Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 12 listopada 2015 r.[1]

Sprawa C-12/14

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Malty

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Zabezpieczenie społeczne — Emerytury — Zasady zapobiegania zbiegowi praw — Osoby uprawnione do emerytury na podstawie systemu krajowego oraz do emerytury urzędniczej na podstawie systemu innego państwa członkowskiego — Obniżenie wysokości emerytury

I – **Wprowadzenie**

1. Uregulowania prawa pochodnego, koordynujące systemy zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, zawierają normy szczególne, ograniczające stosowanie lub zakazujące stosowania krajowych przepisów kolizyjnych, które skutkują obniżeniem emerytury, o którą może ubiegać się ubezpieczony w państwie członkowskim ze względu na fakt, że korzysta ze świadczenia tego samego rodzaju w innym państwie członkowskim.

2. Wdrożenie tych przepisów szczególnych stanowi centralną kwestię w niniejszym sporze, w którym Komisja Europejska występuje do Trybunału o stwierdzenie, że wprowadzając normę zapobiegania zbiegowi praw do emerytury krajowej i emerytury urzędniczej przysługującej w innych państwach członkowskich, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie po pierwsze, art. 46b rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 Rady z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie[2] oraz po drugie, art. 54 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[3].

3. Okoliczności, które legły u podstaw tego postępowania, a które zaistniały w szczególnym kontekście historycznym, przywołanym przez Republikę Malty w jej pismach, dotyczą emerytowanych obywateli maltańskich, którzy ponieważ pracowali w służbach brytyjskich na Malcie przed 31 marca 1979 r., czyli dniem, w którym ostatnie siły brytyjskie opuściły wyspę, otrzymują zarówno emeryturę maltańską jak i „uzupełniającą" emeryturę urzędniczą ze Zjednoczonego Królestwa, która na podstawie przepisu kolizyjnego zawartego w przepisach maltańskich, jest potrącana z emerytury maltańskiej.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Rozporządzenie w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem (WE) nr 118/97 Rady z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 592/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. (Dz.U. L 177, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem nr 1408/71").

3 — Dz.U. L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 200, s. 1.

4. W niniejszej opinii podnoszę, że okoliczność, iż system emerytalny państwa członkowskiego, który odpowiada kwalifikacji jako ustawodawstwo odnoszące się do działów systemu zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 1 lit. l) rozporządzenia nr 883/2004 nie został uznany za taki przez państwo członkowskie, w którym obowiązuje, nie ma wpływu na tę kwalifikację.

5. W opinii tej będę twierdzić również, że niezależnie od okoliczności, iż emerytury przyznawane na podstawie systemów służby publicznej Zjednoczonego Królestwa są wypłacane w uzupełnieniu podstawowej emerytury przysługującej z krajowej służby zdrowia (National Health Service) i uzależnione od stanowiska, jakie zajmował zainteresowany, mieszczą się w zakresie stosowania systemu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

6. Na tej podstawie stwierdzę, że skarga powinna zostać uwzględniona.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Rozporządzenie nr 1408/71

7. Rozporządzenie nr 1408/71 ma na celu koordynację, w ramach swobody przemieszczania się osób, ustawodawstw krajowych dotyczących zabezpieczenia społecznego.

8. Artykuł 1 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

j) określenie »ustawodawstwo« oznacza w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego ustawy, rozporządzenia i inne przepisy oraz wszelkie obowiązujące lub przyszłe środki wykonawcze, odnoszące się do działów i systemów zabezpieczenia społecznego, określonych w art. 4 ust. 1 i 2 […].

Określenie to nie obejmuje postanowień obowiązujących lub przyszłych umów, niezależnie od tego, czy władze nadadzą im charakter obligatoryjny lub czy rozszerzą ich zakres […].

[…]”.

9. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 w następujący sposób określa zakres przedmiotowy stosowania tego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich ustawodawstw odnoszących się do działów zabezpieczenia społecznego, które dotyczą:

[…]

c) emerytur;

[…]”.

10. Artykuł 5 rozporządzenia nr 1408/71 zatytułowany „Oświadczenia państw członkowskich dotyczące zakresu obowiązywania niniejszego rozporządzenia” zobowiązuje państwa członkowskie między innymi do wskazania ustawodawstw i systemów, określonych w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w oświadczeniach notyfikowanych przewodniczącemu Rady Unii Europejskiej i opublikowanych w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

11. Artykuł 46b rozporządzenia nr 1408/71 zatytułowany „Przepisy szczególne stosowane w przypadku kumulacji świadczeń tego samego rodzaju zgodnie z ustawodawstwem dwóch lub kilku państw członkowskich” stanowi:

„1. Przepisów dotyczących zmniejszenia, zawieszenia lub zniesienia przewidzianych w ustawodawstwie państwa członkowskiego nie stosuje się do świadczeń obliczonych zgodnie z art. 46 ust. 2.

2. Przepisy dotyczące zmniejszenia, zawieszenia lub zniesienia przewidziane w ustawodawstwie państwa członkowskiego stosuje się do świadczeń obliczonych zgodnie [z] art. 46 ust. 1 lit. a) [ppkt] i) wyłącznie w przypadku, gdy dotyczy to:

a) świadczenia, którego wysokość nie jest uzależniona od długości ukończonych okresów ubezpieczenia lub zamieszkania, określonych w załączniku IV część D;

lub

b) świadczenia, którego wysokość jest ustalona na podstawie okresu hipotetycznego uznanego za ukończony między datą realizacji ryzyka a datą późniejszą. […]

[…]

Świadczenia określone w lit. a) i b) oraz porozumienia wymienione są w załączniku IV część D”.

2. Rozporządzenie nr 883/2004

12. Rozporządzenie nr 883/2004 zastąpiło począwszy od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie nr 1408/71.

13. Zgodnie z brzmieniem art. 1 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia:

[…]

l) określenie „ustawodawstwo” oznacza, w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, przepisy ustawowe, wykonawcze i inne oraz obowiązujące środki wykonawcze odnoszące się do działów systemu zabezpieczenia społecznego, objętych art. 3 ust. 1;

Określenie to nie obejmuje postanowień umownych innych niż te, które służą wykonaniu obowiązku ubezpieczeniowego wynikającego z przepisów ustawowych i wykonawczych, o których mowa w poprzednim akapicie, lub które były przedmiotem decyzji władz publicznych, która nadała im charakter obligatoryjny lub rozszerzyła ich zakres, pod warunkiem, że zainteresowane państwo członkowskie złoży oświadczenie i powiadomi o tym Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i Przewodniczącego Rady Unii Europejskiej. […].

[…]”.

14. Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zagadnienia objęte rozporządzeniem”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działów zabezpieczenia społecznego:

[…]

d) świadczeń z tytułu starości;

[…]”.

15. Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 zatytułowany „Oświadczenia państw członkowskich dotyczące zakresu niniejszego rozporządzenia” stanowi:

„Państwa członkowskie powiadamiają pisemnie Komisję […] o ustawodawstwie i systemach, o których mowa w art. 3 […]. W powiadomieniach tych określa się datę, od której niniejsze rozporządzenie stosować się będzie do systemów wskazanych przez państwa członkowskie […]”.

16. Artykuł 54 tego rozporządzenia zatytułowany „Zbieg świadczeń tego samego rodzaju” stanowi:

„1. W przypadkach, w których świadczenia tego samego rodzaju należne na podstawie ustawodawstwa dwóch lub więcej państw członkowskich kumulują się, zasady przeciwdziałania kumulacji określone przez ustawodawstwo państwa członkowskiego nie mają zastosowania do świadczenia proporcjonalnego.

2. Zasady przeciwdziałania kumulacji mają zastosowanie do świadczenia niezależnego wyłącznie wtedy, gdy dane świadczenie jest:

a) świadczeniem, którego kwota nie zależy od długości okresów ubezpieczenia lub zamieszkania,

lub

b) świadczeniem, którego kwota ustalana jest na podstawie zaliczonego okresu uważanego za spełniony pomiędzy dniem realizacji ryzyka a terminem późniejszym, zbiegającym się ze: […].

[...]

Świadczenia i umowy, o których mowa w lit. a) i b), wymienione są w załączniku IX”.

3. Dyrektywa 98/49/WE

17. Celem dyrektywy 98/49/WE[4], wyrażonym w art. 1 zdanie pierwsze, jest zapewnienie ochrony praw członków dodatkowych systemów emerytalno-rentowych, którzy przemieszczają się z jednego państwa członkowskiego do innego i przyczynienie się przez to do usuwania przeszkód w swobodnym przepływie pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek we Wspólnocie.

18. Zgodnie z motywem 4 tej dyrektywy, „system koordynacji, określony w [rozporządzeniu nr 1408/71] w szczególności zasady sumowania, nie są właściwe dla dodatkowych systemów emerytalno-rentowych, z wyjątkiem systemów, które są objęte terminem »ustawodawstwo«”.

4 — Dyrektywa Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 209, s. 46).

19. Zgodnie z motywem 5 wspomnianej dyrektywy, „żadna emerytura lub renta ani świadczenie nie powinn[y] podlegać [jednocześnie] przepisom […] niniejszej dyrektywy, jak również [rozporządzenia nr 1408/71]”.

20. Artykuł 1 zdanie drugie dyrektywy 98/49 stanowi, że ochrona członków dotyczy uprawnień do świadczeń emerytalnych lub rentowych zgodnie zarówno z dobrowolnymi jak i obowiązkowymi dodatkowymi systemami emerytalno-rentowymi „z wyjątkiem systemów objętych rozporządzeniem […] nr 1408/71”.

21. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 98/49:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »dodatkowa emerytura lub renta« oznacza emerytury za wysługę lat […] które mają uzupełnić lub zastąpić te zapewniane w tych samych przypadkach przez ustawowe systemy zabezpieczenia społecznego;

b) »dodatkowy system emerytalno-rentowy« oznacza każdy pracowniczy program emerytalno-rentowy utworzony zgodnie z ustawodawstwem i praktyką krajową, taki jak umowa ubezpieczenia grupowego lub system repartycyjny, uzgodniony przez jedną lub więcej branż lub sektorów, system kapitałowy lub przyrzeczenie emerytury lub renty zaspokajane z księgi rezerw albo każde zbiorowe lub inne porównywalne rozwiązanie mające na celu zapewnienie dodatkowej emerytury lub renty dla pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek;

[…]”.

B – *Prawo maltańskie*

22. Artykuł 56 Social Security Act (ustawy o zabezpieczeniu społecznym) stanowi, że w przypadku, gdy dana osoba jest uprawniona do emerytury innej niż emerytura, która została w jakimkolwiek momencie w całości spieniężona, wysokość każdej emerytury, do której uprawnienie zostało nabyte na podstawie art. 53–55 tej ustawy jest potrącana od wysokości tej emerytury.

III – **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

23. W następstwie trzech petycji skierowanych do Parlamentu przez trzech obywateli maltańskich, którzy donosili o tym, że ich ustawowe emerytury maltańskie, przyznane na podstawie art. 56 ustawy o zabezpieczeniu społecznym, zostały pomniejszone o wysokość emerytury, którą otrzymywali z trzech systemów emerytalnych Zjednoczonego Królestwa, czyli systemów dotyczących odpowiednio: personelu służby publicznej, krajowej służby zdrowia oraz sił zbrojnych [5], Komisja wezwała pismem z dnia 25 listopada 2010 r. Republikę Malty do przedstawienia swoich uwag.

24. Pismem z dnia 27 stycznia 2011 r. Republika Malty odpowiedziała na to wezwanie, podnosząc zasadniczo, że emerytury wypłacane z systemów dotyczących służby publicznej Zjednoczonego Królestwa nie są objęte zakresem stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004.

25. Pismem z dnia 28 grudnia 2011 r. Republika Malty przekazała Komisji wyjaśnienia uzupełniające.

5 — Zwane dalej „rozpatrywanymi systemami”.

26. W dniu 28 lutego 2012 r. Komisja skierowała do Republiki Malty opinię z uzasadnieniem, w której potwierdziła swoje stanowisko i wezwała Republikę Malty do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia.

27. Ponieważ Republika Malty w piśmie z dnia 25 stycznia 2010 r. podtrzymała swoje stanowisko, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

IV – **Skarga**

A – *W przedmiocie dopuszczalności skargi*

28. Republika Malty kwestionuje dopuszczalność skargi, podnosząc, że powinna ona być skierowana nie przeciwko niej, ale przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

29. Na poparcie tej argumentacji Republika Malty podnosi, że rozpatrywane systemy nie zostały wskazane w oświadczeniu złożonym przez Zjednoczone Królestwo na podstawie art. 5 rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ Zjednoczone Królestwo uważa, że systemy te są uzupełniającymi programami pracowniczymi, mieszczącymi się nie w zakresie stosowania tych rozporządzeń, ale dyrektywy 98/49.

30. Tymczasem Republika Malty uważa, że jeśli Komisja nie zgadza się z oświadczeniem złożonym przez państwo członkowskie w odniesieniu do świadczeń mieszczących się w zakresie stosowania przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, instytucja ta, jako strażnik traktatów, powinna rozpatrzyć kwestię bezpośrednio z danym państwem członkowskim, a nie podejmować działania o charakterze pośrednim, wszczynając postępowanie przeciwko innemu państwu członkowskiemu, które prawidłowo stosuje przepisy wspomnianych rozporządzeń zgodnie z tym oświadczeniem. Zdaniem Republiki Malty, podejmowanie działań przeciwko państwu członkowskiemu, które w sposób oczywisty nie jest w stanie dostarczyć dowodów dotyczących systemu emerytalnego, którym nie zarządza, stanowiłoby naruszenie prawa do rzetelnego procesu.

31. Zjednoczone Królestwo, które przystąpiło do postępowania jako interwenient po stronie Republiki Malty, podnosi, że Komisja nadużywa władzy, wykorzystując procedurę przewidzianą w art. 258 TFUE, aby zakwestionować przepisy innego państwa członkowskiego. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa, państwo członkowskie, wobec którego zostały podjęte te działania pośrednie, jest pozbawione ochrony, jaką zapewnia postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i jako interwenient korzysta z bardziej ograniczonych praw proceduralnych w ramach podjętego postępowania w sprawie o stwierdzenie uchybienia.

32. Nie podzielam tego poglądu i zajmuję przeciwne stanowisko, zgodnie z którym nieskierowanie przez Komisję uprzedniej skargi o uchybienie zobowiązaniom przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ze względu na brak notyfikowania o rozpatrywanych systemach w drodze oświadczenia składanego na podstawie art. 5 rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w żaden sposób nie wpływa na dopuszczalność skargi przeciwko Republice Malty z uwagi na stosowanie przez to państwo członkowskie krajowej zasady zapobiegania zbiegowi praw.

33. Po pierwsze, należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa, Komisji przysługuje zakres uznania co do wszczęcia postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom w chwili, w której uzna to za stosowne [6], a względy, które zdecydowały o takim wyborze nie mogą wpływać na dopuszczalność skargi [7]. Ponadto, wyłącznie Komisja jest właściwa do podjęcia decyzji, z uwagi na jakie działanie lub zaniechanie po stronie danego państwa członkowskiego postępowanie powinno zostać wszczęte [8].

34. Tymczasem uznanie wniesionej przeciwko Republice Malty skargi o stwierdzenie uchybienia za niedopuszczalną na tej podstawie, że Komisja wcześniej nie wszczęła postępowania w sprawie o stwierdzenie uchybienia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu oznaczałoby nałożenie na tę instytucję obowiązku wniesienia dwóch skarg w związku z dwoma przedmiotowo różnymi działaniami, mimo że Komisji przysługuje zakres uznania co do podjęcia wyłącznie jednego z nich, a ponadto narzucenie Komisji kolejności wnoszenia obu tych skarg, podczas gdy zgodnie z systemem ustanowionym w art. 258 TFUE Komisji przysługuje zakres uznania również co do określenia tej kolejności.

35. To właśnie w ramach korzystania z tego zakresu uznania, Komisja zdecydowała, w następstwie petycji złożonych przez obywateli maltańskich, wnieść skargę raczej przeciwko Republice Malty, zarzucając jej uchybienie polegające na stosowaniu zasady zapobiegania zbiegowi praw, przewidującej obniżenie wysokości emerytury maltańskiej w razie zbiegu z inną emeryturą aniżeli skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przeciwko Zjednoczonemu Królestwu ze względu na brak wskazania rozpatrywanych systemów w oświadczeniu przewidzianym w rozporządzeniach nr 1408/71 i 883/2004.

36. Po drugie, Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że państwo członkowskie nie może uzasadniać niewykonania zobowiązań, które na nim ciążą na podstawie traktatu FUE, okolicznością, że inne państwa członkowskie również uchybiły i uchybiają swoim zobowiązaniom [9] oraz że Komisja ma prawo wszcząć postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jedynie przeciwko niektórym z państw członkowskich znajdujących się w sytuacji porównywalnej z punktu widzenia przestrzegania prawa Unii [10]. Na etapie badania dopuszczalności skargi, niemożność powołania się na zarzut niewykonania skutkuje tym, że niewniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia przeciwko państwu członkowskiemu nie wpływa na ocenę dopuszczalności skargi o stwierdzenie uchybienia wniesionej przeciwko innemu państwu członkowskiemu [11]. Na dopuszczalność niniejszej skargi przeciwko Republice Malty nie może zatem mieć wpływu okoliczność, że Komisja nie wniosła skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przeciwko Zjednoczonemu Królestwu.

37. Po trzecie, z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że postępowanie, o którym mowa w art. 258 TFUE opiera się na obiektywnym stwierdzeniu uchybienia przez państwo członkowskie obowiązkom, które na nim ciążą na mocy traktatu FUE lub aktu prawa wtórnego. Jeżeli zostanie to stwierdzone, bez znaczenia jest to, czy naruszenie jest wynikiem zamierzonego działania państwa członkowskiego, któremu jest ono przypisywane, jego niedbalstwa czy też trudności technicznych,

6 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Grecja (C-351/13, EU:C:2014:2150, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

7 — Zobacz podobnie wyroki: Komisja/Polska (C-311/09, EU:C:2010:257, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo), jak również Komisja/Niemcy (C-591/13, EU:C:2015:230, pkt 14).

8 — Zobacz wyrok Komisja/Belgia (C-395/13, EU:C:2014:2347, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

9 — Zobacz wyrok Komisja/Hiszpania (C-48/10, EU:C:2010:704, pkt 33 i przytoczone orzecznictwo).

10 — Zobacz wyrok Komisja/Włochy (C-531/06, EU:C:2009:315, pkt 24).

11 — Zobacz wyrok Komisja/Francja (C-1/00, EU:C:2001:687, pkt 75).

z którymi państwo to się zmaga [12]. Powtarzając formułę wyrażoną przez Trybunał, postępowanie w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom stanowi jako takie ultima ratio do zapewnienia poszanowania prawa Unii poprzez danie pierwszeństwa wpisanym do Traktatu interesom Unii Europejskiej [13].

38. Republika Malty nie może zatem, aby usprawiedliwić uchybienie swoim zobowiązaniom, powołać się na trudności związane ze zrozumieniem obcych systemów emerytalnych, nieodłącznie zresztą związanych ze stosowaniem zarówno systemu koordynacji różnych systemów zabezpieczenia społecznego, jak również krajowej zasady zapobiegania zbiegowi praw, przewidującej obniżenie emerytury zwłaszcza w zbiegu z niektórymi świadczeniami wypłacanymi w innych państwach członkowskich.

39. Po czwarte, nie można zaakceptować argumentacji Zjednoczonego Królestwa, które twierdzi, że Komisja dopuściła się nadużycia władzy, wnosząc skargę pośrednio przeciwko temu państwu, w sposób incydentalny, pozbawiając je prawa do bycia wysłuchanym. Nadużycie władzy wymaga wydania przez instytucję Unii aktu wyłącznie lub przynajmniej w decydującej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej specjalnie w traktacie dla okoliczności danej sprawy. Tymczasem w niniejszej sprawie, w sytuacji, w której określony w pozwie przedmiot skargi odpowiada przedmiotowi sporu określonemu w wezwaniu do usunięcia uchybienia oraz w opinii z uzasadnieniem, nie można w sposób zasadny podnosić, że Komisja, która nie ma wskazywać przyczyn, które skłoniły ją do wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia dopuściła się jakiegokolwiek nadużycia władzy [14].

40. Okoliczność, że w ramach postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom przeciwko państwu członkowskiemu Trybunał uściśli kwalifikację, w świetle prawa Unii, ustawodawstwa innego państwa członkowskiego nie wpływa na dopuszczalność skargi o stwierdzenie uchybienia i nie oznacza, że prawa proceduralne tego ostatniego państwa członkowskiego, interwenienta w postępowaniu, zostaną naruszone. W tym zakresie należy zauważyć, że wnioskowanie przez analogię, które zdaniem Zjednoczonego Królestwa może być zastosowane na tej podstawie, oparte na argumencie, że w odniesieniu do postępowania określonego w art. 267 TFUE, odesłanie prejudycjalne pochodzące od państwa członkowskiego pozwala na analizę jedynie przepisów uchwalonych przez to państwo członkowskie, opiera się na błędnej przesłance, ponieważ, przeciwnie, Trybunał uznał za dopuszczalne pytanie prejudycjalne mające na celu umożliwienie państwu członkowskiemu ocenę zgodności z prawem Unii przepisów innego państwa członkowskiego [15].

41. Mając na względzie ogół powyższych rozważań, uważam, że niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia powinna zostać uznana za dopuszczalną.

12 — Zobacz wyrok Komisja/Włochy (C-68/11, EU:C:2012:815, pkt 62, 63).

13 — Zobacz wyrok Komisja/Hiszpania (C-196/07, EU:C:2008:146, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Hiszpania (C-562/07, EU:C:2009:614, pkt 25).

15 — Zobacz w szczególności podobnie wyrok Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, EU:C:1989:594, pkt 12).

B – *Zasadność skargi*

1. W przedmiocie zakresu podmiotowego stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004

42. Podnosząc, że postępowanie to dotyczy w praktyce zasadniczo dwóch kategorii osób emerytowanych, w tym kategorii obywateli maltańskich, którzy nigdy nie pracowali w Zjednoczonym Królestwie lub w innym państwie członkowskim i którzy otrzymują emeryturę ze Zjednoczonego Królestwa wyłącznie ze względu na pracę wykonywaną na rzecz służb brytyjskich na Malcie przed zamknięciem brytyjskiej bazy militarnej, co nastąpiło w dniu 31 marca 1979 r.[16], Republika Malty twierdzi, że wobec braku elementu transgranicznego kategoria ta nie mieści się w żadnym razie w zakresie podmiotowym stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004.

43. Argumentacja ta jest w sposób wyraźny pozbawiona uzasadnienia.

44. Po pierwsze, kwestionując możliwość zastosowania mechanizmu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego tylko do obywateli maltańskich, którzy zawsze pracowali na Macie, Republika Malty uznaje tym samym możliwość stosowania tego systemu do tych obywateli maltańskich, którzy pracowali również w Zjednoczonym Królestwie lub innym państwie członkowskim. Ewentualne wyłączenie niektórych szczególnych sytuacji nie może zatem skutkować niedopuszczalnością zarzutu Komisji dotyczącego niezgodności z prawem Unii ustawodawstwa maltańskiego w obszarze zapobiegania zbiegowi praw.

45. Po drugie i przede wszystkim, brak elementu fizycznego przemieszczania się nie wyłącza istnienia takiego łącznika, który pozwala na zastosowanie rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004. O ile te rozporządzenia nie mają zastosowania do przypadków, w których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego[17], o tyle z utrwalonego orzecznictwa wynika, że kryterium decydującym o możliwości ich zastosowania tych rozporządzeń jest związek danej osoby z systemem zabezpieczenia społecznego jednego lub kilku państw członkowskich, w ramach którego ukończył on okresy ubezpieczeniowe[18].

46. Tymczasem kategoria osób emerytowanych, która zdaniem Republiki Malty, jest wykluczona z zakresu podmiotowego stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004 obejmuje osoby, które mają prawo do emerytury maltańskiej jak również świadczenia emerytalnego z programu pracowniczego w Zjednoczonym Królestwie na podstawie jednego z rozpatrywanych systemów. Ta podwójna przynależność do systemu wystarcza, aby uzasadnić stosowanie tych rozporządzeń.

2. W przedmiocie zakresu przedmiotowego rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004

a) W przedmiocie braku wskazania rozpatrywanych systemów w oświadczeniu, o którym mowa w art. 5 rozporządzenia nr 1408/71 oraz w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004

47. Republika Malty podnosi, że uważa się za w pełni związaną dokonaną przez Zjednoczone Królestwo analizą jego systemów emerytur urzędniczych, które były stale pomijane w oświadczeniu złożonym na podstawie art. 5 rozporządzenia 1408/71 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

16 — Zgodnie ze stanowiskiem Republiki Malty, inna kategoria rozpatrywanych obywateli to osoby, które były zatrudnione przez służby brytyjskie na Malcie przed dniem 31 marca 1979 r. i które w dalszym ciągu pracowały w Zjednoczonym Królestwie po tej dacie lub osoby, które wcześniej były zatrudnione w służbie publicznej Zjednoczonego Królestwa, a następnie pracowały na Malcie.

17 — Zobacz podobnie postanowienie El Youssfi (C-276/06, EU:C:2007:215, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo) jak również wyrok Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 — Zobacz podobnie wyrok Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

48. Republika Austrii i Zjednoczone Królestwo podzielają stanowisko Republiki Malty w zakresie konsekwencji, jakie wywołuje brak oświadczenia przez państwo członkowskie.

49. Komisja zajmuje stanowisko przeciwne.

50. Kwestia ta była już przedmiotem rozstrzygnięcia w orzecznictwie Trybunału.

51. W wyroku Beerens [19] Trybunał orzekł bowiem, że okoliczność, iż ustawa lub uregulowanie krajowe nie zostały wymienione w oświadczeniu, o którym mowa w art. 5 rozporządzenia nr 1408/71 nie może sama w sobie stanowić o tym, że ta ustawa lub to uregulowanie nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym stosowania tego rozporządzenia [20].

52. To rozstrzygnięcie, wielokrotnie powtarzane przez Trybunał, między innymi w wyroku Pérez García i in. [21], wydaje mi się w pełni uzasadnione. O ile bowiem, jak sugerują Republika Malty, Republika Austrii i Zjednoczone Królestwo, stosowanie rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004 do określonego ustawodawstwa powinno być wyłączone jedynie na tej podstawie, że nie zostało ono wspomniane przez państwo członkowskie w jego oświadczeniu, przepisy tych rozporządzeń byłyby pozbawione swojej treści, a ich jednolite stosowanie stałoby się niemożliwe, ponieważ każde państwo członkowskie mogłoby się jednostronnie uwolnić od zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, nie wskazując systemu, który jednak obiektywnie mieści się w zakresie materialnym stosowania wspomnianych rozporządzeń.

53. Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że tak jak wynika to z zastosowania czasu teraźniejszego „wskazują” i „powiadamiają” odpowiednio w art. 5 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, przepisy te wyrażają nie tylko zwykłą możliwość, ale również prawdziwy obowiązek zgłoszenia przez państwa członkowskie przepisów ustawowych i wykonawczych w celu ustalenia dokładnego zakresu obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Ten obowiązek zgłoszenia byłby pozbawiony wszelkiej skuteczności, gdyby pozwolono państwu członkowskiemu na wyłączenie, poprzez jego bezczynność, z zakresu stosowania tego mechanizmu systemów, które jednak obiektywnie odpowiadają kwalifikacji „systemów zabezpieczenia społecznego”.

54. Zresztą, orzecznictwo dotyczące braku znaczenia niezłożenia oświadczenia stanowi powtórzenie innego orzecznictwa, również utrwalonego, zgodnie z którym „rozróżnienie między świadczeniami, do których rozporządzenie nr 1408/71 nie ma zastosowania, a świadczeniami, do których ma ono zastosowanie, dotyczy zasadniczo elementów konstytutywnych każdego świadczenia, w szczególności jego celów i warunków przyznania, a nie okoliczności, czy dane świadczenie jest bądź nie jest uznane za świadczenie zabezpieczenia społecznego przez ustawodawstwo krajowe” [22]. Pojęcie świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego uzyskuje zatem, w świetle prawa Unii, autonomiczną definicję, różniącą się od krajowych kryteriów klasyfikacji.

55. Dodam, że odmiennie od analizy przedstawionej przez Republikę Austrii, nie uważam, aby zakres orzecznictwa Trybunału dotyczącego wpływu braku oświadczenia należało ograniczać do państwa członkowskiego, które powinno było dokonać oświadczenia, podczas gdy inne państwa członkowskie mogłyby uznać, że ustawodawstwo, które nie jest wskazane w oświadczeniu nie mieści się w zakresie

19 — 35/77, EU:C:1977:194.

20 — Punkt 9. Trybunał już orzekł w odniesieniu do rozporządzenia nr 3 Rady z dnia 25 września 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (Dz.U. 1958, 30, s. 561), które poprzedzało rozporządzenie nr 1408/71 i przewidywało również notyfikację krajowych ustawodawstw dotyczących zabezpieczenia społecznego, że stosowanie rozporządzenia nr 3 do określonego ustawodawstwa nie było wykluczone wyłącznie na tej podstawie, że ustawodawstwo to, które weszło w życie później aniżeli wspomniane rozporządzenie, nie było notyfikowane [zob. podobnie wyroki van der Veen (100/63, EU:C:1964:65, s. 1122) i Dingemans (24/64, EU:C:1964:86, s. 1274)].

21 — C-225/10, EU:C:2011:678, pkt 36 oraz przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz również wyrok Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 — Zobacz wyrok Lachheb (C-177/12, EU:C:2013:689, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

przedmiotowym stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004. Sugerowane rozwiązanie, które polega na odmiennej kwalifikacji, w świetle prawa Unii, systemów krajowych w zależności od państwa członkowskiego w sposób oczywisty bezpośrednio naruszałoby wymóg jednolitego stosowania zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

56. Takie są przyczyny, dla których uważam, że okoliczność, iż rozpatrywane systemy nie zostały wskazane przez Zjednoczone Królestwo w oświadczeniu złożonym na podstawie art. 5 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 nie może sama w sobie stanowić o tym, że wspomniane systemy nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym stosowania tych rozporządzeń.

57. Dostrzegam konkretne problemy, które może napotkać państwo członkowskie w sytuacji braku zgłoszenia systemu przez inne państwo członkowskie, ale nie widzę w tym jednak przyczyny, która mogłaby uzasadniać naruszenie zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Zresztą trudności praktyczne, na które zwróciłem uwagę, powinny być częściowo zażegnane poprzez wprowadzenie systemu współpracy i wymiany danych pomiędzy władzami i instytucjami państw członkowskich [23]. Ponadto, jak podkreśla Komisja, państwa członkowskie mają możliwość skierowania do niej pytań w razie wątpliwości lub wystąpienia do Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, której jednym z zadań jest właśnie rozpatrywanie spraw dotyczących wykładni zasad koordynacji [24]. Dodam, że trudność, czy też brak możliwości, których doświadcza Republika Malty, co do dokonania analizy rozpatrywanych systemów należy ocenić z uwzględnieniem tego, że to państwo członkowskie i Zjednoczone Królestwo mają wspólną historię, co ułatwia zrozumienie przez Republikę Malty systemu emerytalnego, który miał zastosowanie do jej własnych obywateli, którzy przez 1979 r. pracowali dla sił brytyjskich na terytorium maltańskim.

58. Skoro zatem nie można się zgodzić z twierdzeniem, że brak zgłoszenia systemu oznacza jego wykluczenie z zakresu przedmiotowego stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004, to należy sprawdzić, czy rozpatrywane systemy obiektywnie odpowiadają kwalifikacji jako „systemy zabezpieczenia społecznego" w rozumieniu tych rozporządzeń.

b) W przedmiocie kwalifikacji rozpatrywanych systemów

59. Zgodnie z przepisami art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 1408/71, „określenie »ustawodawstwo« oznacza w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego ustawy, rozporządzenia i inne przepisy oraz wszelkie obowiązujące lub przyszłe środki wykonawcze, odnoszące się do działów i systemów zabezpieczenia społecznego określonych w art. 4 ust. 1 i 2", podczas gdy, zgodnie z przepisami art. 1 lit. l) rozporządzenia nr 883/2004, pojęcie to „oznacza, w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego przepisy ustawowe, wykonawcze i inne oraz obowiązujące środki wykonawcze odnoszące się do działów systemów zabezpieczenia społecznego objętych art. 3 ust. 1".

60. Aby system emerytalny mieścił się w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego powinien zatem po pierwsze, mieć charakter „ustawodawstwa" w rozumieniu wyżej wspomnianych przepisów oraz po drugie, spełniać warunek odnoszenia się do jednego z działów w sposób wyraźny wymienionych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

23 — Zobacz rozdział II rozporządzenia (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. określającego zasady stosowania rozporządzenia) nr 883/2004 (Dz.U. L 284, s. 1).

24 — Zobacz art. 72 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.

61. Jeśli chodzi o pierwszy warunek, to należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż pojęcie „ustawodawstwa" w rozumieniu art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 1408/71 charakteryzuje się szerokim zakresem, obejmującym wszystkie rodzaje przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych wydanych przez państwa członkowskie i musi być rozumiane jako dotyczące wszystkich krajowych przepisów obowiązujących w tym obszarze [25]. Uwagi te odnoszą się również do art. 1 lit. l) rozporządzenia nr 883/2004.

62. Tymczasem o ile Zjednoczone Królestwo podnosi zastrzeżenie, do którego powrócę w dalszej części, dotyczące tego, że kryterium to nie powinno zajmować wyłącznego miejsca, jakie nadaje mu Komisja, o tyle państwo to nie kwestionuje okoliczności, że przepisy, które regulują rozpatrywane systemy stanowią źródło prawa w rozumieniu wyżej wspomnianych przepisów, ponieważ są one przewidziane w przepisach Principal Civil Service Pension Scheme 1974 (rozporządzeń dotyczących głównego systemu emerytur dla służby publicznej z 1974 r.), National Health Service Pension Scheme 1995 (rozporządzeń dotyczących systemu emerytalnego krajowej służby zdrowia z 1995 r.) oraz Armed Forces Pension Scheme 1975 (rozporządzeń dotyczących systemu emerytalnego sił zbrojnych z 1975 r.).

63. Jeśli chodzi o drugi warunek, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dane świadczenie można uznać za świadczenie z tytułu zabezpieczenia społecznego, jeżeli jest ono przyznawane beneficjentom z pominięciem jakiejkolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, w oparciu o sytuację określoną przepisami, oraz jeżeli dotyczy ono jednego z ryzyk wyraźnie wymienionych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 [26].

64. Po pierwsze, zgodnie utrwalonym i niekwestionowanym poglądem, przepisy dotyczące emerytur przyznają ustawowo określone prawo świadczeniobiorcom a świadczenie to jest przyznawane automatycznie osobom spełniającym pewne obiektywne kryteria, bez jakiejkolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny ich potrzeb osobistych.

65. Po drugie, należy zbadać, czy rozpatrywane systemy odnoszą się do ryzyka starości, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1408/71 i art. 3 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 883/2004.

66. W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zasadniczą cechą świadczeń z tytułu starości, o których mowa w tych przepisach jest to, że świadczenia te służą zapewnieniu środków utrzymania osobom, które wraz z osiągnięciem pewnego wieku kończą działalność zarobkową i nie są już zobowiązane do pozostawania do dyspozycji urzędów pracy [27]. Mając na uwadze to, że świadczenia wypłacane na podstawie rozpatrywanych systemów służą dokładnie temu samemu celowi, polegającemu na ochronie osób, które osiągnęły określony wiek, poprzez zagwarantowanie tym osobom możliwości korzystania z niezbędnych środków służących zaspokajaniu w szczególności ich potrzeb jako osób emerytowanych stanowią one świadczenia z tytułu starości.

67. Ze względu na to, że spełniony jest warunek dotyczący przyznania świadczenia bez jakiejkolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny oraz warunek dotyczący powiązania z jednym z ryzyk wymienionych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, rozpatrywane systemy, które są zresztą oparte na przepisach prawnych, powinny zostać zakwalifikowane jako „systemy zabezpieczenia społecznego" w rozumieniu rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004.

68. Należy teraz zbadać, czy argumenty przedstawione przez Zjednoczone Królestwo podważają tę analizę.

25 — Zobacz wyroki: Komisja/Belgia (150/79, EU:C:1980:201, pkt 4 i przytoczone tam orzecznictwo), a także de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 32).

26 — Zobacz wyrok Komisja/Słowacja (C-361/13, EU:C:2015:601, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 — Ibidem (pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

69. Po pierwsze, Zjednoczone Królestwo kwestionuje wyłączny i decydujący charakter czysto formalnego kryterium dotyczącego podstawy prawnej systemu. Podnosi w tym zakresie, że rozpatrywane systemy mają charakter „programów pracowniczych" i przyznają uprawnionym „dodatkowe" świadczenia zawodowe, które uzupełniają emeryturę podstawową wypłacaną przez krajową służbę zdrowia i które w rezultacie odpowiadają definicji „dodatkowej emerytury" w rozumieniu dyrektywy 98/49. Systemy te zatem, zdaniem Zjednoczonego Królestwa, nie mieszczą się w ramach zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i są objęte wyłącznie przepisami szczególnymi regulującymi pracownicze programy emerytury uzupełniającej.

70. Nie podzielam tej oceny. Moim zdaniem podwójny, pracowniczy i uzupełniający charakter systemu emerytalnego niekoniecznie wyłącza ten system z zakresu stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004, jeżeli odpowiada on formalnie kwalifikacji „ustawodawstwa zabezpieczenia społecznego", tak jak jest to w przypadku rozpatrywanych systemów.

71. Pewne jest, że różnorodność systemów emerytury uzupełniającej, które zajmują wyjątkowo zróżnicowane miejsca w zależności od państwa członkowskiego, utrudnia rozróżnienie pomiędzy systemami, które są objęte zasadami koordynacji wynikającymi z rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004 i systemami uzupełniającymi regulowanymi przez zasady szczególne przewidziane w dyrektywie 98/49, jak również w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/50/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur [28].

72. Pośród różnych koncepcji konstrukcji „filarowej", które zostały zaproponowane [29], propozycja Komisji dzieli systemy emerytalne na trzy filary: pierwszy obejmujący podstawowe „systemy zabezpieczenia społecznego", obowiązkowe i finansowane w większości przypadków według systemu repartycyjnego, drugi – „programy pracownicze" charakteryzujące się ich powiązaniem z zatrudnieniem i oparte najczęściej na kapitalizacji oraz trzeci – „plany emerytalne opłacane na poziomie indywidualnym". W ramach tej konstrukcji, systemy drugiego i trzeciego filaru stanowią „systemy uzupełniające", których zadaniem jest „uzupełnienie systemów publicznych" [30].

73. Jednakże ten klasyczny schemat struktury filarowej stanowi jedynie niedoskonałą i wyłącznie opisową prezentację różnorodności systemów emerytalnych i nie może posiadać jakiegokolwiek charakteru normatywnego, w szczególności jeśli chodzi o odróżnienie systemów koordynowanych od systemów podlegających dyrektywie 98/49.

74. Aby określić kryterium rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma kategoriami systemów, należy przede wszystkim dokonać literalnej wykładni obowiązujących przepisów, która ujawnia kryterium dotyczące źródła ustawowego lub umownego danego systemu. Podczas gdy art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 1 lit. l) rozporządzenia nr 883/2004 przeciwstawiają „ustawodawstwa" zabezpieczenia społecznego, które mieszczą się w zakresie stosowania tych rozporządzeń „postanowieniom umownym", które są z tego zakresu wyłączone [31], to art. 3 dyrektywy 98/49 definiuje

28 — Dz.U. L 128, s. 1.

29 — Klasyfikacje zostały opracowane przez: Bank Światowy, który rozróżnia pierwszy filar obejmujący system zarządzany przez państwo z jego obowiązkowym udziałem, i którego zasługującym na ochronę celem jest ograniczenie ubóstwa wśród osób starszych, drugi filar opierający się na obowiązkowym systemie oszczędzania zarządzany przez sektor prywatny oraz trzeci filar polegający na dobrowolnym oszczędzaniu (zob. raport Banku Światowego zatytułowany „Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth", Oxford University Press, 1994, s. 16), przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która rozróżnia pierwszy filar obejmujący emerytury redystrybucyjne i drugi filar składający się z emerytur obowiązkowych o charakterze ubezpieczenia [zob. OECD (2006), „Typologie des régimes de retraite", (w:) *Les pensions dans les pays de l'OCDE 2005: Panorama des politiques publiques*, Éditions OCDE] oraz przez Eurostat (zob. Classification of funded pension schemes and impact on government finance, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2004).

30 — Zobacz s. 2 komunikatu Komisji z dnia 11 maja 1999 r., zatytułowanego „Vers un marché unique pour les retraites complémentaires – Résultats de la consultation relative au Livre vert sur les retraites complémentaires dans le Marché Unique" [KOM(1999) 134 wersja ostateczna].

31 — Chyba, że dane państwo członkowskie złożyło deklarację.

dodatkowe emerytury lub renty jako emerytury za wysługę lat oraz świadczenia z tytułu niezdolności do pracy i renty rodzinne, które są ustanowione zgodnie z zasadami dodatkowego systemu emerytalno-rentowego ustanowionego zgodnie ustawodawstwem i praktyką krajową, które mają „ *uzupełnić* lub *zastąpić* te zapewniane w tych samych przypadkach przez *ustawowe* systemy zabezpieczenia społecznego” [32].

75. Zakres art. 3 dyrektywy 98/49 jest wyjaśniony w motywach 3 i 4 dyrektywy, które stanowią odpowiednio, że system koordynacji ustanowiony w szczególności w rozporządzeniu nr 1408/71 nie skutkuje rozszerzeniem zakresu dodatkowych systemów emerytalno-rentowych „z wyjątkiem” systemów, które są objęte terminem „ustawodawstwo” i systemów, w stosunku do których państwo członkowskie złożyło oświadczenie, oraz że zasady sumowania nie są właściwe dla dodatkowych systemów emerytalno-rentowych, z wyjątkiem systemów, które są objęte terminem „ustawodawstwo”.

76. Z tych przepisów wynika jasno, że w celu zastosowania zasad koordynacji, prawodawca Unii zamierzał ustanowić ogólne i wyłączne kryterium odnoszące się do źródła ustawowego lub umownego danego systemu. Nie należy zatem dokonywać rozróżnienia w zależności od tego, czy system jest dystrybucyjny, czy składkowy, oraz od tego, czy ma on charakter obowiązkowy, czy fakultatywny, ani też od sposobu jego finansowania według systemu repartycyjnego czy kapitalizacyjnego. Ponadto wyraźne wyłączenie systemów emerytury uzupełniającej z zakresu stosowania dyrektywy 98/49, jeśli są one objęte pojęciem „ustawodawstwa” oznacza włączenie tych ustawowych systemów uzupełniających do zakresu stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004.

77. Ta wykładnia powinna być również stosowana ze względu na zasadę pewności prawa, ponieważ określenie obiektywnego i łatwego do posługiwania się kryterium pozwala zapewnić jednolite stosowanie zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego do wszystkich systemów ustawowych, podczas gdy systemy umowne są co do zasady wyłączone, chyba że zostały wskazane w oświadczeniu państw członkowskich.

78. Włączenie ogółu ustawowych systemów emerytalnych, w tym systemów dodatkowych, do zakresu stosowania uregulowań prawa pochodnego, które koordynują systemy zabezpieczenia społecznego wydaje się zresztą zgodne z celem ochrony praw socjalnych osób, które przemieszczają się wewnątrz Unii. W braku koordynacji, uprawnieni do dodatkowego świadczenia emerytalnego, przyznanego na podstawie systemu ustawowego, mogliby być zniechęceni do korzystania ze swobody przemieszczania się, zwłaszcza w przypadku gdy system podstawowy gwarantuje im tylko minimum egzystencji. W świetle tego podstawowego celu, praktyczne trudności koordynacji, spowodowane różnorodnością systemów emerytalnych [33] nie wydają mi się uzasadniać wyłączenia ustawowych systemów uzupełniających z zakresu stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004, które w każdym razie byłoby sprzeczne z wolą prawodawcy Unii wynikającą w sposób jednoznaczny z przepisów tych rozporządzeń [34].

32 — Wyróżnienie moje.

33 — W dokumencie roboczym z dnia 20 października 2005 r. [SEC(2005) 1293], załączonym do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy możliwości przenoszenia uprawnień do dodatkowych emerytur lub rent [KOM(2005) 507 wersja ostateczna], Komisja zwróciła w szczególności uwagę na trudność w stosowaniu do systemów emerytury uzupełniającej zasad sumowania (pkt 4.4 tego dokumentu) [zob. również na temat problemów związanych z koordynacją tego rodzaju systemów, Leppik, L., „Co-ordination of pensions in the European Union: the case of mandatory defined-contribution schemes in the Central and Eastern European countries”, *European Journal of Social Security*, vol. 8, 1 (2006), s. 35].

34 — Należy zauważyć, że motyw 4 dyrektywy 98/49, zgodnie z którym obowiązujące zasady sumowania nie są dostosowane do dodatkowych systemów emerytalno-rentowych, z wyjątkiem systemów, które są objęte terminem „ustawodawstwo”, w sposób wyraźny ukazuje, że Rada mając w pełni świadomość trudności praktycznych, które mogą z tego wynikać, stwierdziła, że nie mogą one stanowić przeszkody w stosowaniu ustawowych systemów mechanizmu koordynacji.

79. Wynika stąd, przeciwnie do tego, co twierdzi Zjednoczone Królestwo, że stosowanie tych rozporządzeń nie może być wyłączone tylko na tej podstawie, że emerytury przyznane na podstawie rozpatrywanych systemów są emeryturami dodatkowymi w stosunku do emerytur przysługujących z krajowej służby zdrowia. Okoliczność, że te emerytury nie mają na celu zagwarantowania zainteresowanym minimum egzystencji, ale mają zapewnić dochód, którego wysokość wynika z wysokości składek wpłacanych podczas okresu aktywności zawodowej jest również pozbawiona znaczenia.

80. Po drugie, Zjednoczone Królestwo uważa, że prawa do emerytury pracowniczej na podstawie rozpatrywanych systemów nie stanowią świadczeń z zabezpieczenia społecznego, ale wynagrodzenie. Zjednoczone Królestwo opiera się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, a w szczególności na wyroku Barber [35], według którego okoliczność, że świadczenie jest wypłacane po ustaniu stosunku pracy nie wyklucza tego, by mogło mieć ono charakter wynagrodzenia, nawet jeśli jest przewidziane przez ustawę [36], jak również na wyroku Beune [37], w którym Trybunał stwierdził, że system emerytur urzędniczych, który jest uzależniony zasadniczo od stanowiska, jakie zajmował zainteresowany wiąże się z wynagrodzeniem, które przysługiwało temu ostatniemu [38].

81. Zjednoczone Królestwo podnosi na poparcie swojej analizy, że wysokość praw do emerytury jest uzależniona od okresu zatrudnienia i wysokości ostatniego wynagrodzenia oraz że w ten sposób przyznawane emerytury nie maja na celu wypłaty podstawowego minimum egzystencji, o czym świadczy fakt, że emerytury te mogą być znacznie wyższe niż emerytura wypłacana w ramach ustawowego systemu zabezpieczenia społecznego.

82. Jak wielokrotnie orzekł Trybunał, „okoliczność, że pewne świadczenia zostały wypłacone po ustaniu stosunku pracy, nie sprawia, że nie mogą one mieć charakteru »wynagrodzenia« w rozumieniu art. [157 TFUE]” [39]. Trybunał stwierdził zatem, że „świadczenia przyznawane na podstawie systemu emerytalnego, który jest zasadniczo uzależniony od stanowiska, jakie zajmował zainteresowany, wiążą się z wynagrodzeniem, do którego był on uprawniony i są objęte zakresem art. [157 TFUE]” [40], nawet, jeśli system ma podstawę prawną.

83. Jednakże, okoliczność, że świadczenie emerytalne, które zostało wypłacone pracownikowi w związku z jego stosunkiem pracy powinno być uznane za wynagrodzenie do celów stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej ustanowionej w art. 157 TFUE nie oznacza, że świadczenie to nie ma charakteru świadczenia z zabezpieczenia społecznego dla potrzeb stosowania przepisów dotyczących koordynacji wynikających z rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004.

84. Przeciwnie bowiem do stanowiska Zjednoczonego Królestwa przedstawionego w jednym z jego pism, uznanie za „wynagrodzenie” w rozumieniu art. 157 TFUE oraz za „świadczenie z tytułu starości” w rozumieniu rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004 w żaden sposób nie wyłączają się wzajemnie, ponieważ realizują one różne cele i odnoszą się do odmiennych kryteriów.

85. Należy w szczególności zauważyć, że decydujące kryterium dla zakwalifikowania świadczenia jako „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE, opierające się na stwierdzeniu, że to świadczenie wynika ze stosunku pracy, jest pozbawione znaczenia dla oceny, czy to świadczenie należy kwalifikować jako „świadczenie z zabezpieczenia społecznego”. Tym samym, kryteria szczególne opracowane przez Trybunał dla oceny, czy świadczenie emerytalne przyznawane w ramach

35 — C-262/88, EU:C:1990:209.

36 — Punkty 12, 16 i 17.

37 — C-7/93, EU:C:1994:350.

38 — Punkt 46.

39 — Zobacz wyrok Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179, pkt 44 i przytoczone orzecznictwo).

40 — Zobacz wyrok Komisja/Grecja (C-559/07, EU:C:2009:198, pkt 42).

ustawowego systemu emerytalnego urzędników należy kwalifikować jako „wynagrodzenie", zgodnie z którymi świadczenie to powinno zależeć bezpośrednio od okresu pełnienia służby, a jego wysokość powinna być obliczana na podstawie ostatniej płacy, nie są istotne z punktu widzenia kwalifikacji świadczenia w świetle przepisów dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

86. Należy ponadto stwierdzić, że Trybunał już dopuścił tę możliwość zbiegu kwalifikacji, orzekając w swoim wyroku Niemi [41], że świadczenie wypłacane na podstawie systemu emerytalnego zgłoszonego jako system mieszczący się w zakresie stosowania rozporządzenia nr 1408/71, powinno być uznane za „wynagrodzenie" w rozumieniu art. 157 TFUE, jeżeli spełnia kryteria dotyczące stosunku pracy [42].

87. Wynika z tego, że ani okoliczność, że rozpatrywane systemy są programami pracowniczymi przyznającymi świadczenia związane z uprzednim stosunkiem pracy i uważane za stanowiące stałe uposażenie rekompensujące wysiłek podczas okresu aktywności zawodowej ani okoliczność, że te świadczenia zależą bezpośrednio od okresu służby i że ich wysokość powinna być obliczona na podstawie ostatniej płacy nie wykluczają stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004, jeżeli omawiane świadczenia stanowią świadczenia z zabezpieczenia społecznego. Wreszcie należy stwierdzić, że po zmianie wprowadzonej w wyniku przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 1606/98 [43], szczególne systemy emerytalne urzędników są w sposób wyraźny objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71, mimo że stanowią one programy pracownicze charakteryzujące się tym, że otrzymywana emerytura jest uważana za zwykłą kontynuację płacy z tytułu działalności zawodowej [44].

88. Wniosku tego nie podważa przywołana przez Zjednoczone Królestwo okoliczność, że emerytury przyznawane w ramach systemu emerytalnego sił zbrojnych z 1975 r. nie były należne wyłącznie w dniu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, ponieważ w szczególności renta dożywotnia była wypłacana od chwili ukończenia 37 lat oficerom z szesnastoletnim stażem po ukończeniu 21 roku życia lub od ukończenia 40 lat innym członkom sił zbrojnych ze stażem 22 lat po ukończeniu 18 roku życia.

89. Poza tym, że argumentacja ta dotyczy wyłącznie jednego z trzech rozpatrywanych systemów, uważam, że okoliczność, iż niektóre świadczenia są otrzymywane przez beneficjentów natychmiast, jak tylko zaprzestają pełnienia swoich funkcji, nawet jeśli nie osiągnęli ustawowego wieku emerytalnego, nie wpływa na charakter tych świadczeń, które – mając dożywotni charakter – mogą być otrzymywane do śmierci.

90. Taką wykładnię pojęcia świadczenia z tytułu starości potwierdza definicja „*wcześniejszego* świadczenia z tytułu starości", zawartą w art. 1 lit. x) rozporządzenia nr 883/2004 [45], w celu odróżnienia od „świadczenia przedemerytalnego", które zresztą również mieści się w zakresie przedmiotowym stosowania tego rozporządzenia. „Wcześniejsze świadczenie z tytułu starości" oznacza bowiem „świadczenie udzielane przed osiągnięciem zwykłego wieku emerytalnego, które albo jest nadal przyznawane po osiągnięciu wspomnianego wieku, albo jest zastępowane innym świadczeniem z tytułu starości". Możliwość uzyskania wcześniejszego świadczenia nie oznacza więc, że nie chodzi w tym przypadku o świadczenie z tytułu starości, zgodnie z autonomicznym znaczeniem tego pojęcia w prawie Unii.

41 — C-351/00, EU:C:2002:480.

42 — Punkt 45.

43 — Rozporządzenie Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. zmieniające rozporządzenie nr 1408/71 oraz rozporządzenie nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71, w celu objęcia nimi specjalnych systemów dla urzędników służby cywilnej (Dz.U. L 209, s. 1).

44 — Zobacz w szczególności, jeśli chodzi o francuski system emerytur urzędników wyrok Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648) oraz w odniesieniu do fińskiego systemu emerytur urzędników wyrok Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

45 — Wyróżnienie moje.

91. Wspomniana wykładnia wynika również z orzecznictwa Trybunału, który zgadza się z tym, że okoliczność, iż świadczenie emerytalne zostało przyznane przed osiągnięciem przez daną osobę wieku emerytalnego nie oznacza jednak, że to świadczenie nie stanowi emerytury [46].

92. W świetle całości tych rozważań uważam, że emerytury przyznawane w oparciu o rozpatrywane systemy mieszczą się w zakresie stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i 883/2004. Stwierdzając ponadto, że Republika Malty nie kwestionuje tego, iż w związku z ich podstawą obliczania emerytura maltańska i emerytury wypłacane w oparciu o rozpatrywane systemy podlegają przepisom art. 46b rozporządzenia nr 1408/71 i art. 54 rozporządzenia nr 883/2004, wnioskuję z tego, że zarzut, iż Republika Malty zastosowała do tych emerytur przepisy maltańskie zapobiegające zbiegowi praw, nie uwzględniając zasad ustanowionych we wspomnianych przepisach jest zasadny.

V – **Wnioski**

93. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

1) stwierdził, że potrącając, na podstawie art. 56 Social Security Act (ustawy o zabezpieczeniu społecznym), od wysokości emerytury maltańskiej wysokość emerytur ze Zjednoczonego Królestwa wypłacanych z głównego systemu emerytalnego dla służby publicznej z 1974 r. (Principal Civil Service Pension Scheme 1974), z sytemu emerytalnego krajowej służby zdrowia z 1995 r. (National Health Service Pension Scheme 1995) oraz z systemu emerytalnego sił zbrojnych z 1975 r. (Armed Forces Pension Scheme 1975), Republika Malty uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na podstawie art. 46b rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 Rady z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, zmienionego i uaktualnionego w drodze rozporządzenia (WE) nr 118/97 Rady z dnia 2 grudnia 1996 r. w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 592/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. oraz na podstawie art. 54 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;

2) obciążył Republikę Malty kosztami postępowania.

46 — Zobacz podobnie wyrok w sprawie Öztürk (C-373/02, EU:C:2004:232, pkt 67).