



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 8. května 2019¹

Věc C-168/18

**Pensions-Sicherungs-Verein VVaG
proti
Güntheru Bauerovi**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesarbeitsgericht (Spolkový pracovní soud, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Ochrana zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele – Směrnice 2008/94/ES – Článek 8 – Doplnkové penzijní systémy – Ochrana nároku na starobní důchody – Oblast působnosti – Vyrovnání dřívějšího krácení důchodu bývalým zaměstnavatelem – Minimální zaručená úroveň ochrany – Přímý účinek vůči doplňkové instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění“

1. Vyžaduje článek 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (Úř. věst. 2008, L 283, s. 36), aby instituce pro pojištění proti platební neschopnosti, která ručí za zaměstnanecké penzijní pojištění, převzala platby, které zaměstnavatel, který se nyní nachází v platební neschopnosti, v souladu se svou právní povinností měl povinnost vyplácet bývalým zaměstnancům? Ačkoli podstatou předběžné otázky položené Bundesarbeitsgericht (Spolkový pracovní soud, Německo) je výše uvedené, projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zároveň vyžaduje, aby se Soudní dvůr opět vyjádřil k oblasti působnosti a výkladu uvedeného ustanovení.

2. Uvedená povinnost vzniká na základě vnitrostátního práva, pokud zaměstnavatel má povinnost vyrovnat jakékoliv krácení dávek vyplácených penzijní pojišťovnou, kdy tyto dávky byly vypláceny na základě příspěvků poskytovaných zaměstnavatelem.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 80/987

3. Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (Úř. věst. 1980, L 283, s. 23; Zvl. vyd. 05/01, s. 217) v článku 8 stanovila:

„Členské státy zajistí, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku nebo provozovny zaměstnavatele ke dni vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud jde o nabytá nebo nabývaná práva na starobní důchody, včetně pozůstalostních důchodů, na základě doplňkových podnikových nebo mezipodnikových systémů sociálního zabezpečení, které stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení.“

4. Směrnice 80/987 byla nahrazena směrnicí 2008/94/ES, která vstoupila v platnost dne 17. listopadu 2008.

2. Směrnice 2008/94

5. Body 3, 6, 7 a 9 odůvodnění směrnice 2008/94 stanoví:

„3) Je nezbytné přijmout předpisy na ochranu zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele a pro zaručení jejich minimální ochrany, především pro zaručení úhrady jejich nesplacených pohledávek, s ohledem na nezbytnost vyrovnaného hospodářského a sociálního rozvoje ve Společenství. Za tím účelem by členské státy měly zřídit instituce zajišťující úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců.

[...]

6) Za účelem zajištění právní jistoty zaměstnanců v případě platební neschopnosti podniků, které provozují činnost ve více členských státech, a posílení práv zaměstnanců v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropských společenství je třeba zavést ustanovení, která výslovně určí, která instituce je v takových případech příslušná pro úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců, a stanoví jako cíl spolupráce mezi příslušnými správními orgány členských států brzkou úhradu nesplacených pohledávek zaměstnanců. [...]

7) Členské státy mohou stanovit omezení odpovědnosti záručních institucí, které však musí být slučitelné se sociálním cílem této směrnice, a mohou vzít v úvahu rozdílné výše pohledávek.

[...]

9) [...] V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.“

6. Článek 1 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na pohledávky zaměstnanců vznikající z pracovních smluv nebo pracovních poměrů vůči zaměstnavatelům, kteří se nacházejí v platební neschopnosti ve smyslu čl. 2 odst. 1.“

7. Podle čl. 2 odst. 2 směrnice 2008/94:

„Tato směrnice se nedotýká vnitrostátního práva, pokud jde o definice pojmů ‚zaměstnanec‘, ‚zaměstnavatel‘, ‚odměna‘, ‚nabytá práva‘ a ‚nabývaná práva‘.

Členské státy však nesmějí z oblasti působnosti této směrnice vyloučit

- a) zaměstnance na částečný pracovní úvazek ve smyslu směrnice 97/81/ES;
- b) zaměstnance v pracovním poměru na dobu určitou ve smyslu směrnice 1999/70/ES;
- c) zaměstnance v dočasném pracovním poměru ve smyslu čl. 1 bodu 2 směrnice 91/383/EHS.“

8. Článek 8 směrnice 2008/94ES zní následovně:

„Členské státy zajistí, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku nebo provozovny zaměstnavatele ke dni vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud jde o nabytá nebo nabývaná práva na starobní důchody, včetně pozůstalostních důchodů, na základě doplňkových zaměstnaneckých nebo mezioborových systémů sociálního zabezpečení, které stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení.“

9. První odstavec článku 11 směrnice 2008/94 stanoví:

„Tato směrnice se nedotýká možnosti členských států uplatňovat nebo přijímat právní a správní předpisy, které jsou pro zaměstnance příznivější.“

B. Vnitrostátní právo

10. Ustanovení § 1 Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (Betriebsrentengesetz) (zákon o zlepšení zaměstnaneckého penzijního pojištění, dále jen „zákon o penzijním pojištění“), nadepsaného „Příslib zaměstnavatele poskytovat zaměstnanecké penzijní pojištění“, (naposledy pozměněného zákonem ze dne 17. srpna 2017), stanoví následující:

„Jestliže jsou zaměstnanci na základě pracovního poměru zaměstnavatelem přislíbena plnění důchodového zabezpečení ve stáří [...] (zaměstnanecké penzijní pojištění), použijí se ustanovení tohoto zákona. Zaměstnanecké penzijní pojištění může být prováděno přímo zaměstnavatelem nebo prostřednictvím některé z institucí zajišťujících důchodové zabezpečení uvedených v § 1b odst. 2 až 4. Zaměstnavatel ručí za splnění jím přislíbených plnění také tehdy, pokud důchodové zabezpečení sám přímo neprovádí.“

11. Ustanovení § 1b zákona o penzijním pojištění stanoví mimo jiné možnosti, které má zaměstnavatel v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění. Stanoví zejména, že zaměstnavatel může uzavřít pojištění na život zaměstnance (odst. 2), nebo zajistit zaměstnanecké penzijní pojištění – jako v tomto případě – u *Pensionskasse* (penzijní pojišťovna) nebo *Pensionsfonds* (penzijní fond) (odst. 3), nebo takzvané *Unterstützungskasse* (zaopatřovací fond) (odst. 4).

12. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o penzijním pojištění, nadepsané „Rozsah pojistné ochrany“, stanoví:

„Příjemci zabezpečení, jejichž nároky nelze splnit z přímého příslibu zabezpečení daného zaměstnavatelem, protože ve věci majetku zaměstnavatele nebo jeho pozůstalosti bylo zahájeno insolvenční řízení, [...] mají vůči instituci pro pojištění proti platební neschopnosti nárok ve výši plnění, které měl zaměstnavatel poskytnout v souladu se svým příslibem zabezpečení, pokud by nebylo zahájeno insolvenční řízení. [...]“

13. Ustanovení § 10 odst. 1 zákona o penzijním pojištění, nadepsané „Povinnost platit příspěvky a stanovení jejich výše“, stanoví:

„Prostředky na pojištění proti platební neschopnosti jsou na základě veřejnoprávní povinnosti hrazeny z příspěvků všech zaměstnavatelů, kteří přímo přislíbili dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění nebo zajišťují zaměstnanecké penzijní pojištění prostřednictvím zaopatřovacího fondu, Direktversicherung (přímé pojištění, tj. životní pojištění uzavřené zaměstnavatelem ve prospěch zaměstnance) [...] nebo penzijního fondu.“

14. Ustanovení § 14 zákona o penzijním pojištění, nadepsané „Instituce pro pojištění proti platební neschopnosti“ stanoví, že institucí pro pojištění proti platební neschopnosti je Pensions– Sicherungs– Verein Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit.

15. V souladu s dohodou ze dne 22. září 2000 uzavřenou mezi Spolkovou republikou Německo a Lucemburským velkovévodstvím o spolupráci v oblasti pojištění proti platební neschopnosti pro zaměstnanecké penzijní pojištění je uvedena instituce zároveň institucí pro pojištění proti platební neschopnosti pro přislíbení zabezpečení, které poskytly společnosti se sídlem v Lucembursku.

II. Původní řízení a předběžné otázky

16. V prosinci 2000 přiznala bývalá zaměstnavatelka G. Bauera, žalobce v původním řízení, žalobci několik dávek zaměstnaneckého penzijního pojištění, a to:

- důchod vyplácený prostřednictvím doplňkové instituce zaměstnaneckého sociálního zabezpečení (Pensionskasse für die Deutsche Wirtschaft Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, dále jen „PKDW“) na základě příspěvků poskytovaných jeho bývalou zaměstnavatelkou,
- měsíční příspěvek na důchod vyplácený přímo jeho bývalou zaměstnavatelkou,
- roční vánoční bonus vyplácený rovněž jeho bývalou zaměstnavatelkou².

17. PKDW se v polovině roku 2003 dostala do hospodářské krize a dostala od vnitrostátních úřadů oprávnění krátit výši vyplácených důchodů. Postupně tak bylo každý rok uplatňováno krácení ve výši 1,25 % až 1,4 %. Celkově byla výše doplňkového důchodu, který G. Bauer obdržel mezi lety 2003 a 2013, zkrácena o 13,8 %, což představuje ztrátu 82,74 eura měsíčně. Podle německé vlády představuje krácení dávek v poměru k celé dávce zaměstnaneckého penzijního pojištění pouze 7,4 %³.

18. Vzhledem k tomu, že podle německého práva existuje povinnost doplatit krácená plnění, byla bývalá zaměstnavatelka G. Bauera povinna vyrovnat toto krácení dávky penzijního pojištění.

19. Dne 30. ledna 2012 bylo ve věci majetku bývalé zaměstnavatelky G. Bauera zahájeno insolvenční řízení.

20. Rozhodnutím ze dne 12. září 2012 žalovaný (dále také jen „PSV“) žalobci sdělil, že přebírá platbu měsíčního příspěvku na důchod, jakož i ročního vánočního bonusu. PSV však odmítl převzít platbu poskytovanou bývalou zaměstnavatelkou G. Bauera k vyrovnání krácení dávky penzijního pojištění.

2 – Kromě toho žalobce na základě svých vlastních příspěvků obdržel zvýšení důchodu. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se této dodatečné částky nedotýká. Kromě toho předkládající soud neuvedl výši státního důchodu, který žalobce pobíral.

3 – Od roku 2013 se každý rok uplatňovalo krácení ve výši 1,25 %.

21. G. Bauer tento postup napadl a tvrdí, že PSV je povinen vyrovnat krácení z důvodu platební neschopnosti jeho bývalé zaměstnavatelky. PSV odpověděl, že podle vnitrostátního práva není povinen ručit za jakoukoliv platbu zaměstnavatele k vyrovnání dřívějšího krácení dávky penzijního pojištění.

22. Za těchto okolností se Bundesarbeitsgericht (Spolkový pracovní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba použít článek 8 směrnice [2008/94], pokud jsou dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění poskytovány prostřednictvím mezioborové instituce sociálního zabezpečení podléhající státnímu dohledu nad finančními službami, která z finančních důvodů se souhlasem dohledového orgánu oprávněně zkrátí svá plnění a zaměstnavatel podle vnitrostátního práva sice vůči svým bývalým zaměstnancům za zkrácené dávky ručí, avšak v důsledku své platební neschopnosti nemůže tuto svou povinnost splnit?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Za jakých okolností lze ztráty na dávkách zaměstnaneckého penzijního pojištění, které bývalý zaměstnanec utrpěl z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele, považovat za zjevně nepřiměřené a založit tak povinnost členských států zajistit minimální ochranu, ačkoli bývalý zaměstnanec dostává minimálně polovinu dávek, které vyplývají ze získaných penzijních nároků?

3) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Má článek 8 směrnice 2008/94/ES přímý účinek a přiznává jeho ustanovení, pokud členský stát tuto směrnici neprovede do vnitrostátního práva nebo ji provede pouze nedostatečně, jednotlivci práva, která může uplatnit vůči tomuto členskému státu u vnitrostátního soudu?

4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku:

Je soukromoprávní instituce, která je členským státem – pro zaměstnavatele povinně – určena jako instituce pro pojištění proti platební neschopnosti v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění, která podléhá státnímu dohledu nad finančními službami a která z moci veřejného práva vybírá od zaměstnavatelů příspěvky na pojištění proti platební neschopnosti a může jako orgán vytvářet podmínky pro nucený výkon rozhodnutí prostřednictvím správního aktu, orgánem veřejné moci členského státu?“

III. Analýza

A. K první otázce

23. První otázkou se předkládající soud táže, zda má být článek 8 směrnice 2008/94 vykládán tak, že se použije na ztrátu dávky, jako je ta v původním řízení, z důvodu platební neschopnosti bývalého zaměstnavatele. V tomto konkrétním případě byla dávka v souladu s požadavky vnitrostátního práva vyplácena bývalou zaměstnavatelkou k vyrovnání krácení dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění poskytované zaměstnavatelkou prostřednictvím mezioborové instituce sociálního zabezpečení podléhající státnímu dohledu, která z finančních důvodů se souhlasem dohledového orgánu musela zkrátit svá plnění.

24. Vzhledem k tomu, že se položená otázka přímo týká použití článku 8 směrnice 2008/94, je vhodné úvodem posoudit podmínky pro použití uvedeného ustanovení.

25. Podle uvedeného článku „[č]lenské státy zajistí, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku nebo provozovny zaměstnavatele ke dni vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud jde o nabytá nebo nabývaná práva na starobní důchody [...] na základě doplňkových zaměstnaneckých nebo mezioborových systémů sociálního zabezpečení, které stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení.“ Pro použití článku 8 tak musí být splněny čtyři podmínky, a to:

- žalobce musí být zaměstnanec, nebo osoba, která již odešla z podniku nebo provozovny zaměstnavatele ke dni vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele,
- zaměstnavatel se musí nacházet v platební neschopnosti,
- platební neschopnost se musí dotýkat nabytých nebo nabývaných práv na starobní důchody,
- dotčené starobní důchody musí být poskytovány na základě zaměstnaneckého nebo mezioborového systému sociálního zabezpečení, který stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení.

26. *První podmínka* je jasně splněna a není o tom sporu.

27. *Druhá podmínka*⁴ implikuje, že zaměstnavatel se nachází v platební neschopnosti. V důsledku toho se článek 8 v zásadě nepoužije na situaci, kdy finančním potížím čelí pouze orgán zaměstnaneckého penzijního pojištění⁵. To je v souladu s článkem 1 směrnice 2008/94, který k tomu, aby se směrnice použila, vyžaduje, aby měl zaměstnanec pohledávku vůči zaměstnavateli nebo bývalému zaměstnavateli. Je třeba připomenout, že směrnice 2008/94 nemá za všech okolností zaručovat nabytá nebo nabývaná práva zaměstnanců či bývalých zaměstnanců na starobní důchody, nýbrž je má podle bodu 3 odůvodnění uvedené směrnice jednoduše chránit v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Jak rozhodl Soudní dvůr, v situaci, kdy orgán zaměstnaneckého penzijního pojištění čelí finančním potížím, lze článek 8 použít pouze tehdy, pokud je zaměstnavatel, který se zavázal zaručit výplatu dávek stanovených v rámci penzijního systému, sám v platební neschopnosti⁶.

28. *Pokud jde o třetí podmínku*, která odkazuje na pojem „nabytá práva“ a „nabývaná práva“, je třeba poznamenat, že podle čl. 2 odst. 2 věty první směrnice 2008/94 se směrnice nedotýká vnitrostátního práva, pokud jde o definice těchto pojmů. Nicméně pojem „nedotýká se“ může být poněkud nejednoznačný, neboť jej lze chápat *buď* tak, že oba pojmy, tj. „nabytá práva“ i „nabývaná práva“ je třeba vykládat odkazem na vnitrostátní právo, *nebo* tak, že směrnice 2008/94 nemění definici těchto pojmů, kterou stanoví vnitrostátní právo v některé jiné oblasti práva.

29. Z článku 2 odst. 2 druhé věty však jasně vyplývá, jak je třeba první větě rozumět. Zatímco první věta mezi pojmy, kterých se směrnice nedotýká, uvádí pojem „zaměstnanec“, čl. 2 odst. 2 druhá věta stanoví, že členské státy nesmějí z oblasti působnosti uvedené směrnice vyloučit určité typy zaměstnanců. Jelikož má druhá věta omezit autonomii členských států při vymezování jednoho z pojmů uvedených v první větě, je třeba první větě rozumět tak, že zmocňuje členské státy, aby definovaly dotčené pojmy. V důsledku toho se tak pojmy „nabytá práva“ a „nabývaná práva“, a tedy i uplatnění třetí podmínky, opírají o vnitrostátní právo.

4 – Pojem platební neschopnost je definován v čl. 2 odst. 1 směrnice.

5 – Článek 9 odst. 1 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (Úř. věst. 2003, L 235, s. 10; Zvl. vyd. 05/04, s. 350) stanoví, že: „Každý členský stát pro každou uvedenou instituci usazenou na jeho území zajistí, aby [...] *tam, kde přispívající podnik zaručuje výplaty dávek*, bylo zajištěno pravidelné financování“ (kurziva doplněna autorem stanoviska). To *a contrario* znamená, že unijní právo nevyžaduje, aby členské státy zajišťovaly, že tuto výplatu zaručuje zaměstnavatel.

6 – Viz rozsudek ze dne 25. dubna 2013, Hogan a další, C-398/11, EU:C:2013:272, body 35 až 40. Ve věcech, v nichž již Soudní dvůr rozhodl, buď vyplývá z popisu skutkových okolností poskytnutého předkládajícím soudem, že se zaměstnavatel zavázal ručit za výplatu, nebo že Soudní dvůr vycházel z předpokladu, že tomu tak bylo.

30. Pokud jde o *čtvrtou podmínku*, domnívám se, že definice pojmů „důchody na základě doplňkových zaměstnaneckých nebo mezioborových systémů sociálního zabezpečení, které stojí mimo zákonné systémy sociálního zabezpečení“ je také podmíněna vnitrostátním právem⁷. To vyplývá jednoduše z odkazu na pojem „vnitrostátní zákonný systém sociálního zabezpečení“, který nelze posoudit jinak než odkazem na vnitrostátní právo⁸.

31. Toto jsou čtyři podmínky, které musí být splněny nad rámec podmínek stanovených v článku 1, které se obecně vztahují k působnosti směrnice 2008/94, a předkládající soud se na ně Soudního dvora netáže. Proto k odůvodnění použití článku 8 není samo o sobě dostačující, že zaměstnanec uplatnil nárok na základě pracovní smlouvy, jak vyžaduje článek 1 směrnice 2008/94.

32. V projednávané věci se předkládající soud Soudního dvora táže, zda se článek 8 použije na ztrátu dávky, jakou je ta, která je předmětem původního řízení, v důsledku platební neschopnosti bývalého zaměstnavatele, nebo ne. V projednávané věci byla dávka v souladu s požadavky vnitrostátního práva zaměstnavatelkou vyplácena za účelem vyrovnání krácení dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění, kterou tato zaměstnavatelka zpočátku poskytovala prostřednictvím mezioborové instituce sociálního zabezpečení podléhající státnímu dohledu nad finančními službami, jejíž výše byla se souhlasem dohledového orgánu z finančních důvodů zkrácena.

33. S ohledem na třetí a čtvrtou výše uvedenou podmínku je za účelem určení, zda jsou splněny podmínky pro použití článku 8, nejprve třeba určit právní postavení práv dotčené osoby v okamžiku, kdy nastala platební neschopnost bývalého zaměstnavatele.

34. V projednávané věci je specifické, že práva již byla předmětem předchozího snížení. Proto právní postavení těchto práv v okamžiku, kdy nastala platební neschopnost bývalého zaměstnavatele, závisí na důsledcích tohoto úkonu, které jsou závislé na tom, zda se článek 8 směrnice 2008/94 (nebo předtím článek 8 směrnice 80/987/EHS) na tento úkon vztahuje, nebo ne. Pokud se článek 8 v uvedené době skutečně nepoužil, závisí důsledek tohoto krácení na vnitrostátním právu, takže by nebylo možné rozhodnout tak, že část práv byla pozbyta, nebo že částky vyplacené jako kompenzace za snížení nebyly vyplaceny na základě doplňkových zaměstnaneckých nebo mezioborových systémů sociálního zabezpečení.

35. Potíž spočívá v tom, že předkládající soud neuvedl důvod, proč se instituce zaměstnaneckého sociálního zabezpečení v roce 2003 dostala do finanční krize. Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem, které účastníci řízení na jednání potvrdili, však patrně zaměstnavatelé podle § 1 zákona o penzijním pojištění odpovídají za výkon dávek zaměstnaneckého penzijního pojištění, které poskytují v souvislosti s pracovním poměrem, dokonce i když jsou tyto platby prováděny přes prostředníka. V důsledku toho musí zaměstnavatel zaručit dotčenou platbu i v případě, kdy penzijní pojišťovna nevyplácí poskytované dávky nebo je vyplácí pouze částečně.

36. V každém případě se všichni účastníci řízení na jednání shodli, že krácení nezměnilo povahu ani množství práv G. Bauera. S ohledem na informace poskytnuté předkládajícím soudem patrně podle německého práva zaměstnavatel v případě, kdy zavede systém sociálního zabezpečení, odpovídá za zajištění následného poskytování dávek z něj.

7 – Analogicky k pojmu odstupné uvedenému v čl. 3 odst. 1 viz rozsudek ze dne 28. června 2018, Checa Honrado, C-57/17, EU:C:2018:512, bod 30.

8 – Při přijetí směrnice Rady 77/187/EHS ze dne 14. února 1977 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodu podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů (Úř. věst. 1977, L 61, s. 26), která je součástí téhož legislativního balíčku jako směrnice 80/987/EHS, Komise upustila od svého záměru upravit v rámci článku 3 harmonizovaným způsobem převod doplňkových důchodových práv. Jako důvod uvedla, že „požadavky, druhy a povaha [důchodových] závazků se natolik liší a způsoby jejich organizace jsou natolik rozmanité, že nelze ve směrnici stanovit konkrétní pravidla Společenství“. Viz stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Webb-Sämann, C-454/15, EU:C:2016:653, bod 62.

37. Vzhledem k tomu, že platební neschopnost bývalé zaměstnavatelky žalobce v roce 2012 měla vliv na nabytá nebo nabývaná práva na starobní důchody, a není sporu o tom, že tato práva vyplývají ze zaměstnaneckého nebo mezioborového systému sociálního zabezpečení, který stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení, navrhuji odpovědět na první otázku tak, že článek 8 je třeba vykládat tak, že se vztahuje na ztrátu platby, jakou je ta, která je předmětem původního řízení, poskytované v souladu s požadavky vnitrostátního práva bývalým zaměstnavatelem k vyrovnání krácení dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění. Ačkoli jsou konkrétní okolnosti projednávané věci nepochybně neobvyklé, skutečností je, že neposkytnutí doplňkové platby ve vztahu ke kráceným penzím zaměstnance bývalým zaměstnavatelem nicméně přímo spadá do oblasti působnosti článku 8.

B. Ke druhé otázce

38. Druhou otázkou se vnitrostátní soud táže, za jakých okolností, uvedených v bodu 35 rozsudku ze dne 24. listopadu 2016, *Webb-Sämann* (C-454/15, EU:C:2016:891), lze ztráty, které zaměstnanec utrpěl v důsledku platební neschopnosti bývalého zaměstnavatele, považovat za zjevně nepřiměřené s ohledem na povinnost chránit zájmy zaměstnanců uvedenou v článku 8 směrnice 2008/94, ačkoli tyto ztráty nedosahují více než poloviny dávek penzijního pojištění, které vyplývají ze získaných penzijních nároků, na něž platil příspěvky na základě doplňkového zaměstnaneckého systému sociálního zabezpečení.

39. Tato otázka vyžaduje plné opětovné posouzení dosavadní judikatury Soudního dvora v rozsahu, v němž se týká článku 8 směrnice 2008/94.

40. Jak Soudní dvůr zdůraznil, úroveň ochrany vyžadovaná směrnicí 2008/94 musí být určena s ohledem na pojmy použité v dotčeném ustanovení a – v případě potřeby – s ohledem na cíle sledované touto směrnicí⁹.

41. Na základě znění článku 8 směrnice 2008/94 musí členské státy zajistit, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku nebo provozovny zaměstnavatele ke dni vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud jde o nabytá nebo nabývaná práva na starobní důchody na základě doplňkových zaměstnaneckých nebo mezioborových systémů sociálního zabezpečení, které stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení.

42. Generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci *Robins a další* (C-278/05, EU:C:2006:476, body 70 a 82) uvedla, že článek 8 vyžaduje úplnou ochranu zájmů pracovníků, ačkoli taková ochrana nutně neznamená, že důchodový systém musí být v každém okamžiku plně financován. Uvedla však, že článek 8 požaduje, aby pro případ, že nedostatečné finanční krytí vede v případě platební neschopnosti zaměstnavatele k omezení zájmů zaměstnanců, členské státy přijaly vhodná opatření, která zajistí uspokojení důchodových nároků zaměstnanců.

43. Soudní dvůr v bodech 36 a 45 rozsudku ze dne 25. ledna 2007, *Robins a další* (dále jen „*Robins*“, C-278/05, EU:C:2007:56) nicméně konstatoval, že znění článku 8 ponechává členským státům značný prostor pro uvážení pro účely určení mechanismu, který má být přijat za účelem zajištění takové ochrany, i úrovně ochrany. Soudní dvůr dospěl k závěru, že druhá uvedená povinnost nezahrnuje povinnost zajistit tyto důchodové platby v plném rozsahu.

44. Tento závěr je poněkud překvapující. Ačkoli lze bez váhání uznat, že článek 8 ponechává členským státům značný prostor pro uvážení, pokud jde o *mechanismus*, který má být přijat za účelem zajištění takové ochrany, je toto ustanovení nicméně poměrně jasné, pokud jde o *úroveň ochrany*, která má být poskytována. V každém případě pokud členskému státu byla určitou směrnicí svěřena široká diskreční pravomoc, obvyklým důsledkem je, že se tento členský stát může zprostit odpovědnosti tím, že

⁹ – Rozsudek ze dne 25. ledna 2007, *Robins a další*, C-278/05, EU:C:2007:56, bod 41.

prokáže, že přijal všechna vhodná opatření, která po něm lze rozumně požadovat, aby splnil tuto konkrétní povinnost¹⁰. I přesto musím přiznat, že nevím o jiných případech, kdy existence diskreční pravomoci pro rozhodování o prostředcích, které budou použity k dosažení určitého cíle, vedla k uznání, že tohoto cíle musí být dosaženo pouze částečně, nebo kdy se pouze z důvodu širší diskreční pravomoci svěřené příslušným legislativním opatřením mělo za to, že členský stát dostal své povinnosti dosáhnout daného cíle odkazem na jakési poněkud vágní polovičaté řešení.

45. Vrátime-li se nyní k rozsudku ve věci Robins, Soudní dvůr uvedl, že „ustanovení vnitrostátního práva, která mohou vést, v určitých situacích, k zajištění dávek omezenému na 20 nebo 49 % nároků, na které by měl zaměstnanec nárok, tedy na méně než polovinu těchto nároků, nemohou být považována za odpovídající definici pojmu ‚ochrana‘ použitému v článku 8 směrnice“. Situace, která byla předmětem tohoto řízení, byla jedním z těch zvláštních případů, jelikož zaprvé „přibližně 65 000 pojištěnců důchodových systémů utrpělo ztrátu vyšší než 20 % vzhledem k předpokládaným dávkám“ a zadruhé „přibližně 35 000 z nich, což je dohromady téměř 54 %, utrpělo ztrátu přesahující 50 % uvedených dávek“.

46. Zdá se tak, že Soudní dvůr měl za to, že bez ohledu na procentní podíl krácení dávek, na něž měl konkrétní zaměstnanec nárok, není *samo o sobě* dostačující k založení odpovědnosti dotčeného členského státu. Dotčená osoba musí jít dál a prokázat, že členský stát obecně nezajišťuje dostatečnou ochranu zaměstnanců. Tento přístup, který je v souladu s myšlenkou povinnosti přijmout opatření, se rovněž odrazil v úvahách Soudního dvora ohledně přímého účinku tohoto ustanovení, k němuž Soudní dvůr konstatoval, že založení odpovědnosti členského státu vyžaduje, aby bylo prokázáno, že členský stát „zjevně a závažným způsobem“ překročil meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc.

47. Je však třeba uznat, že důsledkem rozsudku ve věci Robins je skutečnost, že k tomu, aby uspěli se svým nárokem na získání finanční náhrady za porušení povinností státu na základě článku 8, nemusí zaměstnanci pouze prokázat překročení mezí posuzovací pravomoci dotčeným státem „zjevně závažným způsobem“, ale také, že v každém případě nelze od členských států očekávat, že plně zaručí práva zaměstnanců. Z důvodů, které nyní uvedu, se domnívám, že tento práh 50 % poněkud narušil rozsah ochrany, kterou článek 8 poskytuje zaměstnancům. Pokud jde o mě, mám za to, že správně vyložila oblast působnosti článku 8 generální advokátka J. Kokott ve věci Robins.

48. K tomuto názoru jsem dospěl z následujících důvodů. Zaprvé znění článku 8 („[...] zajistí [...]“) jasně členským státům ukládá povinnost. Zadruhé je jasné, že tato povinnost se vztahuje na „ochranu zájmů zaměstnanců [...], pokud jde o nabytá nebo nabývaná práva na starobní důchody [...]“. Zatřetí článek 8 sám o sobě nestanoví pro rozsah povinnosti státu žádný strop ani procentní sazbu.

49. V důsledku toho nechápu, jak by povinnost stanovená v článku 8 měla v zásadě zahrnovat cokoliv menšího než plné uspokojení zájmu zaměstnance na takových důchodových nárocích. Jak uvedla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Robins, „zájmu zaměstnance tedy neodpovídá, pokud mu má být vyplacena pouze část jeho smluvně zaručených důchodových nároků“.

50. Pokud – jak tomu nepochybně je – právě toto odpovídá zájmu zaměstnance, který je členský stát povinen chránit podle článku 8, pak hodnota 50 %, kterou Soudní dvůr ve věci Robins označil za minimální hodnotu dávek penzijního pojištění, kterou musí zaměstnanec obdržet v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, nemá žádný zvláštní význam. Pokud – jak tomu zjevně je – článek 8 ukládá členskému státu povinnost zajistit ochranu těmto zájmům zaměstnance, pak se domnívám, že se tato povinnost vztahuje na dotčené dávky penzijního pojištění jako celek, a nikoliv pouze na jejich část. Je třeba připomenout, že krácení 50 % dávek penzijního pojištění v mnoha případech může pro příjemce těchto dávek představovat skutečně vážné finanční potíže.

10 – V tomto směru viz rozsudek ze dne 27. března 2014, UPC Telekabel Wien, C- 314/12, EU:C:2014:192, body 52 a 53.

51. Mám za to, že pokud by unijní právní úprava zamýšlela tímto potenciálně dalekosáhlým způsobem zmírnit rozsah povinnosti členských států chránit příjemce zabezpečení před dopadem platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud jde o jejich nároky z penzijního pojištění, pak by přijala velmi jasné ustanovení v tomto smyslu. To platí zejména vzhledem ke zjevnému sociálnímu významu této povinnosti.

52. V důsledku toho pokud by měla unijní právní úprava za to, že rozsah této povinnosti je jednoduše takový, jak jej formuloval Soudní dvůr ve čtveřici věcí, z nichž první byla věc Robins, zněl by článek 8 pravděpodobně jinak, a to tak, že se povinnost členských států vztahuje pouze na zajištění ochrany 50 % (nebo jiné procentní sazby) těchto nároků.

53. V této souvislosti lze poznamenat, že čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice výslovně stanoví, že členské státy mohou omezit počet měsíců, za které lze vůči insolvenčnímu fondu vznášet nároky z nevyplacených dávek. Článek 4 odst. 3 tak členským státům dovoluje stanovit horní mez „pro úhrady prováděné záruční institucí“, ačkoli taková horní mez nemůže být nižší než úroveň, „která je sociálně slučitelná se sociálním cílem této směrnice“.

54. Skutečnost, že v článku 8 nejsou obsažena podobná omezení rozsahu povinností členských států, pokud jde o ochranu nároků zaměstnanců na dávky penzijního pojištění v případě platební neschopnosti, je jistě vypovídající. Jak poznamenala generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Robins, tento argument týkající se povahy a rozsahu povinnosti vyplývající z článku 8 potvrzuje sama skutečnost, že se na jiném místě ve směrnici nachází výslovná omezení rozsahu povinnosti členských států chránit zaměstnance v případě platební neschopnosti.

55. Ze všech výše uvedených důvodů mám proto za to, že článek 8 členskému státu ukládá povinnost chránit *všechny* dávky z penzijního pojištění dotčené platební neschopností zaměstnavatele, a nikoliv pouze jejich část, nebo určité procento. V tomto ohledu zcela souhlasím s odůvodněním generální advokátky J. Kokott v jejím stanovisku ve věci Robins. Z toho naopak vyplývá, že jsem toho názoru, že by Soudní dvůr neměl podpořit argumentaci Soudního dvora k článku 8 ve věci Robins a neměl by se jí v projednávané věci držet.

56. Nic z uvedeného však neznamena, že členské státy nemají žádný prostor pro uvážení při určení mechanismu, který má být přijat za účelem zajištění takové ochrany. Jak vyplývá ze znění článku 8, členské státy nejsou povinny samy zaručit výplatu důchodů, ale spíše „[zajistit], aby byla přijata nezbytná opatření“ za tímto účelem. V tomto ohledu souhlasím se závěry Soudního dvora, k nimž dospěl ve věci Robins, že jednotlivec nemůže jednoduše tvrdit, že byl postižen krácením důchodu, a pak požadovat, aby dotčený členský stát toto krácení vyrovnal. Naopak je nutné, aby žalobce šel dále a prokázal, že tento členský stát nepřijal opatření, která lze rozumně považovat za dostačující k ochraně těchto zájmů.

57. Jak v projednávané věci snad prokážu, jedním z důsledků nesprávného výkladu článku 8, který, jak se domnívám, Soudní dvůr přijal ve věci Robins, je, že sám Soudní dvůr měl následně problém toto řešení odůvodnit vzhledem ke znění článku 8.

58. To možná dobře dokládá i následně vydaný rozsudek ve věci Hogan a další¹¹. V uvedené věci Soudní dvůr v podstatě upustil od podmínky existence zvláštních okolností. Naopak konstatoval, že řádné provedení článku 8 směrnice 2008/94 vyžaduje, aby zaměstnanec v případě platební neschopnosti zaměstnavatele obdržel alespoň polovinu dávek ve stáří vyplývajících z nabytých důchodových práv, na která zaplatil příspěvky v rámci doplňkového zaměstnaneckého systému sociálního zabezpečení¹².

11 – Rozsudek ze dne 25. dubna 2013, C-398/11, EU:C:2013:272, bod 43.

12 – Tímto rozhodnutím se však Soudní dvůr odchýlil od myšlenky povinnosti přijmout opatření.

59. Ve svém dalším rozsudku ze dne 24. listopadu 2016, Webb-Sämann (C-454/15, EU:C:2016:891, bod 35), Soudní dvůr však doplnil, že povinnost členských států chránit zaměstnance před ztrátou alespoň poloviny dávek ve stáří nevyklučuje, že „za jiných okolností mohou být utrpěné ztráty, i když je jejich procentuální výše jiná, považovány za zjevně nepřiměřené vzhledem k povinnosti ochrany zájmů zaměstnanců, která je stanovena v článku 8 [...] směrnice [2008/94]“.

60. Ve svém doposud posledním rozsudku k tomuto tématu, konkrétně v rozsudku ze dne 6. září 2018, Hampshire (C-17/17, EU:C:2018:674), Soudní dvůr zopakoval, že některé utrpěné ztráty, třebaže by jejich výše byla nižší než polovina očekávaných dávek, mohou být rovněž považovány za zjevně nepřiměřené vzhledem k povinnosti ochrany zájmů zaměstnanců, která je stanovena v uvedeném ustanovení¹³.

61. Stejně jako v případě čísla 50 % Soudní dvůr neuvedl žádné odůvodnění ani vodítko, jaké krácení dávek může jinak zakládat zjevně nepřiměřený zásah do práv dotčených zaměstnanců.

62. Lze však poznamenat, že Soudní dvůr ve věcech Webb-Sämann¹⁴ a Hampshire¹⁵ konstatoval, že povinnost členských států zaručit alespoň polovinu dávek ve stáří vyplývajících z nabytých důchodových práv, na která zaměstnanec zaplatil příspěvky v rámci doplňkového zaměstnaneckého systému sociálního zabezpečení, je *individuální minimální zárukou* pro každého zaměstnance. Soudní dvůr tak měl v uvedených dvou rozsudcích patrně za to, že pravidlo 50 % plně nevyčerpává účinky tohoto ustanovení: členské státy mají povinnost zajistit, aby každému zaměstnanci bylo v případě platební neschopnosti jeho zaměstnavatele zaručeno alespoň 50 % dávek, na něž má nárok na základě doplňkového zaměstnaneckého systému sociálního zabezpečení¹⁶, ale tato povinnost je neosvobozuje od povinnosti přijmout nezbytná opatření (finanční, obezřetnostní či jiná) k plné ochraně zájmů zaměstnanců. Pokud je krácení nižší než 50 %, mohou dotčení zaměstnanci obdržet náhradu, pokud prokáží, že stát nesplnil svou povinnost tím, že nezajistil, aby byla přijata nezbytná opatření (finanční, obezřetnostní či jiná) na ochranu zájmů zaměstnanců. Proto opakují, co bylo uvedeno v rozsudku Robins a další, že i v případě, že utrpěná ztráta nedosahuje prahové hodnoty, může zaměstnanec nicméně od dotčeného členského státu požadovat plnou náhradu v případě, že tento stát „zjevně a závažným způsobem překročil“ meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc při přijetí vhodných opatření.

63. Tato nedávná rozhodnutí lze tak chápat jako konkludentní snahu Soudního dvora odklonit se od rozsudku ve věci Robins a místo toho se přiklonit směrem, který je podle mého názoru cílem, na němž se zakládá článek 8 směrnice 2008/94, tedy k ochraně *všech* nároků na dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění před nebezpečím ztráty způsobené platební neschopností zaměstnavatele.

64. V této souvislosti lze samotnou existenci nepřiměřené ztráty považovat za důkaz vyvratitelné domněnky, že členský stát nesplnil svou povinnosti zajistit takovou ochranu.

65. V každém případě věřím, že by Soudní dvůr měl více zohledňovat přiměřenost utrpěné ztráty.

66. V rámci jakéhokoli řádného posouzení přiměřenosti má samozřejmě rozhodující význam kontext. V této souvislosti je třeba připomenout, že poskytování starobních důchodů je součástí společenské smlouvy v evropských státech už od Bismarckových dob. Investice do soukromého sociálního zabezpečení je pro některé zaměstnance klíčovou součástí této společenské smlouvy, jelikož v rámci tohoto mechanismu mohou ti, kdo jsou v průběhu svých aktivních let zaměstnáni, spořit na důchod

13 – Bod 50.

14 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, C-454/15, EU:C:2016:891.

15 – Rozsudek ze dne 6. září 2018, C-17/17, EU:C:2018:674.

16 – Jak uvádí Soudní dvůr, členské státy mají povinnost dosáhnout cíle pouze „v této souvislosti“, tedy zaručit minimální míru ochrany. Rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, Webb-Sämann, C-454/15, EU:C:2016:891, bod 35.

v domnění, že tak obezřetně zaopatřují sebe a svou rodinu na dobu, kdy skončí jejich ekonomicky aktivní roky. Zajištění soukromého sociálního zabezpečení je proto pro mnoho zaměstnanců, kteří pracují v soukromém sektoru, stejně důležité finanční rozhodnutí jako například koupě domu nebo zajištění výchovy a vzdělání dětí.

67. Z toho důvodu je dokonce i částečná ztráta důchodových nároků z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele pro dotčeného zaměstnance tak závažný a podstatný problém. Nejen že dotčený zaměstnanec musí mít pocit, že nejlepší plány na obezřetné spoření na důchod přišly vniveč z důvodu vnějších faktorů, nad nimiž nemá žádnou kontrolu, ale schopnost zaměstnance na tuto ztrátu reagovat bude často vážně oslabena kvůli jeho stáří. Jednoduše řečeno schopnost, řekněme, průměrného sedmdesátníka vyrovnat tuto finanční ztrátu bude značně nízká, jelikož návrat na trh práce zkrátka pro většinu penzistů nepřipadá v úvahu.

68. Ochrana zájmů těchto penzistů, kteří investovali do soukromého sociálního zabezpečení, před ztrátou vyvolanou platební neschopností bývalého zaměstnavatele, proto musí být klíčovým politickým cílem členských států. Svým způsobem je to stejně důležité jako zajištění systému vzdělávání nebo bydlení nebo ochrana bezpečnosti bankovních vkladů.

69. V této souvislosti zástupci PSV i německé vlády na dotaz vznesený na ústním jednání, zda by například 25 % krácení důchodových nároků z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele představovalo pro dotčeného penzistu nepřiměřenou ztrátu, svobodně uznali, že by to pro něj bylo obtížné. Podle mého názoru je však taková ztráta víc než to: představovala by nepředpokládanou ztrátu příjmu, o kterém se dotčený příjemce zabezpečení důvodně domníval, že mu bude k dispozici po skončení jeho pracovního života. Moderní sociální stát existuje právě za účelem ochrany svých občanů před případnými závažnými ztrátami tohoto druhu.

70. Toto je tedy kontext, v němž má být posuzována přiměřenost jakékoli ztráty. Relevantní jsou nepochybně také jiné faktory, a to i otázka, zda je současná výše důchodu penzisty a na něm závislých osob dostačující vzhledem k životnímu standardu penzistů v dotčeném členském státě¹⁷.

71. Za krácení *de minimis* nebo alespoň krácení na úrovni, která nenarušuje podstatu důchodového nároku a tím vytvořená odpovídající očekávání dotčeného penzisty, lze nepochybně považovat relativně malá krácení dávek zaměstnaneckého penzijního pojištění.

72. Avšak v případě, že ztrátu na soukromém důchodu z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele nelze považovat za ztrátu *de minimis*, přichází následně v určitém okamžiku v úvahu, že se jedná o ztrátu nepřiměřenou, i když neexistuje žádné kouzelné číslo, které by automaticky činilo takovou ztrátu nepřiměřenou. Na rozdíl od toho, co Soudní dvůr dříve případně naznačil, mám za to, že by v mnoha případech byla ztráta menší než 50 % důchodových nároků z důvodu platební neschopnosti zaměstnavatele nepřiměřená. Důchodové nároky většiny penzistů jsou relativně skromné, a dokonce i malé krácení těchto důchodů by na ně obecně velmi těžce dolehlo.

17 – Je pravda, že ve věci Hogan a další (bod 33) Soudní dvůr konstatoval, že článek 8 směrnice 2008/94 musí být vykládán v tom smyslu, že pro účely určení, zda členský stát splnil povinnost stanovenou v tomto článku, nelze dávky zákonného důchodu zohlednit. Domnívám se však, že když Soudní dvůr činil toto prohlášení, zohledňoval pouze 50 % prahovou hodnotu. Zprv v době, kdy byl tento rozsudek vydán, ještě neexistovalo řešení uvedené v rozsudcích Webb-Sáman a Hampshire. Z druhé z logického hlediska nelze ze skutečnosti, že článek 8 zahrnoval pouze nároky v souvislosti s doplňkovými podnikovými nebo mezipodnikovými systémy sociálního zabezpečení, které stojí mimo vnitrostátní zákonné systémy sociálního zabezpečení, dovozovat, že dávky zákonného penzijního pojištění nemohou být zohledňovány při posouzení, zda členský stát splnil povinnost stanovenou v uvedeném článku. Rozsah záruky se skutečně liší od pokryté částky. V oblasti sociálního zabezpečení je běžné, že je o platbě náhrady rozhodováno s ohledem na konkrétní situaci (invalidita, těžká invalidita, osíření), ale že výše se liší podle vnějších faktorů, jako je výše veškerého příjmu. Avšak výklad Soudního dvora v rozsudku Hogan a další je správný z hlediska pravidla 50 %, neboť z definice se při posouzení, zda snížení přesahuje tento práh, zohledňují pouze důchody vyplácené z doplňkových podnikových nebo mezipodnikových systémů sociálního zabezpečení.

73. Přestože toto zjištění v konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, zástupce G. Bauera na jednání tvrdil, že ztráta dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění G. Bauera může v rámci regionu v konečném důsledku dosahovat 30 % až 33 % (v závislosti na jeho věku). Pokud tomu tak skutečně je, pak by dokonce i s přihlédnutím k relativně skromné výši příjmu, který dokonce odpovídá 100 % jeho nároku ze zaměstnaneckého penzijního pojištění, bylo s ohledem na obecné souvislosti, které jsem právě popsal, těžké dospět k závěru, že tato ztráta není nepřiměřená.

74. Shrnu-li výše uvedené, mám za to, že toto jsou faktory, které mají význam pro otázku přiměřenosti, které zřejmě nebyly v dosavadní judikatuře dostatečně zdůrazněny.

75. Proto mám za to, že by se Soudní dvůr měl odklonit od rozhodnutí, jako je rozhodnutí ve věci *Robins*, a odpovědět na druhou otázku tak, že okolnosti, na které se Soudní dvůr odvolává v bodě 35 rozsudku ze dne 24. listopadu 2016, *Webb-Sämann* (C-454/15, EU:C:2016:891), jsou takové, kdy žalobce prokáže, že členský stát nesplnil svou povinnost zajistit, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku zaměstnavatele, a kdy snížení důchodových práv dosáhlo úrovně převyšující úroveň *de minimis* nebo úrovně, která jinak narušuje podstatu nároku ze soukromého sociálního zabezpečení, u nějž penzista důvodně očekává, že jej obdrží, pokud by nebylo platební neschopnosti zaměstnavatele.

C. Ke třetí otázce

76. Třetí otázkou se předkládající soud táže, zda lze proti členskému státu u vnitrostátního soudu uplatnit článek 8 v případě, kdy tento členský stát provedl směrnici 2008/94 do vnitrostátního práva nedostatečně.

77. Jak jsem vysvětlil výše, v tomto ohledu postupoval Soudní dvůr zpočátku opatrně, když konstatoval, že jelikož ani článek 8 směrnice, ani žádné jiné její ustanovení neobsahuje prvky umožňující přesně stanovit minimální úroveň vyžadovanou pro ochranu nároků na dávky, podléhá odpovědnost dotyčného členského státu zjištění, že uvedený stát zjevně a závažným způsobem překročil meze, kterými je ohraničena jeho posuzovací pravomoc¹⁸.

78. Ve věci *Hampshire*¹⁹ Soudní dvůr do jisté míry upustil od dřívějšího opatrného přístupu a k povinnosti členských států zaručit alespoň polovinu z dávek starobních důchodů, na které by měl zaměstnanec za normálních okolností nárok, uvedl, že se lze článku 8 dovolávat vůči členskému státu u vnitrostátního soudu, pokud zaměstnanec utrpí ztrátu převyšující 50 % jeho dávek.

79. Pro účely uvedeného závěru Soudní dvůr připomněl, že podle judikatury se mohou jednotlivci dovolávat ustanovení směrnice vůči členskému státu, pokud je toto ustanovení bezpodmínečné a dostatečně přesné, a že tuto otázku je třeba zkoumat ze tří hledisek: určení osob, na které se vztahuje ochrana upravená tímto ustanovením, obsah této ochrany a určení osoby, která musí uvedenou ochranu poskytnout²⁰.

80. S tímto posouzením Soudního dvora se plně ztotožňuji, i když je také třeba odůvodnění Soudního dvora ohledně určení osoby, která musí poskytnout ochranu uvedenou v článku 8, zasadit do souvislostí.

18 – Rozsudek ze dne 25. ledna 2007, *Robins a další*, C-278/05, EU:C:2007:56, body 80 a 82.

19 – Rozsudek ze dne 6. září 2018, C-17/17, Eu:C:2018:674.

20 – Bod 56.

81. Stran určení osob, na které se vztahuje ochrana uvedená v článku 8 směrnice 2008/94, vyplývá jasně ze znění tohoto článku, že tato směrnice má chránit zaměstnance, jichž se dotýká platební neschopnost jejich zaměstnavatele²¹.

82. Pokud jde o určení osoby, která musí poskytnout ochranu uvedenou v článku 8 směrnice 2008/94, přímo ze znění článku 8 vyplývá, že směrnice k tomuto účelu jasně a bezpodmínečně určuje členské státy.

83. Je pravda, že článek 8 ponechává členským státům prostor pro uvážení. Tento prostor pro uvážení se však zásadně vztahuje k opatřením, která mají být přijata za účelem zajištění naplnění článku 8²². Netýká se tedy určení osob, které musí poskytnout ochranu uvedenou v článku 8, kterými jsou členské státy.

84. Konečně, pokud jde o obsah ochrany stanovené v článku 8 směrnice 2008/94, přestože členské státy mají značný prostor pro uvážení při určení formy a způsobu provedení článku 8²³, lze se tohoto článku přímo dovolávat u vnitrostátních soudů. I když členské státy mají určitý prostor pro uvážení při provádění ustanovení unijního práva, lze se tohoto ustanovení nicméně dovolávat v případě, že členský stát tento prostor pro uvážení překročí, zejména proto, že jeho vnitrostátní právní úprava nezaručuje minimální ochranu vyžadovanou tímto ustanovením²⁴.

85. Z toho plyne, s ohledem na minimální ochranu požadovanou článkem 8, jelikož Soudní dvůr konstatoval, že minimální ochrana spočívá v povinnosti chránit zaměstnance před jakýmkoli krácením vyšším než 50 % jejich nabytých práv, pak pokud členský stát takovou ochranu neposkytne, nutně z toho vyplývá, že členský stát překročil svůj prostor pro uvážení. V důsledku toho se lze tohoto porušení dovolávat přímo vůči členskému státu.

86. Pokud jde o povinnost, která byla uvedena v bodě 35 rozsudku ve věci Webb-Sämann²⁵, podle které musí členské státy zajistit, aby byla přijata opatření k předcházení jakékoli nepřiměřené ztráty, Soudní dvůr ve svých předchozích rozsudcích neuvedl, na jakou situaci odkazuje. Nicméně je třeba připomenout, že povinnost lze považovat za jasnou a přesnou nejen v případě, že je výslovně stanovena v textu, ale také v případě, kdy ji lze z tohoto textu dovodit běžně přijímanými metodami výkladu, jak tomu podle mého názoru je i v projednávané věci, jelikož ze znění článku 8 lze dovodit, že uvedené ustanovení chrání práva zaměstnanců v plném rozsahu.

87. Avšak vzhledem k tomu, že dotčený členský stát má pouze povinnost přijmout opatření, žalobci musí prokázat, že opatření přijatá členským státem nejsou dostačující k zajištění takové ochrany, přičemž existenci nepřiměřené ztráty lze považovat za důkaz nedostatečnosti.

88. Kromě toho je třeba poznamenat, že se ochrana uvedená v článku 8 týká nabytých nebo nabývaných práv, což je pojem, jehož definice se opírá o vnitrostátní právo, a nikoliv o finanční účinky spojené s takovými právy. Mohou být zavedeny dva druhy doplňkových systémů sociálního zabezpečení: „systémy určených dávek“ a „systémy určených příspěvků“²⁶. Proto pokud jsou podle

21 – Bod 57.

22 – V tomto směru viz rozsudek ze dne 18. října 2001, Gharehveran, C-441/99, EU:C:2001:551, bod 44.

23 – Viz rozsudky ze dne 25. ledna 2007, Robins, C-278/05, EU:C:2007:56, body 36 až 45, ze dne 25. července 2018, Guigo, C-338/17, EU:C:2018:605, body 30 a 31.

24 – V tomto směru viz rozsudek ze dne 25. dubna 2013, Hogan a další, C-398/11, EU:C:2013:272 bod 46.

25 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, C-454/15, EU:C:2016:891.

26 – Jak vyplývá z jejich názvů, v systému určených dávek v důchodu dotčená osoba obdrží pevně stanovenou částku – což může vyžadovat, aby zaměstnavatel doplňoval plán v případě slabšího výkonu či investic – zatímco částka vyplácená v rámci systému určených příspěvků závisí na výnosu z investic uskutečněných z pevně stanoveného příspěvku placeného zaměstnavatelem.

vnitrostátního práva nabytými právy osoby pouze práva na podíly na zisku, a nikoliv – jak tomu zřejmě je podle německého práva – práva na určené dávky, členské státy musí zajistit, aby zaměstnanec skutečně požíval práv na tyto podíly v *plném rozsahu*, aniž je dotčena výše, která bude nakonec tomuto zaměstnanci vyplacena.

89. Na závěr navrhuji odpovědět na třetí předběžnou otázku kladně, tedy že článek 8 směrnice 2008/94 má přímý účinek, a pokud členský stát směrnici neprovede do vnitrostátního práva nebo ji provede pouze nedostatečně, přiznává uvedené ustanovení jednotlivci práva, která může uplatnit vůči členskému státu u vnitrostátního soudu.

D. Ke čtvrté otázce

90. Čtvrtou otázkou se předkládající soud táže, zda v případě, že členský stát v záležitostech, které se týkají zaměstnaneckého penzijního pojištění, určil – pro zaměstnavatele povinně – soukromoprávní instituci jako instituci pro pojištění proti platební neschopnosti v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění, a pokud tato instituce podléhá státnímu dohledu nad finančními službami a kromě toho z moci veřejného práva vybírá od zaměstnavatelů příspěvky na pojištění proti platební neschopnosti a může jako orgán vytvářet podmínky pro nucený výkon rozhodnutí prostřednictvím správního aktu, lze takovou instituci považovat za orgán veřejné moci tohoto členského státu, takže ustanovení směrnice se proti němu lze dovolávat přímo.

91. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již konstatoval, že se jednotlivci mohou dovolávat jakéhokoli bezpodmínečného a dostatečně přesného ustanovení směrnice nejen vůči členskému státu a všem jeho správním orgánům, jako jsou decentralizované orgány, ale také vůči institucím, organizacím a orgánům, které podléhají autoritě nebo dohledu státu nebo které jsou nadány výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci²⁷.

92. Tyto instituce, organizace a orgány jsou odlišné od jednotlivců a musí být stavěny na roveň členskému státu, ať již proto, že se jedná o právnické osoby veřejného práva, které jsou součástí státu v širokém slova smyslu, nebo proto, že byly orgánem veřejné správy pověřeny plněním úkolu ve veřejném zájmu a byly pro tento účel nadány zmíněnými výjimečnými pravomocemi²⁸.

93. Vzhledem k tomu, že předkládající soud ve své otázce odkazuje na věc, kde členský stát určil – pro zaměstnavatele povinně – jako instituci pro pojištění proti platební neschopnosti v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění určitou instituci a udělil jí právo z moci veřejného práva vybírat od zaměstnavatelů příspěvky na pojištění proti platební neschopnosti, musí být tato instituce stavěna na roveň státu, i když se jedná o soukromoprávní instituci.

94. Aby však byla povinnost vyplývající ze směrnice přímo použitelná vůči instituci, musí úkoly, které jí byly ve veřejném zájmu svěřeny, zahrnovat, ať už výslovně nebo implicitně, provedení této povinnosti. Pouhá skutečnost, že jsou instituci členským státem svěřeny zvláštní pravomoci, neznamená, že tato instituce může odpovídat za jakoukoli povinnost uloženou členskému státu unijním právem.

95. Vnitrostátní soud ve své otázce odkazuje na situaci, kdy členský stát určil instituci, která odpovídá za zaručení zaměstnaneckého pojištění. Spis v projednávané věci ve spojení s informacemi poskytnutými na ústním jednání však patrně ukazují, že se úkoly, které německá vláda převedla na Pensions-Sicherungs-Verein VVaG, týkají pouze případů, kdy je zaměstnanecké penzijní pojištění zaměstnavatelem realizováno na základě přímého příslibu nebo prostřednictvím *Direktversicherung*

27 – Rozsudek ze dne 10. října 2017, Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745, bod 33.

28 – Tamtéž bod 34.

(přímé pojištění) nebo *Unterstützungskasse* (pojišťovací instituce, která je právně nezávislá na zaměstnavateli) nebo *Pensionsfonds* (penzijní fond)²⁹. Do jejich působnosti tedy nespádají případy, kdy je zaměstnanecké penzijní pojištění zaměstnavatelem realizováno prostřednictvím *Pensionskasse* (penzijní fond), v projednávané věci prostřednictvím PKDW.

96. V každém případě přísluší vnitrostátnímu soudu, aby s přihlédnutím ke zvláštní povaze dovolávané povinnosti – tj. porušení povinnosti zabránit jakékoli nepřiměřené ztrátě uvedené v bodě 35 rozsudku ve věci *Webb-Sämann*³⁰, posoudil, zda tento stát konkrétní povinnost přenesl na uvedený subjekt, nebo ne³¹.

97. V důsledku výše uvedeného navrhuji odpovědět na čtvrtou otázku tak, že pokud členský stát ve věcech vztahujících se k zaměstnaneckému penzijnímu zabezpečení určil – pro zaměstnavatele povinně – soukromoprávní instituci jako instituci pro pojištění proti platební neschopnosti v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění a pokud tato instituce podléhá státnímu dohledu nad finančními službami a kromě toho z moci veřejného práva vybírá od zaměstnavatelů příspěvky na pojištění proti platební neschopnosti, a která může jako orgán vytvářet podmínky pro nucený výkon rozhodnutí prostřednictvím správního aktu, je třeba takovou instituci považovat za orgán veřejné moci tohoto členského státu. Porušení povinnosti uložené článkem 8 směrnice 2008/94 se však lze proti této instituci dovolávat pouze v případě, že provedení této povinnosti spadalo do rámce úkolu, který na ni tento stát přenesl, přičemž toto posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.

Závěry

98. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Bundesarbeitsgericht (Spolkový pracovní soud, Německo) následovně:

- „1) Článek 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008 o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele je třeba vykládat tak, že se vztahuje na ztrátu platby, jakou je ta, která je předmětem původního řízení, poskytované v souladu s požadavky vnitrostátního práva bývalým zaměstnavatelem k vyrovnání krácení dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění.
- 2) Okolnosti, na něž Soudní dvůr odkázal v bodě 35 rozsudku ze dne 24. listopadu 2016, *Webb-Sämann* (C-454/15, EU:C:2016:891), jsou takové, kdy žalobce prokáže, že členský stát nesplnil svou povinnost zajistit, aby byla přijata nezbytná opatření na ochranu zájmů zaměstnanců a osob, které již odešly z podniku zaměstnavatele, a kdy snížení důchodových práv dosáhlo úrovně převyšující úroveň *de minimis* nebo úrovně, která jinak narušuje podstatu nároku ze soukromého sociálního zabezpečení, u něhož penzista důvodně očekává, že jej obdrží, pokud by nebylo platební neschopnosti zaměstnavatele.
- 3) Článek 8 směrnice 2008/94 má přímý účinek, a pokud členský stát směrnicí neprovede do vnitrostátního práva nebo ji provede pouze nedostatečně, přiznává uvedené ustanovení jednotlivci práva, která může uplatnit vůči členskému státu u vnitrostátního soudu.
- 4) Pokud členský stát ve věcech vztahujících se k zaměstnaneckému penzijnímu zabezpečení určil – pro zaměstnavatele povinně – soukromoprávní instituci jako instituci pro pojištění proti platební neschopnosti v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění a pokud tato instituce podléhá

29 – Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o penzijním pojištění.

30 – Rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, C-454/15. EU:C:2016:891.

31 – V rozsudku ze dne 16. prosince 1993, *Wagner Miret*, C-334/92, EU:C:1993:945, bod 18, a v rozsudku ze dne 18. října 2001, *Gharehveran*, C-441/99, EU:C:2001:551, bod 38, Soudní dvůr uvedl, že článek 3 směrnice 80/987 (nyní článek 3 směrnice 2008/94) stanoví, že „směrnice o platební neschopnosti zaměstnavatelů neukládá členským státům, aby zřídily jedinou záruční instituci pro všechny kategorie zaměstnanců, a v důsledku toho podrobily vyšší vedoucí pracovníky působnosti záruční instituce zřízené pro jiné kategorie zaměstnanců“.

státnímu dohledu nad finančními službami a kromě toho z moci veřejného práva vybírá od zaměstnavatelů příspěvky na pojištění proti platební neschopnosti, a která může jako orgán vytvářet podmínky pro nucený výkon rozhodnutí prostřednictvím správního aktu, je třeba takovou instituci považovat za orgán veřejné moci tohoto členského státu. Porušení konkrétní povinnosti uložené článkem 8 směrnice 2008/94 se však lze proti této instituci dovolávat pouze v případě, že provedení této povinnosti spadalo do rámce úkolu, který na ni tento stát přenesl, přičemž toto posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.“