STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 6. října 2009 [1]

1. Toto řízení pro nesplnění povinnosti se týká provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES [2] Českou republikou.

2. Předmětem směrnice 2003/41 je usnadnit výkon činností institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění v jiných členských státech než v členském státě, ve kterém jsou usazeny. Stanoví za tímto účelem přísná obezřetnostní pravidla, která mají chránit příjemce důchodů splatných těmito institucemi. Směrnice 2003/41 však nezpochybňuje pravomoc členských států volně stanovit uspořádání svých systémů důchodového zabezpečení.

3. Česká republika přijala za účelem uvedení svého vnitrostátního právního řádu do souladu s touto směrnicí předpisy, kterými umožnila institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění usazeným v jiných členských státech poskytovat jejich služby na svém území a podnikům zde usazeným těchto služeb využívat. Naproti tomu neprovedla ta ustanovení uvedené směrnice, která ukládají povinnosti státu, jenž je domovským státem těchto institucí, z důvodu, že na jejím území instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazeny nejsou a že by takové provedení směrnice ohrozilo uspořádání jejího systému důchodového zabezpečení.

4. Komise Evropských společenství má za to, že argumentace České republiky není opodstatněná a navrhuje, aby Soudní dvůr prohlásil, že tento členský stát nesplnil své povinnosti tím, že neprovedl několik ustanovení směrnice 2003/41.

5. Zastávám názor, že žaloba Komise je opodstatněná. Uvedu v tomto stanovisku, že ustanovení směrnice 2003/41, která ukládají členským státům povinnosti jako domovským státům institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, neupravují úlohu a funkce takových institucí v systému těchto států. Z této skutečnosti vyvodím, že úplné provedení této směrnice Českou republikou nezasahuje do uspořádání jejího systému důchodového zabezpečení. Připomenu posléze, že podle

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi (Úř. věst. L 235, s. 10; Zvl. vyd. 05/04, s. 350).

judikatury neexistence činnosti, jíž se směrnice týká, v určitém členském státě, nezbavuje tento stát povinnosti směrnici provést, a uvedu, že tato judikatura je v projednávaném případě použitelná.

I – Směrnice 2003/41

6. Instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění spadají do oblasti, která se v rámci uspořádání systémů důchodového zabezpečení členskými státy nazývá „druhým pilířem“ [3].

7. Cílem směrnice 2003/41 je umožnit těmto institucím poskytovat služby v jiných členských státech [4]. Podle šestého bodu odůvodnění této směrnice představuje směrnice první krok na cestě k vnitřnímu trhu s poskytováním zaměstnaneckého penzijního pojištění. Stanoví za tímto účelem přísná obezřetnostní pravidla pro činnosti a podmínky fungování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany budoucích důchodců, kteří budou mít nárok na důchody vyplácené uvedenými institucemi [5].

3 — Do prvního pilíře patří povinné systémy průběžného financování. Třetí pilíř zahrnuje individuálně uzavírané smlouvy typu životního pojištění.

4 — Šestý, osmý a třicátý šestý bod odůvodnění.

5 — Sedmý a dvacátý bod odůvodnění.

8. V devátém bodě odůvodnění směrnice 2003/41 je však uvedeno, že tato směrnice nezpochybňuje právo členských států na organizaci svých systémů důchodového zabezpečení, a pokud jde zvláště o druhý pilíř, právo stanovit úlohu a funkce institucí poskytujících dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění [6].

9. Ustanovení směrnice 2003/41, která jsou relevantní pro projednávanou věc, se týkají rozsahu působnosti této směrnice, podmínek výkonu činností institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a zvláštního režimu pro jejich přeshraniční činnosti.

1. Rozsah působnosti směrnice 2003/41

10. Články 2, 3 a 6 směrnice 2003/41 závazně definují instituce, které spadají do jejího rozsahu působnosti, a ty, na které se směrnice nevztahuje.

6 — Znění devátého bodu odůvodnění je následující:
„V souladu se zásadou subsidiarity si členské státy mají podržet plnou odpovědnost za organizaci svých důchodových systémů a za rozhodnutí o úloze každého ze tří ‚pilířů‘ důchodového systému v jednotlivých členských státech. V rámci druhého pilíře si také mají podržet plnou odpovědnost za úlohy a funkce různých institucí poskytujících dávky zaměstnaneckého penzijního pojištění, jako například oborové penzijní fondy, podnikové penzijní fondy a životní pojišťovny. Tato směrnice nechce toto výhradní právo zpochybňovat.“

11. Z těchto ustanovení vyplývá, že se uvedená směrnice vztahuje na instituce penzijního pojištění, které bez ohledu na svou právní formu a označení fungují na základě kapitálového krytí [7], nejsou součástí systémů sociálního zabezpečení náležejících do prvního pilíře, a jejichž účelem je poskytování důchodových dávek souvisejících se zaměstnaneckou činností na základě kolektivně uzavřené smlouvy nebo dohody.

12. Z rozsahu působnosti směrnice jsou zejména vyloučeny instituce spravující systémy sociálního zabezpečení, na něž se vztahují koordinační nařízení Společenství, finanční ústavy, které jsou již pokryty jiným aktem Společenství (pojištění, instituce kolektivního investování, společnosti poskytující investiční služby), jakož i instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, které fungují na základě systému průběžného financování.

13. Směrnice 2003/41 obsahuje též ustanovení nepovinného charakteru.

14. Podle článku 4 této směrnice tak domovské členské státy [8] mohou na základě svého rozhodnutí vztáhnout ustanovení uvedené směrnice na činnosti poskytování dávek zaměstnaneckého penzijního pojištění vykonávané životními pojišťovnami. Stejně tak podle článku 5 směrnice 2003/41 mohou členské státy rozhodnout, že nebudou směrnici uplatňovat částečně nebo vůbec na instituce usazené na jejich území, které provozují penzijní plány mající dohromady méně než 100 účastníků, jakož i na instituce, pro něž je poskytování zaměstnaneckého penzijního pojištění stanoveno na základě právních předpisů v souladu se zákonem a zaručeno orgánem veřejné moci.

2. Podmínky výkonu činností institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění

15. Směrnice 2003/41 stanoví, že členské státy musí uložit institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění usazeným na svém území určité povinnosti.

16. Každý členský stát tak musí od institucí vyžadovat, aby omezily svou činnost na poskytování dávek zaměstnaneckého penzijního pojištění (článek 7) a aby byly právně odděleny od přispívajících podniků [9] (článek 8). Na základě článku 9 musí též dbát na to, aby každá instituce usazená na jeho území byla zapsána do vnitrostátního rejstříku, byla

7 — Systém kapitálového krytí spočívá v tom, že důchodové dávky jsou financovány předem a jejich vyplácení je zajištěno prostřednictvím rezerv. Liší se od systému průběžného financování, ve kterém jsou příspěvky ihned používány na hrazení splatných dávek.

8 — Domovský členský stát je definován v čl. 6 písm. i) směrnice 2003/41 jako členský stát, kde má instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění sídlo a správní ústředí, nebo pokud nemá sídlo, své správní ústředí.

9 — Přispívající podnik je definován v čl. 6 písm. c) směrnice 2003/41 jako každý podnik nebo jiný subjekt, bez ohledu na to, zda se skládá z jedné nebo více právnických nebo fyzických osob, který platí instituci příspěvky na poskytování dávek zaměstnaneckého penzijního pojištění

vedena osobami s dobrou pověstí a podléhala náležitým pravidlům.

17. Každý členský stát musí též zajistit, aby každá instituce usazená na jeho území předkládala účetní závěrky (článek 10) a sdělovala informace vyjmenované v článku 11 směrnice 2003/41 účastníkům a příjemcům důchodových dávek. Musí též ustanovit příslušný orgán nadaný dostatečnými pravomocemi k efektivní kontrole činnosti takových institucí (článek 13).

18. Konečně je každý stát povinen dbát na to, aby každá instituce usazená na jeho území pravidelně vypracovávala prohlášení o zásadách své investiční politiky (článek 12), disponovala dostatečnou rezervou na krytí svých závazků (články 15 až 17) a investovala v souladu se zásadou obezřetnosti (článek 18).

3. Zvláštní režim pro přeshraniční činnosti

19. Podle čl. 20 odst. 1 směrnice 2003/41 musí členské státy dovolit podnikům usazeným na jejich území využívat služeb institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění povolených v jiných členských státech. Musí též povolit institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění povoleným na svém území poskytovat své služby podnikům usazeným v jiných členských státech.

20. Instituce, která má v úmyslu poskytovat přeshraniční služby, k tomu musí předem získat povolení od svého domovského členského státu (čl. 9 odst. 5).

21. Za tímto účelem instituce podle čl. 20 odst. 3 směrnice 2003/41 musí oznámit příslušnému orgánu tohoto členského státu členský stát nebo státy, v nichž se rozhodla poskytovat své služby, firmu přispívajícího podniku, jakož i základní charakteristiky penzijního plánu, který hodlá provozovat. V souladu s čl. 20 odst. 4 této směrnice musí příslušný orgán domovského členského státu, kromě případu, kdy má za to, že dotčená instituce není schopna uvedené služby poskytovat, sdělit tyto informace ve lhůtě tří měsíců příslušnému orgánu hostitelského členského státu.

22. Článek 20 odst. 5 až 10 směrnice 2003/41 stanoví způsoby komunikace mezi příslušnými orgány dotčených členských států a jejich pravomoci, aby bylo zejména zajištěno, že při poskytování služeb bude dodržo-

váno právo sociálního zabezpečení a pracovní právo hostitelského členského státu.

23. Podle čl. 22 odst. 1 směrnice 2003/41 měly členské státy uvést v účinnost předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 23. září 2005 a uvědomit o nich Komisi. Podle odst. 3 a 4 téhož článku mohly členské státy za podmínek uvedených v těchto odstavcích odložit až do 23. září 2010 uplatňování čl. 17 odst. 1 a 2 a čl. 18 odst. 1 písm. f).

II – Postup před zahájením soudního řízení

24. Dne 11. července 2006 oznámila Česká republika Komisi, že provedla směrnici 2003/41 do svého vnitrostátního právního řádu prostřednictvím zákona č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie na území České republiky.

25. Dopisem ze dne 18. října 2006 zaslala Komise tomuto členskému státu výzvu dopisem, v níž konstatovala, že články 1 až 5, 8, 9, 13 a 15 až 21 nebyly provedeny nebo byly provedeny pouze částečně.

26. Česká republika odpověděla dopisem ze dne 18. prosince 2006, v němž v podstatě uvedla, že vzhledem k tomu, že její systém sociálního zabezpečení neobsahuje druhý pilíř a na jejím území neexistují instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, není povinna provést ty články směrnice 2003/41, které předpokládají existenci takových institucí.

27. Komise zaslala dne 23. března 2007 České republice odůvodněné stanovisko, ve kterém jí vytýkala neúplné provedení směrnice 2003/41, a zejména článků 8, 9, 13, 15 až 18, jakož i čl. 20 odst. 2 a 4.

28. Česká republika odpověděla dopisem ze dne 24. července 2007, v němž setrvala na svém stanovisku a popřela, že by směrnici provedla neúplně, jak je jí vytýkáno.

III – Návrhová žádání a argumenty účastnic řízení

29. Podáním datovaným 18. července 2007 podala Komise tuto žalobu pro nesplnění povinnosti, ve které navrhuje, aby Soudní dvůr:

„1) určil, že tím, že neuvedla své vnitrostátní právní předpisy do plného souladu se směrnicí [2003/41], zejména neprovedením článku 8, článku 9 v plném rozsahu, článků 13, 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 [této] směrnice, nesplnila Česká republika povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice, zejména z čl. 22 odst. 1;

2) uložil České republice náhradu nákladů řízení."

30. Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

31. Komise tvrdí, že omezený rozsah pravomocí Společenství v oblasti důchodového zabezpečení nikterak neopravňuje Českou republiku k tomu, aby provedla jen některá ustanovení směrnice 2003/41. Neexistence některé činnosti upravené směrnicí v určitém členském státě nemůže totiž tento stát zprostit jeho povinnosti přijmout legislativní nebo podzákonná opatření k zajištění přiměřeného provedení všech ustanovení této směrnice. Neprovedení směrnice může být ospravedlněno pouze tehdy, je-li provedení bezpředmětné ze zeměpisných důvodů [10].

32. Komise má za to, že částečným neprovedením směrnice 2003/41 je vážně oslabena její účinnost. Česká republika totiž tímto způsobem brání usazování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na svém území. Cíl spočívající v zavedení vnitřního trhu s poskytováním zaměstnaneckého penzijního pojištění by však byl značně ohrožen, pokud by se každý členský stát mohl rozhodnout, že nesplní svou povinnost vytvořit podmínky nezbytné k činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na svém území.

33. Komise v tomto ohledu upřesňuje, že směrnice 2003/41 neukládá členským státům povinnost pozměnit uspořádání jejich systému důchodového zabezpečení. Ukládá jim pouze povinnost, aby stanovením pravidel

10 — Komise cituje rozsudky ze dne 16. listopadu 2000, Komise v. Řecko (C-214/98, Recueil, s. I-9601, bod 22), a ze dne 30. května 2002, Komise v. Spojené království (C-441/00, Recueil, s. I-4699, body 15 a 17).

pro přístup k činnostem institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, jakož i pro výkon těchto činností, vytvořily právní rámec pro uvedené činnosti nezbytný.

34. Mimoto Komise zdůrazňuje, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění definované v čl. 6 písm. a) směrnice 2003/41 nelze ztotožňovat či zaměňovat s druhým pilířem systému důchodového zabezpečení. Nelze totiž vyloučit, že některé z institucí, které vykonávají svou činnost na českém území a mají zde své sídlo nebo správní ústředí, naplňují definici stanovenou v uvedeném čl. 6 písm. a).

35. Krom toho Komise uvádí, že podle informací, které má k dispozici, české právo vytvoření institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění nezakazuje.

36. Konečně má Komise za to, že v každém případě vzhledem k judikatuře skutečnost, že v České republice doposud nejsou žádné penzijní instituce, které spadají do rozsahu působnosti směrnice 2003/41, nezbavuje Českou republiku povinnosti tuto směrnici plně provést. Není v tomto ohledu relevantní, že primární právo poskytuje členským státům právo vymezit základní zásady dotčeného systému důchodového zabezpečení. Povinnost provést směrnici uložená uvedeným státům totiž není závislá na kompetenčním základě, na němž byla směrnice přijata, ani na oblasti, jíž se směrnice týká, jelikož tato povinnost vyplývá z článků 10 ES a 249 třetího pododstavce ES, jakož i ze znění uvedené směrnice.

37. Česká republika má za to, že není povinna provést do svého právního řádu ta ustanovení směrnice 2003/41, která jsou předmětem projednávané žaloby, z toho důvodu, že pokud by tak učinila, byla by nucena zavést systém zaměstnaneckého penzijního pojištění, který by byl součástí druhého pilíře, a zasáhnout tak do základních zásad svého systému sociálního zabezpečení, jehož uspořádání je plně v pravomoci členských států.

38. Česká republika v tomto ohledu vysvětluje, že její systém důchodového zabezpečení druhý pilíř neobsahuje. Systém je totiž založen pouze na režimu povinného zákonného pojištění upraveného pro všechny pojištěnce zákonem o důchodovém pojištění, který spadá do prvního pilíře, na jedné straně, a na penzijním připojištění, které spadá do třetího pilíře, na straně druhé. Podle současné vnitrostátní právní úpravy není možné na českém území založit instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění za účelem provozování příslušné činnosti, jelikož by tím byly porušeny právní předpisy regulující podnikání na finančním trhu a uvedená činnost by mohla být předmětem správního trestání nebo trestního stíhání. Mimoto k zavedení systému

zaměstnaneckého penzijního pojištění není dostatečná politická vůle ani ekonomický potenciál.

39. Podle České republiky vzhledem k tomu, že čl. 137 odst. 4 první odrážka ES, který je jedním z implicitních právních základů směrnice 2003/41, ponechává členským státům pravomoc vymezit základní strukturu svého systému sociálního zabezpečení, nelze požadovat takové provedení této směrnice, kterým by byl dotčen efektivní výkon práva zaručeného primárním právem. Přitom vzhledem k tomu, že žalovaná ustanovení ukládají povinnosti členským státům, na jejichž území mají sídlo instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, jejich provedení by nutně vedlo k vytvoření právního rámce nezbytného pro působení takových podniků na území České republiky, a tím k zavedení druhého pilíře v tomto členském státě, což by mělo závažný vliv na celkovou finanční rovnováhu jeho vnitrostátního systému důchodového zabezpečení.

40. Česká republika příkladmo odkazuje na ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/41, které upravuje povinnost zapsat instituci do vnitrostátního rejstříku nebo jí udělit povolení. Vytvoření příslušného rejstříku nebo zavedení příslušného povolovacího systému totiž nutně vyžaduje přijetí odpovídající právní úpravy. Nicméně izolované přijetí takové právní úpravy, aniž by bylo zavedeno zaměstnanecké penzijní pojištění jako komplexní systém, tzn. aniž by byla upravena např. práva a povinnosti smluvních stran, není podle České republiky možné.

41. Česká republika uvádí, že si je vědoma skutečnosti, že nelze obecně ztotožnit instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění s druhým pilířem. Nicméně tyto instituce jsou podle ní stěžejním prvkem systémů důchodového zabezpečení, a vytvoření rámce pro jejich vznik by tak nutně vedlo i ke změnám vnitrostátního systému důchodového zabezpečení jako takového.

42. Česká republika mimoto zdůrazňuje, že provedením směrnice 2003/41 zákonem č. 340/2006 Sb. bylo účelu sledovaného touto směrnicí dosaženo. Tento zákon totiž provedl do českého vnitrostátního právního řádu všechna ustanovení týkající se přeshraničního poskytování služeb v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění společnostmi usazenými v jiných členských státech, čímž umožnil podnikům usazeným na území České republiky přispívat na penzijní plány nabízené těmito společnostmi a zároveň umožnil posledně uvedeným společnostem odpovídající služby nabízet v České republice.

43. V odpovědi na otázku, kterou Soudní dvůr Českou republiku vyzval, aby upřesnila, jak může být toto povolení k využívání služeb institucí zaměstnaneckého penzijního pojiš-

tění usazených v jiných členských státech v souladu s absencí druhého pilíře, Česká republika uvedla, že poskytování těchto služeb není ekvivalentní vytvoření druhého pilíře vzhledem k tomu, že tyto instituce vykonávají svou činnost pod dohledem svého domovského státu a že Česká republika je nemusí brát v úvahu při posuzování uspokojení potřeb svých občanů.

44. Konečně podle názoru České republiky s ohledem na to, že její vnitrostátní právní řád existenci druhého pilíře neumožňuje, je situace dotčená v projednávaném případě odlišná od situací popsaných v rozsudcích zmíněných Komisí, které se týkají neexistence činnosti v určitém členském státě. V projednávaném případě tak je provedení právní úpravy Společenství vyloučeno překážkou nikoliv faktickou, související s okolnostmi, které se mohou kdykoliv změnit, ale překážkou právní, týkající se pravomoci členských států vymezit základní strukturu svého systému sociálního zabezpečení.

IV – Posouzení

45. Úvodem poukazuji na to, že Komise ve své žalobě České republice vytýká, že neprovedla plně do svého vnitrostátního právního řádu směrnici 2003/41 a zejména Komisí vyjmenované články.

46. Zastávám názor, že tato žaloba je přípustná a že je třeba ji přezkoumávat pouze ve vztahu k ustanovením směrnice 2003/41 výslovně v žalobě uvedeným. Z článku 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a judikatury [11] totiž vyplývá, že návrhová žádání každého návrhu na zahájení řízení musí být formulována jasně a přesně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů.

47. Česká republika výslovně uznává, že do svého vnitrostátního právního řádu neprovedla články 8, 9, 13, 15 až 18, jakož i čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41. Podle znění těchto ustanovení jsou však opatření v nich uložená ukládána závazně, viz „[k]aždý členský stát zajistí, aby […]“ [12], „[d]omovský členský stát zajistí, aby […]“ [13], „[p]říslušné orgány požadují/[d]omovský členský stát […] vyžaduje/[č]lenské státy vyžadují“ [14].

48. Krom toho směrnice 2003/41 nestanovila z povinnosti provést sporná ustanovení žádnou výjimku, mimo velmi omezených

11 — Viz zejména rozsudek ze dne 21. února 2008, Komise v. Itálie (C-412/04, Sb. rozh. s. I-619, body 103 až 105).
12 — Články 8, 9 a 13.
13 — Články 15 a 17.
14 — Články 14, 16 a 18.

a dočasných výjimek uvedených v čl. 22 odst. 3 a 4 této směrnice [15].

49. Výtka Komise mířící proti České republice z důvodu, že neprovedla plně ustanovení článků 8, 9, 13, 15 až 18, jakož i čl. 20 odst. 2 až 4, je tedy opodstatněná.

50. Otázka, která je ústředním bodem tohoto sporu, zní, zda mohla Česká republika legitimně od takového provedení upustit. Zvláštnost tohoto případu spočívá ve skutečnosti, že podle tohoto členského státu by jej provedení dotčených ustanovení směrnice 2003/41, která ukládají členským státům povinnosti jako domovským členským státům, nutilo ke změně jeho systému důchodového zabezpečení, a zasáhlo tak do jeho pravomoci v této oblasti.

51. Podle České republiky by totiž provedení sporných ustanovení nevyhnutelně vedlo k vytvoření právního rámce nezbytného pro působení takových institucí na jejím území, a tím k zavedení druhého pilíře, což by mělo závažný vliv na celkovou finanční rovnováhu vnitrostátního systému důchodového zabezpečení.

52. Stejně jako Komise zastávám názor, že touto argumentací se nelze řídit, a to z následujících důvodů.

53. Je jistě nesporné, že členské státy si ponechaly pravomoc volně stanovovat uspořádání svých vnitrostátních systémů důchodového zabezpečení. Společenství, které na základě článku 5 ES disponuje pouze svěřenými pravomocemi, nezískalo pravomoc stanovit pro tuto oblast právní úpravu nebo ji harmonizovat. Článek 137 ES, který stanoví pravomoci Společenství v oblasti sociální politiky, vylučuje jakoukoli pravomoc k harmonizaci v oblasti sociálního zabezpečení, jejíž součástí jsou starobní důchody. Mimoto podle čl. 137 odst. 4 ustanovení přijatá Společenstvím na základě tohoto článku nesmějí zasahovat do práva členských států vymezovat základní zásady svého systému sociálního zabezpečení ani ovlivňovat jeho finanční rovnováhu.

54. Z toho vyplývá, že členské státy mohou volně určit úlohu každého ze tří pilířů ve svém systému důchodového zabezpečení, a pokud jde o druhý pilíř, úlohu a funkce institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, jak je výslovně připomenuto v devátém bodě odů-

15 — Podle čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/41 „[č]lenské státy mohou až do 23. září 2010 odložit uplatňování čl. 17 odst. 1 a 2 na instituce usazené na jejich území, které v den uvedený v odstavci 1 tohoto článku nemají minimální úroveň regulatorního kapitálu požadovanou podle čl. 17 odst. 1 a 2". Podle odstavce 4 téhož článku „[č]lenské státy mohou až do 23. září 2010 odložit uplatňování čl. 18 odst. 1 písm. f) na instituce usazené na jejich území".

vodnění směrnice 2003/41. Tyto státy tak mohou stanovit, do jaké míry a za jakých podmínek se mohou podniky usazené na jejich území stát přispívajícími podniky institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění za účelem zajištění důchodu svým zaměstnancům.

55. Při výkonu této vyhrazené pravomoci musí uvedené státy samozřejmě dodržovat závazky, které přijaly v rámci Smlouvy o ES, z čehož plyne, že pokud důchodový systém určitého členského státu omezuje volný pohyb, musí být tento stát schopen prokázat, že je toto omezení odůvodněno legitimním důvodem, který je přiměřený sledovanému účelu.

56. V tomto ohledu je třeba připomenout, že nezbytnost zachování finanční rovnováhy svého systému důchodového zabezpečení je pro členský stát legitimním důvodem pro omezení volného pohybu, jak výslovně vyplývá z čl. 137 odst. 4 ES a judikatury [16]. Mimoto Soudní dvůr uznal, že členské státy mají široký prostor pro uvážení ohledně uspořádání svých systémů důchodového zabezpečení vzhledem k tomu, že toto uspořádání vychází z komplexních posouzení finančních údajů [17].

16 — Viz zejména rozsudek ze dne 4. března 2004, Haackert (C-303/02, Recueil, s. I-2195, bod 30 a citovaná judikatura).

17 — Rozsudek ze dne 21. září 1999, Albany (C-67/96, Recueil, s. I-5751, bod 119).

57. Jeví se tedy z mého pohledu představitelné, že členský stát může, aniž by porušoval právo Společenství, založit svůj systém důchodového zabezpečení výhradně na prvním a třetím pilíři, a rozhodnout tak, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění nebudou hrát v tomto systému žádnou roli. Uvádím k tomuto, že Komise nezpochybnila soulad českého systému důchodového zabezpečení s právem Společenství ohledně toho, že se Česká republika rozhodla založit tento systém výhradně na prvním a třetím pilíři.

58. Tato pravomoc vyhrazená členským státům nicméně nemůže odůvodnit stanovisko České republiky, protože dotčená ustanovení směrnice 2003/41 neurčují úlohu a funkce institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění ve vnitrostátních systémech důchodového zabezpečení. Nesměřují k harmonizaci míry a podmínek, za kterých se mohou podniky usazené na území členských států stát přispívajícími podniky takových institucí.

59. Tato ustanovení mají za cíl umožnit institucím usazeným na území jednoho členského státu poskytovat své dávky v jiných členských státech. Ukládají tedy všem členským státům podrobit instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazené na jejich území různým přísným obezřetnostním pravidlům, jejichž účelem je zaručit vysoký stupeň bezpečnosti pro budoucí důchodce, kteří budou mít nárok na jejich dávky.

60. Tato pravidla spočívají, jak jsem uvedl, v tom, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění jsou právně odděleny od podniků do nich přispívajících tak, aby v případě úpadku podniku byla aktiva institucí zachována (článek 8), v podmínkách pro fungování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, jejichž účelem je zaručit, aby tyto instituce byly solidní (zápis do vnitrostátního rejstříku nebo povolení, správa osobami s dobrou pověstí, řádná pravidla, technické rezervy potvrzené specialistou v oboru, informace účastníkům) (článek 9), v seznamu informací, které musí být poskytnuty příslušným orgánům (článek 13), jakož i ve vykazování a správě prostředků dostatečných ke krytí jejich závazků (články 15 až 18).

61. Článek 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41 konečně stanoví postup, který musí instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění sledovat, chce-li poskytovat své dávky v jiném členském státě, jakož i úlohu příslušných orgánů členského státu, na jehož území je usazena.

62. Tato pravidla podle mého názoru nejsou s to zpochybnit úlohu a funkce institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění v systému důchodového zabezpečení každého členského státu.

63. Podle mého názoru to prokazuje také skutečnost, že všechna tato pravidla jsou formulována závazně, zatímco jiná ustanovení směrnice 2003/41, jako její články 4 a 5, mají výslovně nepovinný charakter a že článek 22 této směrnice nestanovil žádnou výjimku z povinnosti tato pravidla provést, kromě velmi omezených a dočasných výjimek uvedených v odstavcích 3 a 4 tohoto článku.

64. Uvedl jsem také, že zákonodárce Společenství dbal v devátém bodě odůvodnění směrnice 2003/41 na připomenutí toho, že směrnice nemá zasahovat do vyhrazené pravomoci členských států stanovit organizaci svých systémů důchodového zabezpečení a zejména stanovit úlohu druhého pilíře. Závazné znění dotčených článků s ohledem na toto připomenutí potvrzuje, že zákonodárce, tedy zejména samotné členské státy, měl za to, že provedení těchto článků není s to ohrozit tuto pravomoc.

65. Provedení dotčených ustanovení směrnice 2003/41 Českou republikou by tedy tento členský stát na rozdíl od toho, co tvrdí, nemělo nutit ke změně úlohy a funkcí institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění v jeho systému důchodového zabezpečení a k vytvo-

ření druhého pilíře. Toto provedení by jej však mohlo donutit k úpravě pravidel, jimiž měl v úmyslu tuto úlohu a funkce omezit.

66. Česká republika totiž uvedla, že na základě její právní úpravy není možné, aby se instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usadila na českém území a provozovala zde svou činnost, a to pod hrozbou správního trestání či trestního stíhání. Naproti tomu podle tohoto členského státu mají podniky usazené na jeho území právo stát se přispívajícími podniky institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění usazených v jiných členských státech. Tento členský stát chtěl tedy omezit úlohu institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění tím, že zakázal jejich usazení na svém území, nikoliv úpravou práva vnitrostátních podniků stát se přispívajícími podniky takových institucí.

67. Provedení právního rámce stanoveného směrnicí 2003/41 by tedy mělo vést Českou republiku ke změně jejího vnitrostátního právního řádu tam, kde zakazuje usazení takových institucí na jejím území. Tato úprava nezbytná pro provedení této směrnice však podle mého názoru nezasahuje do vyhrazené pravomoci České republiky, neboť tato pravomoc, jak jsem uvedl, spočívá v určení úlohy a funkcí těchto institucí v jejím systému důchodového zabezpečení. Jinými slovy vyhrazená pravomoc České republiky určit úlohu a funkce institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění ve svém vnitrostátním systému musí být vykonávána v souladu s právem Společenství a zejména s požadavky směrnice 2003/41.

68. Tento členský stát podle mého názoru musí zavést právní rámec stanovený dotčenými ustanoveními směrnice 2003/41, a to v případě potřeby zrušením zákazu usazení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na jeho území, aniž by přitom musel měnit úlohu a funkce, které mají tyto instituce v jeho vnitrostátním systému důchodového zabezpečení hrát, a aniž by musela být zpochybněna skutečnost, že je tento systém založen na prvním a třetím pilíři. Česká republika by tak mohla upravit, do jaké míry a za jakých podmínek se mohou vnitrostátní podniky stát přispívajícími podniky takových institucí.

69. V tomto ohledu nicméně poukazuji na to, že Česká republika ve své odpovědi na otázky Soudního dvora uvedla, že právo podniků usazených na jejím území stát se přispívajícími podniky institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění usazených v jiných členských státech neohrožuje finanční rovnováhu jejího systému důchodového zabezpečení. Z vysvětlení poskytnutého Českou republikou není zřejmé, proč by tomu mělo být jinak v případě, kdy by takové instituce byly usazeny na jejím území.

70. V tomto stadiu rozboru je již třeba odpovědět pouze na otázku, zda je členský

stát povinen provést dotčená ustanovení směrnice 2003/41, ačkoliv vzhledem k uspořádání jeho systému důchodového zabezpečení instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění v tomto systému nehrají žádnou roli nebo pouze roli velmi omezenou. Jinými slovy se jedná o to, zda je členský stát povinen zavést takový právní rámec, ačkoliv by se tento mohl stát prázdnou skořápkou vzhledem k tomu, že se instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění z důvodu nemožnosti efektivně vykonávat svou činnost v tomto státě nebo nemožnosti ji vykonávat za dostatečných podmínek ve skutečnosti v tomto státě neusadí.

71. Odpověď na tuto otázku je podle mého názoru možno snadno vyvodit z judikatury.

72. Vyplývá totiž z ustálené judikatury, že neexistence některé činnosti upravené směrnicí v určitém členském státě nemůže tento členský stát zbavit povinnosti tuto směrnici provést.

73. V rozsudku ze dne 15. března 1990, Komise v. Nizozemsko [18], tak Soudní dvůr rozhodl, že neexistence, v určitém členském státě, činností neslučitelných se směrnicí nebo směrnicí zakázaných (jednalo se o prostředky lovu zakázané směrnicí Rady 79/409/EHS [19]) nemůže tento stát zprostit povinnosti zajistit provedení této směrnice. Stejně tak v souladu s výše uvedeným rozsudkem Komise v. Řecko [20] skutečnost, že v Řecku nebyla povolena žádná jatka pro porážení jednokopytníků, nezbavila tento členský stát povinnosti tato zvířata uvést ve své právní úpravě pro účely uplatnění poplatků vybíraných na základě směrnice Rady 93/118/ES [21].

74. Konečně v rozsudku ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Irsko [22] a ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Spojené království bylo rozhodnuto, že neexistence vysokorychlostních vlaků v Irsku, jakož i v Severním Irsku, nezbavovala Irsko ani Spojené království Velké Británie a Severního Irska povinnosti provést směrnici Rady 96/48/ES [23].

75. Bylo rozhodnuto, že neexistence situace, jíž se tyto směrnice týkají, je irelevantní, jelikož podle Soudního dvora je nejen třeba předejít změně tohoto skutkového stavu, ale

18 — C-339/87, Recueil, s. I-851, body 22, 25 a 32.

19 — Směrnice ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98).

20 — Bod 26.

21 — Směrnice ze dne 22. prosince 1993, kterou se mění směrnice 85/73/EHS o financování veterinárních inspekcí a kontrol čerstvého a drůbežího masa (Úř. věst. L 340, s. 15; Zvl. vyd. 03/06, s. 161).

22 — C-372/00, Recueil, s. I-10303.

23 — Směrnice ze dne 23. července 1996 o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému (Úř. věst. L 235, s. 6; Zvl. vyd. 13/17, s. 152).

zejména zajistit za všech okolností efektivní použití směrnic [24]. Jinými slovy měl Soudní dvůr za to, že členské státy byly povinny přijmout právní rámec umožňující zajištění efektivního použití dotčené směrnice ve lhůtě směrnicí stanovené, ačkoliv ve skutečnosti neměl být tento právní rámec používán okamžitě.

76. Pouze v případě, kdy v dané skutkové situaci nemůže ze zeměpisných důvodů dojít k vývoji, není toto provedení povinné [25].

77. Z toho vyplývá, že jakmile může skutková situace, za které se směrnice neuplatní, doznat změn, a může-li tudíž dojít ke skutečnému použití směrnice, musí být tato směrnice provedena, aby její účinnost a efektivní použití nebyly zdrženy v okamžiku, kdy pominou okolnosti, které ji činily neuplatnitelnou.

78. Tuto judikaturu je podle mého názoru možné přenést *a fortiori* na takovou situaci, jako je situace v této věci, v níž neuplatňování směrnice nevyplývá ze situace čistě skutkové, která nutně nezávisí na dotyčném členském státě, ale z právního kontextu, který zcela spadá do jeho rozhodovací pravomoci.

79. Na jedné straně totiž v posledně uvažovaném případě může tento právní kontext také doznat změn. Je tedy rovněž třeba, aby dotčená směrnice mohla okamžitě způsobovat veškeré své účinky, rozhodne-li se dotyčný stát uvedený kontext změnit.

80. Na druhé straně vzhledem k tomu, že změna právního kontextu, který způsobuje, že se dotčená směrnice neuplatní, spadá do pravomoci tohoto členského státu, je záhodno zabránit tomu, aby tento členský stát mohl mít snahu udržovat tento kontext beze změny pouze za tím účelem, aby se vyhnul povinnostem uloženým touto směrnicí.

81. Vzhledem k souhrnu těchto úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že žaloba Komise je opodstatněná v rozsahu, v němž se týká článků 8, 9, 13, 15 až 18, jakož i čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41, a uložil České republice náhradu nákladů řízení.

24 — Výše uvedené rozsudky Komise v. Nizozemsko (body 22 a 25) a Komise v Řecko (body 23 a 27).

25 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Spojené království (bod 17).

V – Závěry

82. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby prohlásil tuto žalobu pro nesplnění povinnosti za přípustnou a opodstatněnou v rozsahu, v němž se týká článků 8, 9, 13, 15 až 18, jakož i čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi, a uložil České republice náhradu nákladů řízení.