměstnanců.

c) Teleologický výklad článku 8 směrnice 80/987

64. Výklad na základě cílů sledovaných touto směrnicí také odpovídá navrhovanému řešení. První bod odůvodnění v tomto směru jasně uvádí, že cílem směrnice je chránit zaměstnance v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

65. V tomto ohledu již bylo zdůrazněno, že u zaměstnanců vzniká, pokud jde o jejich

nároky na zaopatření ve stáří, v případě platební neschopnosti zaměstnavatele zcela zvláštní potřeba ochrany. Jednak se totiž zaměstnanec oprávněně může spoléhat na to, že bude mít ve stáří k dispozici vedle svého státního důchodu také přislíbené důchody ze soukromého důchodového systému, a jednak mu budou zpravidla oba prvky jeho důchodového zaopatření zajišťovat přiměřený životní standard ve stáří. Podstatná potřeba ochrany zaměstnance, pokud jde o již nabyté důchodové nároky, vyplývá ze skutečnosti, že – narozdíl od nároků na odměnu v případě platební neschopnosti, které se projeví pouze krátkodobě – krácení důchodových nároků působí po celou dobu pobírání důchodu a zpravidla neexistuje možnost, jak dodatečně kompenzovat mezeru v zaopatření. Poskytuje-li přitom státní zaopatření ve stáří pouze základní zabezpečení, jak tomu je nesporně v tomto případě, zvyšuje se ještě potřeba ochrany ve vztahu k podnikovým důchodům.

66. Jiné posouzení nevyplývá ani z judikatury Soudního dvora ke směrnici 80/987. Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že sociálním účelem směrnice je zajistit všem zaměstnancům minimální ochranu Společenství v případě platební neschopnosti zaměstnavatele¹⁰. Vláda Spojeného králov-

10 — Viz rozsudek, Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou 8, bod 23) a rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Frankovich a další (C-6/90 a C-9/90, Recueil, s. I-5357, body 3 a 21); ze dne 10. července 1997, Maso a další (C-373/95, Recueil, s. I-4051, bod 56); ze dne 14. července 1998, Regeling (C-125/97, Recueil, s. I-4493, bod 20); ze dne 18. října 2001, Gharehveran (C-441/99, Recueil, s. I-7687, bod 26) a ze dne 11. září 2003, Walcher (C-201/01, Recueil, s. I-8827, bod 38).

ství se odvolává na tuto judikaturu s argumentací, že také článek 8 požaduje pouze minimální ochranu, a nikoliv úplnou ochranu zájmů zaměstnanců. Přitom jasně neuvádí, jaká konkrétní minimální ochrana by měla spadat pod článek 8.

rozsah ochrany článku 8 směrnice 80/987. Nejprve je přitom třeba konstatovat, že pozměňující směrnice vstoupila v platnost teprve po zahájení konkurzního řízení ohledně společnosti ASW a po ukončení činnosti jejího důchodového systému¹². Nemá proto přímý účinek na právní posouzení tohoto případu. Má nanejvýš indikativní hodnotu pro pochopení článku 8. Směrnice ostatně neměnila článek 8 směrnice 80/987.

67. Výše uvedená judikatura Soudního dvora se ovšem v žádném případě netýkala výkladu článku 8 směrnice 80/987, nýbrž se v podstatě zabývala ustanoveními směrnice, které se týkají nároků zaměstnanců na odměnu. Tato ustanovení ale obsahují výslovnou možnost členských států omezit nebo přijmout odlišné způsoby zacházení, které mají také jiný rozsah ochrany. V případě těchto ustanovení lze ovšem z jejich znění dovodit, že zajišťují pouze minimální ochranu. Ze samotného článku 8 to ovšem nelze dovodit. Z těchto důvodů nelze také z obecného konstatování Soudního dvora, že cílem směrnice je stanovit minimální ochranu, vyvodit omezení rozsahu ochrany článku 8.

68. Z těchto důvodů nelze souhlasit s argumentací vlády Spojeného království, která dovozuje z bodu odůvodnění pozměňující směrnice 2002/74¹¹ pouze omezený

69. Vláda Spojeného království se odvolává na druhý bod odůvodnění, ve kterém se stanoví, že cílem směrnice 80/987 je poskytnout minimální stupeň ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti jejich zaměstnavatele, a členské státy proto musí zřídit instituce zajišťující uspokojení nenaplněných nároků zaměstnanců. Z použití pojmu „minimální stupeň ochrany“ se snaží dovodit, že také článek 8, který se specificky použije na zájmy zaměstnanců, pokud jde o jejich důchodové nároky, zajišťuje pouze minimální, a nikoliv úplný stupeň ochrany. Nebere v úvahu ovšem to, že pojem „minimální stupeň ochrany“ se používá v souvislosti se záručními institucemi na nároky zaměstnanců na odměnu, a nikoliv ve vztahu ke všem předmětům úpravy směrnice

11 — Tato směrnice měnila směrnici 80/987.

12 — Směrnice vstoupila v platnost dne 8. října 2002; důchodové systémy ukončily svou činnost po zahájení konkurzního řízení ohledně společnosti ASW v červenci 2002.

80/987. Z této formulace proto nelze dovodit, že všem nárokům zaměstnanců dotčeným platební neschopností zaměstnavatele musí být zajištěna pouze minimální ochrana, i když tyto nároky jsou podle znění směrnice 80/987 zajištěny neomezeně. Ostatně pozměňující směrnice nemůže bez toho, aby změnila příslušný článek sama o sobě na základě bodu odůvodnění omezit úroveň ochrany zajištěnou starší směrnicí¹³.

70. Lze tedy jako mezitímní závěr uvést, že článek 8 směrnice 80/987 vyžaduje v případě platební neschopnosti zaměstnavatele úplnou ochranu zájmů zaměstnanců, pokud jde o jejich práva na soukromé důchody.

71. V tomto případě není třeba se zabývat tím, zda lze ve výjimečných případech rovněž odůvodnit omezení takové úplné ochrany. Možnost výjimek z této zásady úplné ochrany by bylo možné dovodit z prvního bodu odůvodnění směrnice 80/987. Ten uvádí, že ochrana zaměstnanců musí být zajištěna – nikoliv absolutně – s ohledem na nezbytnost vyrovnaného hospodářského a sociálního rozvoje ve Společenství. V této souvislosti mají zejména hospodářské

důsledky poskytnutí záruk nárokům zaměstnanců svou relevanci. Není totiž pochyb o tom, že odpovídající ochranná opatření způsobují podstatné náklady, které nejsou bez národohospodářských účinků. Při stanovení úrovně ochrany požadované článkem 8 je třeba nicméně nejprve vzít v úvahu zvýšenou potřebu ochrany zaměstnanců, pokud jde o jejich důchodové nároky tak, aby odchýlení se od úplné ochrany nároků zaměstnanců přicházelo v úvahu pouze ve výjimečných situacích. Pokud by bylo třeba zaměstnance chránit méně a pokud by mimo jiné úplná ochrana měla za následek nepřiměřené náklady, tak je možné, že nastane výjimečný případ, kdy by mohla být při zohlednění a zvážení obou aspektů poskytnuta přiměřeně nižší úroveň ochrany. Mírná omezení by mohla přicházet v úvahu, pokud jde o nároky zaměstnanců, kteří ještě dlouhou dobu nebudou pobírat důchod a pro které ještě existují možnosti kompenzace, nebo pokud jde o důchodové nároky, které jsou mnohem vyšší než průměrné nároky. V projednávané věci nicméně neexistuje nic, co by nasvědčovalo tomu, že se zde jedná o takové výjimky. Mimoto by mělo být z důvodů právní jistoty takové snížení úrovně ochrany stanoveno v zákoně.

¹³ — Podle judikatury Soudního dvora jsou body odůvodnění právního aktu Společenství právně nezávazné a nemohou být použity ani pro odchýlení se od ustanovení dotčeného právního aktu, ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu, který by zjevně odporoval jejich znění. Viz rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Nilsson a další (C-162/97, Recueil, s. I-7477, bod 54) a rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, Deutsches Milch-Kontor (C-136/04, Sb. rozh. s. I-10095, bod 32). To musí platit tím spíše pro body odůvodnění pozměňující směrnice, kterou se nemění ani sporný článek.

72. Vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná v projednávané věci, která má za následek to, že zaměstnanci v případě platební neschopnosti zaměstnavatele obdrží bez ohledu na výši důchodu pouze 49 %,

popř. pouze 20 % předpokládaných důchodových nároků – jak tomu bylo v tomto případě obou prvních žalobců v původním řízení – nemůže být v souladu s úrovní ochrany požadovanou článkem 8 (i s přihlédnutím k výše uvedené možnosti výjimky z úplné úrovně ochrany článku 8).

kdo má uhradit schodky v důchodovém systému. Nicméně, vzhledem k tomu, že neexistuje mechanismus dostatečné záruky, považují to za povinnost členských států.

3. Jakými opatřeními mají členské státy zajistit ochranu zájmů zaměstnanců?

73. Dále je třeba zjistit, jaká opatření ukládá článek 8 směrnice 80/987 členským státům, aby zajistily požadovanou úroveň ochrany. Je třeba zejména určit, s ohledem na první předběžnou otázku, zda článek 8 obsahuje také povinnost členských států, aby vyrovnávaly vlastními finančními prostředky schodky důchodových systémů, které jsou způsobeny platební neschopností.

74. Podle článku 8 uvedené směrnice členské státy *zajistí*, aby byla přijata *nezbytná opatření* na ochranu zájmů zaměstnanců.

75. Žalobci v původním řízení uvádějí, že článek 8 sice nestanoví členským státům povinnost ručení, nýbrž nechává otevřeným,

76. Ovšem vláda Spojeného království, irská vláda stejně jako Komise souhlasily s názorem, že členské státy nejsou na základě směrnice 80/987 přímo odpovědné za neuhrazení dávek, které nejsou dostatečně zajištěny.

77. Jak totiž správně uvedli účastníci řízení, znění článku 8 uvedené směrnice nestanoví ani, že samy členské státy ručí za neuhrazené důchody, ani že by měly vystupovat jako konečný ručitel, pokud stanovené systémy ochrany nemohou zajistit dostatečné krytí. Naopak znění článku 8 výslovně stanoví použitím slova „zajistí“, že členské státy mají pouze zajistit, že je ve výsledku zajištěna ochrana zaměstnanců. Jakým způsobem tohoto cíle dosáhnou, je na nich. Tato formulace byla zvolena proto, aby mohla být nezbytná opatření přenesena zejména na

zaměstnavatele, kterým může být uložena například zákonná povinnost, aby zajistili výplaty příslibených důchodů nebo založili společnou záruční instituci¹⁴.

není v každém případě dostačující oddělení majetku zaměstnavatele a důchodového systému¹⁵. V systému rovnováhy nákladů, o který se jedná v původním řízení, není oddělení majetku dostačující proto, aby byly ochráněny zájmy zaměstnanců. To se ukazuje v neposlední řadě na podstatném krácení důchodů, kterému byli vystaveni žalobci v původním řízení.

78. Tento výklad má svou oporu naproti tomu ve znění článku 7, který stanoví, že členské státy „přijmou nezbytná opatření k zajištění [...]“. Pokud tedy článek 8, který bezprostředně následuje po článku 7, neopakuje formulaci článku 7, ale spíše odlišnou a mírnější formou vyžaduje, aby členské státy zajistily, že něco bude provedeno, naznačuje to, že článek 8 nevyžaduje bezprostřední opatření ze strany členských států, nýbrž že to lze delegovat také na třetí osobu. Členské státy tak nemusí vystupovat jako koneční ručitelé, a nemusí tedy samy vyplácet důchodové dávky.

79. Pro výklad článku 8 směrnice 80/987 je nakonec třeba ještě objasnit, co představují ve smyslu tohoto ustanovení „nezbytná opatření“. Nezbytná jsou taková opatření, která zajišťují úplnou ochranu zájmů zaměstnanců. Jaká opatření to jsou, nelze ovšem obecně určit, to totiž závisí na druhu a organizaci dotčeného podnikového důchodového systému. Narozdíl od názoru Spojeného království, Irska, a Nizozemska proto

80. Narozdíl od toho, co tvrdí Spojené království nevede ani legislativní historie směrnice k takovému výkladu článku 8, že se požaduje pouze oddělení majetku důchodového systému a zaměstnavatele. Protokol ze zasedání „Pracovní skupiny pro sociální otázky“ Rady předložený vládou Spojeného království mezi ostatními dokumenty obsahuje sice vyjádření zástupce Komise, že článek 8¹⁶ zahrnuje záruku, že majetek bude oddělen¹⁷, ale toto vyjádření není nicméně samo o sobě jednoznačné. To, že článek 8 zahrnuje oddělení majetku, totiž neznamená, že článek 8 nemůže požadovat také jiná opatření.

14 — Viz v tomto smyslu také stanovisko generálního advokáta C. O. Lenze ve věci Komise v. Itálie (uvedené v poznámce pod čarou 8, bod 50). Soudní dvůr nezařadil ve svém rozsudku v této věci k této otázce žádné stanovisko.

15 — Viz v tomto smyslu také stanovisko generálního advokáta C. O. Lenze (uvedené v poznámce pod čarou 8, bod 48).

16 — V legislativním procesu uveden ještě jako článek 7.

17 — Summary of proceedings of the Working party on Social Questions on 14 and 15 March 1979, dokument ze dne 15. března 1979 č. 5581/79, s. 13a.

81. Mimoto má legislativní historie opatření pro výklad menší význam¹⁸. Podle judikatury Soudního dvora nemohou být dokonce prohlášení zapsaná v protokolu při přijímání dotčeného právního předpisu využita pro výklad uvedeného ustanovení, pokud obsah prohlášení nenachází žádné vyjádření ve znění sporného ustanovení sekundárního práva¹⁹. Objektivní význam ustanovení práva Společenství může vyplývat pouze ze samotného ustanovení s přihlédnutím k jeho vzájemným souvislostem²⁰. Tento závěr Soudního dvora musí platit tím spíše pro vyjádření zástupce Komise, který učiní takové vyjádření před pracovní skupinou Rady. Jelikož, jak již bylo uvedeno výše, nelze ze znění článku 8 dovodit závěr, že pro provedení je dostačující oddělení majetku, nemohou vést také historické souvislosti k jinému závěru.

82. Článek 8 směrnice 80/987 přitom nutně nepožaduje, aby byl důchodový systém v každém okamžiku plně financován; to výstižně uvedla nizozemská vláda během jednání. Ovšem požaduje, aby pro případ, že nedostatečné finanční krytí vede v případě platební neschopnosti zaměstnavatele

k omezení zájmů zaměstnanců, byla přijata (přínejmenším jiná) opatření, která zajistí uspokojení důchodových nároků zaměstnanců.

4. Mezitimní závěr

83. Jako mezitimní závěr lze uvést, že článek 8 směrnice 80/987 v zásadě požaduje úplnou ochranu zájmů zaměstnanců, pokud jde o jejich nabyté a nabývané nároky ze soukromého důchodového systému. V důchodovém systému, který je v projednávané věci charakterizován rovnováhou nákladů, se vztahuje taková ochrana také na následky, které pro důchodové nároky má nedostatečné finanční krytí systému. Článek 8 ovšem nezavazuje členské státy k tomu, aby zajistily takovou ochranu vlastními finančními prostředky ve smyslu ručení v případě, že dlužník nesplní svůj závazek.

B – *K třetí předběžné otázce*

84. Svou třetí předběžnou otázkou se předkládající soud ptá, jaká kritéria má použít v souvislosti se žalobou na určení odpovědnosti státu podle práva Společenství, aby

18 — Rozsudek ze dne 21. ledna 1992, Egle (C-310/90, Recueil, s. I-177, bod 12), ve kterém byla legislativní historie použita pouze k potvrzení výkladu, ke kterému se došlo použitím jiných metod.

19 — Rozsudky ze dne 26. února 1991, Antonissen (C-292/89, Recueil, s. I-745, bod 18) a ze dne 10. ledna 2006, Škov a Bílka (C-402/03, Recueil, s. I-199, bod 42); Soudní dvůr již ve svém rozsudku ze dne 23. února 1988 ve věci Komise v. Itálie (429/85, Recueil, s. 843, bod 9) uvedl, že výklad, který je odvozen z prohlášení Rady, nemůže vést k jinému závěru než k tomu, který vyplývá ze znění samotné směrnice.

20 — Rozsudek ze dne 15. dubna 1986, Komise v. Belgie (237/84, Recueil, s. 1247, bod 17).

určil, zda je porušení práva Společenství dostatečně závažné.

85. Podle judikatury Soudního dvora odpovídá členský stát za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, pokud jsou splněny tři podmínky²¹:

- za prvé, právní norma, která byla porušena, musí přiznávat práva jednotlivcům, jejichž obsah může být stanoven směrnicí,

- za druhé, porušení musí být dostatečně závažné, a

- za třetí, existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením ze strany státu a škodou způsobenou poškozenému.

21 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 4. července 2000, Haim (C-424/97, Recueil, s. I-5123, bod 36); ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 51) a rozsudek ze dne 2. dubna 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Recueil, s. I-1531, bod 107).

86. Podle judikatury je v zásadě věcí vnitrostátních soudů, aby zjistily, zda jsou splněny podmínky odpovědnosti členských států²². Soudní dvůr ovšem v případech, ve kterých mu byly předloženy dostatečné informace, vyložil některé okolnosti, které mohou vnitrostátní soudy zohlednit v rámci svého uvážení²³.

1. Práva jednotlivců

87. Podle judikatury Soudního dvora musí porušená právní norma přiznávat práva ve prospěch jednotlivců, jejichž obsah musí být stanoven s dostatečnou přesností směrnicí²⁴.

88. Článek 8 směrnice 80/987 požaduje – jak je uvedeno výše – zajištění úplné ochrany nabytých nároků zaměstnanců na vyplacení důchodů. Okruh osob, kterým mají být článkem 8 směrnice přiznána práva, je tak stanoven dostatečně přesně. Soudní dvůr tak

22 — Rozsudky ze dne 26. března 1996, British Telecommunications (C-392/93, Recueil, s. I-1631, bod 41); ze dne 17. října 1996, Denkavit a další (C-283/94, C-291/94 a C-292/94, Recueil, s. I-5063, bod 49) a ze dne 24. září 1998, Brinkmann (C-319/96, Recueil, s. I-5255, bod 26).

23 — Například rozsudek ze dne 18. ledna 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Recueil, s. I-493, bod 38).

24 — Rozsudky Frankovich a další (uvedený v poznámce pod čarou 10, body 40 a 44) a ze dne 15. června 1999, Rechberger a další (C-140/97, Recueil, s. I-3499, body 22 a 23).

rozhodl již ve věci Frankovich vzhledem k právům vyplývajícím z článku 3 směrnice²⁵. Okruh osob chráněný v tomto případě relevantním článkem 8 směrnice se neliší od okruhu osob chráněných článkem 3 stejné směrnice.

89. Také obsah práv zaměstnanců je stanoven dostatečně přesně. Jak je uvedeno výše, požaduje článek 8 úplnou ochranu zájmů zaměstnanců, pokud jde o jejich důchodové nároky v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

2. Dostatečně závažné porušení

90. Podle judikatury Soudního dvora je dostatečně závažným porušením, pokud členský stát zjevně a závažným způsobem překročil meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc²⁶.

91. Nicméně, pokud členský stát nemá normativní volbu a má značně omezený, nebo dokonce žádný prostor pro uvážení, pouhé porušení práva Společenství může stačit k tomu, aby založilo existenci dostatečně závažného porušení²⁷.

92. Vzhledem k formulaci článku 8, který ponechává na členských státech, jaké prostředky použijí, nelze hovořit o tom, že by článek 8 neoponechal členským státům žádný nebo pouze velmi omezený prostor pro uvážení. Ostatně nelze také vyčítat Spojenému království, že nepřijalo žádná opatření k zajištění provedení směrnice²⁸. Vláda Spojeného království uvedla, že oddělení majetku zaměstnavatele od důchodových systémů a výplaty dodatečných příspěvků vedly v určitém rozsahu k provedení článku 8 a že to považovala za dostačující provedení požadavků článku 8.

93. Předkládající soud tedy musí na základě dalších kritérií, jak konstatoval Soudní dvůr, posoudit, zda členský stát nepřekročil zjevně a závažným způsobem meze, kterými je

25 — Rozsudek Frankovich a další (uvedený v poznámce pod čarou 10, body 13 a 14).

26 — Rozsudky Brasserie du pêcheur a Factortame (uvedený v poznámce pod čarou 21, bod 55); Rechberger a další (uvedený v poznámce pod čarou 24, bod 50); British Telecommunications (uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 42) a ze dne 8. října 1996, Dillenkofer a další (C-178/94, C-179/94 a C-188/94 až C-190/94, Recueil, s. I-4845, bod 25).

27 — Rozsudky ze dne 23. května 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, s. I-2553, bod 28) a rozsudek Dillenkofer a další (uvedený v poznámce pod čarou 26, bod 25).

28 — Nepřijetí žádných opatření k provedení by mohlo samo o sobě hovořit pro to, že členský stát překročil zjevně a závažným způsobem meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc. Viz rozsudek Dillenkofer a další (uvedený v poznámce pod čarou 26, bod 26).

ohraničena jeho posuzovací pravomoc. Při tomto posuzování musí předkládající soud přihlídnout zejména ke stupni jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsahu prostoru pro uvážení, který je ponechán vnitrostátním orgánům, jakož i úmyslné nebo neúmyslné povaze protiprávního jednání nebo vzniklé škody, omluvitelnosti nebo neomluvitelnosti případného nesprávného právního posouzení a skutečnosti, že k porušení mohlo případně přispět chování orgánu Společenství²⁹. Podle judikatury Soudního dvora je třeba také zohlednit, zda výklad ustanovení směrnice, která byla pro vnitrostátního zákonodávce základem pro provedení, byl obhajitelný, nebo zda byl tento výklad ve zjevném rozporu se zněním a cílem směrnice³⁰.

zaměstnanců. Zejména kritérium, že omezení musí být způsobené platební neschopností, které vyplývá z celkového rámce směrnice, postrádá potřebnou jednoznačnost. Není přinejmenším zcela jednoznačné, že, v závislosti na formě dotčeného podnikového důchodového systému, naplnění obecných rizik v případě konkurzu je skutečností, která je způsobena platební neschopností. Výklad tohoto kritéria Spojeným královstvím, že každé omezení musí být způsobené platební neschopností s úmyslem nepovažovat tak nedostatečné finanční krytí v zásadě za způsobené platební neschopností, se nezdá jako obhajitelný. Také výklad úrovně ochrany požadované článkem 8 není vládou Spojeného království obhajitelný. I Komise se během jednání vyjádřila, že úroveň ochrany článku 8 není snadné určit.

94. Vzhledem k těmto kritériím není jisté, zda bylo porušení v projednávané věci dostatečně závažné.

95. Problematické je zejména to, zda článek 8 směrnice 80/987 popisuje dostatečně jasné rozsah a úroveň požadované ochrany zájmů

96. Tomuto hodnocení nebrání ani skutečnost, že generální advokát C. O. Lenz konstatoval již v roce 1988 ve svém stanovisku, že k provedení článku 8 není dostačující ochrana, „která se omezuje na nedotknutelnost skutečně vytvořených fondů a nezabývá se tím, aby byly fondy dostatečně zaopatřeny prostředky“³¹. Ačkoliv se Soudní dvůr ve svém rozsudku k této otázce blíže nevyjádřil, lze argumentovat, že Spojené království

29 — Viz například rozsudky *Brasserie du pêcheur a Factortame* (uvedený v poznámce pod čarou 21, body 55 a 56) a nejnověji ze dne 30. září 2003, *Köbler* (C-224/01, Recueil, s. I-10239, bod 55). Tato kritéria by měl vnitrostátní soud ostatně také zohlednit, pokud by měl dojít k závěru, že v tomto případě byl prostor pro uvážení zákonodávce značně omezený, nebo dokonce žádný. Podle judikatury Soudního dvora sice může být, jak bylo uvedeno výše, v takové situaci pouhé porušení práva Společenství dostatečně závažným porušením, ale také nemusí. Pro zjištění, zda je porušení dostatečně závažným, musí vnitrostátní soud zohlednit také v tomto případě uvedená kritéria. Viz rozsudky *Haim* (uvedený v poznámce pod čarou 21, body 41 a násled.) a ze dne 28. června, *Larsy* (C-118/00, Recueil, s. I-5063, bod 39).

30 — Rozsudek *British Telecommunications* (uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 43).

31 — Viz stanovisko generálního advokáta C. O. Lenze ve věci *Komise v. Itálie* (rozsudek ze dne 2. února 1989, uvedený v poznámce pod čarou 8), bod 48.

mohlo vědět již na základě výkladu v tomto stanovisku, že článek 8 směrnice 80/987 požaduje velkorysejší opatření. Bylo by ovšem přehnané dovodit z nedostatečného respektování stanoviska dostatečně závažné porušení zákonodárcem³². Zákonodárce totiž nemůže v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce požadovat, aby Soudní dvůr rozhodl o otázce, ke které se vyjádřil generální advokát, ale o které Soudní dvůr nerozhodl.

97. Dostatečně závažné porušení lze ostatně vyvracet také na základě omluvitelnosti nesprávného právního posouzení nebo na základě okolnosti, že chování orgánu Společenství přispělo k přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření odporujících právu Společenství³³.

32 — Něco jiného možná platí u otázky, zda nepředložení předběžné otázky Soudnímu dvoru soudem rozhodujícím v posledním stupni představuje dostatečně závažné porušení práva Společenství.

33 — Viz rozsudky *Brasserie du pêcheur a Factortame* (uvedený v poznámce pod čarou 21, bod 56) a *Köbler* (uvedený v poznámce pod čarou 29, bod 55), přičemž existence jednání orgánu Společenství, které přispělo k porušení, by mohlo být považováno za subkategorii kritéria omluvitelného nesprávného právního posouzení.

98. V této souvislosti je třeba upozornit na zprávu Komise z roku 1995, ve které Komise v rámci kontroly vnitrostátních opatření k provedení směrnice 80/987 konstatovala, že opatření Spojeného království k provedení požadavků článku 8 „se zdají být“ dostačující³⁴. To přisvědčuje žalobcům v původním řízení v tom, že Komise zvolila opatrnou formulaci³⁵, zatímco vzhledem k jiným systémům ochrany v členských státech zvolila jasnější formulace³⁶. Nelze však Spojenému království vytýkat, že považovalo zprávu Komise za potvrzení svého názoru, že jeho opatření k provedení vyhověla požadavkům článku 8.

99. Závěrem lze říct, že skutečnosti v projednávané věci nasvědčují tomu, že porušení nebylo dostatečně závažné.

34 — Zpráva Komise ze dne 15. června 1995 týkající se provedení směrnice 80/987, KOM(95) 164 konečná.

35 — Zpráva uzavírá analýzu provedení Spojeným královstvím slovy: „výše uvedená ustanovení se zdají být v souladu s požadavky článku 8“.

36 — Viz například s. 46 zprávy Komise (uvedená v poznámce pod čarou 34) týkající se španělských opatření k provedení: „těmito ustanoveními dodržuje španělské právo článek 8 směrnice“.

VI – Závěry

100. Na základě předcházejících úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na otázky položené High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division takto:

- 1) Článek 8 směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele v zásadě požaduje úplnou ochranu zájmů zaměstnanců, pokud jde o jejich nabyté nebo nabývané nároky na důchody z podnikového nebo soukromého důchodového připojištění. Ochrana článku 8 směrnice 80/987 se vztahuje také na omezení nároků, která vyplývají z nedostatečného finančního krytí důchodového systému, pokud jsou tato omezení způsobena platební neschopností.
- 2) Článek 8 směrnice 80/987 nezavazuje členské státy k tomu, aby zajistily ochranu zájmů zaměstnanců vlastními finančními prostředky.
- 3) Podle judikatury Soudního dvora je dostatečně závažným porušením práva Společenství, pokud členský stát při normotvorbě zjevně a závažným způsobem překročil meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc. Nicméně, pokud členský stát nemá normativní volbu a má značně omezený, nebo dokonce žádný prostor pro uvážení, pouhé porušení práva Společenství může postačovat k tomu, aby se jednalo o dostatečně závažné porušení.