

## ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

14. ledna 2010 (\*)

„Nesplnění povinnosti státem – Směrnice 2003/41/ES – Činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohled nad nimi – Neúplné provedení ve stanovené lhůtě – Neexistence institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění usazených na území státu – Pravomoc členských států uspořádat své vnitrostátní důchodové systémy“

Ve věci C-343/08,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 23. července 2008,

**Evropská komise**, zastoupená M. Šimerdovou a N. Yerrell, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

**České republice**, zastoupené M. Smolkem, jako zmocněncem,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda druhého senátu, zastupující předseda třetího senátu, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus a A. Ó Caoimh (zpravodaj), soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. září 2009,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. října 2009,

vydává tento

### **Rozsudek**

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že neuvedla své vnitrostátní právní předpisy do plného souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES 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), zejména neprovedením článků 8, 9, 13, 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 této směrnice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice, zejména z jejího čl. 22 odst. 1.

## Právní rámec

### *Právní úprava Společenství*

2 První, šestý, osmý, devátý, dvacátý, třicátý šestý a třicátý sedmý bod odůvodnění směrnice 2003/41, která byla přijata na základě čl. 47 odst. 2 ES, článku 55 ES a čl. 95 odst. 1 ES, zní:

„(1) Skutečný vnitřní trh s finančními službami je rozhodující pro posílení hospodářského růstu a tvorbu pracovních příležitostí ve Společenství.

[...]

(6) Tato směrnice tak představuje první krok na cestě ke vnitřnímu trhu s poskytováním zaměstnaneckého penzijního pojištění organizovaného [organizovanému] v celoevropském měřítku. Stanovením ‚pravidla obezřetnosti‘ jako základní zásady pro kapitálové investice a umožněním, aby instituce mohly působit i v zahraničí [přeshraničně], se podporuje přesměrování úspor do úseku zaměstnaneckého penzijního pojištění, což přispívá k ekonomickému a sociálnímu pokroku.

[...]

(8) Instituce, které jsou úplně odděleny od jakéhokoli přispívajícího podniku a které působí na základě tvorby fondu pro jediný účel, totiž poskytování důchodových dávek, by měly mít volnost poskytovat služby a svobodu investovat a podléhat pouze koordinovaným požadavkům obezřetnostního dohledu, bez ohledu na to, zda se tyto instituce považují za právnické osoby.

(9) V souladu se zásadou subsidiarity si členské státy mají podržet plnou odpovědnost za organizaci svých důchodových systémů a za rozhodnutí [a pravomoc rozhodovat] 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 [jsou] například oborové penzijní fondy, podnikové penzijní fondy a životní pojišťovny. Tato směrnice nechce toto výhradní právo zpochybňovat.

[...]

(20) Instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění jsou poskytovatelé finančních služeb, kteří mají značnou odpovědnost za poskytování důchodových dávek ze zaměstnaneckého penzijního pojištění, a proto by měly splňovat některé minimální normy obezřetnosti pro své činnosti a podmínky provozu [určité minimální obezřetnostní normy týkající se jejich činnosti a podmínek provozu].

[...]

(36) Aniž jsou dotčeny vnitrostátní sociální a pracovní právní [a pracovněprávní] předpisy o organizaci [jejich] penzijních plánů včetně povinné účasti a dohod vzešlých z kolektivního vyjednávání, měly by mít instituce možnost poskytovat služby v jiných členských státech.

[...]

(37) Instituce jednoho členského státu by při výkonu svého práva spravovat plán zaměstnaneckého penzijního pojištění smluvně sjednaný v jiném členském státě měla plně dodržovat sociální a pracovněprávní předpisy platné v hostitelském členském státě, pokud se vztahují k důchodům ze zaměstnaneckého penzijního pojištění, např. definici a vyplácení důchodových dávek a podmínky převoditelnosti důchodových práv.“

3 Podle článku 1 je předmětem směrnice 2003/41 stanovení pravidel pro přístup k činnostem institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a pro jejich výkon.

4 Článek 2 směrnice stanoví:

„1. Tato směrnice se vztahuje na instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění. [...]

2. Tato směrnice se nevztahuje na:

a) instituce spravující systémy sociálního zabezpečení, na něž se vztahují nařízení [Rady] (EHS) č. 1408/71 [ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35)] a nařízení [Rady] (EHS) č. 574/72 [ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 (Úř. věst. L 74, s. 1; Zvl. vyd. 05/01, s. 83)];

b) instituce, na něž se vztahují [první] směrnice [Rady] 73/239/EHS [ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu (Úř. věst. L 228, s. 3; Zvl. vyd. 06/01, s. 14)], směrnice [Rady] 85/611/EHS [ze dne 20. prosince 1985 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se subjektů kolektivního investování do převoditelných cenných papírů (SKIPCP) (Úř. věst. L 375, s. 3; Zvl. vyd. 06/01, s. 139)], směrnice [Rady] 93/22/EHS [ze dne 10. května 1993 o investičních službách v oblasti cenných papírů (Úř. věst. L 141, s. 27; Zvl. vyd. 06/02, s. 43)], směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2000/12/ES [ze dne 20. března 2000 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (Úř. věst. L 126, s. 1; Zvl. vyd. 06/03, s. 273)] a směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2002/83/ES [ze dne 5. listopadu 2002 o životním pojištění (Úř. věst. L 345, s. 1; Zvl. vyd. 06/06, s. 3)];

c) instituce, které fungují na základě systému průběžného financování;

d) instituce, ve kterých zaměstnanci přispívajících podniků nemají žádné zákonné nároky na dávky a ve kterých přispívající podnik může kdykoliv zpětně odkoupit aktiva a nemusí nutně splnit své povinnosti při výplatách důchodových dávek;

e) podniky, které s ohledem na výplatu důchodových dávek svým zaměstnancům vytvářejí důchodovou rezervu.“

5 Podle článku 4 směrnice 2003/41 se mohou členské státy rozhodnout, že budou uplatňovat některá ustanovení této směrnice na činnosti v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění vykonávané životními pojišťovnami, na něž se vztahuje směrnice 2002/83.

6 Na základě článku 5 směrnice 2003/41 se mohou členské státy rovněž rozhodnout neuplatňovat celou tuto směrnici nebo některé její části na jakékoli instituce usazené na jejich

území, které provozují penzijní plány mající dohromady méně než 100 účastníků, a případně na instituce, u kterých je poskytování zaměstnaneckého penzijního pojištění stanoveno závazně na základě právních předpisů a je zaručeno orgánem veřejné moci.

7 Podle článku 6 této směrnice:

„[...] se rozumí

a) „institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění“ nebo jen „institucí“ instituce, bez ohledu na její právní formu, fungující na základě kapitálového krytí a zřízená odděleně od jakéhokoli přispívajícího podniku nebo odvětvového svazu přispěvovatelů pro účely poskytování důchodových dávek v souvislosti se zaměstnaneckou [s profesní] činností na základě dohody nebo smlouvy sjednané

– individuálně nebo kolektivně mezi zaměstnavatelem či zaměstnavateli a zaměstnancem či zaměstnanci nebo jejich zástupci, nebo

– se samostatně výdělečnými osobami v souladu s právními předpisy domovského a hostitelského členského státu,

a které vykonávají [která vykonává] činnosti z toho přímo vyplývající;

b) „penzijním plánem“ smlouva, dohoda, svěřenecká listina nebo pravidla stanovící, které důchodové dávky jsou poskytovány a za jakých podmínek;

c) „přispívajícím podnikem“ každý podnik nebo jiný subjekt, bez ohledu na to, zda zahrnuje jednu nebo více právnických nebo fyzických osob nebo se z nich skládá, který působí jako zaměstnavatel nebo jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jejich kombinace a který platí příspěvky instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění;

[...]

i) „domovským členským státem“ členský stát, kde má instituce sídlo a správní ústředí, nebo pokud nemá sídlo, své správní ústředí;

j) „hostitelským členským státem“ členský stát, jehož sociální a pracovněprávní předpisy pro oblast zaměstnaneckého penzijního pojištění se rovněž použijí pro [se použijí na] vztah mezi přispívajícím podnikem a účastníky.“

8 Článek 8 uvedené směrnice stanoví, že každý členský stát zajistí, aby byl přispívající podnik právně oddělen od instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, aby tak byla v případě úpadku přispívajícího podniku aktiva instituce chráněna v zájmu účastníků penzijního plánu a příjemců důchodových dávek.

9 Článek 9 téže směrnice ve svém odstavci 1 stanoví, že členské státy u každé instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazené na jejich území zajistí dodržování určitých podmínek fungování a zejména to, aby byla instituce zapsána příslušným orgánem dohledu do vnitrostátního rejstříku nebo byla povolena; aby byla vedena osobami s dobrou pověstí, které mají vhodnou odbornou kvalifikaci a praxi, nebo zaměstnávala osoby, které je mají, a aby podléhala řádně stanoveným pravidlům. Odstavec 5 tohoto článku stanoví, že v případě

přeshraniční činnosti podléhají podmínky provozování instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění předchozímu povolení příslušnými orgány domovského členského státu.

10 Podle článku 10 směrnice 2003/41 každý členský stát vyžaduje, aby každá instituce usazená na jeho území vypracovávala roční účetní závěrky a výroční zprávy s přihlédnutím ke každému penzijnímu plánu provozovanému institucí.

11 V souladu s článkem 12 této směrnice každý členský stát zajistí, aby každá instituce usazená na jeho území vypracovala písemné prohlášení o zásadách své investiční politiky.

12 Na základě článku 13 uvedené směrnice každý členský stát zajistí, aby příslušné orgány měly pravomoci a prostředky nutné ke kontrole činností institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění usazených na jeho území.

13 Články 15 až 18 téže směrnice stanoví, že domovské členské státy zajistí, aby instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění vytvářely pro své jednotlivé penzijní plány technické rezervy, aby měly dostatečná aktiva ke krytí těchto rezerv, jakož i dodatečná aktiva převyšující tyto technické rezervy, která mají sloužit jako vyrovnávací rezerva, a investovaly v souladu se zásadou obezřetnosti.

14 Podle čl. 20 odst. 1 až 4 směrnice 2003/41:

„1. Aniž jsou dotčeny vnitrostátní sociální a pracovněprávní předpisy o organizaci penzijních plánů, včetně ustanovení o povinné účasti a výsledků dohod o kolektivním vyjednávání, dovolí členské státy podnikům usazeným na jejich územích finančně přispívat institucím [využívat služeb institucí] zaměstnaneckého penzijního pojištění povoleným v jiných členských státech. Dovolí také institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění povoleným na svých územích přijímat finanční příspěvky od podniků usazených [poskytovat své služby podnikům usazeným] na územích jiných členských států.

2. Instituce, která chce být financována podnikem usazeným [poskytovat své služby přispívajícímu podniku usazenému] na území jiného členského státu, podléhá předchozímu povolení vydanému příslušnými orgány svého domovského členského státu, jak je uvedeno v čl. 9 odst. 5. Instituce oznámí úmysl přijmout příspěvky od přispívajícího podniku usazeného [poskytovat své služby přispívajícímu podniku usazenému] na území jiného členského státu příslušným orgánům domovského členského státu, ve kterém jí bylo uděleno povolení k činnosti.

3. Členské státy vyžadují od institucí usazených na jejich územích, které zamýšlejí být financovány podnikem usazeným [poskytovat své služby přispívajícímu podniku usazenému] na území jiného členského státu, aby v oznámení podle odstavce 2 poskytly tyto informace:

- a) hostitelský členský stát nebo hostitelské členské státy;
- b) jméno přispívajícího podniku;
- c) hlavní vlastnosti penzijního plánu, který má být provozován pro přispívající podnik.

4. Je-li příslušnému orgánu domovského členského státu podáno oznámení podle odstavce 2 a pokud tento orgán nemá žádný důvod k pochybnostem o tom, že správní struktura, finanční

situace instituce, dobrá pověst a odborná kvalifikace a praxe vedoucích pracovníků jsou slučitelné s činnostmi navrhovanými v hostitelském členském státě, sdělí do tří měsíců po obdržení všech informací podle článku 3 tyto informace příslušným orgánům hostitelského členského státu a následně informuje dotyčnou instituci.“

15 Článek 22 odst. 1 první pododstavec této směrnice stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 23. září 2005. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.“

16 Na základě odstavců 3 a 4 uvedeného článku mohou členské státy za určitých podmínek odložit až do 23. září 2010 uplatňování určitých ustanovení článků 17 a 18 uvedené směrnice na instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazené na jejich území.

#### *Vnitrostátní právní úprava*

17 Směrnice 2003/41 byla provedena do českého právního řádu zákonem č. 340/2006 Sb., ze dne 24. května 2006, o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

#### **Postup před zahájením soudního řízení**

18 Dne 11. července 2006 oznámila Česká republika Komisi, že uvedla své vnitrostátní právní předpisy do souladu se směrnicí zákonem č. 340/2006 Sb.

19 Dopisem ze dne 18. října 2006 zaslala Komise na základě článku 226 ES České republice výzvu, v níž konstatovala, že články 1 až 5, 8, 9, 13 a články 15 až 21 uvedené směrnice nebyly provedeny do vnitrostátního práva nebo byly provedeny pouze v omezeném rozsahu.

20 Ve své odpovědi ze dne 18. prosince 2006 Česká republika v zásadě uvedla, že vzhledem k neexistenci institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, na které se vztahuje směrnice 2003/41, na území České republiky, byla zákonem č. 340/2006 Sb. transponována pouze ta ustanovení této směrnice, jejichž účelem je umožnit přeshraniční činnost institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění z jiných členských států prostřednictvím poskytování služeb na českém území, a umožnit tak podnikům usazeným na tomto území přispívat do penzijních plánů nabízených těmito institucemi. Česká republika se v této souvislosti odvolávala na to, že na základě článku 137 odst. 4 prvního pododstavce ES disponují členské státy právem volně rozhodovat o uspořádání svého systému sociálního zabezpečení.

21 Komise nepovažovala tuto odpověď za uspokojivou a předala dne 23. března 2007 České republice odůvodněné stanovisko, ve kterém tento členský stát vyzvala, aby ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto stanoviska přijal v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2003/41 opatření nezbytná k jejímu úplnému provedení do svého vnitrostátního právního řádu, a provedl zejména články 8, 9, 13, články 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 a 4.

22 Česká republika na odůvodněné stanovisko odpověděla dopisem ze dne 24. července 2007, přičemž zopakovala své tvrzení, že povinností provést uvedenou směrnicí nesmí být

dotčeno právo členských států na stanovení základních zásad jejich systémů sociálního zabezpečení.

23 Komise nepovažovala tuto odpověď za dostatečnou, a tedy přistoupila k podání této žaloby.

## **K žalobě**

### *K přípustnosti*

24 Podle znění návrhového žádání se Komise svou žalobou domáhá toho, aby bylo určeno, že Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice 2003/41, „zejména“ neprovedením článků 8, 9, 13, článků 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 této směrnice.

25 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr může i bez návrhu zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 226 ES pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti (rozsudky ze dne 31. března 1992, Komise v. Itálie, C-362/90, Recueil, s. I-2353, bod 8; ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie, C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 8, a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-98/04, Sb. rozh. s. I-4003, bod 16).

26 Z článku 38 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury přitom vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a že tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a že návrhová žádání žaloby nesmí být formulována nejednoznačně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (viz rozsudky ze dne 26. dubna 2007, Komise v. Finsko, C-195/04, Sb. rozh. s. I-3351, bod 22, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 21. února 2008, Komise v. Itálie, C-412/04, Sb. rozh. s. I-619, bod 103).

27 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že v rozsahu, v němž Komise usiluje použitím výrazu „zejména“ v návrhovém žádání o to, aby se její žaloba vztahovala i na jiná ustanovení směrnice 2003/41, než která jsou v návrhovém žádání výslovně uvedena, uvedená žaloba tyto požadavky nesplňuje z toho důvodu, že v ní není uvedeno, o která další ustanovení se jedná, ani nejsou uvedeny důvody, na základě nichž má Komise za to, že Česká republika nesplnila svou povinnost provést tato ustanovení do svého vnitrostátního právního řádu ve stanovené lhůtě.

28 V důsledku toho je tato žaloba přípustná výhradně v rozsahu, v němž se týká tvrzeného neprovedení Českou republikou článků 8, 9, 13, článků 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41.

### *K věci samé*

29 Je nesporné, že články 8, 9, 13, články 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41 nebyly Českou republikou ve lhůtě stanovené touto směrnicí nebo k uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku provedeny do jejího vnitrostátního právního řádu. Tento členský stát, který se nedovolává toho, že by disponoval možností částečného odložení upravenou v čl. 22 odst. 3 a 4 uvedené směrnice, co se týče určitých ustanovení jejích článků 17 a 18, totiž

uznává, že ustanovení, jichž se výslovně týká tato žaloba, nebyla v uvedených lhůtách do jeho vnitrostátního právního řádu provedena. Žádné ustanovení směrnice 2003/41 přitom nestanoví, že by členské státy nebo některé z nich měly možnost se takovému provedení vyhnout.

30 Česká republika má nicméně za to, že není povinna provést ustanovení směrnice 2003/41 uvedená výslovně v žalobě, protože by tak byla nucena změnit základní zásady svého vnitrostátního systému sociálního zabezpečení – jehož uspořádání spadá na základě čl. 137 odst. 4 ES do pravomoci členských států – a zavést do svého důchodového systému systém zaměstnaneckého penzijního pojištění, ačkoliv takovýto systém ve vnitrostátním právu neexistuje.

31 Česká republika v tomto ohledu vysvětluje, že její důchodový systém se skládá pouze ze dvou pilířů, kterými jsou první pilíř a třetí pilíř důchodových systémů. První pilíř, který je upraven zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je tvořen zákonným důchodovým pojištěním, které je všeobecné a povinné pro všechny pojištěnce, a spadá do vnitrostátního systému sociálního zabezpečení. Třetí pilíř, který se řídí zákonem č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem, je tvořen individuálními smlouvami o penzijním připojištění, jež pojištěnci uzavírají na dobrovolném základě s penzijními fondy založenými podle uvedeného zákona. Účast v těchto fondech není vázána na zaměstnání, zaměstnavatele nebo výkon samostatně výdělečné činnosti. Naproti tomu český důchodový systém nezahrnuje druhý pilíř tvořený doplňkovými důchodovými dávkami poskytovanými v souvislosti s profesní činností, tj. zaměstnáním nebo samostatnou výdělečnou činností.

32 Česká republika tak zdůrazňuje, že podle současné vnitrostátní právní úpravy není možné na českém území založit instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění za účelem provozování této činnosti, jelikož by tím došlo k porušení právních předpisů regulujících podnikání na finančním trhu a tato činnost by mohla být předmětem správního trestání nebo trestního stíhání. Mimoto k zavedení systému zaměstnaneckého penzijního pojištění není v tomto členském státě dostatečná politická vůle ani ekonomický potenciál.

33 Vzhledem k tomu, že čl. 137 odst. 4 první pododstavec ES ponechává členským státům pravomoc vymezit základní strukturu jejich vnitrostátního systému sociálního zabezpečení, nelze podle České republiky požadovat takovou transpozici směrnice 2003/41, jaká by znemožnila efektivní výkon práva zaručeného primárním právem. Ustanovení této směrnice, jichž se výslovně týká projednávaná žaloba, přitom ukládají povinnosti právě členským státům, na jejichž území jsou usazeny instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, a jejich transpozicí by tak nepochybně došlo ke stanovení právního rámce pro působení společností usazených na území České republiky v oblasti zaměstnaneckého penzijního pojištění, a tím *de facto* i *de iure* k zavedení druhého pilíře v tomto členském státě, což by významně ovlivnilo celkovou finanční rovnováhu vnitrostátního důchodového systému.

34 Česká republika zde příkladmo odkazuje na ustanovení čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/41, které upravuje povinnost členských států zapsat instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazené na jejich území do vnitrostátního rejstříku nebo jim udělit povolení. Vznik příslušného rejstříku nebo vytvoření 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 možné.



35 Česká republika upřesňuje, že si je vědoma skutečnosti, že obecně nelze ztotožňovat instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění s druhým pilířem důchodového systému. Nicméně tyto instituce jsou podle jejího názoru stěžejním prvkem tohoto pilíře, a vytvoření rámce pro jejich vznik by tak nutně vedlo i ke změnám vnitrostátních důchodových systémů jako takových.

36 Česká republika mimoto zdůrazňuje, že transpozicí zákonem č. 340/2006 Sb. bylo účelu sledovaného směrnici 2003/41 dosaženo. Tento zákon totiž provádí veškerá ustanovení týkající se přeshraničního poskytování služeb zaměstnaneckého penzijního pojištění institucemi usazenými v jiných členských státech, čímž umožňuje podnikům usazeným na jejím území přispívat do penzijních plánů nabízených těmito institucemi a posledně uvedeným institucím zároveň umožňuje poskytovat příslušné služby v České republice.

37 Z toho vyplývá, že cílem této argumentace České republiky je v podstatě odůvodnit neprovedení dotčených ustanovení směrnice 2003/41 jednak skutečností, že na jejím území není žádná instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazena z důvodu, že vnitrostátní právo takové usazení zakazuje, a jednak tím, že provedením těchto ustanovení by byla Česká republika nucena změnit svůj důchodový systém zavedením druhého pilíře, ačkoliv čl. 137 odst. 4 první pododstavec ES přiznává členským státům pravomoc uspořádat své vnitrostátní systémy v této oblasti.

38 Je tedy třeba přezkoumat, zda lze těmito úvahami vycházejícími z vnitrostátního práva a z práva Společenství odůvodnit neprovedení ustanovení směrnice 2003/41, jichž se výslovně týká tato žaloba.

39 Pokud jde o tvrzenou skutečnost, že v České republice není usazena žádná instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora nemůže neexistence některé činnosti upravené směrnicí v určitém členském státě zprostit tento stát jeho povinnosti přijmout právní nebo správní předpisy k zajištění řádného provedení všech ustanovení této směrnice (rozsudky ze dne 16. listopadu 2000, Komise v. Řecko, C-214/98, Recueil, s. I-9601, bod 22; ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Irsko, C-372/00, Recueil, s. I-10303, bod 11; ze dne 30. května 2002, Komise v. Spojené království, C-441/00, Recueil, s. I-4699, bod 15, a ze dne 8. června 2006, Komise v. Lucembursko, C-71/05, bod 12).

40 Jak zásada právní jistoty, tak nezbytnost zajištění plného použití směrnic *de iure*, nikoliv pouze *de facto* totiž vyžadují, aby všechny členské státy převzaly požadavky stanovené dotčenou směrnicí vytvořením jasného, přesného a transparentního právního rámce, jenž je tvořen závaznými ustanoveními pro oblast, jíž se směrnice týká (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 15. března 1990, Komise v. Nizozemsko, C-339/87, Recueil, s. I-851, body 22 a 25, jakož i výše uvedený Komise v. Řecko, bod 23).

41 Tato povinnost je členským státům uložena proto, aby byly připraveny na jakoukoliv změnu situace, ke které by později mohlo v členských státech dojít, a aby bylo zajištěno, že všechny subjekty práva ve Společenství, včetně subjektů v členských státech, ve kterých určitá činnost upravená směrnicí neexistuje, budou za všech okolností jasně a přesně znát svá práva a povinnosti (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Komise v. Řecko, bod 27; Komise v. Irsko, bod 12; rozsudek ze dne 30. května 2002, Komise v. Spojené království, bod 16, a Komise v. Lucembursko, bod 13).

42 Podle judikatury není nutno směrnicí provést pouze v případě, kdy je takové provedení bezpředmětné ze zeměpisných důvodů (viz výše uvedené rozsudky Komise v. Irsko, bod 13, a ze dne 30. května 2002, Komise v. Spojené království, bod 17).

43 V projednávaném případě je třeba uvést, že jak vyplývá zejména z prvního, šestého a osmého bodu odůvodnění směrnice 2003/41, je cílem této směrnice, přijaté na základě článků 47 odst. 2 ES, 55 ES a 95 ES, zavést vnitřní trh s poskytováním zaměstnaneckého penzijního pojištění, v rámci něhož musí mít instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění možnost volně poskytovat své služby a disponovat svobodou investování.

44 Článek 20 odst. 1 směrnice 2003/41 v této souvislosti stanoví, že členské státy musí jednak dovolit podnikům usazeným na jejich území využívat služeb institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění povolených v jiných členských státech, a jednak dovolit institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění povoleným na jejich území poskytovat služby podnikům usazeným na územích jiných členských států.

45 Pro účely výkonu takovýchto přeshraničních činností směrnice 2003/41, jak vyplývá ze sedmého a dvacátého bodu jejího odůvodnění, členským státům ukládá, aby podrobily instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazené na jejich území různým minimálním obezřetnostním normám ohledně jejich činnosti a podmínek provozu, aby byla zajištěna vysoká úroveň jistoty pro budoucí důchodce, kterým by měly instituce poskytovat dávky.

46 Tato pravidla podle článků 8, 9, 13 a článků 15 až 18 směrnice 2003/41 spočívají zejména 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, že jsou stanoveny podmínky pro fungování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, jejichž účelem je zaručit, aby tyto instituce byly důvěryhodné, jako jsou zápis do vnitrostátního rejstříku nebo povolení, správa osobami s dobrou pověstí, přijetí řádných pravidel fungování, tvorba technických rezerv potvrzených specialistou v oboru a poskytování informací účastníkům; že musí být příslušným orgánům poskytovány určité předepsané informace, a že musí být vykazovány a spravovány prostředky dostatečné ke krytí jejich závazků.

47 Mimoto čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41 stanoví postup, který musí instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění povolená v jednom členském státě dodržet, chce-li poskytovat své služby v jiném členském státě, a současně je upřesněna úloha, kterou mají mít v takovém případě příslušné orgány. Odstavec 2 tohoto článku, jakož i čl. 9 odst. 5 uvedené směrnice především stanoví, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění, které chtějí takovéto přeshraniční činnosti uskutečňovat, k tomu musí získat předem povolení od příslušných orgánů domovského členského státu, tj. státu, na jehož území mají sídlo nebo správní ústředí.

48 Z toho vyplývá, jak uvádí Česká republika, že ustanovení směrnice 2003/41, jichž se výslovně týká tato žaloba, tj. články 8, 9, 13, články 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 této směrnice, ukládají v podstatě povinnosti členským státům, na jejichž území jsou usazeny instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění.

49 Podle tohoto členského státu sice nelze na jeho území založit žádnou instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění v souladu s právními předpisy.

50 V souladu s judikaturou citovanou v bodech 39 až 41 tohoto rozsudku a vzhledem k tomu, že neexistuje zeměpisný důvod, který by zbavoval provedení dotčených ustanovení veškerého smyslu, je však důležité, aby v případě, kdy by se Česká republika případně rozhodla doplnit svůj vnitrostátní důchodový systém o zaměstnanecké penzijní pojištění, které spadá do druhého pilíře, znaly všechny subjekty práva v tomto členském státě, obdobně jako ostatní subjekty práva ve Společenství, svá práva a povinnosti.

51 Takový vývoj vnitrostátního důchodového systému nelze v žádném případě považovat za vyloučený nebo čistě hypotetický, jak uvádí Česká republika, z důvodu, že by vyžadoval změnu právního rámce, a nikoliv pouze odstranění faktické překážky. Každá právní úprava totiž může být předmětem změn. V tomto případě ostatně vyplývá z vlastních písemností tohoto členského státu, že v České republice byly ještě před přijetím směrnice 2003/41 vypracovány návrhy právní úpravy mající za cíl zavést do důchodového systému druhý pilíř: v roce 1993, kdy předložilo v tomto smyslu ministerstvo práce a sociálních věcí návrh zákona české vládě, která nakonec zvolila jinou možnost, a sice přijetí zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem, a v roce 2001, kdy uvedená vláda předložila Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky návrh zákona o zaměstnaneckém penzijním připojištění. Mimoto Česká republika během jednání připustila, že zavedení druhého pilíře by bylo možné, pokud by byla v tomto směru v budoucnu politická vůle.

52 Z toho vyplývá, že ačkoliv podle použitelné vnitrostátní úpravy nelze na území České republiky vzhledem k neexistenci druhého pilíře legálně založit instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění, má tento členský stát povinnost plně provést ustanovení článků 8, 9, 13, článků 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41 tím, že ve svém vnitrostátním právním řádu přijme v souladu s čl. 22 odst. 1 prvním pododstavcem této směrnice právní a správní předpisy k tomuto účelu nezbytné a uvede je v účinnost.

53 Na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika, není tato povinnost provést směrnicí takové povahy, že by zasahovala do její pravomoci týkající se uspořádání uvedeného vnitrostátního důchodového systému a zachování jeho finanční rovnováhy tím, že by ji v rozporu s výsadami, které jsou České republice přiznány čl. 137 odst. 4 první odrážkou ES, nutila zavést v rámci této transpozice takový druhý pilíř.

54 V první řadě není totiž Česká republika provedením dotčených ustanovení směrnice 2003/41 do vnitrostátního právního řádu nijak povinna měnit svůj vnitrostátní důchodový systém.

55 V tomto ohledu Česká republika nesprávně tvrdí, že takové provedení s sebou nese *ipso facto* zavedení druhého pilíře do jejího vnitrostátního důchodového systému.

56 Podle vlastních vysvětlení podaných tímto členským státem v odpovědi na písemné otázky Soudního dvora týkající se tohoto bodu totiž zavedení druhého pilíře, který je součástí komplexního systému, předpokládá, že vnitrostátní zákonodárce vytvoří úplný právní rámec, kterým budou stanoveny zejména podmínky pro vznik institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na jeho území, jakož i upraveny právní vztahy jak tohoto pilíře k ostatním pilířům vnitrostátního důchodového systému, tak právní vztahy uvnitř samotného druhého pilíře mezi jeho jednotlivými složkami, tedy zaměstnavateli, pracovníky, orgány dozoru a dohledu, jakož případně i dalšími státními orgány.

57 Je však třeba konstatovat, že žádné z ustanovení směrnice 2003/41, na něž se výslovně vztahuje tato žaloba, ani žádné jiné její ustanovení neukládá členským státům povinnost zavést takovouto právní úpravu.

58 Na rozdíl od toho, co uvádí Česká republika, tak sice provedení čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/41 do vnitrostátního právního řádu zejména vyžaduje, aby členské státy upravily ve svých vnitrostátních právních úpravách zápis institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění usazených na jejich území do rejstříku nebo jejich povolení, avšak toto ustanovení neukládá uvedeným státům žádnou povinnost povolit takovým institucím usadit se na jejich území.

59 Jak vyplývá z bodů 43 až 47 tohoto rozsudku, směrnice 2003/41 je totiž pouze prvním krokem k vytvoření vnitřního trhu s poskytováním zaměstnaneckého penzijního pojištění tím, že upravuje v evropském měřítku minimální obezřetnostní pravidla. Jejím předmětem naproti tomu není harmonizace, a to ani částečná, vnitrostátních důchodových systémů, která by nutila členské státy měnit nebo rušit normy jejich vnitrostátního práva, které stanovují samotné uspořádání těchto systémů.

60 V devátém bodě svého odůvodnění tak směrnice výslovně zdůrazňuje, že v souladu se zásadou subsidiarity si členské státy podrží plnou odpovědnost za uspořádání svých důchodových systémů, jakož i pravomoc rozhodovat o úloze každého z pilířů těchto systémů, včetně úlohy svěřené druhému pilíři, a takováto výhradní práva tedy směrnicí nemohou být v žádném případě dotčena.

61 Z tohoto hlediska čl. 20 odst. 1 směrnice 2003/41 mimoto stanoví, v souladu s třicátým šestým a třicátým sedmým bodem odůvodnění této směrnice, že přeshraniční činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění se uskutečňují tak, aby nebyly dotčeny sociální a pracovníprávní předpisy hostitelských států o organizaci vnitrostátních důchodových systémů.

62 V důsledku toho, a na rozdíl od toho, co Komise rovněž uváděla ve svých písemnostech, nelze směrnicí 2003/41 jako takovou v žádném případě vykládat tak, že členskému státu, který jako Česká republika zakazuje vznik institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na svém území z důvodu neexistence druhého pilíře ve svém vnitrostátním důchodovém systému, ukládá tento zákaz odstranit tak, aby bylo institucím zaměstnaneckého penzijního pojištění umožněno usadit se na jeho území za účelem poskytování služeb, o nichž je nesporné, že spadají do druhého pilíře vnitrostátních důchodových systémů.

63 Takovýto zákaz upravený vnitrostátním právem musí být samozřejmě v souladu s pravidly volného pohybu stanovenými Smlouvou ES, zejména s ustanoveními týkajícími se svobody usazování, která upravují zásadní zákaz omezení bránících vykonávání této svobody (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 16. května 2006, Watts, C-372/04, Sb. rozh. s. I-4325, bod 92 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 11. září 2008, Petersen, C-228/07, Sb. rozh. s. I-6989, bod 42), nemohou-li být tato omezení odůvodněna důvody uvedenými ve Smlouvě nebo naléhavými důvody obecného zájmu, které zahrnují zejména existenci rizika závažného ohrožení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 28. dubna 1998, Kohll, C-158/96, Recueil, s. I-1931, bod 41, a ze dne 5. března 2009, Kattner Stahlbau, C-350/07, Sb. rozh. s. I-1513, bod 85).

64 Nicméně pro účely posouzení opodstatněnosti této žaloby vzhledem k tomu, že se týká pouze nesplnění povinností souvisejících s ustanoveními směrnice 2003/41, a nikoliv případného porušení ustanovení Smlouvy, na která se Komise na podporu své argumentace v žádném stadiu neodvolávala, není namístě přezkoumávat, zda je zákaz vzniku institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na území České republiky, stanovený českým právem, v rozporu s pravidly o volném pohybu, a v důsledku toho není ani namístě zkoumat, v jakém rozsahu by tento členský stát mohl být případně povinen zavést do svého důchodového systému druhý pilíř, aby dosáhl souladu s těmito pravidly.

65 V druhé řadě je na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika, třeba uvést, že povinnost plně transponovat směrnici 2003/41 provedením ustanovení upravených články 8, 9, 13, články 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 této směrnice do vnitrostátního právního řádu žádným způsobem neporušuje čl. 137 odst. 4 první odrážky ES.

66 K tomu je třeba uvést, že podle čl. 137 odst. 4 první odrážky ES se předpisy přijaté podle tohoto článku „nedotýkají práva členských států vymezovat základní zásady svého systému sociálního zabezpečení a nesmějí významně ovlivňovat finanční rovnováhu tohoto systému“.

67 Je však nutno konstatovat, zaprvé, že směrnice 2003/41, která je předmětem této žaloby, nebyla přijata na základě článku 137 ES, který je ve Smlouvě právním základem pro sbližování vnitrostátních právních úprav v oblasti sociální politiky. Jak již bylo uvedeno v bodě 43 tohoto rozsudku, právními základy této směrnice jsou totiž články 47 odst. 2 ES, 55 ES a 95 ES, jejichž cílem je zavedení vnitřního trhu prostřednictvím volného poskytování služeb a svobody usazování.

68 Zadruhé se směrnice 2003/41 podle svého čl. 2 odst. 2 písm. a) nevztahuje na instituce spravující systémy sociálního zabezpečení, a tyto instituce tedy nemohou být ustanoveními této směrnice dotčeny.

69 V důsledku toho je třeba dojít k závěru, že Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s články 8, 9, 13, články 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice 2003/41, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 odst. 1 této směrnice. Ve zbývající části se žaloba odmítá.

### **K nákladům řízení**

70 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

**1) Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s články 8, 9, 13, články 15 až 18 a 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, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 odst. 1 této směrnice.**

- 2) **Ve zbývající části se žaloba odmítá.**
- 3) **České republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.