

**Vec C-758/22**

**Návrh na začatie prejudiciálneho konania**

**Dátum podania:**

15. december 2022

**Vnútroštátny súd:**

Bundesverwaltungsgericht

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

27. september 2022

**Žalobkyne a navrhovateľky v konaní o odvolacom prostriedku „Revision“:**

Bayerische Ärzteversorgung

Bayerische Architektenversorgung

Bayerische Apothekerversorgung

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

Bayerische  
m. Psychotherapeutenversorgung

Ingenieurversorgung-Bau

**Žalovaná a odporkyňa v konaní o odvolacom prostriedku „Revision“:**

Deutsche Bundesbank

---

**Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)**

**UZNESENIE**

[*omissis*]

[*omissis*]

v správnej veci

1. Bayerische Ärzteversorgung,  
inštitúcia verejného práva,  
[*omissis*] Mníchov,
2. Bayerische Architektenversorgung,
3. Bayerische Apothekerversorgung,
4. Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,
5. Bayerische Ingenieurversorgung-Bau s Psychotherapeutenversorgung,  
inštitúcie verejného práva, [*omissis*] 81925 Mníchov,  
v prvom až piatom rade:  
zastúpené Bayerische Versorgungskammer,  
[*omissis*] Mníchov,  
žalobkyne a navrhovateľky v konaní o opravnom prostriedku „Revision“,  
[*omissis*]  
p r o t i  
Deutsche Bundesbank (Nemecko),  
[*omissis*] Frankfurt nad Mohanom,

žalovanej a odporkyni v konaní o opravnom prostriedku „Revision“,

8. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd)

na ústnom pojednávaní z 21. septembra 2022

[*omissis*]

dňa 27. septembra 2022 rozhodol:

Konanie sa prerušuje.

Súdny dvor Európskej únie sa žiada, aby prejudiciálnym rozhodnutím podľa článku 267 ZFEÚ objasnil nasledovné otázky týkajúce sa výkladu nariadenia Európskej centrálnej banky (EÚ) 2018/231 z 26. januára 2018 o požiadavkách na štatistické vykazovanie pre penzijné fondy (ECB/2018/2) (Ú. v. EÚ L 45, 2018, s. 3) v spojení s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 174, 2013, s. 1) (ďalej len „nariadenie ESA“):

1. a) Vyžaduje príloha A ods. 3.19 prvý pododsek písm. b) nariadenia ESA, aby sa všetci spotrebitelia produktov, ktoré ponúkajú výrobcovia, mohli slobodne rozhodnúť o tom, či uskutočniť alebo neuskutočniť kúpu a rozhodnúť sa na základe účtovaných cien?

V prípade, ak je odpoveď záporná:

b) Sú v prípadoch, v ktorých veľká väčšina týchto spotrebiteľov bez toho, aby sa mohla takto slobodne rozhodnúť, nadobudne od výrobcu produkty v rozsahu viac ako polovice jeho produkcie na základe zákonného povinného členstva a musí platiť povinné príspevky v ním určenej výške, splnené požiadavky ustanovenia, aby mala menšina možnosť dobrovoľne pristúpiť k výrobcovi a využila to na to, aby dostala produkty za rovnaké príspevky ako povinne poistení členovia?

2. Ide o trhovú produkciu za ekonomicky významné ceny v zmysle prílohy A ods. 3.17 až 3.19 nariadenia ESA vždy vtedy, ak je „kritérium 50 %“, ktoré je definované v prílohe A ods. 3.19 treťom pododseku v tretej a štvrtej vete nariadenia ESA 2010 splnené nepretržite počas obdobia niekoľkých rokov aspoň polovičným pokrytím nákladov prostredníctvom predaja, alebo sa toto kritérium nemá chápať ako dostatočné (samo o sebe postačujúce), ale ako nevyhnutná podmienka, ktorá pristúpi k obom podmienkam upraveným v prílohe A ods. 3.19 prvom pododseku druhej vete písm. a) a b) nariadenia ESA?

3. Majú sa pri preskúmaní, či inštitucionálne jednotky sú trhoví výrobcovia podľa prílohy A ods. 3.24 ESA, popri prílohe A ods. 3.17, 3.19 a 3.26 zohľadniť aj dodatočné požiadavky upravené v prílohe A ods. 1.37 druhom pododseku nariadenia ESA?

4. a) Predpokladá príloha A ods. 2.107 nariadenia ESA pre priradenie inštitucionálnej jednotky k subsektoru S.129 nevyhnutne to, aby sa všetky jej dávky pre všetkých účastníkov poskytovali na základe zmluvnej dohody?

V prípade, ak je odpoveď kladná:

b) Je požiadavka zmluvného základu pre dávky v tomto zmysle naplnená už vtedy, ak je síce povinné členstvo, povinné príspevky a povinné dávky inštitucionálnej jednotky upravené stanovami, ale aj povinný člen môže prostredníctvom dobrovoľných dodatočných príspevkov založiť nároky na dodatočné dávky?

5. Má sa článok 1 bod 1 tretia veta písm. f) nariadenia (EÚ) č. 2018/231 vykladať v tom zmysle, že z pojmu penzijné fondy v prvej vete tohto nariadenia vylučuje len tie inštitucionálne jednotky, ktoré spĺňajú obe kritériá uvedené v prílohe A ods. 2.117 nariadenia ESA, alebo táto výnimka zahŕňa aj ďalšie inštitucionálne jednotky, ktoré sa podľa prílohy A ods. 17.43 nariadenia ESA považujú za penzijné fondy sociálneho zabezpečenia bez toho, aby vyhovovali všetkým požiadavkám prílohy A ods. 2.117 nariadenia ESA?

6. a) Označuje pojem verejná správa v prílohe A ods. 2.117 písm. b) a ods. 17.43 nariadenia ESA len jednotlivú primárnu jednotku alebo patria k tomu aj inštitúcie zabezpečenia s právom na vlastnú správu a vlastné vedenie účtovníctva, ktoré sú zriadené na základe zákona, nezávislé, organizované s povinným členstvom a financované prostredníctvom príspevkov?

Ak je odpoveď na posledné uvedené tvrdenie kladná:

b) Myslí sa určením príspevkov a dávok v prílohe A ods. 2.117 písm. b) nariadenia ESA vopred stanovené určenie ich výšky alebo postačuje, ak zákon predpisuje minimálne riziká, ktoré sa majú zaistiť, a minimálnu úroveň zabezpečenia, ako aj upravuje zásady a hranice stanovenia príspevkov, ale vymeranie príspevku a dávky v tomto rámci prenecháva inštitúcií poskytujúcej dôchodkové zabezpečenie?

c) Zahŕňa pojem jednotka verejnej správy v zmysle prílohy A ods. 20.39 nariadenia ESA len inštitucionálne jednotky, ktoré spĺňajú všetky požiadavky prílohy A ods. 20.10 a 20.12 nariadenia ESA?

#### O d ô v o d n e n i e:

#### I

- 1 Účastníci konania sa sporia o tom, či žalobkyne sú spravodajskými jednotkami podľa nariadenia Európskej centrálnej banky (EÚ) 2018/231 z 26. januára 2018 o požiadavkách na štatistické vykazovanie pre penzijné fondy ECB/2018/2 – (Ú. v. EÚ L 45, 2018, s. 3).
- 2 Žalobkyne boli zriadené bavorským Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) (zákon o verejnom sociálnom zabezpečení) v znení oznámenia zo 16. júna 2008 (BayGVBl. s. 371) ako právne spôsobilé inštitúcie verejného práva vo Freistaat Bayern (Bavorsko). Svojim členom poskytujú dávky

dôchodkového zabezpečenia v prípade pracovnej neschopnosti, dosiahnutia určitého veku a v prípade smrti podľa ustanovení tohto zákona a ich stanov. Pritom musia spĺňať podmienky pre oslobodenie ich členov od povinnosti poistenia v zákonom starobnom poistení (článok 28 tretia veta VersoG). Môžu vykonávať len verejne prospešnú činnosť a svoje prostriedky, ako aj majetok môžu použiť len na splnenie ich úlohy poskytovať zabezpečenie (článok 9 ods. 1 a 3 VersoG). Svoje náklady na správu, vrátane príjmov zamestnancov a príjemcov dávok, musia pokryť z vlastných prostriedkov (článok 9 ods. 2 prvá veta VersoG).

- 3 Podstatná väčšina členov každej žalobkyne, keďže svoje povolanie vykonávajú vo Freistaat Bayern, je zo zákona povinná byť členom (článok 30 ods. 1 v spojení s článkom 33 a nasl. VersoG). Oslobodenie od povinného členstva umožňuje článok 30 ods. 2 VersoG len vo výnimočných prípadoch ako [napríklad] vedľajší resp. príležitostný výkon povolania alebo členstvo v inom systéme sociálneho zabezpečenia. Členovia, ktorí vystúpili z inštitúcie, môžu podľa článku 30 ods. 3 VersoG podľa ustanovení stanov zostať dobrovoľnými členmi, aby nadobudli budúce nároky na zabezpečenie za rovnaké príspevky ako povinne poistení členovia. Žalobkyne upravujú vyberanie príspevkov alebo poplatkov na financovanie plnenia ich úloh, ako aj podmienky, povahu, výšku a zánik nárokov na zabezpečenie prostredníctvom stanov v rámci zákonných ustanovení (článok 10 ods. 2 a 3 VersoG). Dobrovoľné vyššie platby na zvýšenie budúcich nárokov na zabezpečenie smú stanov povoliť, pokiaľ suma vyšších platieb a povinných príspevkov nepresahuje zákonom stanovenú maximálnu hranicu pre príspevky (článok 31 ods. 4 VersoG). Každá žalobkyňa – nesporne – viac ako 50 % svojich plnení poskytuje ako povinné plnenia svojim povinne poisteným členom.
- 4 Listom zo 7. septembra 2018 a z 25. mája 2019 žalovaná žalobkyniam v prvom a štvrtom rade oznámila, že podľa článku 1 a 2 nariadenia (EÚ) 2018/231 podliehajú štatistickému vykazovaniu ako penzijné fondy a žalovanej mali, počínajúc rozhodujúcim dátumom 30. septembra 2019, štvrťročne poskytnúť bližšie uvedené údaje o ich finančných pomeroch. Žalobkyňa v piatom rade bola takmer rovnakým listom žalovanej z 12. novembra 2018 a 17. júla 2019 vyzvaná k ročnému poskytnutiu údajov v nižšom rozsahu. Svojimi žalobami sa žalobkyne domáhajú zrušenia predmetných oznámení a subsidiárne určenia, že nie sú spravodajskými jednotkami. [omissis] [argumenty týkajúce sa predbežného opatrenia]
- 5 Verwaltungsgericht (Správny súd, Nemecko) žaloby rozsudkom zo 4. novembra 2021 zamietol a uviedol, že žalobkyne sú penzijnými fondami v zmysle článku 1 bodu 1 nariadenia (EÚ) 2018/231 a podľa jeho článku 2 ods. 1 sú spravodajskými jednotkami. Sú trhovými výrobcami, ktorí sa považujú za finančné kapitálové spoločnosti a patria do subsektora S.129 nariadenia ESA. Ich hlavnou činnosťou je poskytovanie dávok sociálneho zabezpečenia. Za to požadujú ekonomicky významné ceny. To platí aj pre povinné dávky, keďže tieto sa musia podľa článku 9 ods. 2 prvej vety VersoG vypočítavať podľa ekonomických kritérií. Pre chýbajúcu štátnu pomoc sú žalobkyne nútené upraviť príspevky a dávky tak, aby

ich schopnosť poskytovať dávky zostala zachovaná. Klasifikácia povinných dávok ako trhovej produkcie určite vyplýva (aj) z prílohy A ods. 3.19 nariadenia ESA, keďže žalobkyne počas obdobia viacerých rokov aspoň 50 % ich nákladov pokryli predajom ich produktov. Príloha A ods. 1.37 nariadenia ESA tomu nebráni. Toto ustanovenie platí len pre jednotky verejného sektora. Do tohto [sektora] žalobkyne nepatria, keďže nie sú kontrolované verejnou správou. Preto je aj vylúčené zaradenie do subsektora 1314 (sociálne zabezpečenie), v prípade ktorého neexistuje vykazovanie podľa článku 1 bodu 1 tretej vety písm. f) nariadenia (EÚ) 2018/231. Príloha A ods. 20.39 ESA potvrdzuje toto zaradenie. Podľa toho sa systém spravovaný štátnou jednotkou s príspevkami, ktoré sú stanovené vopred, nepovažuje za systém sociálneho zabezpečenia, ak – ako žalobkyne – funguje bez garancie verejnej správy za výšku splatných dávok a táto výška závisí od výnosnosti aktív; a je potom v tejto súvislosti neistá.

- 6 Svojimi opravnými prostriedkami „Revision“ žalobkyne namietajú, že nie sú trhovými výrobcami. Ich povinné dávky, ktoré – nesporné – predstavujú väčšiu časť ich produkcie, nie sú predávané za ekonomicky významné ceny. V tejto súvislosti sa povinne poistení členovia podľa prílohy A ods. 3.19 prvého pododseku písm. b) nariadenia ESA nemôžu slobodne rozhodnúť o nadobudnutí dávok dôchodkového zabezpečenia na základe požadovaných príspevkov. Pravidlo 50 % v prílohe A ods. 3.19 ods. 3 nariadenia ESA nie je uplatniteľné; slúži len na určenie hodnoty produkcie. Žalobkyne ako poskytovateľky zákonného dôchodkového poistenia patria jednoznačne do systému sociálneho zabezpečenia.
- 7 Žalovaná obhajuje napadnutý rozsudok.

## II

- 8 Konanie sa prerušuje a vyžaduje sa prejudiciálne rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie podľa článku 267 ods. 3 ZFEÚ. Výklad článku 1 bodu 1 nariadenia (EÚ) 2018/231 a ustanovení prílohy A nariadenia ESA označených vo výroku rozhodnutia nie sú tak zrejme, aby neostal priestor pre odôvodnené pochybnosti a aby sa mohlo vychádzať z toho, že rovnaká jednoznačnosť bude aj u súdov ostatných členských štátov Európskej únie (k tomuto kritériu pozri rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (Veľkej komory) zo 6. októbra 2021 – C-561/19 [ECLI:EU:C:2021:799], Consorzio – bod 40).
- 9 Predložené otázky sú relevantné pre rozhodnutie o opravnom prostriedku „Revision“. [omissis] [argumenty týkajúce sa prípustnosti žaloby a opravného prostriedku „Revision“]
- 10 Pre dôvodnosť opravných prostriedkov „Revision“ je rozhodujúce, či žalobkyne podliehajú štatistickému vykazovaniu podľa článku 2 ods. 1 v spojení s článkom 1 bodom 1 prvou vetou nariadenia (EÚ) 2018/231. Podľa článku 2 ods. 1 nariadenia tvoria aktuálnu spravodajskú skupinu penzijné fondy, ktoré sú rezidentmi v členských štátoch eurozóny. Článok 1 bod 1 prvá veta nariadenia definuje pojem penzijný fond odkazom na subsektor S.129 nariadenia ESA a vyžaduje, aby šlo

o finančnú korporáciu alebo kvázikorporáciu, ktorá je zapojená hlavne do finančného sprostredkovania v dôsledku deleného sociálneho rizika a potrieb poistených osôb (sociálne poistenie). Podľa druhej vety ustanovenia poskytujú príjem v dôchodku, a môžu poskytovať aj dávky v prípade úmrtia a zdravotného postihnutia. Podľa tretej vety písm. f) tohto ustanovenia vymedzenie pojmu však nezahŕňa fondy sociálneho zabezpečenia vymedzené v prílohe A odseku 2.117 nariadenia ESA.

- 11 Žalobkyne sú právnické osoby so sídlom v Nemecku. Hlavnú funkciu sociálneho zabezpečenia, ktorá je opísaná v článku 1 bode 1 prvej a druhej vete nariadenia (EÚ) 2018/231, zabezpečujú prostredníctvom sprostredkovania tak, že svojim členom poskytujú starobný, pozostalostný a invalidný dôchodok financovaný z príspevkov. Zostáva potrebné objasniť, či sa majú klasifikovať ako finančné kapitálové spoločnosti subsektora S.129 nariadenia ESA alebo sú ako časť sociálneho zabezpečenia vyňaté z vykazovania.
- 12 1. K finančným kapitálovým spoločnostiam sektora S.12 nariadenia ESA patria inštitucionálne jednotky, ktoré majú právnu subjektivitu a ako trhoví výrobcovia produkujú hlavne finančné služby. Žalobkyne sú právnické osoby verejného práva a spĺňajú teda prvú podmienku. O trhových výrobcov podľa prílohy A odseku 3.24 nariadenia ESA ide vtedy, ak väčšina ich produkcie pozostáva z trhovej produkcie v zmysle prílohy A odseku 3.17 a nasl. nariadenia ESA. Do úvahy tu prichádza len produkcia produktov predávaných za ekonomicky významné ceny [odsek 3.18 písm. a)]. Podľa prílohy A ods. 3.19 prvého pododseku nariadenia ESA sú ceny ekonomicky významné vtedy, ak majú významný vplyv na množstvo produktov, ktoré sú výrobcovia ochotní dodať, a množstvo produktov, ktoré kupujúci chcú nadobudnúť. Takéto ceny sú výsledkom splnenia oboch týchto podmienok:
- a) výrobca je motivovaný prispôsobiť ponuku buď s cieľom dosiahnuť zisk z dlhodobého hľadiska, alebo minimálne pokryť kapitálové a iné náklady a
  - b) spotrebiteľia sa môžu slobodne rozhodnúť uskutočniť alebo neuskutočniť kúpu a rozhodujú sa na základe účtovaných cien.
- 13 Podľa názoru senátu musia byť kumulatívne splnené obe podmienky. To vyplýva z použitia plurálu v nemeckom jazykovom znení a je potvrdené francúzskym („la réunion des deux conditions“) a anglickým znením („both“). Prvá podmienka by z dôvodu povinnosti žalobkýň, aby svoje administratívne náklady pokryli vlastnými prostriedkami (pozri bod 2 k článku 9 ods. 2 prvej vete VersoG), mohla byť splnená. Druhá môže byť splnená len vtedy, ak pod pojem nákup a ceny patrí aj nadobudnutie budúcich nárokov na zabezpečenie v súlade so stanovami a príspevky vyberané v súlade s právomocou, a ak okrem toho nie je nevyhnutné, aby sa každý spotrebiteľ alebo aspoň každý, kto poberá dávky, mohol slobodne rozhodnúť o nadobudnutí týchto plnení a rozhodol sa na základe požadovaných cien.

- 14 V prospech extenzívneho výkladu pojmov nákup a ceny hovorí to, že ESA pre vymedzenie sektoru verejnej správy a súkromného sektoru nevychádza z právnej formy inštitucionálnych jednotiek podľa verejného alebo súkromného práva alebo z usporiadania vzťahov medzi členmi alebo nárokov, ale z toho, či jednotka podlieha kontrole zo strany verejnej správy (pozri prílohu A ods. 1.35 nariadenia ESA; rozsudky Súdneho dvora Európskej únie z 11. septembra 2019 – C-612/17 [ECLI:EU:C:2019:705], FIG a FISE – bod 34 a nasl., body 73 a 78 a z 28. apríla 2022 – C-277/21 [ECLI:EU:C:2022:318], Secrétariat général de l'enseignement catholique – bod 25 a nasl.) Aj v prípade extenzívneho výkladu, ktorý zahŕňa budúce nároky na zabezpečenie, ktoré sú vybrané na základe zákona, a rovnako vybrané príspevky, však zostáva problematické to, že sloboda rozhodnúť sa požadovaná v podmienke uvedenej pod písmenom b) nepatrí všetkým spotrebiteľom. Kto nepatrí ani k povinne poisteným členom žalobkyní, ani nespĺňa reštriktívne podmienky pre dobrovoľné členstvo, je zo získania ich dávok sociálneho zabezpečenia vylúčený. V prípade spotrebiteľov, ktorým zákon členstvo prikazuje alebo umožňuje, v súvislosti s povinnými plneniami chýba povinne poisteným členom požadovaná sloboda rozhodnúť sa. Pokiaľ nespĺňajú podmienky výnimočného oslobodenia od povinného členstva, nemôžu sa vyhnúť ani nadobudnutiu budúcich nárokov na sociálne zabezpečenie, ani povinnosti prispievať. Rozhodnúť sa môžu len o tom, či budú platiť dodatočné príspevky pre získanie dodatočných výhod. Z toho vyplýva otázka formulovaná vo výroku 1. a) rozhodnutia, a síce, či príloha A ods. 3.19 prvý pododsek písm. b) nariadenia ESA predpokladá, že všetci spotrebiteľia produktov ponúknutých výrobcami sa môžu slobodne rozhodnúť uskutočniť alebo neuskutočniť kúpu a rozhodujú sa na základe účtovaných cien.
- 15 Znenie podmienky b) („spotrebiteľia“) by mohlo naznačovať, že požadovaná sloboda rozhodnúť sa a rozhodnutie ovplyvnené cenou musí v súvislosti s celkovou ponukou výrobcov existovať pri všetkých spotrebiteľoch. V prípade, ak sa pri systematickom výklade má použiť rozlišovanie medzi trhovou a netrhovou činnosťou upravené na klasifikáciu podľa sektorov (príloha 1 ods. 1.37 nariadenia ESA) (k tomu pozri tretiu prejudiciálnu otázku), by aj v odseku 2 v bode 1 formulovaná podmienka predaja osobe, ktorá je ochotná zaplatiť cenu, mohla hovoriť v prospech takéhoto výkladu. Rovnaké platí pre ďalšiu podmienku stanovenú v bode 3, a síce, že efektívne trhy existujú tam, kde predávajúci a kupujúci majú prístup na trh a informácie o ňom. Avšak v nasledujúcej vete je objasnené, že efektívny trh môže fungovať dokonca aj v prípade, ak tieto podmienky nie sú úplne splnené. Akej povahy alebo intenzity musia byť obmedzenia prístupu alebo nákupné povinnosti, aby sa vylúčilo trhové konanie a ekonomicky významné ceny, nemôže senát z nariadenia ESA a doterajšej judikatúry k tomu bez pochybnosti odvodiť. Obe rozhodnutia Súdneho dvora citované v bode 14 a jeho rozsudok z 3. októbra 2019 – C-632/18 [ECLI:EU:C:2019:833], Fonds du Logement de la Région Bruxelles-Capitale – (bod 36 a nasl.), sa týkajú podmienok priradenia rôznych jednotiek do sektora verejnej správy bez toho, aby sa vyjadrili k vyššie uvedeným otázkam alebo k slobodnému rozhodnutiu spotrebiteľov o nákupe.



- 16 2. Ak je odpoveď na otázku 1. a) záporná, záleží na tom, či podmienka v prílohe A ods. 3.19 prvom pododseku písm. b) nariadenia ESA je splnená, keďže niekoľkí spotrebitelia k žalobkyniam vstúpili dobrovoľne a v tejto súvislosti sa mohli slobodne rozhodnúť o nadobudnutí budúcich nárokov na sociálne zabezpečenie, ktoré je spojené s členstvom, za rovnaké príspevky ako povinne poistení členovia, aj keď takíto spotrebitelia tvoria menšinu členov a väčšia časť produkcie žalobkyní pripadá na povinné dávky povinne poisteným členom [otázka 1. b)]. Podľa názoru žalovanej je rozhodnutie pre dobrovoľné vstúpenie výrazom slobodného rozhodnutia o nákupe, ktoré je ovplyvnené cenou, a odôvodňuje to, aby sa aj povinné príspevky, ktoré sú z hľadiska výšky príspevku rovnaké, klasifikovali ako ekonomicky významné ceny. Senát má pochybnosti o udržateľnosti tohto záveru, keďže príspevky, ktoré platia dobrovoľní členovia, ako to predpokladá príloha A ods. 3.19 nariadenia ESA, nevyplývajú zo vzájomného pôsobenia ponuky a dopytu za trhových podmienok. Pre väčšinu povinne poistených členov bez možnosti oslobodenia poskytujú žalobkyne svoje služby ako monopolný poskytovateľ. Keďže dobrovoľné členstvo podľa článku 30 ods. 3 VersoG smie byť umožnené len bývalým povinne poisteným členom, je všetkým ostatným spotrebiteľom zabránené, aby sa o nadobudnutí plnení žalobkyní slobodne rozhodli. Tým nie sú splnené najnižšie možné požiadavky pre prístup na trh na strane spotrebiteľov. Okrem toho sa výška povinných príspevkov neodvodzuje od príspevkov dobrovoľných členov. Naopak, skôr určenie povinných príspevkov v súlade so stanovami určuje výšku príspevkov, ktoré majú dobrovoľní členovia zaplatiť za rovnaké dávky.
- 17 3. Napadnutý rozsudok preto odôvodnením, ktoré je nosné pre rozhodnutie, vychádzal z toho, že príspevky sa podľa kritéria 50 % v prílohe A ods. 3.19 treťom pododseku tretej a štvrtej vete nariadenia ESA majú určite klasifikovať ako ekonomicky významné ceny. Citované ustanovenia znejú takto:
- V prípade produkcie ostatných inštitucionálnych jednotiek [ako podnikov uvedených v druhej vete, ktoré sú nezapísané v obchodnom registri vlastnené domácnosťami] sa schopnosť vykonávať trhovú činnosť za ekonomicky významné ceny overí najmä prostredníctvom kvantitatívneho kritéria (kritérium 50 %), pričom sa použije pomer tržieb k výrobným nákladom. Na to, aby sa jednotka považovala za trhového výrobcu, musí pokrývať aspoň 50 % svojich nákladov svojimi tržbami nepretržite počas obdobia niekoľkých rokov.*
- 18 Napadnutý rozsudok chápe aspoň polovičné pokrytie nákladov predajom ako dostatočnú (samo o sebe postačujúcu) podmienku pre existenciu ekonomicky významných cien. Zdá sa, že z toho vychádza aj odôvodnenie návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Hogan dňa 28. februára 2019 vo veci C-612/17 [ECLI:EU:C:2019:149], FIG a FISE (bod 31). [Odôvodnenie] predpokladá, že len ak nie je dosiahnuté aspoň polovičné pokrytie nákladov, predmetná organizácia sa považuje za netrhového výrobcu. Podľa tohto výkladu by sa žalobkyne už z dôvodu ich aspoň polovičného pokrytia nákladov, ktoré bolo skonštatované na súde nižšieho stupňa, prostredníctvom vyberania poplatkov mali klasifikovať ako

trhový výrobcovia, aj keby podmienky spomenuté vyššie v bode 12 a nasl., ktoré sú upravené v prílohe A ods. 3.19 ods. 1 písm. a) a b) ESA neboli splnené.

- 19 Kritérium 50 % podľa odseku 3 tretej a štvrtej vety tohto predpisu by sa však mohlo chápať ako nevyhnutná, ale samo o sebe nie dostatočná (teda samo o sebe nepostačujúca) podmienka trhovej produkcie. Dopĺňalo by potom podmienky odseku 1 písm. a) a b), ale nemohlo by vyvážiť ich nesplnenie. V prospech toho hovorí to, že kritérium 50 % v prílohe A ods. 3.19 treťom pododseku nariadenia ESA sa použije len na posúdenie možnosti trhovej produkcie a nie je, tak ako podmienky odseku 1, charakteristickým znakom trhovej produkcie. To potvrdzuje francúzske a anglické jazykové znenie („La capacité de réaliser une activité marchande“; „The ability to undertake a market activity“). Na základe toho aspoň polovičné pokrytie nákladov rozhoduje (len) o schopnosti trhovej produkcie, nie však o jej existencii. To sa týka aj podmienky v prílohe A ods. 20.29 treťom pododseku nariadenia ESA, ktorá je porovnateľná zo systematického hľadiska a rovnako slúži vymedzeniu trhovej a netrhovej činnosti. Ak prijmem výklad kritéria 50 % v prílohe A ods. 3.19 treťom pododseku tretej vety nariadenia ESA ako nevyhnutnej, ale nedostatočnej (samo o sebe nepostačujúcej) podmienky, má to funkciu výlučného kritéria: aj keď sú obe kritériá odseku 1 splnené, o trhovú produkciu za ekonomicky významné ceny nejde vtedy, ak predaj počas obdobia viacerých rokov pokrýva menej ako polovicu nákladov. Zdá sa byť jasné, že tak značne stratovú trhovú produkciu, ktorá aj zo strednodobého hľadiska nie je financovaná za trhových podmienok, nie je viac možné klasifikovať ako trhovú produkciu. Aspoň polovičné pokrytie nákladov by naopak samo o sebe nemohlo odôvodniť to, aby sa vychádzalo z trhovej produkcie, ak podmienky podľa prílohy A ods. 3.19 ods. 1 písm. a) alebo b) nariadenia ESA nie sú splnené.
- 20 Aký výklad prílohy A ods. 3.19 tretieho pododseku tretej a štvrtej vety nariadenia ESA je správny, sa z doterajšej judikatúry Súdneho dvora nedá jednoznačne odvodiť. Jeho rozsudok z 11. septembra 2019, C-612/17, FIG a FISE – považoval toho času žalujúce združenia za neziskové organizácie a tým za netrhových producentov (pozri prílohu A ods. 2.129 nariadenia ESA) bez toho, aby nadviazal na porovnateľné kritérium 50 % v prílohe A ods. 20.29 nariadenia ESA, ktoré platí pre jednotky kontrolované verejnou správou a je citované v bode 9 rozsudku ako „Posudzovanie kritéria trhový/netrhový“. Otázka pokrytia nákladov možno nebola svojho času relevantná pre rozhodnutie, keďže klasifikácia združení ako kapitálových spoločností už pre nedostatok orientácie na zisk alebo aspoň pokrytie nákladov neprichádzala do úvahy (k tomu pozri ustanovenia odsekov 20.19 až 20.28 zohľadnené v prílohe A odseku 20.29 druhom pododseku, najmä odsek 20.21 druhú vetu a odsek 20.23 nariadenia ESA). Je potom pravdepodobné, že aj pri výklade paralelnej úpravy v prílohe A ods. 3.19 nariadenia ESA – bez ohľadu na pokrytie nákladov – je potrebné z trhovej produkcie vychádzať len vtedy, ak sú splnené obe podmienky podľa odseku 1 písm. a) a b) predpisu.
- 21 4. To, či sa pri systematickom výklade smie zohľadniť príloha 1 ods. 1.37 nariadenia ESA, aby sa odstránili zostávajúce pochybnosti pri výklade prílohy A ods. 3.19 prvého a tretieho pododseku nariadenia ESA, je predmetom tretej

otázky. Ak by klasifikácia ako trhový výrobca podľa prílohy A ods. 3.24 nariadenia ESA predpokladala, že popri podmienkach odseku 3.19 sú splnené aj podmienky trhovej činnosti podľa odseku 1.37, žalobkyne by sa klasifikovali ako netrhoví výrobcovia. V rozpore s odsekom 1 tohto predpisu sa neusilujú o dlhodobé maximalizovanie zisku a svoje plnenia neposkytujú voľne na trhu každej osobe, ktorá je ochotná zaplatiť požadovanú sumu. Oboje je im navyše podľa príslušného vnútroštátneho práva zakázané. Ako je spomenuté v bode 2, žalobkyne musia všetky príjmy použiť na plnenie úloh, teda predovšetkým na poskytovanie dôchodkového zabezpečenia a na pokrytie nákladov s tým spojených. Svoje dôchodkové zabezpečenie ani nemôžu poskytovať každému spotrebiteľovi, ktorý je ochotný platiť príspevok, ale len ich členom, ktorí sú povinné poistení zo zákona a reštriktívne obmedzenému okruhu ich dobrovoľných členov.

- 22 Senát má pochybnosti, či príloha A ods. 1.37 nariadenia ESA – ako uvádza žalovaná – platí len pre jednotky verejného sektora. Predpis podľa svojho odseku 1 slúži tak na vymedzenie trhových a netrhových činností, ako aj („a“) na vymedzenie súkromného a verejného sektora. Problematické sa však zdá byť uplatnenie jeho odseku 2 bodu 1, keďže jeho požiadavky presahujú požiadavky v prílohe A ods. 3.19 nariadenia ESA, ktoré sú rozhodujúce podľa prílohy A ods. 3.24 nariadenia ESA. Príloha A ods. 3.19 nariadenia ESA by možno mala spresniť kritériá na vymedzenie trhových a netrhových výrobcov formulované v odseku 1.37. Príloha A ods. 1.37 sa týka všeobecného vzorca klasifikácie sektorov zobrazených v tabuľke 1.1, ktorý v prípade verejných a súkromných jednotiek vždy rozlišuje podľa trhovej a netrhovej činnosti. Kritériá stanovené s ohľadom na cieľ predajcu, ktorým je zvyšovanie zisku, a cieľ kupujúceho, ktorým je optimalizácia ceny a užitku, sú prísnejšie ako obe podmienky, ktoré sú formulované pre predpoklad trhovej produkcie v prílohe A ods. 3.19 prvom pododseku písm. a) a b) nariadenia ESA, a síce ponuka, ktorej cieľom je aspoň pokrytie nákladov, a slobodné rozhodnutie spotrebiteľa o nadobudnutí, ktoré sa riadi cenou. Podľa toho by sa príloha A ods. 1.37 nariadenia ESA mohla uplatniť len do tej miery, do akej tam upravené všeobecné kritériá neodporujú tým špeciálnym v prílohe A ods. 3.19 nariadenia ESA, ale len vymedzia aj tam stanovené podmienky – ako napríklad minimum slobodného prístupu na trh alebo súťažná situácia ako podmienka tvorby trhovej ceny. V tejto súvislosti žiada senát Súdny dvor o objasnenie.
- 23 5. Štvrtá otázka sa týka prílohy A ods. 2.107 druhej vety nariadenia ESA, ktorý hovorí o dohodnutých dávkach z penzijných fondov, ktoré sú upravené v zmluve. To by mohlo poukazovať na to, že k tomu nepatria jednotky, ktoré svoje dávky – ako žalobkyne – poskytujú len na základe vlastných pravidiel. Na druhej strane definícia pojmu v prílohe A ods. 2.105 nariadenia ESA nekladie požiadavky pre právny dôvod dávok, a príloha A ods. 2.107 nariadenia ESA neobsahuje žiadnu (ďalšiu) definíciu, ale príklady. Spomenutím zmluvných dohôd preto môže nadviazať len na typickú, ale nie nevyhnutnú podobu dávok. Príloha A ods. 2.109 nariadenia ESA výslovne upravuje, že schémy penzijných fondov môžu byť organizované verejnou správou bez toho, aby to ovplyvnilo otázku zmluvnej

podoby. Aj príloha A ods. 20.39 nariadenia ESA vychádza pri klasifikácii hraničných prípadov z iných kritérií. To by sa však mohlo vysvetliť tým, že sa predpokladá forma zahrnutá prílohou A ods. 2.107 nariadenia ESA. Z účelu úpravy a odôvodnení rozhodujúcich nariadení senát nedokáže odvodiť jednoznačné objasnenie pochybností o výklade. Ak by nebola nevyhnutná zmluvná podoba, z pohľadu senátu zostáva sporné, či postačuje verejnoprávna podoba s prevažne povinne poistenými členmi, pokiaľ všetci členovia môžu zvýšiť rozsah dávok prostredníctvom dobrovoľných príspevkov, aj keď len menšina môže vzťah začať a ukončiť dobrovoľne prostredníctvom prístúpenia alebo vystúpenia.

- 24 Otázky 1 až 4 týkajúce sa jednotlivých podmienok trhovej produkcie a priradenia do subsektora S.129 nie sú zbytočné napríklad preto, že je jednoznačné, že žalobkyne podliehajú pravidlu o výnimke pre sociálne zabezpečenie podľa článku 1 bodu 1 tretej vety písm. f) nariadenia (EÚ) 2018/231. To, či je to správne, závisí od piatej a šiestej otázky, ktoré sa rovnako nedajú zodpovedať bez požadovaného prejudiciálneho rozhodnutia.
- 25 6. Článok 1 bod 1 tretia veta písm. f) nariadenia (EÚ) 2018/231 pri určení subsektora sociálneho zabezpečenia poukazuje na prílohu A ods. 2.117 nariadenia ESA. Podľa neho subsektor fondov sociálneho zabezpečenia zahŕňa ústredné, regionálne a miestne inštitucionálne jednotky, ktorých hlavnou činnosťou je poskytovanie sociálnych dávok a ktoré spĺňajú obidve z týchto dvoch kritérií:
- a) zo zákona alebo na základe iných právnych predpisov sú určité skupiny obyvateľstva povinné zúčastňovať sa na schéme alebo platiť príspevky, a
  - b) verejná správa je zodpovedná za riadenie inštitúcie, pokiaľ ide o vyrovnanie alebo schvaľovanie príspevkov a dávok nezávisle od jej úlohy dozorného orgánu alebo zamestnávateľa.
- 26 Príloha A ods. 2.110 písm. a) nariadenia ESA objasňuje, že inštitucionálne jednotky, ktoré spĺňajú obe tieto kritériá, nepatria do subsektora penzijných fondov (S.129), ale do subsektora sociálneho zabezpečenia.
- 27 Avšak nie všetky definíčné kritériá prílohy A ods. 2.117 nariadenia ESA boli prevzaté do definície penzijných fondov sociálneho zabezpečenia v prílohe A ods. 17.43 nariadenia ESA. Z toho vyplýva piata predložená otázka. V prípade, ak sa prvá úprava má chápať ako definícia subsektora sociálneho zabezpečenia a druhá ako špeciálny predpis pre rozlišovanie v rámci tohto subsektora, príloha A ods. 17.43 nariadenia ESA predpokladá splnenie všetkých definíčných kritérií v prílohe A ods. 2.117 nariadenia ESA a na vymedzenie penzijných fondov v sociálnom zabezpečení ich dopĺňa o ďalšie kritériá. Priradenie žalobkýň k sociálnemu zabezpečeniu by potom mohlo stroskotať, ak by nespĺnili podmienku b) prílohy A ods. 2.117 nariadenia ESA (k tomu pozri odsek 7, bod 28 nižšie). Opačný názor považuje definíciu v prílohe A ods. 17.43 nariadenia ESA

za samostatnú a taxatívnu. Pojem verejnej správy sa tam okrem toho chápe tak, že zahŕňa aj právnické osoby verejného práva, ktoré sú voči primárnej jednotke samostatné. Žalobkyne by sa potom priradili k penzijným fondom sociálneho zabezpečenia, keďže zákon ich povinne poisteným členom ukladá účasť na ich starobných dôchodkoch a keďže svoje dávky poskytujú ako regionálne inštitucionálne jednotky – spolkovej republiky Freistaat Bayern – zapísané do obchodného registra.

- 28 7. Otázka 6.a), či pojem verejnej správy v prílohe A ods. 2.117 písm. b) a ods. 17.43 nariadenia ESA zahŕňa aj takéto inštitucionálne jednotky alebo označuje len jednotlivé prvotné jednotky, nie je možné zodpovedať bez pochybností v jednom alebo druhom zmysle. Keďže príloha A ods. 2.117 písm. b) nariadenia ESA hovorí o riadení, ktoré presahuje dozorný orgán, mohla by byť ako verejná správa označená určite len prvotná jednotka, ktorej prináleží dozor nad inštitucionálnymi jednotkami, ktoré majú právo na vlastnú správu (autonómiu). V prípade konzistentného používania pojmov by sa aj pojem verejnej správy v prílohe A ods. 17. 43 nariadenia ESA chápal v tomto reštriktívnom zmysle. Avšak pojem by mohol zahŕňať aj iné jednotky verejnej správy alebo dokonca voči prvotnej jednotke ako inštitúcii zákonného dôchodkového poistenia nezávislé správne inštitúcie, ktoré by svojim členom mali umožniť oslobodenie od zákonného dôchodkového poistenia a pre určité skupiny povolání zabezpečiť samostatný dôchodok, ktorý je založený na príspevkoch a dávkach bez toho, aby bol kontrolovaný verejnou správou. V prospech toho by mohlo hovoriť pravidlo pre vymedzenie v prílohe A ods. 20.39 nariadenia ESA, ktoré vychádza z toho, že dávky sú spravované „[aj] oddelenou inštitucionálnou jednotkou“. Na druhej strane príloha A ods. 20.12 nariadenia ESA vychádza z toho, že systém sociálneho zabezpečenia musí zahŕňať všetkých obyvateľov alebo veľkú časť obyvateľov; to sa v zásade netýka lokálnych profesijných penzijných fondov pre určité povolania.
- 29 Podľa výkladu pojmu verejnej správy v jednom alebo druhom ustanovení vzniká k prílohe A ods. 2.117 písm. b) nariadenia ESA ďalšia otázka [otázka 6.b)], a síce, či určenie príspevkov a dávok verejnou správou vyžaduje, aby ich prvotná jednotka určila sumou v zmysle vyčíslenia v každom prípade použitia. Pojem určenie poukazuje na požiadavku taxatívnej úpravy. Podľa opačného názoru, ktorý zastávajú žalobkyne by však malo postačovať, aby prvotná jednotka vytvorila zákonný priestor, ktorý je bližšie opísaný v prejudiciálnej otázke a v rámci ktorého smie autonómna jednotka upraviť výšku príspevku a druh a rozsah dávky.
- 30 Nakoniec pri uplatnení pravidla pre vymedzenie v prílohe A ods. 20.39 nariadenia ESA, ktoré bolo vydané pre hraničné situácie, vzniká otázka, či pojem jednotky verejnej správy zahŕňa len inštitucionálne jednotky, ktoré spĺňajú všetky požiadavky prílohy A ods. 20.10 a 20.12 nariadenia ESA. V tomto prípade by sa kritérium transferov v značnej výške z rozpočtu verejnej správy (odsek 20.10) podľa záväzných zistení súdneho dokazovania (§ 137 ods. 2 VwGO) zamietlo. To, či sú žalobkyne kontrolované verejnou mocou, by mohlo byť dôležité aj

vtedy, ak by rozhodujúci mal byť odsek 20.12, ale nie 20.10. V prípade, ak podľa správneho výkladu ustanovení nariadenia ESA nie sú ani trhovými výrobcami, ani súčasťou sociálneho zabezpečenia, mohli by sa klasifikovať ako neziskové organizácie súkromného práva a ako také – bez ohľadu na existenciu kontroly verejnou mocou – by nemali byť spravodajskými jednotkami.

[*omissis*] [podpisy]

PRACOVNÝ DOKUMENT