OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 6 października 2009 r. [1]

1. Niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy transpozycji dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [2] przez Republikę Czeską.

2. Celem dyrektywy 2003/41 jest ułatwienie wykonywania przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych działalności w państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie ich siedziby. Przewiduje ona w tym zakresie rygorystyczne zasady ostrożnościowe w celu ochrony beneficjentów emerytur należnych od tych instytucji. Jednakże dyrektywa 2003/41 nie podważa kompetencji państw członkowskich w zakresie swobodnego organizowania swoich systemów emerytalnych.

3. W celu spełnienia wymagań tej dyrektywy Republika Czeska przyjęła przepisy upoważniające instytucje pracowniczych programów emerytalnych mające siedzibę w innych państwach członkowskich do świadczenia swoich usług na jej terytorium i zezwalające przedsiębiorstwom mającym siedzibę na tym terytorium do korzystania z tych usług. Natomiast Republika Czeska nie transponowała przepisów wspomnianej dyrektywy nakładających obowiązki na rodzime państwo tych instytucji na tej podstawie, że na jej terytorium nie ma instytucji pracowniczych programów emerytalnych, a taka transpozycja podważyłaby organizację jej systemu emerytalnego.

4. Komisja Wspólnot Europejskich ocenia, że argumentacja Republiki Czeskiej nie jest zasadna, i wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że to państwo członkowskie w rezultacie uchybiło swoim zobowiązaniom poprzez powstrzymanie się od transponowania kilku przepisów dyrektywy 2003/41.

5. Moim zdaniem skarga Komisji jest zasadna. W niniejszej opinii wskażę, że przepisy dyrektywy 2003/41 nakładające obowiązki na państwa członkowskie jako rodzime państwa instytucji pracowniczych programów emerytalnych nie regulują roli i funkcji tych instytucji w systemie tych państw. Pozwoli mi to dojść do wniosku, że pełna transpozycja tej dyrektywy nie naruszyłaby organizacji systemu emerytalnego w Republice Czeskiej. Następnie przypomnę, że zgodnie z orzecznictwem brak w państwie

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dyrektywa z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (Dz.U. L 235, s. 10).

członkowskim działalności, której dotyczy dyrektywa, nie zwalnia tego państwa z obowiązku transponowania tej dyrektywy, i podniosę, że orzecznictwo to ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

I — Dyrektywa 2003/41

6. Instytucje pracowniczych programów emerytalnych są objęte tak zwanym „drugim filarem" w sposobie organizacji systemów emerytalnych państw członkowskich [3].

7. Założeniem dyrektywy 2003/41 jest umożliwienie tym instytucjom świadczenia swoich usług w innych państwach członkowskich [4]. Zgodnie z motywem 6 tej dyrektywy stanowi ona pierwszy krok w kierunku utworzenia rynku wewnętrznego pracowniczych programów emerytalnych. W tym zakresie przewiduje ona rygorystyczne zasady ostrożnościowe w odniesieniu do działalności i warunków funkcjonowania instytucji pracowniczych programów emerytalnych w celu zagwarantowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa dla przyszłych emerytów, którzy będą korzystali z emerytur wypłacanych przez wspomniane instytucje [5].

3 — Pierwszy filar obejmuje obowiązkowe systemy repartycyjne. Trzeci filar obejmuje umowy indywidualne typu ubezpieczenia na życie.

4 — Motywy 6, 8 i 37.

5 — Motywy 7 i 20.

8. Jednakże w motywie 9 dyrektywy 2003/41 wskazuje się, że nie podważa ona organizacji przez państwa członkowskie ich systemów emerytalnych, a w szczególności w odniesieniu do drugiego filaru zdefiniowania przez każde państwo roli i funkcji instytucji zapewniających pracownicze świadczenia emerytalne [6].

9. Przepisy dyrektywy 2003/41 mające znaczenie w niniejszej sprawie dotyczą jej zakresu stosowania, warunków wykonywania działalności przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych i szczególnego reżimu w zakresie ich działalności transgranicznej.

1. Zakres stosowania dyrektywy 2003/41

10. Artykuły 2, 3 i 6 dyrektywy 2003/41 określają w sposób bezwzględnie obowiązujący instytucje, które są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, i instytucje, które są wyłączone z tego zakresu.

6 — Motyw 9 sformułowany jest następująco:
„Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie ponoszą pełną odpowiedzialność za organizację swoich systemów emerytalnych, jak również za decyzję w sprawie roli każdego z trzech »filarów« systemu emerytalnego w poszczególnych państwach członkowskich. W kontekście drugiego filaru, powinny one ponosić również pełną odpowiedzialność za rolę i funkcje różnych instytucji zapewniających pracownicze świadczenia emerytalne, takich jak branżowe fundusze emerytalne, fundusze emerytalne przedsiębiorstw i zakładów ubezpieczeń na życie. Celem niniejszej dyrektywy nie jest kwestionowanie tej prerogatywy".

11. Z przepisów tych wynika zatem, że dyrektywa stosuje się do instytucji emerytalnych, niezależnie od ich formy prawnej i nazwy, działających na bazie kapitałowej [7], nieobjętych systemem zabezpieczenia społecznego pierwszego filaru i mających na celu zapewnienie świadczeń emerytalnych w kontekście działalności zawodowej na podstawie porozumienia lub umowy zbiorowej.

12. Poza ich zakresem w szczególności pozostają instytucje zarządzające systemami zabezpieczenia społecznego objęte wspólnotowymi regulacjami koordynacyjnymi, instytucje finansowe już objęte aktem wspólnotowym (ubezpieczenia, przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe, przedsiębiorstwa świadczące usługi inwestycyjne), a także instytucje pracowniczych programów emerytalnych, które funkcjonują w systemie repartycyjnym.

13. Dyrektywa 2003/41 przewiduje również przepisy o charakterze względnie obowiązującym.

14. I tak zgodnie z art. 4 tej dyrektywy rodzime państwo członkowskie [8] może wybrać stosowanie przepisów wspomnianej dyrektywy do działalności zakładów ubezpieczeń w zakresie pracowniczych programów emerytalnych. Podobnie na mocy art. 5 dyrektywy 2003/41 państwa członkowskie mogą nie stosować tej dyrektywy w całości lub w części do instytucji znajdujących się na ich terytorium, a obsługujących programy emerytalne, w których uczestniczy łącznie mniej niż 100 uczestników, a także do instytucji prowadzących pracownicze programy emerytalne zgodnie z ustawodawstwem na podstawie statutu, które to programy są gwarantowane przez władze publiczne.

2. Warunki wykonywania działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych

15. Dyrektywa 2003/41 przewiduje, że państwa członkowskie powinny nałożyć kilka obowiązków na instytucje pracowniczych programów emerytalnych mające siedzibę na ich terytorium.

16. Każde państwo członkowskie powinno te instytucje zobowiązać do tego, by ograniczyły swoją działalność do realizowania świadczeń emerytalnych (art. 7) i były prawnie odrębne od instytucji finansujących [9] (art. 8). Na mocy

7 — System kapitałowy cechuje się tym, że emerytury są prefinansowane, a ich wypłacanie gwarantowane jest za pomocą rezerw. Różni się od systemu repartycyjnego, w którym składki są bezpośrednio przeznaczane na wypłatę należnych świadczeń.

8 — Rodzime państwo członkowskie zdefiniowane jest w art. 6 lit. i) dyrektywy 2003/41 jako państwo członkowskie, w którym instytucja posiada swoją siedzibę statutową i zarząd lub, jeśli nie posiada siedziby statutowej, zarząd.

9 — Instytucja finansująca zdefiniowana jest w art. 6 lit. c) dyrektywy 2003/41 jako każde przedsiębiorstwo lub inny podmiot, niezależnie od tego, czy obejmuje lub składa się z jednej lub więcej osób prawnych lub fizycznych, który wpłaca składki do instytucji pracowniczych programów emerytalnych.

art. 9 państwo członkowskie powinno zapewnić, by instytucja była zarejestrowana w krajowym rejestrze, prowadzona była przez osoby o nieposzlakowanej opinii i podlegała właściwym regułom.

17. Każde państwo członkowskie powinno także zapewnić, by każda instytucja znajdująca się na jego terytorium sporządzała roczne sprawozdanie finansowe (art. 10) i przekazywała informacje wymienione w art. 11 dyrektywy 2003/41 uczestnikom i beneficjentom. Powinno także ustanowić właściwy organ posiadający niezbędne uprawnienia w celu skutecznego nadzoru nad działalnością takich instytucji (art. 13).

18. Wreszcie każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by każda instytucja znajdująca się na jego terytorium w regularnych odstępach czasu wydawała oświadczenia o zasadach regulujących jej finansową politykę inwestycyjną (art. 12), dysponowała rezerwą wystarczającą do pokrycia jej pasywów (art. 15–17) i inwestowała swoje aktywa zgodnie z zasadą przezorności (art. 18).

3. Szczególny reżim działalności transgranicznej

19. Zgodnie z art. 20 ust. 1 dyrektywy 2003/41 państwa członkowskie powinny zezwalać przedsiębiorstwom znajdującym się na ich terytorium na finansowanie instytucji pracowniczych programów emerytalnych uprawnionych w innych państwach członkowskich. Powinny również zezwolić uprawnionym na ich terytorium instytucjom pracowniczych programów emerytalnych na akceptowanie finansowania przez przedsiębiorstwa znajdujące się na terytorium innych państw członkowskich.

20. Instytucja, która chce świadczyć usługi transgraniczne, powinna uzyskać uprzednie zezwolenie od rodzimego państwa członkowskiego (art. 9 ust. 5).

21. W tym celu powinna zgodnie z art. 20 ust. 3 dyrektywy 2003/41 wskazać właściwym władzom tego państwa państwo członkowskie lub państwa członkowskie, w którym lub w których postanowiła świadczyć usługi, nazwę instytucji finansującej, a także główne cechy charakterystyczne programu emerytalnego, jaki ma być obsługiwany. Zgodnie z art. 20 ust 4 tej dyrektywy właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego przekazują te informacje właściwym władzom przyjmującego państwa w terminie trzech miesięcy, chyba że w ich ocenie dana instytucja nie jest w stanie świadczyć planowanych usług.

22. Artykuł 20 ust. 5–10 dyrektywy 2003/41 przewiduje warunki wymiany informacji pomiędzy właściwymi władzami danych

państw członkowskich, a także ich odpowiednie uprawnienia w celu zapewnienia w szczególności, by świadczenie usług odbywało się z poszanowaniem prawa socjalnego i prawa pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

23. Zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy 2003/41 państwa członkowskie powinny były ustanowić przepisy niezbędne do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 23 września 2005 r. i powiadomić o nich Komisję. Zgodnie z art. 22 ust. 3 i 4 państwa członkowskie mogły odroczyć do dnia 23 września 2010 r. stosowanie art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust. 1 lit. f) w okolicznościach przewidzianych w tych ustępach.

II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

24. W dniu 11 lipca 2006 r. Republika Czeska powiadomiła Komisję o dokonaniu transpozycji dyrektywy 2003/41 do swojego wewnętrznego porządku prawnego za pomocą ustawy nr 340/2006 w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych państw Unii Europejskiej na terytorium Republiki Czeskiej.

25. Pismem z dnia 18 października 2006 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że art. 1–5, 8, 9, 13 i 15–21 nie zostały transponowane lub zostały transponowane tylko częściowo.

26. Republika Czeska odpowiedziała pismem z dnia 18 grudnia 2006 r., w którym wskazała zasadniczo, że ponieważ w jej systemie zabezpieczenia społecznego nie ma drugiego filaru ani żadnych instytucji pracowniczych programów emerytalnych na jej terytorium, nie była zobowiązana do transponowania artykułów dyrektywy 2003/41, które zakładały istnienie takich instytucji.

27. Pismem z dnia 23 marca 2007 r. Komisja skierowała do Republiki Czeskiej uzasadnioną opinię, w której zarzuciła niedokonanie całościowej transpozycji dyrektywy 2003/41, a w szczególności art. 8, 9, 13, 15–18, a także art. 20 ust. 2 i 4 tej dyrektywy.

28. Republika Czeska odpowiedziała pismem z dnia 24 lipca 2007 r., w którym podtrzymała swoje stanowisko i zakwestionowała zarzucany jej brak transpozycji.

III — Żądania i argumenty stron

29. Pismem z dnia 18 lipca 2007 r. Komisja wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w której wniosła do Trybunału o:

„1) stwierdzenie, że nie wdrażając w pełni do swojego wewnętrznego porządku prawnego dyrektywy [2003/41], a w szczególności nie wdrażając art. 8 i 9 w całości, art. 13, 15–18 i art. 20 ust. 2–4 tej dyrektywy, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tej dyrektywy, a konkretnie jej art. 22 ust. 1;

2) obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania".

30. Republika Czeska wniosła o oddalenie skargi i o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31. Komisja podnosi, że ograniczony charakter kompetencji Wspólnoty w dziedzinie emerytur nie upoważnia w niczym Republiki Czeskiej do transponowania tylko niektórych przepisów dyrektywy 2003/41. Brak w danym państwie członkowskim określonej działalności, o której mowa w dyrektywie, nie może bowiem zwolnić tego państwa z obowiązku przyjęcia przepisów ustawowych lub wykonawczych w celu zapewnienia odpowiedniej transpozycji ogółu przepisów tej dyrektywy. Brak transpozycji danej dyrektywy jest dopuszczalny tylko, gdy transpozycja okazałaby się bezprzedmiotowa ze względów geograficznych [10].

32. Komisja uważa, że częściowy brak transpozycji dyrektywy 2003/41 poważnie szkodzi jej skuteczności. Jej zdaniem z tego powodu Republika Czeska uniemożliwia powstanie instytucji pracowniczych programów emerytalnych na swoim terytorium. Tymczasem cel polegający na ustanowieniu wewnętrznego rynku systemów pracowniczych programów emerytalnych byłby dalece zagrożony, gdyby każde państwo członkowskie mogło postanowić o niewykonaniu obowiązku stworzenia warunków wymaganych dla działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych na jego terytorium.

33. W tym kontekście Komisja uściśla, że dyrektywa 2003/41 nie wymaga od państw członkowskich zmiany organizacji ich

10 — Komisja przytacza wyroki: z dnia 16 listopada 2000 r. w sprawie C-214/98 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-9601, pkt 22; z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie C-441/00 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. s. I-4699, pkt 15, 17).

systemów emerytalnych. Jej zdaniem wymaga ona tylko od nich przy ustanawianiu zasad podejmowania oraz prowadzenia działalności prowadzonej przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych stworzenia ram prawnych niezbędnych dla wspomnianej działalności.

34. Ponadto Komisja podkreśla, że instytucji pracowniczych programów emerytalnych, które zdefiniowane są w art. 6 lit. a) dyrektywy 2003/41, nie można mylić z drugim filarem systemu emerytalnego. Nie można bowiem wykluczyć, że pewne instytucje prowadzące działalność na terytorium Republiki Czeskiej i mające swoją siedzibę statutową lub zarząd na tym terytorium odpowiadają definicji określonej we wspomnianym art. 6 ust. a).

35. Ponadto Komisja zauważa, że według informacji, którymi dysponuje, prawo czeskie nie zabrania ustanawiania instytucji pracowniczych programów emerytalnych.

36. Wreszcie Komisja twierdzi, iż w każdym razie przy uwzględnieniu orzecznictwa okoliczność, że obecnie nie istnieją w Republice Czeskiej żadne instytucje emerytalne objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/41, nie zwalnia tego państwa członkowskiego z obowiązku pełnego transponowania tej dyrektywy. Jej zdaniem nieważne jest, że prawo pierwotne nadaje państwom członkowskim uprawnienia w zakresie określenia podstawowych zasad ich systemów emerytalnych. Obowiązek nałożony na wspomniane państwa transponowania dyrektywy nie jest bowiem uzależniony od podstawy kompetencyjnej, ze względu na którą został ustanowiony, ani od dziedziny, której dotyczy, jako że obowiązek ten wynika z art. 10 WE i art. 249 akapit trzeci WE oraz brzmienia tej dyrektywy.

37. W ocenie Republiki Czeskiej nie była ona zobowiązana do transponowania do swojego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2003/41, do których odnosi się niniejsza skarga, ponieważ czyniąc tak, byłaby zmuszona wprowadzić system pracowniczych programów emerytalnych objęty drugim filarem oraz zmienić tym samym podstawowe zasady swojego systemu zabezpieczenia społecznego, którego organizacja w pełni jest objęta zakresem uprawnień państw członkowskich.

38. Republika Czeska wyjaśnia w tym względzie, że jej system emerytalny nie obejmuje drugiego filaru. Opiera się on bowiem wyłącznie z jednej strony na obligatoryjnym systemie prawnym przewidzianym dla wszystkich ubezpieczonych ustawą o zabezpieczeniu emerytalnym, objętym pierwszym filarem, a z drugiej strony na uzupełniającym ubezpieczeniu emerytalnym, objętym trzecim filarem. Na mocy obecnie obowiązujących uregulowań krajowych instytucja pracowniczych programów emerytalnych nie mogłaby obrać siedziby na terytorium czeskim w celu prowadzenia tam tej działalności, gdyż naruszyłaby przepisy prawne regulujące wykonywanie działalności zawodowej na rynku finansowym i mogłaby w rezultacie zostać pociągnięta do odpowiedzialności administracyjnej lub

karnej. Ponadto zdaniem Republiki Czeskiej nie ma woli politycznej ani potencjału gospodarczego wystarczającego do wprowadzenia systemu pracowniczego zabezpieczenia emerytalnego.

39. Według Republiki Czeskiej, ponieważ art. 137 ust. 4 tiret pierwsze WE, który stanowi jedną z dorozumianych podstaw prawnych dyrektywy 2003/41, pozostawia państwom członkowskim uprawnienie do wyznaczania podstawowej struktury ich systemów zabezpieczenia społecznego, nie można wymagać transpozycji tej dyrektywy, która ma wpływ na skuteczne wykonywanie uprawnienia zagwarantowanego przez prawo pierwotne. Tymczasem ponieważ przepisy, do których odnosi się niniejsza skarga, nakładają obowiązki na państwa członkowskie, na których terytorium mają siedzę instytucje pracowniczego zabezpieczenia emerytalnego, ich transpozycja nieuchronnie wymagałaby stworzenia ram prawnych niezbędnych dla funkcjonowania takich zakładów na terytorium Republiki Czeskiej i tym samym ustanowienia drugiego filaru w tym państwie członkowskim, co miałoby poważny wpływ na całościową równowagę finansową jego krajowego systemu emerytalnego.

40. Tytułem przykładu Republika Czeska odsyła do art. 9 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2003/41, który przewiduje obowiązek zarejestrowania instytucji w krajowym rejestrze lub jej zatwierdzenia. Utworzenie stosownego rejestru lub ustanowienie stosownego systemu zatwierdzania wymagałoby nieuchronnie przyjęcia odpowiednich uregulowań. Selektywne przyjęcie takich uregulowań bez wprowadzenia pracowniczych programów emerytalnych jako pełnego systemu, tzn. bez określenia na przykład praw i obowiązków umawiających się stron, nie byłoby możliwe.

41. Republika Czeska uściśla, że jest świadoma, iż ogólnie instytucji pracowniczych programów emerytalnych nie należy mylić z systemem drugiego filaru. Jednak instytucje te są jej zdaniem zasadniczym elementem systemów emerytalnych i stworzenie ram dla ich wprowadzenia wymagałoby nieuchronnie zmian w samym krajowym systemie emerytalnym.

42. Republika Czeska podkreśla ponadto, że transpozycja dokonana w ustawie nr 340/2006 spełnia cel zakładany przez dyrektywę 2003/41. Ustawa ta transponuje bowiem wszystkie przepisy dotyczące transgranicznego świadczenia usług w zakresie pracowniczych programów emerytalnych przez spółki mające siedzibę w innych państwach członkowskich, umożliwiając w ten sposób przedsiębiorstwom mającym siedzibę na jej terytorium uiszczanie składek na programy emerytalne oferowane przez te spółki i jednoczenie tym spółkom oferowanie odpowiednich usług w Republice Czeskiej.

43. Na pytanie Trybunału dążące do uściślenia, jak można pogodzić zezwolenie na finansowanie instytucji pracowniczych programów emerytalnych mających siedzibę w innych państwach członkowskich z brakiem drugiego filaru, Republika Czeska odpowie-

działa, że takie świadczenie usług nie równa się stworzeniu drugiego filaru, ponieważ prowadzenie działalności przez te instytucje odbywa się na odpowiedzialność ich rodzimego państwa i że Republika Czeska mogła nie brać tego pod uwagę przy ocenie zaspokojenia potrzeb swoich obywateli.

44. Wreszcie w opinii Republiki Czeskiej, jako że jej wewnętrzny porządek prawny uniemożliwia istnienie drugiego filaru, sytuację rozpatrywaną w niniejszej sprawie nie można zrównać z sytuacją objętą orzecznictwem przywoływanym przez Komisję dotyczącym braku określonej działalności w danym państwie członkowskim. W rezultacie jej zdaniem w niniejszym przypadku wykluczona jest transpozycja uregulowań wspólnotowych ze względu na przeszkodę nie faktyczną, wynikającą z okoliczności, które mogą ulec zmianie w każdej chwili, ale prawną, związaną z kompetencją państw członkowskich w zakresie organizowania podstawowej struktury swoich systemów zabezpieczenia społecznego.

IV — Ocena

45. Na wstępie podnoszę, że w swojej skardze Komisja zarzuca Republice Czeskiej niedokonanie pełnej transpozycji dyrektywy 2003/41, a w szczególności wymienionych przez nią artykułów.

46. Jestem zdania, że niniejsza skarga jest dopuszczalna i powinna zostać przeanalizowana wyłącznie w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2003/41, do których skarga odnosi się wyraźnie. Z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału i orzecznictwa wynika [11] bowiem, że żądania skargi wszczynającej postępowanie powinny zostać przedstawione w sposób zrozumiały i precyzyjny w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu.

47. Republika Czeska wyraźnie przyznaje, że nie dokonała transpozycji art. 8, 9, 13, 15–18, a także art. 20 ust. 2–4 dyrektywy 2003/41. Tymczasem środki wymagane przez te przepisy są sformułowane w sposób bezwzględnie obowiązujący, na przykład „każde państwo członkowskie zapewnia […]” [12], „rodzime państwo członkowskie zapewnia, że […]” [13], a nawet „właściwe władze/rodzime państwo członkowskie/rodzime państwa członkowskie wymagają […]” [14].

48. Ponadto dyrektywa 2003/41 nie przewidziała żadnego odstępstwa od obowiązku transpozycji spornych artykułów oprócz tych

11 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie C-412/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-619, pkt 103–105.
12 — Artykuły 8, 9 i 13.
13 — Artykuły 15 i 17.
14 — Artykuły 14, 16 i 18.

odstępstw o charakterze ściśle ograniczonym i czasowym, które zostały wymienione w art. 22 ust. 3 i 4 tej dyrektywy [15].

49. Zgłoszony przez Komisję zarzut wobec Republiki Czeskiej dotyczący niedokonania pełnej transpozycji przepisów art. 8, 9, 13, 15–18, a także art. 20 ust. 2–4 dyrektywy 2003/41 jest zatem zasadny.

50. Sednem niniejszego sporu jest kwestia dotycząca tego, czy Republika Czeska mogła zgodnie z prawem powstrzymać się od dokonania takiej transpozycji. Szczególność niniejszej sprawy polega na tym, że według tego państwa członkowskiego transpozycja rozpatrywanych przepisów dyrektywy 2003/41, nakładających obowiązki na państwa członkowskie jako rodzime państwa, wymagałaby od niego zmiany jego systemu emerytalnego i naruszałaby tym samym jego kompetencje w tej dziedzinie.

51. Według Republiki Czeskiej transpozycja spornych przepisów wymagałaby bowiem nieuchronnie stworzenia ram prawnych niezbędnych dla funkcjonowania takich instytucji na jej terytorium i tym samym spowodowałaby ustanowienie drugiego filaru, co miałoby poważny wpływ na całościową równowagę finansową jej krajowego systemu emerytalnego.

52. Podobnie jak Komisja jestem zdania, że argumentacji tej nie można przyjąć, a to z następujących powodów.

53. Oczywiście bezsporne jest, że państwa członkowskie zachowały uprawnienie do swobodnego organizowania swoich krajowych systemów emerytalnych. Wspólnota, która zgodnie z art. 5 WE posiada jedynie kompetencje powierzone, nie uzyskała prawa do regulowania lub harmonizowania tej dziedziny. Artykuł 137 WE, który określa jej kompetencje w dziedzinie polityki społecznej, wyłącza jakiekolwiek uprawnienie do harmonizacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, którą objęte są emerytury. Ponadto zgodnie z art. 137 ust. 4 WE przepisy uchwalone przez Wspólnotę na podstawie tego artykułu nie mogą naruszać prawa państw członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą wpływać na ich równowagę finansową.

54. Wynika z tego, że państwa członkowskie mogą swobodnie określać rolę każdego z trzech filarów w swoim systemie emerytalnym, a w odniesieniu do drugiego filaru rolę i funkcje instytucji pracowniczych

15 — Zgodnie z art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/41 „[p]aństwa członkowskie mogą odroczyć do 23 września 2010 r. stosowanie art. 17 ust. 1 i 2 do instytucji znajdujących się na ich terytorium, które w terminie określonym w ust. 1 niniejszego artykułu nie posiadają minimalnego poziomu ustawowych funduszy własnych wymaganych zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2”. Według art. 22 ust. 4 „[p]aństwa członkowskie mogą odroczyć do 23 września 2010 r. stosowanie art. 18 ust. 1 lit. f) do instytucji znajdujących się na ich terytorium”.

programów emerytalnych, tak jak wspominano o tym wyraźnie w motywie 9 dyrektywy 2003/41. Państwa te mogą zatem przewidzieć zakres i warunki, w ramach których przedsiębiorstwa mające siedzibę na ich terytorium mogą przystąpić do instytucji pracowniczych programów emerytalnych w celu zagwarantowania swoim pracownikom emerytur.

55. Wykonując te zastrzeżone dla siebie kompetencje, wspomniane państwa członkowskie muszą, oczywiście, przestrzegać zobowiązań, które przyjęły w ramach traktatu WE, co oznacza, że jeśli system emerytalny danego państwa członkowskiego ogranicza swobodę przepływu, to państwo członkowskie powinno być w stanie wykazać, że ograniczenie to jest uzasadnione zgodnym z prawem powodem i proporcjonalne do zamierzonego celu.

56. W tym kontekście należy przypomnieć, że konieczność zachowania przez państwo członkowskie równowagi finansowej jego systemu emerytalnego stanowi zgody z prawem powód ograniczenia swobody przepływu, tak jak to wynika wyraźnie z art. 137 ust. 4 WE oraz orzecznictwa [16]. Ponadto Trybunał uznał, że państwa członkowskie dysponują dużym zakresem uznania w odniesieniu do organizacji swoich systemów emerytalnych, gdy organizacja ta wynika ze złożonej oceny danych finansowych [17].

16 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C-303/02 Haackert, Rec. s. I-2195, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, Rec. s. I-5751, pkt 119.

57. Moim zdaniem można zatem sobie wyobrazić, że państwo członkowskie może bez naruszania prawa wspólnotowego oprzeć swój system emerytalny wyłącznie na filarach pierwszym i trzecim oraz postanowić zatem, że instytucje pracowniczych programów emerytalnych nie powinny odgrywać żadnej roli w tym systemie. Zwracam uwagę, że Komisja nie podważyła zgodności czeskiego systemu emerytalnego z prawem wspólnotowym z tego względu, że Republika Czeska postanowiła oprzeć ten system wyłącznie na filarach pierwszym i trzecim.

58. Jednakże te zastrzeżone kompetencje państw członkowskich nie mogą uzasadniać stanowiska Republiki Czeskiej, dlatego że rozpatrywane przepisy dyrektywy 2003/41 nie określają roli i funkcji instytucji pracowniczych programów emerytalnych w krajowych systemach emerytalnych. Nie zmierzają one do harmonizacji zakresu i warunków, w ramach których przedsiębiorstwa mające siedzibę na terytorium państw członkowskich mogą przystąpić do takich instytucji.

59. Przepisy te mają na celu umożliwienie instytucjom mającym siedzibę na terytorium danego państwa członkowskiego świadczenia usług w innych państwach członkowskich. Wymagają one zatem od wszystkich państw członkowskich poddania instytucji pracowniczych programów emerytalnych mających siedzibę na ich terytorium różnym rygorystycznym zasadom ostrożnościowym, których celem jest zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dla przyszłych emerytów mających korzystać z ich świadczeń.

60. Zasady te obejmują, jak już wzmiankowano, prawne rozdzielenie instytucji pracowniczych programów emerytalnych i przedsiębiorstw przystępujących do tych instytucji w celu ochrony aktywów instytucji w razie upadłości przedsiębiorstw (art. 8), warunki funkcjonowania mające na celu zagwarantowanie wiarygodności instytucji pracowniczych programów emerytalnych (zarejestrowanie w krajowym rejestrze lub zatwierdzenie, prowadzenie przez osoby o nieposzlakowanej opinii, właściwe reguły, poświadczanie rezerw technicznych przez specjalistę, informowanie uczestników) (art. 9), wykaz informacji przekazywanych właściwym władzom (art. 13), a także wskazywanie funduszy wystarczających do pokrycia ich pasywów oraz zarządzenie nimi (art. 15–18).

61. Artykuł 20 ust. 2–4 dyrektywy 2003/41 przewiduje wreszcie procedurę, której przestrzegać musi instytucja pracowniczych programów emerytalnych, gdy zamierza świadczyć usługi w innym państwie członkowskim, a także rolę właściwych władz państwa członkowskiego, na którego terytorium ma siedzibę.

62. Moim zdaniem takie zasady nie są w stanie podważyć roli i funkcji instytucji pracowniczych programów emerytalnych w systemie emerytalnym jakiegokolwiek państwa członkowskiego.

63. Przyjmuję także za dowód tego okoliczność, że wszystkie te zasady są sformułowane w sposób bezwzględnie obowiązujący, podczas gdy pozostałe przepisy dyrektywy 2003/41, takie jak art. 4 i 5 tej dyrektywy, mają wyraźnie charakter względnie obowiązujący i że w art. 22 tej dyrektywy nie przewidziano żadnego odstępstwa od obowiązku transpozycji tych zasad oprócz tych odstępstw o charakterze ściśle ograniczonym i czasowym, które zostały wymienione w art. 22 ust. 3 i 4.

64. Jak już ponadto stwierdzono, prawodawca wspólnotowy nie omieszkał przypomnieć w motywie 9 dyrektywy 2003/41, że nie powinna ona naruszać zastrzeżonych dla państw członkowskich kompetencji w zakresie organizowania swoich systemów emerytalnych, a w szczególności określenia miejsca drugiego filaru. Sformułowanie w sposób bezwzględnie obowiązujący rozpatrywanych artykułów w kontekście tego przypomnienia potwierdza, że w ocenie tego prawodawcy, to znaczy samych państw członkowskich, transpozycja tych artykułów nie może podważyć tej kompetencji.

65. Transpozycja przez Republikę Czeską rozpatrywanych przepisów dyrektywy 2003/41 nie powinna zatem wymagać od tego państwa członkowskiego zmiany roli i funkcji instytucji pracowniczych programów emerytalnych w jego systemie emerytalnym i utworzenia drugiego filaru wbrew temu, co

utrzymuje to państwo członkowskie. Jednakże transpozycja ta mogłaby przymusić to państwo do zmiany zasad, za pomocą których chciało ono ograniczyć tę rolę i te funkcje.

66. Republika Czeska wskazała bowiem, że na mocy jej przepisów instytucja pracowniczych programów emerytalnych nie mogłaby obrać siedziby na terytorium czeskim i prowadzić tam swojej działalności pod rygorem pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej lub karnej. Natomiast według tego państwa członkowskiego przedsiębiorstwa mające siedzibę na jego terytorium mają prawo przystąpić do instytucji pracowniczych programów emerytalnych mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Zatem to poprzez zakaz powstawania instytucji pracowniczych programów emerytalnych na swoim terytorium to państwo członkowskie chciało ograniczyć ich rolę, a nie poprzez uregulowanie prawa przedsiębiorstw krajowych w zakresie przystępowania do takich instytucji.

67. Transpozycja ram prawnych przewidzianych przez dyrektywę 2003/41 powinna zatem skłonić Republikę Czeską do zmiany swojego ustawodawstwa w zakresie, w jakim zakazuje ono powstawania takich instytucji na jej terytorium. Jednakże to dostosowanie niezbędne do wykonania tej dyrektywy nie narusza moim zdaniem zastrzeżonej kompetencji Republiki Czeskiej, ponieważ kompetencja ta, jak już to wskazałem, opiera się na określeniu roli i funkcji tych instytucji w jej systemie emerytalnym. Innymi słowy zastrzeżona kompetencja Republiki Czeskiej w zakresie określenia roli i funkcji instytucji pracowniczych programów emerytalnych w jej systemie krajowym musi być wykonywana zgodnie z prawem wspólnotowym, a w szczególności z wymaganiami dyrektywy 2003/41.

68. Moim zdaniem to państwo członkowskie musi zatem ustanowić ramy prawne przewidziane przez rozpatrywane przepisy dyrektywy 2003/41, jeśli to konieczne poprzez zniesienie zakazu obierania siedziby przez instytucje pracowniczych programów emerytalnych na jego terytorium, jednak bez konieczności zmiany roli i funkcji, które chce, aby spełniały te instytucje w jej krajowym systemie emerytalnym, oraz kwestionowania faktu, że system ten opiera się na filarach pierwszym i trzecim. Republika Czeska mogłaby zatem przewidzieć, w jakim zakresie i na jakich warunkach przedsiębiorstwa krajowe mogą przystępować do takich instytucji.

69. W tym kontekście zwracam jednak uwagę, że w odpowiedzi na pytania Trybunału Republika Czeska podniosła, że możliwość przystępowania przez przedsiębiorstwa mające siedzibę na jej terytorium do instytucji pracowniczych programów emerytalnych mających siedzibę w innych państwach członkowskich nie narusza równowagi finansowej jej systemu emerytalnego. Nie zrozumiałem dlaczego stwierdzono w wyjaśnieniach przedstawionych przez Republikę Czeską, że byłoby nieuchronnie inaczej, w razie gdyby takie instytucje miały siedzibę na jej terytorium.

70. W tym stadium analizy kwestia, która pozostaje do rozstrzygnięcia, dotyczy już tylko tego, czy państwo członkowskie jest zobowiązane transponować rozpatrywane przepisy dyrektywy 2003/41, gdy w stanie organizacji

jego systemu emerytalnego instytucje pracowniczych programów emerytalnych nie odgrywają żadnej roli lub też odgrywają rolę bardzo ograniczoną w tym systemie. Innymi słowy chodzi o to, czy państwo członkowskie jest zmuszone do ustanowienia takich ram prawnych, choć możliwe jest, że pozostaną one pustą skorupą, jako że ze względu na brak możliwości faktycznego prowadzenia działalności w tym państwie członkowskim lub prowadzenia w wystarczających warunkach instytucje pracowniczych programów emerytalnych nie będą w rzeczywistości obierały tam siedziby.

71. Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie można łatwo wywnioskować z orzecznictwa.

72. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że brak w państwie członkowskim działalności, której dotyczy dyrektywa, nie zwalnia tego państwa z obowiązku transponowania tej dyrektywy.

73. I tak w wyroku z dnia 15 marca 1990 r. w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom [18] Trybunał orzekł, że brak w danym państwie członkowskim praktyk niezgodnych lub zabronionych przez dyrektywę (chodzi tu o środki wykorzystywane do polowania, zakazane na mocy dyrektywy Rady 79/409/EWG [19]) nie może zwalniać tego państwa członkowskiego z obowiązku zapewnienia jej transpozycji. Podobnie zgodnie z ww. wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Grecji [20] okoliczność, że w Grecji nie były dozwolone żadne ubojnie dla uboju jednokopytnych, nie zwalniała tego państwa członkowskiego z wymienienia tych zwierząt w jego uregulowaniach dla potrzeb stosowania opłat pobieranych na mocy dyrektywy Rady 93/118/WE [21].

74. Wreszcie w wyroku z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii [22] i ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwo orzeczono, że brak kolei dużych prędkości zarówno w Irlandii, jak i Irlandii Północnej nie zwalania Irlandii oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z obowiązku transpozycji dyrektywy Rady 96/48/CE [23].

75. Orzeczono, że nieistnienie sytuacji, której dotyczą te dyrektywy, jest bez znaczenia, ponieważ według Trybunału należy nie tylko uprzedzić zmianę tego stanu rzeczy, ale przede wszystkim zagwarantować we wszyst-

18 — C-339/87, Rec. s. I-851, pkt 22, 25, 32.

19 — Dyrektywa z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, s. 1).

20 — Punkt 26.

21 — Dyrektywa z dnia 22 grudnia 1993 r. zmieniająca dyrektywę 85/73/EWG w sprawie finansowania badania i kontroli sanitarnej świeżego mięsa, w tym drobiowego (Dz.U. L 340, s. 15).

22 — C-372/00, Rec. s. I-10303.

23 — Dyrektywa Rady 96/48/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz.U. L 235, s. 6).

kich okolicznościach skuteczne zastosowanie tych dyrektyw [24]. Innymi słowy Trybunał uznał, że państwa członkowskie muszą przyjąć ramy prawne pozwalające zapewnić skuteczne stosowanie danej dyrektywy w terminie określonym w tej dyrektywie, nawet jeśli faktycznie te ramy prawne nie miałyby się niezwłocznie stosować.

76. Tylko w przypadku gdy ta sytuacja faktyczna nie może ulec zmianie ze względów geograficznych, transpozycja ta nie jest obowiązkowa [25].

77. Wynika z tego, że od chwili, gdy sytuacja faktyczna powodująca bezprzedmiotowość dyrektywy może się zmienić i gdy tym samym wspomniana dyrektywa może rzeczywiście mieć zastosowanie, dyrektywa ta powinna zostać przetransponowana, tak aby jej skuteczność i jej skuteczne stosowanie nie były opóźnione, gdy znikną okoliczności powodujące jej bezprzedmiotowość.

78. Moim zdaniem orzecznictwo to a fortiori odnosi się do sytuacji takiej, jaka zaistniała w niniejszej sprawie, w której bezprzedmiotowy charakter dyrektywy nie wynika z sytuacji czysto faktycznej, nieuchronnie niezależnej od danego państwa członkowskiego, ale od kontekstu prawnego, który całkowicie objęty jest jego kompetencjami decyzyjnymi.

79. Po pierwsze, w tym ostatnim przypadku także sam kontekst prawny może się bowiem zmienić. Ważne jest zatem również, by rozpatrywana dyrektywa mogła niezwłocznie wywoływać wszystkie swoje skutki, gdy dane państwo członkowskie postanowi zmodyfikować wspomniany kontekst.

80. Po drugie, jako że modyfikacja tego kontekstu prawnego powodującego bezprzedmiotowość rozpatrywanej dyrektywy objęta jest kompetencją tego państwa członkowskiego, należy zapobiec sytuacji, w której to państwo członkowskie mogłoby odczuwać pokusę utrzymania tego kontekstu w danym stanie tylko po to, by uniknąć obowiązków nałożonych przez tę dyrektywę.

81. W świetle całości rozważań przeprowadzonych powyżej proponuję, aby Trybunał orzekł, że skarga Komisji jest zasadna w zakresie, w jakim dotyczy art. 8, 9, 13, 15–18, a także 20 ust. 2–4 dyrektywy 2003/41, i obciążył Republikę Czeską kosztami postępowania.

24 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom (pkt 22, 25); w sprawie Komisja przeciwko Grecji (pkt 23, 27).

25 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (pkt 17).

V — Wnioski

82. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uznał dopuszczalność i zasadność niniejszej skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do art. 8, 9, 13, 15–18, a także 20 ust. 2–4 dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami oraz obciążył Republikę Czeską kosztami postępowania.