ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 21. decembra 2011 *

Vo veci C-271/09,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 16. júla 2009,

Európska komisia, v zastúpení: E. Montaguti a K. Herrmann, splnomocnené zástupkyne, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Poľskej republike, v zastúpení: M. Dowgielewicz, M. Szpunar, M. Jarosz a P. Kucharski, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

* Jazyk konania: poľština.

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, T. von Danwitz a D. Šváby (spravodajca),

generálny advokát: N. Jääskinen,
tajomník: K. Malaček, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. decembra 2010,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. apríla 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Poľská republika si tým, že ponechala v platnosti článok 143, článok 136 ods. 3 a článok 136a ods. 2 zákona o organizácii a činnosti dôchodkových fondov (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych) z 28. augusta 1997 v znení zmien a doplnení (Dz. U z roku 2004, č. 159, čiastka 1667, ďalej len „zákon o dôchodkových fondoch“), ktoré obmedzujú zahraničné investície poľských otvorených

dôchodkových fondov (ďalej len „ODF“), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 56 ES.

Právny rámec

Právna úprava Únie

Smernica 88/361/EHS

2 Príloha I smernice Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy [článok zrušený Amsterdamskou zmluvou] (Ú. v. ES L 178, s. 5; Mim. vyd. 10/001, s. 10), s nadpisom „Nomenklatúra kapitálových pohybov uvedená v článku 1 tejto smernice“ vo svojom úvode uvádza:

„…

Kapitálové pohyby uvedené v tejto terminológii [nomenklatúre – *neoficiálny preklad*] sa týkajú:

…

— operácií realizovaných akoukoľvek fyzickou alebo právnickou osobou [ako sú definované vo vnútroštátnych právnych predpisoch], vrátane operácií súvisiacich s aktívami alebo pasívami členských štátov alebo iných orgánov verejnej správy a agentúr, pokiaľ nie je v článku 68 ods. 3 zmluvy ustanovené inak,

…“

Smernica 2003/41/ES

3 Článok 18 ods. 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/41/ES z 3. júna 2003 o činnostiach a dohľade nad inštitúciami zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 235, s. 10; Mim. vyd. 05/004, s. 350) znie:

„5. V súlade s ustanoveniami odsekov 1 až 4, členské štáty môžu pre inštitúcie, ktoré sa nachádzajú na ich území stanoviť podrobnejšie pravidlá vrátane kvantitatívnych pravidiel za predpokladu, že sú odôvodnené obozretnosťou, aby sa premietol celkový rozsah dôchodkových systémov, ktoré vedú tieto inštitúcie.

Členské štáty môžu uplatniť najmä investičné ustanovenia podobné ustanoveniam v smernici 2002/83/ES.

Členské štáty však nebránia inštitúciám v:

…

b) investovaní do výšky 30 % aktív pokrývajúcich poistné rezervy v aktívach denominovaných v iných menách než sú tie, v ktorých sú vyjadrené záväzky,

…

6. Odsek 5 nevylučuje právo členských štátov vyžadovať od inštitúcií nachádzajúcich sa na ich území uplatňovanie prísnejších investičných pravidiel aj jednotlivo za predpokladu, že sú odôvodnené obozretnosťou, najmä na základe záväzkov, do ktorých vstúpila inštitúcia."

Vnútroštátna právna úprava

4 S výnimkou úprav týkajúcich sa prechodných období uplatniteľných na osoby narodené pred 1. januárom 1949 a na osoby narodené medzi 1. januárom 1949 a 31. decembrom 1968 dôchodkový systém, ktorý v Poľsku začal platiť od 1. januára 1999 na základe zákona o systéme sociálneho zabezpečenia (Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych) z 13. októbra 1998, v znení zmien a doplnení (Dz. U z roku 2007, č. 11, čiastka 74), spočíva na troch pilieroch:

— prvý pilier, ktorý je povinný, je založený na zásade prerozdeľovania. Dôchodky spravuje a vypláca Zakład Ubezpieczeń Społecznych (orgán sociálneho zabezpečenia, ďalej len „OSZ"), verejný subjekt disponujúci finančnými zdrojmi z Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (fondov sociálneho poistenia),

— druhý pilier, rovnako povinný, je založený na zásade kapitalizácie. Skladá sa z ODF, ktorých je momentálne štrnásť,

— tretí pilier, ktorý je dobrovoľný, sa skladá z dobrovoľného doplnkového sporenia. Upravuje ho zákon o individuálnych dôchodkových účtoch (Ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych) z 20. apríla 2004 (Dz. U č. 116, čiastka 1205).

5 V súlade s článkom 3 ods. 1 bodom 2 zákona o systéme sociálneho zabezpečenia z 13. októbra 1998 v znení zmien a doplnení sú ODF vymedzené v súlade s ustanoveniami zákona o dôchodkových fondoch.

6 Podľa článku 2 zákona o dôchodkových fondoch je účelom ODF zhromažďovať a investovať finančné zdroje na účely ich vyplatenia prispievateľom doň po dosiahnutí dôchodkového veku.

7 Podľa článku 3 tohto zákona je ODF právnickou osobou založenou vo forme nadácie, ktorá má aktíva odlišné od aktív spoločnosti Powszechne Towarzystwa Emerytalne (ďalej len „PTE“), ktorá ju založila, spravuje ju a je jej výlučným zástupcom vo vzťahoch k tretím osobám. Táto správcovská spoločnosť vykonáva podľa článku 27 uvedeného zákona svoje činnosti výlučne ako akciová spoločnosť a v súlade s článkom 29 toho istého zákona za úhradu. Jedna PTE môže spravovať len jeden ODF.

8 Do ODF, medzi ktorými si prispievatelia môžu vybrať, odvádza OSZ jednu tretinu dôchodkových príspevkov za dotknutých prispievateľov v rámci prvého piliera dôchodkového systému.

9 Na základe článku 180 zákona o dôchodkových fondoch Štátna pokladnica zaručuje pokrytie deficitu ODF, pokiaľ je v súlade s článkom 175 ods. 1 tohto zákona výnosnosť fondov za obdobie 36 mesiacov nižšia ako minimálna požadovaná výnosnosť, teda výnosnosť nižšia o 50 % v porovnaní s priemernou výnosnosťou určenou pre ODF za toto obdobie alebo ktorá predstavuje 4 percentuálne body tohto priemeru, podľa toho, ktorá hodnota je nižšia, ak ani dotknutý ODF, ani garančný fond, do ktorého ODF odvádzajú príspevok podľa kapitoly 19 uvedeného zákona, nemajú na tento účel žiadne prostriedky.

10 Články 134 až 137 zákona o dôchodkových fondoch vymedzujú spôsob financovania činnosti ODF. Podľa týchto ustanovení si fondy strhávajú určité percento z odvedených príspevkov pred ich konverziou na účtovné jednotky, a to do výšky 3,5 % týchto príspevkov, a takisto si účtujú náklady za správu fondu PTE, pričom výška týchto nákladov závisí od hodnoty aktív a nemôže presiahnuť hranice stanovené v článku 136a ods. 2 tohto zákona.

11 Na účely určenia hodnoty aktív slúžiacej ako základ na definovanie výšky týchto nákladov článok 136 ods. 3 uvedeného zákona stanovuje:

„Pri určení hodnoty čistých aktív spravovaných fondom v zmysle odsekov 2 a 2a sa neprihliada na hodnotu investícií uvedených v článku 141 ods. 1 bode 8 ani na investície do podielových listov vydaných subjektmi kolektívneho investovania so sídlom v zahraničí, ktoré sú uvedené v článku 143 ods. 1.“

12 Článok 136a tohto zákona stanovuje:

„1. Náklady spojené s úschovou aktív a uskutočňovaním a úpravou transakcií spočívajúcich v nadobúdaní alebo v predaji aktív fondu, ktoré zodpovedajú poplatkom splatným klíringovým centrám, ktorých sprostredkovanie je fond povinný v súlade s osobitnými ustanoveniami použiť a ktoré sú súčasťou odmeny depozitára, sa odpočítavajú z aktív fondu podľa v súčasnosti platnej tabuľky poplatkov a nákladov dotknutého klíringového centra.

2. Náklady uvedené v ods. 1, ktoré zodpovedajú poplatkom splatným zahraničným klíringovým centrám, sa odpočítavajú z aktív fondu až do výšky príslušných súm splatných vnútroštátnym klíringovým centrám uvedeným v odseku 1."

13 Články 139 až 156 zákona o dôchodkových fondoch sa zaoberajú investičnými činnosťami ODF.

14 Článok 139 tohto zákona stanovuje, že ODF musia investovať svoje aktíva v súlade s ustanoveniami uvedeného zákona a snažiť sa pritom o optimalizáciu bezpečnosti, ako aj návratnosti týchto investícií.

15 Článok 141 ods. 1 tohto zákona znie:

„1. Aktíva fondov je možné… investovať výlučne do nasledujúcich kategórií nástrojov:

(1) dlhopisov, zmeniek a iných cenných papierov emitovaných Štátnou pokladnicou alebo Národnou bankou Poľska, ako aj do pôžičiek a úverov poskytnutých týmto subjektom;

(2) dlhopisov a iných dlhových cenných papierov založených na peňažných plneniach, za ktoré Štátna pokladnica alebo Národná banka Poľska prevzali záruku alebo sú týmito orgánmi podporované, ako aj do vkladov, úverov a pôžičiek, za ktoré tieto orgány prevzali záruku alebo sú nimi podporované;

(3) bankových vkladov a cenných papierov vydávaných bankami v poľskej mene;

(3a) bankových vkladov a cenných papierov vydávaných bankami v mene členského štátu [Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD)] alebo iného štátu, s ktorým Poľská republika uzavrela dohodu o podpore a vzájomnej ochrane investícií, pričom tieto valuty môžu byť nadobúdané len s cieľom uhradiť krátkodobé pohľadávky fondov;

(4) akcií spoločností kótovaných na regulovanom burzovom trhu, ako aj do prednostných práv na upísanie, opcií na akcie a do dlhopisov vymeniteľných za akcie spoločností kótovaných na regulovanom burzovom trhu;

(5) akcií spoločností kótovaných na regulovanom mimoburzovom trhu alebo zaknihovaných v súlade s ustanoveniami zákona z 29. júla 2005 o uvádzaní finančných nástrojov do obehu, do akcií spoločností, ktoré nie sú obchodovateľné na regulovanom trhu, ako aj do prednostných práv na upísanie, opcií na akcie a dlhopisov vymeniteľných za akcie spoločností, ktoré sú kótované na regulovanom mimoburzovom trhu alebo sú zaknihované, ale nie sú kótované na regulovanom trhu;

(6) podielových listov tuzemských investičných fondov;

(7) investičných certifikátov vydávaných uzavretými investičnými fondmi;

(8) podielových listov postúpených otvorenými investičnými fondmi alebo špecializovanými otvorenými investičnými fondmi;

(9) dlhopisov a iných dlhových cenných papierov vydávaných územnými samosprávnymi celkami, skupinami územných samosprávnych celkov alebo mestom Varšava, ktoré sú zaknihované v súlade s ustanoveniami zákona uvedeného v bode 5;

(10) iných nástrojov ako dlhopisy a iné zaknihované dlhové cenné papiere vydávané územnými samosprávnymi celkami, skupinami územných samosprávnych celkov alebo mestom Varšava;

(10a) účastníckych dlhopisov uvedených v zákone z 29. júna 1995 o dlhopisoch (Dz. U. z roku 2001, č. 120, čiastka 1300; Dz. U. z roku 2002, č. 216, čiastka 1824, a Dz. U. z roku 2003, č. 217, čiastka 2124);

(11) dlhopisov zaknihovaných v súlade s ustanoveniami zákona uvedeného v bode 5, vydávaných inými subjektmi ako územnými samosprávnymi celkami, skupinami územných samosprávnych celkov alebo mestom Varšava, za ktoré bola prevzatá záruka do výšky ich plnej nominálnej hodnoty zvýšenej o prípadný úrok;

(12) iných nástrojov ako zaknihované dlhopisy a iné dlhové cenné papiere vydávané inými subjektmi ako územnými samosprávnymi celkami, skupinami územných samosprávnych celkov alebo mestom Varšava, za ktoré bola prevzatá záruka do výšky ich plnej nominálnej hodnoty zvýšenej o prípadný úrok;

(13) dlhopisov a iných dlhových cenných papierov vydávaných verejnoprávnymi spoločnosťami, ktoré sú odlišné od cenných papierov uvedených v bodoch 11 a 12;

(13a) dlhopisov a iných dlhových cenných papierov zaknihovaných v súlade so zákonom uvedeným v bode 5, ktoré sú odlišné od dlhopisov a dlhových cenných papierov uvedených v bodoch 9 a 11;

(13b) záložných listov;

(13c) vkladových certifikátov v zmysle zákona z 29. júla 2005 o uvádzaní finančných nástrojov do obehu, ktoré sú obchodovateľné na regulovanom trhu v Poľsku.

…“

16 Článok 143 zákona o dôchodkových fondoch definuje kategórie zahraničných nástrojov, do ktorých môžu ODF investovať svoje aktíva. Znie takto:

„1. Na základe všeobecného povolenia vydaného uznesením ministerstva zodpovedného za finančné inštitúcie a za podmienok stanovených v tomto povolení môžu byť aktíva [ODF] v zahraničí investované do cenných papierov vydaných spoločnosťami kótovanými na hlavných burzových trhoch členských štátov OECD alebo iných štátov uvedených v povolení, ako aj do zmeniek vydaných Štátnou pokladnicou alebo cenných papierov vydávaných centrálnymi bankami týchto štátov a do podielových listov vydávaných subjektmi kolektívneho investovania so sídlom v týchto štátoch, ak tieto subjekty ponúkajú tieto podielové listy širokej verejnosti a na žiadosť investora ich prijímajú späť.

2. Celková hodnota investícií uskutočnených

(1) [ODF] do nástrojov patriacich do kategórií uvedených v odseku 1 nemôže presiahnuť 5 % hodnoty aktív fondu.

…“

17 Toto ustanovenie je doplnené článkom 1 vyhlášky ministerstva financií o všeobecnom povolení investícií dôchodkových fondov presahujúcich vnútroštátne hranice (Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie ogólnego zezwolenia na lokowanie aktywów funduszy emerytalnych poza granicami kraju) z 23. decembra 2003 v znení zmien a doplnení (Dz. U č. 229, čiastka 2286, ďalej len „vyhláška ministerstva financií“), ktorý v ods. 3 najmä stanovuje, že investície do zahraničných aktív musia dopĺňať hodnotenia kvality investície vypracované špecializovanou ratingovou agentúrou uznanou na medzinárodnom kapitálovom trhu, ktorá posudzuje investičné riziko spojené s posudzovanými cennými papiermi a spôsobilosť ich emitenta plniť si zmluvné záväzky v lehote splatnosti.

Konanie pred podaním žaloby

18 Komisia zaslala 23. októbra 2007 Poľskej republike výzvu, ktorá sa týkala nesplnenia povinnosti podľa článku 56 ES. V tomto liste Komisia uviedla, že ustanovenia článku 143 zákona o dôchodkových fondoch v spojení s článkom 141 tohto zákona, ako aj článok 136 ods. 3 a článok 136a ods. 2 uvedeného zákona obmedzujú zahraničné investície ODF, a preto sú v rozpore so základnou slobodou pohybu kapitálu zakotvenou v článku 56 ES.

19 Listom z 20. decembra 2007 Poľská republika odpovedala na výhrady vyjadrené Komisiou a dovolávala sa neuplatniteľnosti článku 56 ES na ODF.

20 Komisia tomuto členskému štátu zaslala 23. septembra 2008 odôvodnené stanovisko, v ktorom zamietla tvrdenia poľských orgánov týkajúce sa neuplatniteľnosti článku 56 ES na investičnú činnosť ODF a potvrdila výhradu založenú na nesplnení povinnosti podľa článku 56 ES z dôvodu obmedzenia investícií stanoveného v článku 143 zákona o dôchodkových fondoch v spojení s článkom 141 tohto zákona, ako aj v článku 136 ods. 3 a článku 136a ods. 2 uvedeného zákona.

21 Dňa 24. novembra 2008 sa vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko Poľská republika okrem neuplatniteľnosti článku 56 ES na investičnú činnosť ODF dovolávala na účely odôvodnenia obmedzení investícií týchto fondov aj potreby chrániť verejný záujem, a to zabezpečením finančnej stability systému sociálneho zabezpečenia.

22 Vzhľadom na túto odpoveď Poľskej republiky sa Komisia rozhodla podať predmetnú žalobu.

O žalobe

O prípustnosti

23 Vo svojej duplike Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor aj bez návrhu rozhodol o prípustnosti tejto žaloby.

24 Poľská republika po prvé nesúhlasí s Komisiou, pokiaľ ide o posúdenie skutkových okolností veci a skutočností, ktoré zakladajú údajné porušenie zásady voľného pohybu kapitálu. Komisia tým, že úplne a správne neurčila zásady a právny režim ODF, ako aj ich povahu, jednak presne nevymedzila predmet sporu počas konania pred podaním žaloby a jednak porušila článok 38 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Poľská republika po druhé uvádza, že Komisia sa vo svojej duplike dovolávala ustanovení článku 1 ods. 3 vyhlášky ministerstva financií, čo v tomto pokročilom štádiu konania o nesplnení povinnosti, ktoré bolo proti nej začaté, predstavuje dovolávanie sa novej výhrady, ktorá sa musí pokladať za neprípustnú.

25 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor môže aj bez návrhu preskúmať, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnení povinnosti stanovené v článku 226 ES (rozsudky z 15. januára 2002, Komisia/Taliansko, C-439/99, Zb. s. I-305, bod 8; zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-98/04, Zb. s. I-4003, bod 16, a zo 14. januára 2010, Komisia/Česká republika, C-343/08, Zb. s. I-275, bod 25).

26 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že nesúhlas medzi Komisiou a Poľskou republikou v súvislosti s posúdením skutkových a právnych okolností uvádzaného nesplnenia povinnosti nemôže viesť k záveru, že definícia predmetu tejto žaloby nie je dostatočná. Naopak, takýto rozpor, pretrvávajúci aj po uplynutí lehoty stanovenej Komisiou v jej odôvodnenom stanovisku, predstavuje sám osebe odôvodnenie podania žaloby na Súdny dvor podľa článku 226 ES.

27 Okrem toho treba konštatovať, že v súlade s článkom 21 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článkom 38 ods. 1 písm. c) rokovacieho poriadku Komisia vo svojom návrhu na začatie konania jasne uviedla, že Poľskej republike vytýka nesúlad

článku 143, článku 136 ods. 3 a článku 136a ods. 2 zákona o dôchodkových fondoch s článkom 56 ES, čím dostatočne jasne definovala predmet sporu.

28 Pokiaľ ide po druhé o odvolávanie sa na článok 1 ods. 3 vyhlášky ministerstva financií, zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že táto vyhláška predstavuje vykonávací predpis k článku 143 zákona o dôchodkových fondoch, ktorý je predmetom tejto žaloby. Skutočnosť, že Komisia vo svojej replike podrobnejšie opísala výhradu, ktorú už predtým uviedla všeobecnejšie v žalobe, preto nezmenila predmet uvádzaného nesplnenia povinnosti, a teda nemala žiadny dosah na rozsah sporu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. novembra 2010, Komisia/Portugalsko, C-543/08, Zb. s. I-11241, body 20, 21 a 23, ako aj citovanú judikatúru).

29 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že táto žaloba je prípustná.

O údajnom nesplnení povinnosti

Úvodné poznámky

30 Počas pojednávania Komisia na výzvu Súdneho dvora, aby spresnila rozsah vytýkaného nesplnenia povinnosti, uviedla, že ho zužuje len na obmedzenie pohybu kapitálu medzi členskými štátmi.

O uplatniteľnosti článku 56 ES

— Argumentácia účastníkov konania

31 Komisia tvrdí, že článok 56 ES sa uplatňuje na investičné činnosti ODF vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa nomenklatúry uvedenej v prílohe smernice 88/361.

32 Komisia tiež uvádza, že v rámci úpravy svojich systémov sociálneho zabezpečenia členské štáty musia dodržiavať právo Únie, čo v prejednávanej veci znamená, že ODF môžu pri výbere umiestnenia svojich aktív uplatňovať voľný pohyb kapitálu. V tejto súvislosti sa nemožno platne dovolávať článku 137 ods. 4 ES, keďže sa týka iba nových ustanovení prijatých podľa neho a vôbec nevylučuje povinnosť členských štátov dodržiavať základné slobody zaručené Zmluvou o ES.

33 Podľa Komisie dotknutú činnosť nemožno vylúčiť z rozsahu článku 56 ES z dôvodu, že ODF sa majú považovať za subjekty verejného práva nahradzujúce štát, ktoré z tohto dôvodu nevykonávajú hospodársku činnosť. Vzhľadom na svoju povahu sa ODF majú považovať za subjekty vykonávajúce činnosť na základe zásady kapitalizácie a spočívajúce na zásadách bez väzby na systém prerozdeľovania, ktorý platí v rámci prvého piliera riadeného OSZ. ODF sa majú teda kvalifikovať ako podniky vykonávajúce hospodársku činnosť.

34 Komisia okrem toho vylučuje, že by článok 295 ES mohol vyňať dotknutú poľskú právnu úpravu z pôsobnosti článku 56 ES z dôvodu, že skutočným majiteľom prostriedkov z príspevkov je štát. Tieto príspevky totiž pochádzajú v plnej výške zo strany

zamestnanca a na ich základe mu vzniká nárok – ak splní podmienky stanovené v zákone – na vyplácanie nahromadeného kapitálu.

35 Poľská republika s odvolaním sa na článok 137 ods. 4 ES, nehospodársku povahu dotknutej činnosti a článok 295 ES tvrdí, že právna úprava týkajúca sa ODF nepatrí do pôsobnosti práva Únie a že článok 56 ES sa v dôsledku toho na dotknutú činnosť neuplatňuje.

36 Pokiaľ ide na úvod o článok 137 ods. 4 ES, Poľská republika tvrdí, že iba ona sama má právomoc definovať zásady fungovania poľského povinného systému sociálneho zabezpečenia, vrátane zásad investičnej politiky ODF v zahraničí a nákladov spojených s týmto investovaním, ktoré majú za úlohu zaručiť finančnú rovnováhu tohto systému dôchodkového poistenia.

37 Uvedený štát v súvislosti s neexistenciou hospodárskej povahy činnosti ODF ďalej tvrdí, že zásady uvedené v Zmluve, najmä v článku 56 ES, sa neuplatňujú na oblasti, ktoré, ako v prejednávanej veci sociálne zabezpečenie, patria na základe svojej povahy k výsadám štátu a nemajú priamo obchodný rozmer. Postavenie ODF ako neziskových subjektov verejného práva a ich účasť na povinnom dôchodkovom systéme teda musí viesť k tomu, že im bude priznaná výlučne sociálna povaha.

38 Nakoniec, čo sa týka článku 295 ES, Poľská republika zastáva názor, že uvedený článok umožňuje členskému štátu voľný výber spôsobov výkonu výsad spojených

s vlastníctvom verejných zdrojov, ktorými disponuje na splnenie si úloh, ktoré mu prináležia. Podľa tohto členského štátu teda dotknuté sumy predstavujú zdroje verejnej povahy, čo potvrdili aj poľské súdy.

— Posúdenie Súdnym dvorom

39 Vzhľadom na tohto, že nie je sporné, že investičné operácie ODF predstavujú „pohyby kapitálu“ v zmysle článku 56 ES, treba posúdiť tvrdenia Poľskej republiky, ktorých cieľom je preukázať, že napriek tomu dotknuté investovanie do pôsobnosti daného ustanovenia nepatrí.

40 Čo sa týka po prvé tvrdenia, podľa ktorého sa článok 56 ES neuplatní na činnosti investovania aktív ODF z dôvodu, že tieto činnosti nemajú hospodársku povahu, treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že zamestnanecké dôchodkové fondy fungujúce na základe zásady kapitalizácie vykonávajú hospodársku činnosť bez ohľadu na ich sociálny účel a povinnú povahu členstva v druhom pilieri dôchodkového systému, do ktorého patria (pozri rozsudok z 21. septembra 1999, Albany, C-67/96, Zb. s. I-5751, body 81 až 87). V súlade s článkami 2, 3, 27 a 29 zákona o dôchodkových fondoch je dotknutý režim založený na zásade kapitalizácie a aktíva ODF spravujú a umiestňujú PTE, ktoré konajú za odmenu vo forme akciovej spoločnosti. Skutočnosti uvádzané Poľskou republikou, ktoré sa týkajú dohľadu vykonávaného verejnými orgánmi nad ODF a PTE, ako ani štátna záruka krytia prípadných strát ODF nemôžu spochybniť hospodársku povahu dotknutých činností.

41 Čo sa týka otázky, či zdroje určené pre ODF a spravované PTE majú verejnú alebo súkromnú povahu, aj keby sa pripustila, ako tvrdí Poľská republika, ich verejná povaha napriek skutočnosti, že vznikajú z príspevkov na dôchodok vyberaných od zamestnávateľov dotknutých zamestnancov, takáto okolnosť v každom prípade sama osebe nestačí na to, aby vylúčila uplatnenie článku 56 ES na činnosti, ktoré sa ich týkajú, ako to vyplýva z prílohy I smernice 88/361, podľa ktorej sa pojem „kapitálové pohyby" vzťahuje najmä na „operácie súvisiace s aktívami alebo pasívami členských štátov alebo iných orgánov verejnej správy a agentúr".

42 Z tohto dôvodu ani uvádzaná neexistencia hospodárskej povahy investičných činností ODF, ani údajná verejná povaha fondov, ktoré ich financujú, nemôžu byť prekážkou uplatnenia článku 56 ES.

43 Čo sa týka po druhé tvrdenia Poľskej republiky, podľa ktorého je uplatnenie článku 56 ES v prejednávanej veci vylúčené na základe článku 137 ods. 4 ES, ktorý zakazuje obmedziť právo členských štátov definovať základné zásady svojich systémov sociálneho zabezpečenia, ako aj významne ovplyvňovať ich finančnú rovnováhu, treba uviesť, že tieto uvedené zákazy sa týkajú „ustanovení prijatých podľa [tohto] článku" (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Česká republika, už citovaný, body 66 a 67). To však nie je prípad článku 56 ES.

44 Čo sa týka po tretie tvrdení založených na článku 295 ES, podľa ktorých „… zmluva sa nedotýka úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch", treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry účinkom uvedeného článku nie je to, aby sa vlastnícke vzťahy existujúce v členských štátoch vyňali z pôsobenia základných pravidiel Zmluvy (pozri rozsudok z 8. júla 2010, Komisia/Portugalsko, C-171/08, Zb. s. I-6817, bod 64 a citovanú judikatúru). Ak by aj bola pravda, že sumy patriace ODF a investované PTE sa majú pokladať za verejné zdroje, článok 295 ES nemôže viesť k tomu, aby

Poľská republika nedodržiavala pravidlá týkajúce sa voľného pohybu kapitálu (pozri analogicky rozsudok zo 4. júna 2002, Komisia/Portugalsko, C-367/98, Zb. s. I-4731, bod 48), ani odôvodniť porušenie týchto pravidiel (pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. júla 2010, Komisia/Portugalsko, už citovaný, bod 64 a citovanú judikatúru).

45 Z toho vyplýva, že dotknuté ustanovenia zákona o dôchodkových fondoch patria do pôsobnosti článku 56 ES.

O obmedzeniach voľného pohybu kapitálu a ich odôvodnení

— Argumentácia účastníkov konania

46 Komisia tvrdí, že ustanovenia spochybnené v rámci tejto žaloby predstavujú obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi v zmysle článku 56 ES v rozsahu, v akom môžu odradiť a odrádzajú ODF od investovania mimo územia Poľskej republiky a v iných členských štátoch, čo Poľská republika nespochybňuje, a ako to vyplýva aj z nízkej úrovne investícií ODF v zahraničí (1,1 %).

47 Komisia bez toho, aby spochybňovala potrebu zaručiť bezpečnosť fondov nachádzajúcich sa na dôchodkových účtoch ODF, zastáva názor, že takéto obmedzenia nemožno odôvodniť ani článkom 58 ods. 1 písm. b) ES, ani naliehavou požiadavkou všeobecného záujmu, ktorú tvorí zachovanie finančnej rovnováhy ODF a ochrana záujmov prispievateľov do ODF, z dôvodu ich diskriminačnej povahy a v každom prípade ich neprimeranosti.

48 Komisia tiež vylučuje, že by článok 86 ods. 2 ES umožňoval odkloniť sa v prejednávanej veci od zásady voľného pohybu kapitálu. V tejto súvislosti napriek pripusteniu, že tento článok môže odôvodniť prekážku voľného pohybu kapitálu a že ODF možno kvalifikovať ako služby všeobecného hospodárskeho záujmu, táto inštitúcia tvrdí po prvé, že článok 86 ods. 2 ES vyžaduje, aby riadenie týchto služieb bolo zverené subjektom v postavení podniku, čo Poľská republika v súvislosti s ODF vylučuje. Po druhé Komisia tvrdí, že ODF nie sú štátom poverené takéto služby poskytovať. Po tretie v každom prípade tvrdí, že uplatnenie pravidiel týkajúcich sa voľného pohybu kapitálu nie je prekážkou výkonu úloh pridelených ODF a že sporné obmedzenia sa nemôžu považovať za potrebné a primerané na účely zaručenia splnenia týchto úloh. Po štvrté Komisia zastáva názor, že tieto obmedzenia majú vplyv na rozvoj obchodu, ktorý je v rozpore so záujmami Únie, keďže značne obmedzujú hospodársku súťaž tým, že odrádzajú a odstrašujú ODF od účinnejšieho konania.

49 Poľská republika tvrdí, že dotknuté obmedzenia sú odôvodnené po prvé uplatnením článku 58 ods. 1 písm. b) ES, ako aj po druhé z naliehavého dôvodu všeobecného záujmu, ktorým je v podstate potreba zabezpečiť stabilitu a bezpečnosť zdrojov prenesených na ODF. Na odôvodnenie sporných obmedzení sa tento členský štát po tretie odvoláva na článok 86 ods. 2 ES.

— Posúdenie Súdnym dvorom

50 Na úvod treba preskúmať, či dotknuté vnútroštátne ustanovenia zavádzajú obmedzenie voľného pohybu kapitálu medzi členskými štátmi, ktoré je v zásade zakázané článkom 56 ods. 1 ES.

51 Je nesporné, že článok 143 zákona o dôchodkových fondoch stanovuje na jednej strane maximálnu výšku investícií ODF v zahraničí na 5 % hodnoty aktív dotknutej ODF a na druhej strane užší zoznam kategórií nástrojov, do ktorých môže v zahraničí investovať, než v prípade investícií na poľskom území podľa článku 141 ods. 1 tohto zákona. Z tohto dôvodu uvedený článok 143 stanovuje pre ODF množstevné aj kvalitatívne obmedzenia pri investovaní vykonanom v zahraničí, a najmä v iných členských štátoch.

52 Toto ustanovenie má tiež obmedzujúci účinok voči spoločnostiam usadeným v iných členských štátoch, keďže voči nim predstavuje prekážku získania kapitálu z Poľska v rozsahu, v akom je nadobudnutie najmä akcií alebo podielových listov subjektov kolektívneho investovania obmedzené (pozri analogicky rozsudok z 15. júla 2004, Weidert a Paulus, C-242/03, Zb. s. I-7379, bod 14).

53 Z článku 136 ods. 3 zákona o dôchodkových fondoch tiež vyplýva, že hodnota investícií uskutočnených ODF do podielových listov vydaných subjektmi kolektívneho investovania so sídlom v zahraničí stanovená v článku 143 ods. 1 tohto zákona sa nemôže zohľadniť pri určovaní hodnoty čistých aktív spravovaných dotknutým fondom, slúžiacej ako základ na definovanie výšky nákladov za správu fondu, ktoré PTE vyberajú ako odmenu. V dôsledku toho účinkom ustanovenia, akým je článok 136 ods. 3 uvedeného zákona, je odradiť od investovania aktív ODF do podielových listov

vydaných subjektmi kolektívneho investovania so sídlom v iných členských štátoch, keďže im nedovoľuje vyberať odmenu za správu týchto aktív. Okrem toho tento článok 136 ods. 3 v spojení s článkom 143 tohto zákona posilňuje prekážku zhromažďovania kapitálu z Poľska týmito subjektmi.

54 Článok 136a ods. 2 zákona o dôchodkových fondoch nakoniec stanovuje, že náklady zodpovedajúce poplatkom splatným zahraničným klíringovým centrám sa môžu nahradiť iba do výšky zodpovedajúcich nákladov splatných vnútroštátnym klíringovým centrám. Aj táto skutočnosť môže odrádzať od investovania aktív ODF v iných členských štátoch, keďže pokiaľ sú náklady, akými sú dotknuté náklady vzniknuté v zahraničí, vyššie než náklady vzniknuté v Poľsku, nebudú nahradené v celkovej výške, na rozdiel od podobných nákladov vzniknutých vnútroštátnym klíringovým centrám.

55 Pokiaľ ide ďalej o odôvodnenie dotknutých obmedzení voľného pohybu kapitálu, Súdny dvor opakovane rozhodol, že voľný pohyb kapitálu môže byť obmedzený vnútroštátnou právnou úpravou len v prípade, ak je odôvodnená jedným z dôvodov uvedených v článku 58 ES alebo naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu v zmysle judikatúry Súdneho dvora (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Španielsko, C-274/06, bod 35 a citovanú judikatúru). Navyše podľa článku 86 ods. 2 ES „podniky poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu… podliehajú pravidlám… zmluvy… za predpokladu, že uplatňovanie týchto pravidiel neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené, [a pod podmienkou, že] rozvoj obchodu [nebude] ovplyvnený v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmami Únie“.

56 Čo sa týka po prvé tvrdenia, podľa ktorého dotknuté obmedzenia sú odôvodnené na základe článku 58 ods. 1 písm. b) ES, podľa ktorého „ustanovenia článku 56… [nezasahujú do] práva členských štátov… prijať všetky potrebné opatrenia najmä v oblasti… dohľadu nad finančnými inštitúciami, aby sa zabránilo porušovaniu vnútroštátnych

predpisov“, stačí konštatovať, že hoci dotknuté vnútroštátne ustanovenia nepochybne stanovujú vecný obsah pravidiel obozretnosti uplatňujúcich sa na ODF, napriek tomu v žiadnom prípade nemajú za cieľ brániť porušovaniam zákonov a iných právnych predpisov v oblasti dohľadu nad finančnými subjektmi. Na uvedené ustanovenia sa teda nemôže vzťahovať výnimka uvedená v tomto článku.

57 Pokiaľ ide po druhé o údajné odôvodnenie z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, treba uznať, že záujem zaručiť stabilitu a bezpečnosť aktív spravovaných dôchodkovými fondmi, najmä prijatím pravidiel obozretnosti, predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodňovať obmedzenia voľného pohybu kapitálu.

58 Takéto obmedzenia však musia byť primerané sledovanému cieľu a nesmú ísť nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné (rozsudok z 11. októbra 2007, ELISA, C-451/05, Zb. s. I-8251, bod 82 a citovaná judikatúra).

59 Pokiaľ ide v prvom rade o obmedzenia vyplývajúce z článku 143 zákona o dôchodkových fondoch, Komisia tvrdí, že požiadavky stanovené v dotknutej vnútroštátnej právnej úprave sú vzhľadom na sledovaný cieľ neprimerané, keďže rôznosť investícií tak z geografického hľadiska, ako aj z hľadiska druhu investícií zaručuje ich bezpečnosť. Komisia okrem toho uvádza, že dotknutá poľská právna úprava umožňuje investovať v zahraničí iba v členských štátoch Únie a OECD alebo v štátoch, ktoré s Poľskou republikou uzavreli dohody o vzájomnej pomoci a ochrane investícií, a že riziko spojené s krátkodobým kolísaním devízových trhov neodôvodňuje také obmedzujúce opatrenia. Podľa Komisie napokon v prípade, ak má žalovaný členský štát prijať prísne opatrenia, musia byť rovnaké pre tuzemské a zahraničné investície do finančných nástrojov.

60 Poľská republika odmieta argumentáciu, podľa ktorej geografická rôznorodosť investovania predstavuje aj podstatný prostriedok na zníženie rizík, a to z dôvodu celosvetovej otvorenosti finančných trhov. Trvá na rizikách plynúcich z veľkých výkyvov kurzu poľského zlotého a na nevyhnutnosti prijať osobitne obozretný prístup v počiatočnom období fungovania nového poľského systému sociálneho zabezpečenia. Rovnako tvrdí, že pre Orgán dohľadu nad trhmi je jednoduchšie zaviesť množstevné obmedzenia než kontrolovať investičnú politiku založenú na „pravidle opatrného investora".

61 V tejto súvislosti treba preskúmať, či Poľská republika môže preukázať, že množstevné a kvalitatívne obmedzenia uložené článkom 143 zákona o dôchodkových fondoch sú primerané cieľu sledujúcemu zaručiť stabilitu a bezpečnosť aktív spravovaných dôchodkovými fondmi a nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie tohto cieľa nevyhnutné.

62 V súvislosti s kurzovým rizikom je nesporné, že veľké výkyvy kurzu zahraničnej meny môžu mať významný vplyv na výnos investícií uskutočnených v cudzej mene. Z článku 18 ods. 5 písm. b) smernice 2003/41 však vyplýva, že členské štáty sú povinné nebrániť inštitúciám zamestnaneckého dôchodkového zabezpečenia v investovaní do výšky 30 % aktív v aktívach denominovaných v iných menách a že podľa odseku 6 tohto článku členské štáty majú právo vyžadovať od inštitúcií nachádzajúcich sa na ich území uplatňovanie prísnejších investičných pravidiel, než sú pravidlá stanovené v odseku 5 uvedeného článku, iba jednotlivo.

63 Aj keby sa uvedené ustanovenia neuplatňovali *ratione materiae* na investície ODF, nič to nemení na skutočnosti, že pravidlo 30 % bolo stanovené normotvorcom Únie pre podobné situácie.

64 Za týchto podmienok mala Poľská republika predložiť osobitné skutočnosti odôvodňujúce zavedenie prijatého množstevného obmedzenia, aby odôvodnila množstevné obmedzenie vo výške 5 %, ktoré je oveľa nižšie ako 30 %, ktoré normotvorca Únie pokladá za primerané.

65 Pokiaľ Poľská republika z tohto dôvodu uvádza ťažkosti ODF ohodnotiť riziká spojené s investíciami v zahraničí, treba uviesť, že táto okolnosť nemôže odôvodniť množstevné obmedzenia týkajúce sa investovania do cenných papierov vydávaných členskými štátmi. Ako totiž uviedla Komisia, právna úprava členských štátov v oblasti uverejňovania informácií o finančných produktoch, ako aj ochrana investorov a spotrebiteľov boli vo veľkej miere predmetom harmonizácie v rámci Únie, čo zjednodušilo vytvorenie spoločného európskeho kapitálového trhu.

66 Takéto množstevné obmedzenia nemôžu byť odôvodnené ani tým, že predstavujú spôsob, ktorého zavedenie je pre vnútroštátne kontrolné orgány jednoduchší, a to ani v rámci vznikajúceho systému sociálneho zabezpečenia.

67 Z rovnakých dôvodov ako z dôvodov uvedených v bode 65 tohto rozsudku tieto množstevné obmedzenia nemôžu byť odôvodnené, pokiaľ ide o investície do cenných papierov vydaných členskými štátmi.

68 Následne v súvislosti s obmedzeniami vyplývajúcimi z článku 136 ods. 3 a článku 136a ods. 2 zákona o dôchodkových fondoch treba konštatovať, že Poľská republika neuviedla žiadnu skutočnosť umožňujúcu dostatočne právne preukázať, že cieľ sledovaný uvedenými ustanoveniami sa bez nich nemôže dosiahnuť a že ho nemožno dosiahnuť opatreniami menej obmedzujúcimi slobodu investovania ODF v iných členských štátoch.

69 Nezohľadnenie úrovne investícií uskutočnených do podielových listov vydaných subjektmi kolektívneho investovania so sídlom v zahraničí na účely stanovenia čistých aktív fondu, slúžiacej ako základ odmeny za správu, ktorú vyberá PTE, ani maximálna výška úhrady nákladov za prevody zahraničným klíringovým centrám do výšky nákladov zodpovedajúcich nákladom vnútroštátnych klíringových centier totiž nemôže byť odôvodnené potrebou, ktorú uvádza Poľská republika, chrániť ODF pred rizikom znášania dodatočných alebo nadmerných nákladov, keďže takéto náklady musí v každom prípade zohľadniť investor pri výbere svojich investícií, a to nezávisle od miesta týchto investícií.

70 Po tretie v súvislosti s tvrdením založeným na článku 86 ods. 2 ES treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry prislúcha členskému štátu, ktorý sa na tento článok odvoláva, aby preukázal, že podmienky na uplatnenie tohto ustanovenia sú splnené (rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Nemecko, C-160/08, Zb. s. I-3713, bod 126 a citovaná judikatúra).

71 Hoci ODF nepochybne možno považovať za subjekty plniace úlohy všeobecného hospodárskeho záujmu (pozri analogicky rozsudok Albany, už citovaný, body 105 až 111), napriek tomu treba zdôrazniť, že Poľská republika dostatočne právne nepreukázala, že sú splnené podmienky na uplatnenie uvedeného článku. Poľská republika nepreukázala predovšetkým to, v akej miere je uplatnenie pravidiel Zmluvy, v prejednávanej veci voľný pohyb kapitálu medzi členskými štátmi, skutkovou alebo právnou prekážkou splnenia cieľov sledovaných ODF.

72 Z toho vyplýva, že argumentácia Poľskej republiky založená na článku 86 ods. 2 ES musí byť odmietnutá.

73 Treba preto konštatovať, že Poľská republika si tým, že ponechala v platnosti článok 143, článok 136 ods. 3 a článok 136a ods. 2 zákona o dôchodkových fondoch v rozsahu, v akom obmedzujú investície poľských ODF v iných členských štátoch, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 56 ES.

O trovách

74 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Poľskú republiku na náhradu trov konania a Poľská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Poľská republika si tým, že ponechala v platnosti článok 143, článok 136 ods. 3 a článok 136a ods. 2 zákona o organizácii a činnosti dôchodkových fondov (Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych) z 28. augusta 1997 v znení zmien a doplnení v rozsahu, v akom obmedzujú investície poľských otvorených dôchodkových fondov v iných členských štátoch, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 56 ES.**

2. **Poľská republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy