

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 13 lipca 2006 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Zjednoczone Królestwo), zwraca się do Trybunału o wykładnię art. 8 dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy². Przedmiotem art. 8 dyrektywy 80/987 jest ochrona interesów pracowników odnośnie do ich roszczeń do zakładowych świadczeń emerytalnych w przypadku zaistnienia niewypłacalności pracodawcy.

2. Skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym są byli pracownicy przedsiębiorstwa, które stało się niewypłacalne. Przedsiębiorstwo to utrzymywało dwie instytucje

zakładowych ubezpieczeń emerytalnych. Z powodu niewypłacalności także te instytucje zostały zamknięte, przy czym okazało się, że ich aktywa nie wystarczają na pokrycie wszystkich roszczeń ich członków. Z tego względu skarżący spotkali się z istotnym umniejszeniem swoich umownie uzgodnionych zakładowych emerytur. W swojej skardze przeciwko właściwemu ministerstwu Zjednoczonego Królestwa oparli się oni na art. 8 dyrektywy 80/987, dla dochodzenia roszczenia o odszkodowanie za szkodę wynikłą z tego zmniejszenia emerytur.

3. W takiej sytuacji sąd krajowy zwrócił się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wymogów zawartych w art. 8 dyrektywy 80/987. Ponadto sąd krajowy zwrócił się o doprecyzowanie przesłanek odpowiedzialności państwa z tytułu niewłaściwej transpozycji dyrektywy.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 283, str. 23.

II — Ramy prawne

z art. 4 ust. 3 państwa członkowskie mogą, „aby uniknąć zapłaty kwot przekraczających społeczny cel niniejszej dyrektywy, ustalić pułap odpowiedzialności zaspokojenia roszczeń pracowniczych”.

A — Prawo wspólnotowe

1. Dyrektywa 80/987

7. W sekcji III zatytułowanej „Przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego” dyrektywa zawiera przepisy ochronne odnoszące się do roszczeń o świadczenia emerytalne.

4. Motyw pierwszy dyrektywy 80/987 ma następujące brzmienie:

„[mając na uwadze, że] konieczne jest zapewnienie ochrony pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy, w szczególności dla zagwarantowania zaspokojenia roszczeń, biorąc pod uwagę konieczność zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego we Wspólnocie”.

8. Zgodnie z art. 6 „[p]aństwa członkowskie mogą zastrzec, że art. 3, 4 i 5 nie mają zastosowania do składek wymaganych z tytułu ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego lub z tytułu dodatkowych [zakładowych lub ponadzakładowych] systemów emerytalnych, istniejących odrębnie od narodowych ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego”.

5. W sekcji II zatytułowanej „Przepisy dotyczące instytucji udzielających gwarancji” dyrektywa zawiera regulacje odnoszące się do gwarancji roszczeń emerytalnych pracowników.

9. Zgodnie z art. 7 „[p]aństwa członkowskie podejmują środki niezbędne, by zapewnić, że niezapłacenie przez pracodawcę instytucjom ubezpieczeniowym obowiązkowych składek, wymaganych z tytułu ustawowych systemów ubezpieczenia społecznego, przed wystąpieniem niewypłacalności pracodawcy, nie wpływa na prawo do świadczeń wynikających z ubezpieczenia społecznego od instytucji ubezpieczeniowych [...]”.

6. Artykuł 4 ust. 1 stanowi, iż państwa członkowskie mają prawo do ograniczania odpowiedzialności instytucji udzielających gwarancji określonych w art. 3. Zgodnie

10. Artykuł 8 dyrektywy 80/987 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają podjęcie środków koniecznych dla ochrony interesów pracowników i osób, które opuściły przedsiębiorstwo lub zakład pracodawcy w okresie zaistnienia niewypłacalności pracodawcy, odnośnie do ich roszczeń lub praw prowadzących do nabycia roszczenia do świadczeń emerytalnych w trakcie nabywania, w tym również świadczenia dla osób w razie śmierci żywiciela, z tytułu dodatkowych [zakładowych lub międzyzakładowych] systemów ubezpieczeń społecznych, istniejących poza ustawowymi systemami ubezpieczeń społecznych”.

2. Dyrektywa 2002/74/WE zmieniająca dyrektywę 80/987³ (zwana dalej „dyrektywą zmieniającą 2002/74”)

11. Dyrektywa zmieniająca 2002/74 nie wprowadziła żadnych zmian do art. 8.

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. zmieniająca dyrektywę Rady 80/987/EWG w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 270, str. 10). Dyrektywa ta weszła w życie w dniu 8 października 2002 r., a państwa członkowskie były zobowiązane do jej transpozycji do dnia 8 października 2005 r.

12. Motyw 2 tej dyrektywy brzmi:

„Dyrektywa 80/987/EWG ma na celu zapewnienie minimalnego stopnia ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy. W tym celu zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia organu, który gwarantuje płatność kwoty pozostającej do spłaty zainteresowanym pracownikom”.

3. Dyrektywa 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami⁴

13. Motyw 18 tej dyrektywy wyjaśnia, iż „w przypadku upadłości instytucji finansującej uczestnik staje w obliczu ryzyka utraty zarówno swojego miejsca pracy, jak i swoich nabytych praw emerytalnych”. Dalej brzmi on: „Stwarza to konieczność zapewnienia wyraźnego podziału między tym przedsiębiorstwem i tą instytucją oraz ustanowienia minimalnych norm ostrożnościowych w celu ochrony uczestników”.

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz.U. L 235, str. 10). Weszła ona w życie w dniu 23 września 2003 r., a państwa członkowskie były zobowiązane do jej transpozycji do dnia 23 września 2005 r.

14. O niewypłacalności instytucji finansującej mowa jest jedynie w art. 8 tej dyrektywy, który nakazuje prawne rozdzielenie instytucji finansującej i instytucji pracowniczych programów emerytalnych.

ochrony pracowników nie zapobiegło temu, że w wyniku niewypłacalności pracodawcy prawa do emerytury pierwszej skarżącej zostały pokryte jedynie do wysokości 20% pełnych roszczeń, zaś drugiego skarżącego — tylko do wysokości 49%.

15. Artykuł 16 ust. 2 tej dyrektywy dopuszcza przejściowe posiadanie niewystarczających aktywów przez instytucję pracowniczych programów emerytalnych oraz stanowi przepisy mające zastosowanie do tej sytuacji.

III — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

B — Prawo państwa członkowskiego

18. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym są byłymi pracownikami przedsiębiorstwa ASW Limited (zwanego dalej „ASW”), które poddane zostało postępowaniu upadłościowemu rozpoczętemu dnia 10 lipca 2002 r., a następnie poddane likwidacji.

16. Regulacje istniejące w Zjednoczonym Królestwie dla ochrony praw emerytalnych pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy przewidują zasadniczo, iż majątek systemu zakładowych ubezpieczeń emerytalnych nie jest dostępny dla wierzycieli, a składki niewpłacone do systemu zakładowych ubezpieczeń emerytalnych z powodu niewypłacalności pracodawcy są wpłacane przez National Insurance Fund.

19. ASW miała dwa systemy emerytalne, ASW Pension Plan i ASW Sheerness Steel Group Pension Fund (zwane dalej „systemami emerytalnymi”). Oba systemy emerytalne powstały jako zakładowe dodatkowe systemy emerytalne o następujących cechach:

17. Jednakże stosowanie obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie środków

Wysokość roszczeń o świadczenia określana była na podstawie stopy nabycia uprawnień emerytalnych, ostatniego wynagrodzenia oraz stażu pracy w przedsiębiorstwie każdego z członków. Ten rodzaj świadczenia określa się jako „świadczenie oparte na ostatnim wynagrodzeniu”. Te systemy emerytalne

finansowane były zgodnie z mającymi do nich zastosowanie przepisami z jednej strony przez składki pracowników odpowiadające części procentowej ich wynagrodzenia, a z drugiej strony przez składki, które zobowiązany był wpłacać pracodawca w wysokości niezbędnej do umożliwienia zachowania i wypłacania świadczeń. Ten rodzaj systemu emerytalnego określa się jako system „równowagi kosztów”. Systemy te prowadzone są jako niezależne od pracodawcy fundusze powiernicze.

20. Systemy emerytalne ASW zostały po otwarciu postępowania upadłościowego ASW zamknięte w lipcu 2002 r. i poddane likwidacji. Zgodnie z obliczeniami dokonanymi przez aktuariuszy wykazały one na dzień 31 lipca 2002 r. deficyt w wysokości 99,7 mln GBP (ASW Pension Plan) oraz 41,2 mln GBP (ASW Sheerness Steel Group Pension Fund). Nie było już możliwości wpłaty dalszych środków do tych systemów emerytalnych przez ASW ani przez inne przedsiębiorstwa.

21. Środki tych systemów nie wystarczają zatem do zaspokojenia wszystkich roszczeń wynikających z praw nabytych i w trakcie nabywania przez pracowników, którzy byli członkami tych systemów emerytalnych.

22. Przepisy ustawowe rządzące systemami emerytalnymi ustanawiają dla takiego przypadku określoną priorytetową kolejność, według której obsługiwane zostają świadczenia dla członków: administratorzy zobowiązani

są korzystać z aktywów tych systemów w pierwszej kolejności dla zaspokojenia roszczeń tych członków, którzy w dniu, w którym rozpoczęto likwidację systemów, już otrzymywali emeryturę, następnie, o ile pozostają jeszcze środki, dla zaspokojenia roszczeń tych członków, którzy w dniu, w którym rozpoczęto likwidację systemów emerytalnych, jeszcze nie otrzymywali emerytury.

23. Ta regulacja, zastosowana do stanu faktycznego sporu przed sądem krajowym, doprowadziła do tego, że świadczenia dla pracowników ASW, którzy jeszcze nie przeszli na emeryturę, zostały zmniejszone. Zgodnie z obliczeniami dokonanymi przez aktuariuszy dla obu tych systemów emerytalnych spodziewana wypłata dla pierwszej skarżącej wynosi jedynie 20% jej wcześniejszych roszczeń z zakładowego systemu emerytalnego, zaś dla drugiego skarżącego — tylko 49% jego wcześniejszych roszczeń.

24. Te spodziewane wypłaty wynikają z zastosowania mechanizmów, które prawo Zjednoczonego Królestwa przewiduje dla ochrony roszczeń pracowników do zakładowych systemów emerytalnych w przypadku niewypłacalności pracodawcy.

25. Jako że państwowy system emerytalny Zjednoczonego Królestwa wypłaca emerytom średnio jedynie 37% ich ostatniego wynagrodzenia, zgodnie z informacjami

skarżących dodatkowe emerytury systemu emerytalnego stanowiły główną część ich zabezpieczenia na starość.

26. W związku z tym skarżący wnieśli do sądu krajowego powództwo o odszkodowanie przeciwko rządowi Zjednoczonego Królestwa, w którym domagają się wypłaty różnicy pomiędzy emeryturami przyrzeczonymi im umownie a tymi, których mogą się spodziewać w wyniku niewypłacalności ich pracodawcy. Dla uzasadnienia swoich roszczeń powołują się oni na art. 8 dyrektywy 80/987.

IV — Pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

27. Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2005 r. sąd krajowy zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni art. 8 dyrektywy 80/987/EWG należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten wymaga od państw członkowskich zapewnienia za pomocą wszelkich niezbędnych do tego środków, by uprawnienia nabyte przez pracowników w ramach zakładowych lub

międzyzakładowych dodatkowych systemów emerytalnych opartych na ostatnim wynagrodzeniu były w całości finansowane przez państwa członkowskie w razie niewypłacalności pracodawcy prywatnego, gdy środki finansowe tych systemów nie wystarczają na zaspokojenie owych świadczeń?

2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze — czy wymogi zawarte w art. 8 zostały w wystarczającym stopniu wdrożone do przepisów krajowych takich jak opisane powyżej, obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie?

3) W przypadku gdyby przepisy prawne Zjednoczonego Królestwa okazały się niezgodne z art. 8, to jakie kryterium powinien zastosować sąd krajowy celem określenia, czy uchybienie prawu wspólnotowemu, które z tego wynika, jest wystarczająco istotne, by powodować odpowiedzialność odszkodowawczą? W szczególności, czy wystarczy samo uchybienie, by wykazać istnienie wystarczająco istotnego naruszenia, czy też powinno mieć miejsce oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie poza granice kompetencji ustawodawczej, czy też należy zastosować inne kryterium, a jeżeli tak, to jakie?”.

28. W postępowaniu w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, rząd

Zjednoczonego Królestwa, rząd irlandzki oraz Komisja przedstawili uwagi na piśmie. Na rozprawie w dniu 1 czerwca 2006 r. stanowiska zajęli skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy irlandzki i niderlandzki, rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja.

przypomnieć, że Trybunał w postępowaniu na podstawie art. 234 WE nie jest powołany do rozstrzygnięcia o zgodności krajowych środków z prawem wspólnotowym. Może on jednak przekazać sądowi krajowemu wszelkie wskazówki dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, które umożliwią mu ocenę zgodności tych norm z prawem wspólnotowym przy rozstrzygnięciu zawisłego przed nim sporu⁵.

V — Ocena prawna

A — W przedmiocie pytania pierwszego i drugiego

29. Przez swoje pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy art. 8 dyrektywy 80/987 zobowiązuje państwa członkowskie do świadczenia wypłat dla zrehabilitowania niedoborów wynikających z tego, że w wyniku niewypłacalności pracodawcy środki systemów emerytalnych nie wystarczają do zaspokojenia roszczeń wynikających ze świadczeń należnych wszystkim pracownikom.

30. Przez swoje drugie pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy przepisy ustawy, takie jak obowiązujące w Zjednoczonym Królestwie, w sposób wystarczający transponują art. 8 dyrektywy 80/987.

31. W odniesieniu do drugiego pytania prejudycjalnego należy na wstępie

32. Pytania, tak pierwsze, jak i drugie, odnoszą się zatem w istocie do wykładni art. 8 dyrektywy 80/987.

33. Należy w związku z tym na dwa pierwsze pytania odpowiedzieć łącznie, przy czym w pierwszej kolejności należy zbadać, jakiej ochrony wymaga art. 8 dyrektywy 80/987: przeciwko jakim uszczerbkom i w jakim zakresie art. 8 chroni interesy pracowników? W drugiej kolejności należy ustalić, czy z art. 8 może wynikać obowiązek państw członkowskich zagwarantowania tej ochrony przez własne świadczenia finansowe w rozumieniu odpowiedzialności poręczyciela.

5 — Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawach połączonych C-37/96 i C-38/96 Sodiprem i in., Rec. str. I-2039, pkt 22, z dnia 3 maja 2001 r. w sprawie C-28/99 Verdonck i in., Rec. str. I-3399, pkt 28.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dla określenia zakresu danego przepisu prawa wspólnotowego należy mieć na uwadze jednocześnie jego treść, kontekst oraz jego cele⁶.

a) Interesy chronione przez art. 8 dyrektywy 80/987

1. Zakres ochrony art. 8 dyrektywy 80/987

35. Zgodnie z art. 8 dyrektywy 80/987 „państwa członkowskie zapewniają podjęcie *środków koniecznych dla ochrony interesów pracowników [...] odnośnie do ich roszczeń lub praw prowadzących do nabycia roszczenia do świadczeń emerytalnych [...]*”⁷.

36. Zakres ochrony art. 8 należy w konsekwencji określić poprzez wykładnię sformułowania „ochrona interesów odnośnie do roszczeń o świadczenia emerytalne”. Zakres ochrony art. 8 jest ponadto zdeterminowany przez dalszą przesłankę, mianowicie uszczerbek w roszczeniach o świadczenia emerytalne musi *wynikać z niewypłacalności*.

37. Już na wstępie nie budzi wątpliwości, iż art. 8 dyrektywy 80/987 ma na celu ochronę *interesów*, nie zaś *praw czy roszczeń* pracowników. To sformułowanie przyjęte przez ustawodawcę wspólnotowego uwzględnia jednak po prostu fakt, że niewypłacalność pracodawcy nie uderza w prawne istnienie praw pracowników, lecz w ekonomiczną wartość tych praw. Gdyby dyrektywa w art. 8 ustanowiła ochronę praw pracowników, ochrona ta byłaby niepotrzebna, ponieważ prawa same w sobie nie ponoszą uszczerbku w wyniku niewypłacalności pracodawcy. Niewypłacalność pracodawcy może jednak utrudnić zrealizowanie praw pracowników. Przyjęte w art. 8 sformułowanie jasno wskazuje zatem, iż niezależnie od praw, które nadal pozostają nienaruszone, należy chronić interes ekonomiczny pracowników w uzyskaniu skutecznego spełnienia tych roszczeń.

38. Skoro art. 8 ma w ten sposób chronić interes pracowników w odniesieniu do ich praw nabytych lub praw w trakcie nabywania do świadczeń emerytalnych, oznacza to tym samym, że zmierza on do ochrony interesu pracowników w wypłacie ich roszczeń emerytalnych.

6 — Zobacz przykładowo nowsze wyroki: z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-280/04 Jyske Finans, Zb.Orz. str. I-10683, pkt 34, z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie C-323/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-2161, pkt 32.

7 — Wyróżnienie własne.

39. Przed przejściem do następnego etapu i zbadaniem, czy ten interes pracowników chroniony jest przez art. 8 w pełnym zakresie, należy wcześniej zadać sobie pytanie, przeciwko jakim uszczerbkom art. 8 gwarantuje temu interesowi ochronę.

b) Uszczerbek wynikający z niewypłacalności

40. Z samego przedmiotu regulacji dyrektywy 80/987, która zmierza do zapewnienia pracownikom ochrony przed uszczerbkiem w ich prawach właśnie ze względu na niewypłacalność pracodawcy, wynika, że uszczerbek musi wynikać z niewypłacalności.

41. Niedofinansowanie zakładowego systemu ubezpieczeń emerytalnych prowadzi bez wątpienia do uszczerbku w interesach pracowników w odniesieniu do ich praw do emerytury. Rzeczywiście w takim przypadku środki instytucji ubezpieczeniowej nie wystarczają do pokrycia wszystkich praw.

42. Można sobie jednak zadać pytanie, czy art. 8 dyrektywy 80/987 wymaga także ochrony pracowników przed tą formą uszczerbku. Według rządu Zjednoczonego Królestwa oraz rządów irlandzkiego i niderlandzkiego ochrona przed niedofinansowaniem systemu emerytalnego nie wchodzi

w zakres zastosowania art. 8, ponieważ ten uszczerbek nie wynika z niewypłacalności. Dla zapewnienia ochrony interesów pracowników wystarczałyby rozdzielnie majątku pracodawcy i systemu ubezpieczeń, co uniemożliwiłoby wierzycielom dostęp do majątku systemu ubezpieczeń w przypadku niewypłacalności pracodawcy.

43. Jednak także niedofinansowanie systemu ubezpieczeń może — w zależności od formy prawnej danego zakładowego systemu emerytalnego — okazać się wynikającym z niewypłacalności uszczerbkiem dla interesów pracowników⁸.

44. Stabilność zakładowego systemu emerytalnego może, w zależności od jego formy, zostać zachwiana przez wiele czynników immanentnych dla tego systemu. Na przykład zatem nieprzewidziany rozwój rynków kapitałowych, niespełnienie się prognoz demograficznych lub złe zarządzanie mogą doprowadzić do tego, iż wystąpi deficyt systemu, że obliczenia leżące u podstaw przyrzeczonych świadczeń są błędne i że w odniesieniu do świadczeń emerytura pracownika

8 — Podobnie stwierdził już rzecznik generalny C.O. Lenz w swojej opinii z dnia 15 listopada 1988 r. w sprawie 22/87 Komisja przeciwko Włochom (wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Rec. str. 143), pkt 49, iż autorzy dyrektywy 80/987 „chcieli także problem zasilania funduszu objąć kontekstem art. 8”. Wyrok Trybunału w tej sprawie nie zawiera żadnych rozważań na ten temat.

z zakładowego systemu emerytalnego może nie zostać wypłacona w przyrzeczonej wysokości.

45. Przedmiotem dyrektywy 80/987 jest jednak wyłącznie — jak wynika to wyraźnie z jej tytułu i analizy wszystkich jej przepisów — ochrona przed uszczerbkami w interesach pracowników *wynikającymi z niewypłacalności*. Ochrona przewidziana w art. 8 ogranicza się zatem jedynie do wymogu środków gwarantujących, że niewypłacalność pracodawcy nie wywoła uszczerbku w prawach pracowników do zakładowego systemu ubezpieczeń.

46. Wynika z tego, że *prima facie* niedofinansowanie zakładowego systemu emerytalnego nie wchodzi w zakres zastosowania art. 8. W istocie zrealizowanie się wymienionych wcześniej ogólnych ryzyk systemu ubezpieczeń nie pozostaje zasadniczo w żadnym związku z ewentualną niewypłacalnością pracodawcy, lecz jest od niej niezależne.

47. Jednak szczególna forma, jaką ma zakładowy system emerytalny, może, jako wyjątek od zasady ogólnej, w konsekwencji spowodować, że w przypadku niewypłacalności pracodawcy zrealizowanie się immanentnych dla systemu ryzyk stanowi uszczerbek wynikający z niewypłacalności w rozumieniu art. 8.

48. Tak jest w szczególności, gdy pracodawca podejmuje przyrzeczenie świadczeń emerytalnych niezależnych od rozwoju gospodarczego zakładowego systemu emerytalnego. Taka sytuacja jest podstawą także systemu „równowagi kosztów” w niniejszym przypadku. W systemie „równowagi kosztów”, w którym pracownicy mają przyrzeczony określony procent swojego ostatniego wynagrodzenia jako emeryturę, zaś pracodawca ma obowiązek dopłacenia różnicy pomiędzy roszczeniem o wypłatę pokrytą przez zakładowy system emerytalny a roszczeniem przyrzeczoną, prawo pracownika w wysokości tej różnicy narażone jest na ryzyko niewypłacalności pracodawcy. W konsekwencji w zakresie, w jakim niewypłacalność pracodawcy stoi na przeszkodzie pełnej realizacji tego roszczenia o różnicę, mamy w tym względzie do czynienia z wynikającym z niewypłacalności uszczerbkiem w interesie pracowników.

49. Okoliczność, iż wysokość różnicy, której pokrycie ma zapewnić pracodawca, zależy od zrealizowania się poszczególnych ryzyk niezależnych od niewypłacalności, nie może prowadzić do żadnej odmiennej oceny. W rzeczywistości w opartym na ostatnim wynagrodzeniu systemie równowagi kosztów zrealizowanie się odpowiednich ryzyk stanowi samo w sobie zakłócenie wewnętrznych obliczeń pracodawcy, który zobowiązany jest do wyrównania w wyższej wysokości, niż to początkowo wyliczył. Kwestia ustalenia, z czego wynikać ma wysokość dodatków, które wypłacić ma pracodawca, nie ma żadnego wpływu na kwalifikację

braku tych dodatkowych wpłat jako wynikającego z niewypłacalności uszczerbku w roszczeniu pracowników. Gdyby niewypłacalność nie nastąpiła, odpowiedni obowiązek wypłaty istniałby po stronie pracodawcy, bez względu na to, z czego wynika wysokość dodatków do wypłacenia.

50. W przypadku niedofinansowania systemu emerytalnego w momencie wystąpienia niewypłacalności prowadzi ona — mówiąc obrazowo — do scementowania stanu niedofinansowania. Jeśli środki nie wystarczają do pokrycia wszystkich ustalonych umownie przyrzeczonych wypłat, a deficyt ten ze względu na niewypłacalność nie może już zostać wyrównany, to takie niedofinansowanie jest konsekwencją wystąpienia niewypłacalności pracodawcy. Wraz z jego niewypłacalnością realizuje się ryzyko, jakie stanowi przejściowe niedofinansowanie dla interesów pracowników, ponieważ wypłaty uzupełniające stają się niemożliwe. Ryzyko to staje się niepowetowanym uszczerbkiem dla wspomnianych interesów pracowników.

51. Można zatem stwierdzić w niniejszym przypadku, że nie ma potrzeby ustalania, jakie wydarzenia doprowadziły do niedofinansowania systemu emerytalnego. Ponieważ w zakresie, w jakim pełne wykonanie świadczeń z funduszu było z ich powodu niemożliwe, istniał odpowiedni obowiązek poręczenia pracodawcy, który jednak nie może już zostać wypełniony ze względu na wystąpienie niewypłacalności.

52. Należy w konsekwencji stwierdzić, że niedofinansowanie systemu emerytalnego zasadniczo nie stanowi uszczerbku, przed którym art. 8 chroniłby pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Szczególna organizacja i forma systemu emerytalnego mogą jednak prowadzić do złagodzenia tej zasady i niedofinansowanie może wówczas także stanowić *uszczerbek wynikający z niewypłacalności*, przed którym art. 8 gwarantuje ochronę. Wybrany w niniejszym przypadku system „równowagi kosztów” stanowi przykład takiej szczególnej struktury, w której niedofinansowanie systemu emerytalnego w przypadku niewypłacalności pracodawcy prowadzi do uszczerbku w interesach pracowników.

53. Temu wnioskowi nie sprzeciwia się także dyrektywa 2003/41 w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami. Należy na wstępie wyjaśnić, że dyrektywa 2003/41 weszła w życie dopiero po otwarciu postępowania upadłościowego w niniejszej sprawie oraz zamknięciu systemów emerytalnych. Nie ma ona zatem z tego względu bezpośrednich prawnych konsekwencji dla tego przypadku, można jej przypisać jedynie znaczenie wskazówki w celu zrozumienia art. 8. Rząd Zjednoczonego Królestwa oraz rządu irlandzki i niderlandzki wywodzą jednak słusznie, że dopiero dyrektywa 2003/41 wprowadziła wyraźne przepisy dotyczące finansowania instytucji zakładowych systemów emerytalnych oraz że art. 16 ust. 2 tej dyrektywy dopuszcza nawet przejściowe niedofinansowanie. Nie można

z tego jednak nic wynioskować dla zrozumienia art. 8 dyrektywy 80/987. W rzeczywistości przedmiot obu dyrektyw jest odmienny. Przedmiotem dyrektywy 80/987 jest ochrona interesów pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy, zaś dyrektywy 2003/41 — zakładowe ubezpieczenia emerytalne. Okoliczność, iż dyrektywa 2003/41 dopuszcza przejściowe niedofinansowanie, nie stanowi odpowiedzi na pytanie, jakiej ochronie podlegają interesy pracowników, w sytuacji gdy system emerytalny dotknięty jest niewypłacalnością pracodawcy, a zapobieżenie niedofinansowaniu jest niemożliwe ze względu na niewypłacalność. To dyrektywa 80/987 reguluje ochronę pracowników w powyższym rozumieniu.

2. Poziom ochrony zapewniany przez art. 8 dyrektywy 80/987

54. Według stanowiska rządu Zjednoczonego Królestwa i rządu irlandzkiego art. 8 dyrektywy 80/987 nie wymaga pełnej ochrony praw emerytalnych pracowników nabytych bądź w trakcie nabywania, ale zakłada jedynie ochronę minimalną. Nie przedstawiają one, jakie konkretnie znaczenie ta minimalna ochrona mieć powinna. Wykładnia art. 8 wskazuje jednak na to, że art. 8 wymaga pełnej ochrony.

a) Brzmienie art. 8 dyrektywy 80/987

55. Brzmienie art. 8 odnosi się w szerokim rozumieniu do interesów pracowników w odniesieniu do ich emerytur, które powinny być chronione. Sformułowanie „interes w prawach” oznacza, jak zostało wyjaśnione powyżej, znajdujący się za prawem interes ekonomiczny do zrealizowania.

56. Interes powiązany z prawem do zakładowego ubezpieczenia emerytalnego stanowi interes ekonomiczny w otrzymaniu wypłat uzgodnionych emerytur zakładowych. Ten interes ekonomiczny ma na celu uzyskanie pełnej płatności przyrzeczonych emerytur. Nie jest w interesie pracownika otrzymanie wypłaty jedynie części uzgodnionych świadczeń emerytalnych. Wbrew twierdzeniom rządu Zjednoczonego Królestwa z zastosowania terminu „interes” nie można wywodzić, że art. 8 nie wymaga pełnej ochrony. Pojęcie to wynika raczej z okoliczności, że formalnie prawa pracowników nie doznają uszczerbku w związku z niewypłacalnością pracodawcy⁹. Nie można także wywieść z brzmienia tego przepisu niczego, co przemawiałoby na korzyść ograniczonego poziomu ochrony.

⁹ — Zobacz pkt 37 tej opinii.

57. Należy zatem ustalić, czy wykładnia językowa znajdzie potwierdzenie w rozważaniach systematycznych i teleologicznych, czy też wynikać z nich winien raczej niższy poziom ochrony.

b) Argumenty dotyczące systematyki dyrektywy 80/987

58. Jeśli chodzi o kontekst regulacji dyrektywy 80/987, na wstępie należy stwierdzić, iż dyrektywa ta nie zawiera żadnego przepisu, który wyraźnie przewidywałby ograniczenie zakresu ochrony przewidzianej w art. 8, znajdującym się w sekcji III dyrektywy.

59. Natomiast w mającej za przedmiot ochronę roszczeń z tytułu wynagrodzenia za pracę pracowników sekcji II dyrektywy znajdują się wyraźne ograniczenia ochrony. Artykuł 4 ust. 1 w związku z ust. 3 przewiduje możliwość „ograniczenia gwarancji zaspokojenia roszczeń pracowniczych, aby uniknąć zapłaty kwot przekraczających społeczny cel niniejszej dyrektywy”.

60. Rząd Zjednoczonego Królestwa wnioskuje z tego, iż zasadniczo ochrona węższa

niż ochrona pełna jest zgodna z celami tej dyrektywy, także w odniesieniu do art. 8. Rząd irlandzki argumentuje podobnie i opowiada się za zastosowaniem art. 8 analogicznie do art. 4 ust. 3. Taka systemowa wykładnia nie może jednak abstrahować od okoliczności, że regulacja art. 4 ust. 3 znajduje się w innej sekcji dyrektywy, która to dyrektywa jest podzielona na sekcje rygorystycznie odpowiadające odmiennym dziedzinom. Przedmiotem sekcji II są przepisy dotyczące instytucji udzielających gwarancji praw pracowniczych z tytułu wynagrodzenia za pracę w przypadku niewypłacalności, zaś sekcji III przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego.

61. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą ponadto słusznie, że te różne przepisy sektorowe różnią się od siebie wyraźnie zawartością oraz dotyczą one nieporównywalnych sytuacji w zakresie interesów. Brakujące wypłaty wynagrodzenia mają w oczywisty sposób, i najczęściej utrzymują, charakter krótkotrwały dla pracowników. W każdym razie mogą oni na nie stosunkowo szybko zareagować. Systemy emerytalne są natomiast skomplikowane w sposób trudny do ogarnięcia, a skutki braku oczekiwanych wypłat emerytury są poważne, długotrwałe i trudne bądź zupełnie niemożliwe do skorygowania. Zastosowaniu art. 8 analogicznie z art. 4 ust. 3 sprzeciwia się zatem już na wstępie brak porównywalności sytuacji w zakresie interesów leżących u podstaw tych regulacji.

62. Artykuł 6 także znajdujący się w sekcji III dyrektywy, a poprzez odniesienie do art. 3 i nast. tworzący pewien związek z sekcją II, nie wpływa na powyższe wnioski. W istocie wraz z kwestią losu dalszych składek pracowników do instytucji ubezpieczenia społecznego w przypadku niewypłacalności pracodawcy reguluje on jedynie wąsko ograniczony wycinek przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego, a ponadto jego przedmiotem nie są nabyte roszczenia pracowników.

63. W konsekwencji także wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że art. 8 wymaga pełnej ochrony interesów pracowników.

c) Wykładnia teleologiczna art. 8 dyrektywy 80/987

64. Wykładnia oparta na celach, które mają zostać osiągnięte dzięki danej dyrektywie, także potwierdza zaproponowane powyżej rozwiązanie. Pierwszy motyw formułuje jasno w tym względzie, że celem dyrektywy jest zapewnienie ochrony pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy.

65. Jak to już zostało podkreślone powyżej, istnieje szczególna potrzeba ochrony

pracowników w odniesieniu do ich roszczeń emerytalnych w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Ponieważ z jednej strony pracownik może się w sposób uprawniony spodziewać, że będzie miał do dyspozycji na starość oprócz swojego ustawowego zabezpieczenia emerytalnego także przyrzeczone zakładowe wypłaty emerytury, a z drugiej strony z reguły dopiero te dwa składniki jego zabezpieczenia emerytalnego zapewnią mu odpowiedni standard życia na starość. Istotna potrzeba ochrony pracownika wynika w związku z jego nabytymi roszczeniami emerytalnymi — w odróżnieniu od roszczeń z tytułu wynagrodzenia za pracę w przypadku niewypłacalności, które mają skutek jedynie krótkotrwały — w szczególności także z faktu, że zmniejszenie roszczeń emerytalnych skutkuje w całym okresie poboru emerytury i z reguły nie istnieje żadna możliwość późniejszego skompensowania tej luki w zabezpieczeniu. Jeśli ustawowe ubezpieczenie społeczne oferuje jedynie podstawowe zabezpieczenie, jak to ma miejsce niewątpliwie w tym przypadku, wzrasta wtedy dodatkowo potrzeba ochrony w odniesieniu do emerytury zakładowej.

66. Na ocenę tę nie wpływa także orzecznictwo Trybunału w przedmiocie *rationae* dyrektywy 80/987. Trybunał stwierdził wielokrotnie, że społecznym celem dyrektywy jest zapewnienie wszystkim pracownikom wspólnotowej minimalnej ochrony w przypadku niewypłacalności pracodawcy¹⁰. Rząd Zjednoczonego Królestwa powołuje się na to

¹⁰ — Zobacz ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 23, wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 *Francovich i in.*, Rec. str. I-5357, pkt 3 i 21, z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-373/95 *Maso i in.*, Rec. str. I-4051, pkt 56, z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-125/97 *Regeling*, Rec. str. I-4493, pkt 20, z dnia 18 października 2001 r. w sprawie C-441/99 *Gharehveran*, Rec. str. I-7687, pkt 26, z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-201/01 *Walcher*, Rec. str. I-8827, pkt 38.

orzecznictwo dla argumentowania, iż art. 8 wymaga jedynie minimalnej, a nie pełnej ochrony interesów pracowników. Pozostaje przy tym niejasne, jaka konkretnie minimalna ochrona powinna wynikać z art. 8.

67. Przedmiotem orzecznictwa Trybunału nie była jednak w żadnym razie wykładnia art. 8 dyrektywy 80/987, lecz zasadniczo przepisy dyrektywy, które dotyczą roszczeń pracowników z tytułu wynagrodzenia za pracę. Tymczasem przepisy te zawierają wyraźne możliwości ograniczenia lub umożliwiają państwu członkowskim przyjęcie innych rozwiązań alternatywnych mające na celu ustalenie różnego zakresu ochrony. W przypadku tych przepisów można wnioskować z ich brzmienia, że gwarantują one jedynie minimalną ochronę. Natomiast z samego art. 8 nie można wyciągnąć takiego wniosku. W efekcie z ogólnej oceny Trybunału, według której dyrektywa ta ma na celu minimalną ochronę, nie można wywnioskować ograniczenia zakresu ochrony przyznanej w art. 8.

68. Z tych samych powodów nie można przyznać racji argumentacji rządu Zjednoczonego Królestwa, która wyprowadza ograniczony zakres ochrony art. 8 dyrektywy 80/987 z motywu dyrektywy zmieniającej 2002/74¹¹. Następnie należy w tym

względzie wyjaśnić, iż owa dyrektywa zmieniająca weszła w życie dopiero po otwarciu postępowania upadłościowego w odniesieniu do ASW oraz po zamknięciu jego systemów emerytalnych¹². W związku z tym nie wynika z niej bezpośredni skutek dla prawnej oceny niniejszego przypadku. Może ona co najwyżej mieć znaczenie we wskazaniu sposobu rozumienia art. 8. Dyrektywa ta nie wprowadziła w pozostałym zakresie żadnej zmiany do art. 8 dyrektywy 80/987.

69. Rząd Zjednoczonego Królestwa powołuje się na motyw 2, który stanowi, iż dyrektywa 80/987 „ma na celu zapewnienie minimalnego stopnia ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy”, a państwa członkowskie zobowiązane są zatem do ustanowienia organu, który gwarantuje płatność kwoty pozostającej do spłaty zainteresowanym pracownikom. Z tego użycia pojęcia „minimalny stopień ochrony” chce on wyciągnąć wniosek, iż także art. 8, który jest bardziej specyficzny i dotyczy interesów pracowników w odniesieniu do ich roszczeń emerytalnych, zmierza do zagwarantowania jedynie „minimalnego stopnia ochrony”, a nie pełnej ochrony. Argument ten nie bierze jednak pod uwagę okoliczności, iż pojęcie „minimalnego stopnia ochrony” użyte zostało w kontekście organu gwarantującego dla roszczeń z tytułu wynagrodzenia za pracę pracowników, a nie w odniesieniu do całości kwestii objętych zakresem regulacji dyrektywy 80/987. Z tego sformułowania nie można w związku z tym wnioskować, że to w odniesieniu do

11 — Która została zmieniona dyrektywa 80/987.

12 — Dyrektywa ta weszła w życie w dniu 8 października 2002 r.; systemy emerytalne zostały zamknięte w lipcu 2002 r. po otwarciu postępowania upadłościowego ASW.

wszystkich roszczeń pracowniczych doznających uszczerbku poprzez niewypłacalność pracodawcy powinna zostać zagwarantowana jedynie minimalna ochrona, podczas gdy ochrona ta jest przewidziana bez ograniczeń w dyrektywie 80/987. Poza tym dyrektywa zmieniająca nie może bez wprowadzenia zmian do odpowiednich artykułów jedynie poprzez motyw zmniejszyć poziomu ochrony zagwarantowanej we wcześniejszej dyrektywie¹³.

70. Należy zatem wstępnie uznać, że art. 8 dyrektywy 80/987 wymaga pełnej ochrony interesów pracowników w odniesieniu do ich praw do zakładowego systemu emerytalnego w przypadku niewypłacalności pracodawcy.

71. Nie ma potrzeby w niniejszym przypadku ustalania, czy w wyjątkowych wypadkach ograniczenie tej pełnej ochrony mogłoby być ewentualnie uzasadnione. Z pierwszego motywu dyrektywy 80/987 można by wywnioskować, że możliwe są wyjątki od tego ogólnego pełnego zakresu ochrony. Stwierdza on jasno, że ochrona pracowników ma być zagwarantowana, biorąc pod uwagę konieczność zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego

w Wspólnocie — a więc nie w sposób absolutny. W tym kontekście nabierają znaczenia w szczególności gospodarce skutki zagwarantowania zabezpieczenia roszczeń pracowników, ponieważ w sposób oczywisty odpowiednie środki ochronne wywołują istotne koszty, które ze swojej strony nie pozostają bez wpływu na gospodarkę w ogólnej skali. Przy określaniu poziomu ochrony wymaganego przez art. 8 należy jednak priorytetowo potraktować potrzebę szczególnie wysokiej ochrony pracowników w odniesieniu do ich roszczeń emerytalnych, tak aby zmniejszenie zasadniczo pełnej ochrony roszczeń pracowników mogło być przewidziane jedynie w wyjątkowej sytuacji. Gdyby zaistniała zmniejszona potrzeba ochrony pracowników, a z drugiej strony pełne zabezpieczenie skutkowałoby niewspółmiernie wysokimi kosztami, dopuszczalne byłoby stwierdzenie przypadku wyjątkowego, w którym po rozważeniu obu aspektów mógłby zostać przyznany zawężony stopień ochrony. Umiarkowane ograniczenia mogłyby wchodzić w grę w odniesieniu do praw w trakcie nabywania pracowników, którzy nadal są bardzo odlegli od wieku emerytalnego i dla których istnieją jeszcze możliwości kompensacji, albo też w odniesieniu do roszczeń emerytalnych znacznie wyższych niż średnie. Tego rodzaju przypadki wyjątkowe nie występują jednak w tej sprawie. Ponadto z uwagi na pewność prawa tego rodzaju zmniejszenie poziomu ochrony musiałyby zostać przewidziane ustawowo.

72. Krajowy środek, taki jak leżący u podstaw niniejszego przypadku, który w konsekwencji prowadzi do tego, że pracownicy po niewypłacalności pracodawcy niezależnie od wysokości emerytury otrzymują jedynie 49%

13 — Zgodnie z orzecznictwem Trybunału motywy aktów prawnych wspólnotowych nie są prawnie wiążące i nie mogą być wykorzystywane ani do odstąpienia od przepisów danego aktu prawnego, ani do interpretacji tych przepisów w sposób, który wyraźnie sprzeciwia się ich brzmieniu. Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-162/97 Nilsson i in., Rec. str. I-7477, pkt 54, z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie C-136/04 Deutsches Milchkontor, Zb.Orz. str. I-10095, pkt 32. To samo dotyczy tym bardziej motywu dyrektywy zmieniającej, która nie zmienia spornego artykułu jako takiego.

lub 20% zapewnionych świadczeń emerytalnych — jak ma to miejsce w przypadku skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, nie może być zgodny z wymaganym przez art. 8 poziomem ochrony (także wzięwszy pod uwagę wymienioną możliwość wyjątku od pełnej ochrony art. 8).

stronie państw członkowskich, lecz jednocześnie pozostawia otwartą kwestię, kto ma wypełnić braki w świadczeniach emerytalnych. Uznają oni jednak, że w braku wystarczającego mechanizmu zabezpieczającego obowiązek ten spoczywa na państwach członkowskich.

3. Jakimi środkami państwa członkowskie powinny zapewnić ochronę interesów pracowników?

73. Należy następnie zbadać, przyjęcia jakich środków art. 8 dyrektywy 80/987 wymaga od państw członkowskich w celu zagwarantowania wymaganego poziomu ochrony. W szczególności w odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego należy wyjaśnić, czy art. 8 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyrównania z własnych środków finansowych wynikających z niewypłacalności braków w emeryturach.

74. Zgodnie z art. 8 dyrektywy państwa członkowskie *zapewniają* podjęcie *środków koniecznych* dla ochrony interesów pracowników.

75. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzą, że co prawda art. 8 nie ustanawia żadnego obowiązku poręczenia po

76. Należy jednak zgodzić się ze zdaniem rządów Zjednoczonego Królestwa i irlandzkiego oraz Komisji, że dyrektywa 80/987 nie nakłada bezpośrednio na państwa członkowskie żadnej odpowiedzialności za brak wypłat niewystarczająco zabezpieczonych świadczeń.

77. Jak mianowicie słusznie zauważają wszyscy uczestnicy postępowania, brzmienie art. 8 dyrektywy nie przewiduje ani tego, że państwa członkowskie same odpowiadać mają za braki w wypłatach świadczeń emerytalnych, ani że muszą one działać jako ostatni gwarant, kiedy przewidziane systemy ochrony nie mogą zaoferować wystarczającego pokrycia. Przeciwnie, art. 8, w którym użyto zwrotu „zapewniają”, stwierdza jasno że państwa członkowskie mają jedynie doprowadzić do sytuacji, w której ochrona pracowników będzie rzeczywiście zagwarantowana. W jaki sposób ten skutek będzie osiągnięty, pozostawiono im do decyzji. Ze względu na przyjęte sformułowanie także na pracodawcę może zostać nałożony obowiązek podjęcia odpowiednich środków, na przykład może zostać nałożony ustawowy obowiązek

zawarcia ubezpieczenia gwarantującego wypłatę przyrzeczonych przez pracodawcę emerytur albo obowiązek ustanowienia wspólnych funduszy gwarantujących¹⁴.

78. Ta wykładnia znajduje potwierdzenie w interpretacji a contrario brzmienia art. 7 mówiącego o tym, iż państwa członkowskie „podejmują środki niezbędne, by zapewnić [...]”. Jeżeli art. 8, który następuje bezpośrednio po art. 7, nie powtarza sformułowania art. 7, lecz wymaga jedynie w sposób odmienny i słabszy zapewnienia ze strony państw członkowskich, wynika z tego, że art. 8 nie wymaga od nich bezpośredniego przyjęcia środków, lecz zezwala im na delegowanie ich na osoby trzecie. Państwa członkowskie nie muszą zatem występować jako ostatni poręczyciel czy gwarant oraz nie muszą same wypłacać świadczeń emerytalnych.

79. Dla celów wykładni art. 8 dyrektywy 80/987 ważne jest także ustalenie, co należy rozumieć przez „konieczne środki” zgodnie z tym przepisem. Konieczne są takie środki, które gwarantują pełną ochronę interesów pracowników. Nie można ogólnie stwierdzić, jakie to są środki, bowiem zależy to od rodzaju i organizacji danego zakładowego systemu emerytalnego. Wbrew stanowisku Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Niderlandów nie w każdym wypadku wystarcza

rozdział między majątkiem pracodawcy a systemem emerytalnym¹⁵. W przypadku systemu „równowagi kosztów”, takiego, jaki leży u podstaw niniejszego przypadku, rozdział majątku nie jest wystarczający dla ochrony interesów pracowników. Potwierdzają to w szczególności istotne umniejszenia emerytur, które dotknęły skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym.

80. Wbrew stanowisku Zjednoczonego Królestwa także geneza dyrektywy 80/987 nie prowadzi do wniosku, że art. 8 należy interpretować w ten sposób, iż wymaga on jedynie rozdziału majątku systemów emerytalnych i pracodawców. Przedłożony przez rząd Zjednoczonego Królestwa protokół posiedzenia „grupy roboczej ds. kwestii społecznych” Rady istotnie zawiera wypowiedź przedstawiciela Komisji, że art. 8¹⁶ obejmuje zapewnienie rozdziału majątku¹⁷. Stwierdzenie to jest jednak samo w sobie niejednoznaczne. Okoliczność, że art. 8 *obejmuje* rozdział majątku, nie oznacza jeszcze, że art. 8 nie wymaga także innych środków.

14 — Podobnie także rzecznik generalny C.O. Lenz w swojej ww. w przypisie 8 opinii w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 50. Trybunał w swoim wyroku w tej sprawie nie wypowiedział się co do tego punktu.

15 — Podobnie także ww. w przypisie 8 opinia rzecznika generalnego C.O. Lenza, pkt 48.

16 — W postępowaniu ustawodawczym zwany jeszcze art. 7.

17 — Summary of proceedings of the Working Party on Social Questions on 14 and 15 March, 1979, dokument z dnia 19 marca 1979 r., nr 5581/79, str. 13a.

81. Ponadto elementy historii powstawania mają drugorzędne znaczenie przy wykładni¹⁸. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału deklaracje dokonane przy okazji przyjmowania danego aktu prawnego nie mogą nawet być podnoszone dla celów interpretacji prawa wtórnego, gdy treść tych wyjaśnień nie znalazła odbicia w danym przepisie¹⁹. Obiektywne znaczenie przepisu prawa wspólnotowego może wynikać jedynie z samego przepisu z uwzględnieniem jego kontekstu²⁰. To twierdzenie Trybunału musi znaleźć tym bardziej zastosowanie do wypowiedzi przedstawiciela Komisji przed grupą roboczą Rady. Ponieważ, jak wykazano powyżej, z brzmienia art. 8 nie można wywnioskować, że dla jego transpozycji wystarczający jest rozdział majątku, także historyczne elementy wykładni nie mogą prowadzić do jakiegokolwiek innego wniosku.

82. Jak to słusznie wskazał na rozprawie rząd niderlandzki, art. 8 dyrektywy 80/987 nie wymaga przy tym koniecznie, aby system emerytalny był w każdym momencie w pełni dofinansowany. Wymaga on jednak, aby w wypadku, w którym niedofinansowanie spowodowane niewypłacalnością pracodawcy prowadzi do uszczerbku

interesów pracowników, ustanowione zostało niezbędne — lub przynajmniej inne — zabezpieczenie zapewniające zaspokojenie roszczeń emerytalnych pracowników.

4. Wniosek wstępny

83. Na tym etapie analizy należy stwierdzić, że art. 8 dyrektywy 80/987 zasadniczo wymaga pełnej ochrony interesów pracowników w odniesieniu do ich praw i praw w trakcie nabywania do świadczeń z zakładowego systemu emerytalnego. W systemie ubezpieczeń, który tak jak w niniejszym przypadku ma charakter systemu „równowagi kosztów”, ta ochrona rozciąga się także na wynikające z niedofinansowania systemu skutki dla roszczeń emerytalnych. Artykuł 8 nie zobowiązuje jednak państw członkowskich do zagwarantowania tej ochrony poprzez własne świadczenia finansowe w ramach odpowiedzialności poręczyciela.

18 — Zobacz wyrok z dnia 21 stycznia 1992 r. w sprawie C-310/90 Egle, Rec. str. I-177, pkt 12, w którym historia powstawania posłużyła jedynie do potwierdzenia wyniku wykładni uzyskanego innymi metodami.

19 — Zobacz wyroki: z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 Antonissen, Rec. str. I-745, pkt 18, z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-402/03 Skov i Bilka, Zb.Orz. str. I-199, pkt 42; właśnie w swoim wyroku z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 429/85 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 843, pkt 9, Trybunał stwierdził, że wykładnia wywiedziona z wyjaśnienia Rady nie może prowadzić do innej wykładni niż ta, która wynika z samego brzmienia dyrektywy.

20 — Wyrok z dnia 15 kwietnia 1986 r. w sprawie 237/84 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 1247, pkt 17.

B — *W przedmiocie pytania trzeciego*

84. Poprzez swoje trzecie pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, w oparciu o jakie elementy możliwe jest, w ramach prawnospółnotowej skargi o odpowiedzialność

odszkodowawczą państwa, określenie, czy miało miejsce wystarczająco istotne uchybienie prawu wspólnotowemu.

85. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie musi naprawić szkody, których doznała jednostka poprzez wykroczenie przeciwko prawu wspólnotowemu, przy czym spełnione muszą zostać trzy przesłanki²¹:

- po pierwsze, naruszona norma prawna musi przyznawać jednostce prawa, których treść można określić na podstawie dyrektywy,
- po drugie, wykroczenie musi być wystarczająco istotne oraz
- po trzecie, pomiędzy naruszeniem zobowiązania ciążącego na państwie a szkodą poszkodowanego musi istnieć bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy.

21 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Haim, Rec. str. I-5123, pkt 36, z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, Rec. str. I-1029, pkt 51, z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-127/95 Norbrook Laboratories, Rec. str. I-1531, pkt 107.

86. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasadniczo do sądu krajowego należy mianowicie ustalenie, czy przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego zostały spełnione²². Trybunał jednak, w wypadkach gdy miał do dyspozycji wystarczające informacje, wyjaśnił pewne okoliczności, które sądy krajowe mogą wziąć pod uwagę przy swojej ocenie²³.

1. Prawa przyznane jednostkom

87. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału naruszona norma prawna musi mieć na celu przyznanie jednostce praw, których treść można na podstawie dyrektywy określić z wystarczającą dokładnością²⁴.

88. Artykuł 8 dyrektywy 80/987 wymaga — jak to przedstawiono powyżej — zapewnienia pełnej ochrony nabytych praw pracowników do wypłaty świadczeń emerytalnych. Krąg osób, które powinny korzystać z praw przyznanych przez art. 8 dyrektywy, jest w tym

22 — Wyroki: z dnia 26 marca 1996 r. w sprawie C-392/93 British Telecommunications, Rec. str. I-1631, pkt 41, z dnia 17 października 1996 r. w sprawach połączonych C-283/94, C-291/94, C-292/94 Denkavit i in., Rec. str. I-5063, pkt 49; z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-319/96 Brinkmann, Rec. str. I-5255, pkt 26.

23 — Zobacz chociażby wyrok z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-150/99 Stockholm Lindöpark, Rec. str. I-493, pkt 38.

24 — Zobacz ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Francovich i in., pkt 40 i 44 oraz wyrok z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-140/97 Rechberger i in., Rec. str. I-3499, pkt 22 i 23.

zakresie wystarczająco dokładnie oznaczony. Trybunał stwierdził to już w odniesieniu do praw z art. 3 dyrektywy w wyroku w sprawie Francovich i in.²⁵. Krąg osób podlegających ochronie na mocy rozważanego tu art. 8 dyrektywy nie różni się od kręgu osób podlegających ochronie na mocy art. 3 dyrektywy.

89. Także treść praw pracowników jest wystarczająco dokładnie oznaczona. Jak to przedstawiono powyżej, art. 8 wymaga pełnej ochrony interesów pracowników odnośnie do ich roszczeń emerytalnych w przypadku niewyłaćzalności pracodawcy.

2. Wystarczająco istotne naruszenie

90. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału naruszenie jest wystarczająco istotne, kiedy instytucja lub państwo członkowskie w stanowieniu prawa przekroczyło w sposób oczywisty i poważny granice ustanowione dla jego kompetencji²⁶.

91. Jednakże przy założeniu, że dane państwo członkowskie nie musiało dokonywać wyborów legislacyjnych i korzystało ze znacznie ograniczonego, a wręcz nieistniejącego zakresu uznania, jakiegokolwiek naruszenie prawa wspólnotowego może wystarczyć do ustalenia istnienia wystarczająco istotnego naruszenia²⁷.

92. Biorąc pod uwagę sformułowanie art. 8, które pozostawia państwom członkowskim wybór środków do zastosowania, nie można z tego wnioskować, iż art. 8 pozostawia państwom członkowskim znacznie ograniczony, a wręcz nieistniejący zakres uznania. Nie można także zarzucić Zjednoczonemu Królestwu, że nie przyjęło ono żadnych środków dla transpozycji tej dyrektywy²⁸. Rząd Zjednoczonego Królestwa wyjaśnił, iż rozdział majątku pracodawcy i instytucji ubezpieczeniowej oraz dodatkowe wpłaty składki w pewnym zakresie przewidziane zostały dla transpozycji art. 8 oraz iż uważa on je za wystarczającą transpozycję wymogów art. 8.

93. Sąd krajowy musi zatem zbadać, w oparciu o inne kryteria wskazane przez Trybunał, czy państwo członkowskie przekroczyło w sposób oczywisty i poważny

25 — Zobacz ww. w przypisie 21 wyrok, pkt 13 i 14.

26 — Zobacz ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 55, ww. w przypisie 24 wyrok w sprawie Rechberger i in., pkt 50, ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie British Telecommunications, pkt 42 oraz wyrok z dnia 8 października 1996 r. w sprawach połączonych C-178/94, C-179/94 i od C-188/94 do C-190/94 Dillenkofer i in., Rec. str. I-4845, pkt 25.

27 — Zobacz wyrok z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. str. I-2553, pkt 28, ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Dillenkofer i in., pkt 25.

28 — Całkowite zaniechanie podjęcia środków dla transpozycji mogłoby jedynie samo w sobie przemawiać za tym, że państwo członkowskie granice ustanowione dla wykonywania jego kompetencji przekroczyło w sposób oczywisty i poważny, zob. ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Dillenkofer i in., pkt 26.

granice przysługującego mu zakresu uznania. Sąd odsyłający powinien wziąć w tym celu pod uwagę w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonej normy, ewentualnie umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub wyrządzonej szkody, zakres uznania pozostawiony władzom krajowym, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że stanowisko zajęte przez instytucję wspólnotową mogło przyczynić się do naruszenia²⁹. Należy także wziąć pod uwagę, zgodnie z orzecznictwem, czy wykładnia przepisów dyrektywy, która stanowiła dla krajowego ustawodawcy podstawę transpozycji, była uzasadniona, czy też wykładnia ta stała w oczywistej sprzeczności z brzmieniem i celami tej dyrektywy³⁰.

94. W świetle tych kryteriów nie wydaje się pewne, by naruszenie było wystarczająco istotne.

95. Problematiczne jest w szczególności ustalenie, czy art. 8 dyrektywy 80/987 określa z wymaganą jasnością zakres i poziom

29 — Zobacz choćby ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie *Brasserie du pêcheur i Factortame*, pkt 55 i 56 oraz, z nowszych czasów, wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Köbler*, Rec. str. I-10239, pkt 55. Te kryteria sąd krajowy musiałby wziąć pod uwagę, gdyby okazało się, iż w niniejszym przypadku zakres uznania ustawodawcy był znacznie ograniczony, a wręcz nieistniejący. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału może bowiem, jak to przedstawiono powyżej, w takiej sytuacji zwykle naruszenie prawa wspólnotowego stanowić naruszenie wystarczająco istotne, nie musi jednak tak być. Dla ustalenia, czy naruszenie jest wystarczająco istotne, sąd krajowy także w tym przypadku musi wziąć pod uwagę wymienione kryteria. Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie *Haim*, pkt 41 i nast. oraz wyrok z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie C-118/00 *Larsy*, Rec. str. I-5063, pkt 39.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie *British Telecommunications*, pkt 43.

wymaganej przezeń ochrony interesów pracowników. Wynikające z kontekstu dyrektywy kryterium zależności uszczerbku w wyniku niewypłacalności nie wydaje się być wystarczająco jednoznaczne. Okoliczność, iż zrealizowanie się ogólnych ryzyk w przypadku niewypłacalności należy sklasyfikować jako wynikające z niewypłacalności albo nie w zależności od ukształtowania danego zakładowego systemu emerytalnego, nie narzuca się sama przez się. Wykładnia tego kryterium, jakiej dokonało Zjednoczone Królestwo, zgodnie z którą niedofinansowanie systemu emerytalnego wydaje mu się zasadniczo być niezależne od niewypłacalności, nie jest pozbawiona uzasadnienia. Także dokonana przez rząd Zjednoczonego Królestwa wykładnia wymaganego przez art. 8 poziomu ochrony nie jest niemożliwa do uzasadnienia. Również Komisja podczas rozprawy przedstawiła pogląd, iż poziom ochrony art. 8 nie jest łatwy do zdefiniowania.

96. Tej ocenie nie sprzeciwia się także fakt, iż rzecznik generalny C.O. Lenz już od 1988 r. w swojej opinii stwierdził, że dla transpozycji art. 8 nie jest wystarczająca ochrona, „która ogranicza się do nienaruszalności rzeczywiście zgromadzonych funduszy, a która nie jest skierowana na zapewnienie funduszom wystarczających środków”³¹. Jakkolwiek Trybunał w swoim wyroku nie wypowiedział się bliżej co do tej kwestii, można argumentować, iż Zjednoczone Królestwo już na

31 — Zobacz ww. w przypisie 8 opinię rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 48.

podstawie tej wykładni w opinii mogło uznać, że art. 8 dyrektywy 80/987 wymaga dalej idących środków. Byłoby jednak przesadą wyprowadzić z niewystarczającej uwagi przypisanej opiniom dokonanie przez ustawodawcę wystarczająco istotnego naruszenia³². Ustawodawca nie może w istocie poprzez wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwrócić się do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii wspomnianej co prawda przez rzecznika generalnego, jednak nie rozstrzygniętej przez Trybunał.

98. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na sprawozdanie Komisji z 1995 r., w którym stwierdziła ona, przy okazji badania krajowych środków transponujących dyrektywę 80/987, iż środki transponujące przyjęte przez Zjednoczone Królestwo „wydają się” odpowiadać wymogom art. 8³⁴. Należy przyznać słuszność skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym w tej kwestii, iż Komisja wybrała bardzo ostrożnie sformułowanie³⁵, podczas gdy w odniesieniu do reżimów ochrony innych państw członkowskich wybrała sformułowania wyraźniejsze³⁶. Niezależnie od tego nie można zarzucać Zjednoczonemu Królestwu, utwierdzonemu przez sprawozdanie Komisji w swoim przekonaniu, że poprzez swoje środki transponujące nie wypełniło ono w wystarczający sposób wymogów art. 8.

97. Można ponadto uznać, że nie ma wystarczająco istotnego naruszenia ze względu na usprawiedliwiony charakter błędu w stosowaniu prawa lub ze względu na okoliczność, że stanowisko zajęte przez instytucję wspólnotową przyczyniło się do zezwolenia na przyjęcie lub utrzymanie środków krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym³³.

99. W konsekwencji okoliczności niniejszego przypadku wydają się wskazywać, że naruszenie nie jest wystarczająco istotne.

32 — Inaczej ma się być może sprawa w kwestii tego, czy nieprzedłożenie pytań Trybunałowi przez sąd ostatniej instancji stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa wspólnotowego.

33 — Zobacz ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie *Brasserie du pêcheur i Factortame*, pkt 56 oraz ww. w przypisie 29 wyrok w sprawie *Köbler*, pkt 55. Przy czym stanowisko zajęte przez instytucję wspólnotową, które przyczyniło się do naruszenia, mogłoby zostać uznane za podkategorię kryterium usprawiedliwionego błędu w stosowaniu prawa.

34 — Sprawozdanie Komisji dotyczące transpozycji dyrektywy 80/987 z dnia 15 czerwca 1995 r., COM(95) 164 wersja ostateczna.

35 — Sprawozdanie kończy przegląd przepisów Zjednoczonego Królestwa słowami: „Liczne przepisy wydają się odpowiadać wymogom przewidzianym w art. 8”.

36 — Zobacz dla przykładu str. 46 ww. w przypisie 34 sprawozdania Komisji w przedmiocie hiszpańskich środków transponujących: „Poprzez te przepisy prawo hiszpańskie respektuje art. 8”.

VI — Wnioski

100. Na podstawie powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division na jego pytania, co następuje:

- 1) Artykuł 8 dyrektywy Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, wymaga zasadniczo pełnej ochrony interesów pracowników w odniesieniu do ich praw nabytych oraz praw w trakcie nabywania do świadczeń z zakładowego albo prywatnego systemu emerytalnego. Ochrona przewidziana w art. 8 dyrektywy 80/987 rozciąga się także na uszczerbki, które wynikają z niedofinansowania systemu emerytalnego, kiedy te uszczerbki wynikają z niewypłacalności.
- 2) Artykuł 8 dyrektywy 80/987 nie zobowiązuje państw członkowskich do zapewnienia ochrony interesów pracowników poprzez własne świadczenia finansowe.
- 3) Zgodnie z orzecznictwem Trybunału naruszenie jest wystarczająco istotne, kiedy państwo członkowskie w stanowieniu prawa przekroczyło w sposób oczywisty i poważny granice ustanowione dla jego kompetencji. Jednakże przy założeniu, że dane państwo członkowskie nie musiało dokonywać wyborów legislacyjnych i korzystało ze znacznie ograniczonego, a wręcz nieistniejącego zakresu uznania, jakiegokolwiek naruszenie prawa wspólnotowego może wystarczyć do ustalenia istnienia wystarczająco istotnego naruszenia.