

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 29 października 2009 r. (\*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2005/68/WE –  
Działalność reasekuracyjna na własny rachunek – Podejmowanie i wykonywanie – Przepisy  
krajowe wcześniejsze względem dyrektywy – Brak przekazania lub brak transpozycji w  
wyznaczonym terminie

W sprawie C-551/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia  
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 11 grudnia 2008 r.,

**Komisja Wspólnot Europejskich**, reprezentowana przez N. Yerrell oraz M. Kaduczaka,  
działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

**Rzeczypospolitej Polskiej**, reprezentowanej przez M. Dowgielewicza, działającego w  
charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes drugiej izby pełniący obowiązki prezesa siódmej  
izby, P. Lindh (sprawozdawca) i A. Ó Caoimh, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

## **Wyrok**

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2005/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie reasekuracji oraz zmieniającej dyrektywy Rady 73/239/EWG, 92/49/EWG, a także dyrektywy 98/78/WE i 2002/83/WE (Dz.U. L 323, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą”), a w każdym razie nie przekazując Komisji tych przepisów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy wymienionej dyrektywy.

2 Celem dyrektywy, zgodnie z jej motywem siódmym oraz z art. 1 ust. 1, jest ustanowienie ostrożnościowych ram regulacyjnych dla działalności reasekuracyjnej i jej wykonywania we Wspólnocie Europejskiej. Dyrektywa normuje między innymi obowiązek uzyskania jednolitego zezwolenia urzędowego na działalność regulowaną w tej dyrektywie, uprawnienia i środki nadzoru właściwych organów państw członkowskich, a także zasady dotyczące „spółek celowych” („podmiotów specjalnego przeznaczenia”, „special purpose vehicles”).

3 Na podstawie art. 64 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy państwa członkowskie powinny były do dnia 10 grudnia 2007 r. wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy, a teksty tych przepisów przekazać niezwłocznie Komisji. Ponadto zgodnie z art. 64 akapit drugi przepisy przyjęte przez państwa członkowskie powinny zawierać odniesienie do dyrektywy, lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji. Ponadto zgodnie z art. 64 ust. 2 państwa członkowskie powinny przekazać Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinach objętych omawianą dyrektywą.

## **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

4 Nie uzyskawszy informacji o przepisach wprowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską w celu transpozycji dyrektywy do jej porządku prawnego, Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 226 WE i

pismem z dnia 29 stycznia 2008 r. wezwała wymienione państwo członkowskie do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia pisma.

5 W dniu 10 kwietnia 2008 r. władze polskie odpowiedziały na wezwanie, informując, że prowadzone są prace przygotowawcze dotyczące przepisów niezbędnych do wdrożenia dyrektywy.

6 Wobec braku jakiegokolwiek dodatkowej informacji Komisja wystosowała w dniu 27 czerwca 2008 r. do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, wzywając ją do podjęcia w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania opinii środków niezbędnych do zastosowania się do obowiązków wynikających z dyrektywy.

7 W dniu 22 sierpnia 2008 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię informując, że prace dotyczące przepisów niezbędnych w celu dostosowania się do dyrektywy nadal trwają, a ich ustanowienie przewidywane jest na trzeci kwartał 2008 r.

8 Wobec braku jakiegokolwiek innej informacji mogącej potwierdzić, że przyjęto środki niezbędne w celu transpozycji dyrektywy do krajowego porządku prawnego, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

## **W przedmiocie skargi**

### *Argumenty stron*

9 Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska nie przyjęła przepisów niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy, a w każdym razie nie zostały one Komisji przekazane. Twierdzi, że państwo to nie przekazało jej żadnego przepisu pozwalającego uznać, iż prawo krajowe jest zgodne z dyrektywą, i że wymienione państwo ogranicza się jedynie do oświadczenia, iż prace nad ustanowieniem przepisów niezbędnych w celu zapewnienia transpozycji trwają i powinny zostać zakończone najpóźniej w trzecim kwartale 2008 r.

10 Rzeczpospolita Polska zaprzecza natomiast, jakoby doszło do zarzucanego naruszenia.

11 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska twierdzi po pierwsze, że ustawodawstwo krajowe dotyczące ubezpieczeń, obowiązujące w dniu przewidzianym jako data wdrożenia dyrektywy, było już zgodne z przepisami dyrektywy. W tej kwestii państwo to przytacza wykaz dziewiętnastu tytułów krajowych aktów prawnych regulujących

działalność ubezpieczeniową w szerokim zakresie, stosujących się jego zdaniem odpowiednio do działalności reasekuracyjnej, w tym w dziedzinie objętej dyrektywą. Państwo członkowskie twierdzi także, że „szczegółowy wykaz” krajowych środków transpozycji został notyfikowany Komisji w dniu 23 stycznia 2009 r.

12 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska podnosi bardziej szczegółowo, że zgodnie z art. 3 ust. 3 i art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. nr 124, poz. 1151) w prawie polskim działalność reasekuracyjna została wydzielona z ogólnej działalności ubezpieczeniowej, oraz że wynika z tych przepisów, iż zakład ubezpieczeń może prowadzić bądź oba rodzaje działalności łącznie, bądź wyłącznie działalność reasekuracyjną. W konsekwencji, zdaniem tego państwa członkowskiego, Komisja błędnie podnosi, że uniemożliwiono prowadzenie działalności reasekuracyjnej lub że prawa przedsiębiorców zamierzających prowadzić taką działalność nie były przestrzegane.

13 Rzeczpospolita Polska podkreśla ponadto, że obowiązujące w krajowym porządku prawnym przepisy są interpretowane przez organy administracyjne w taki sposób, aby zapewnić osiągnięcie celów dyrektywy.

14 Po drugie, Rzeczpospolita Polska podnosi, że skoro przepisy krajowe wcześniejsze względem dyrektywy były z nią zgodne, kolejna transpozycja nie była niezbędna. Twierdzi, że projekt ustawy o działalności ubezpieczeniowej, wspomniany w odpowiedziach na wezwanie do usunięcia uchybienia i uzasadnioną opinię, ma na celu jedynie doprecyzowanie istniejącego uregulowania krajowego. Państwo członkowskie dodaje, że ustawa porządkująca przepisy prawa w dziedzinie ubezpieczeń i reasekuracji została uchwalona przez polski Sejm i przekazana Senatowi oraz powinna zostać przedstawiona do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej na początku lutego 2009 r.

### *Ocena Trybunału*

15 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego to do Komisji należy wykazanie zaistnienia zarzucanego uchybienia i to ona powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do ustalenia, że uchybienie to zaistniało. Jednak z równie utrwalonego orzecznictwa wynika, że państwa członkowskie są na mocy art. 10 WE zobowiązane do ułatwiania wypełniania zadań przez Komisję, która zgodnie z art. 211 tiret pierwsze WE czuwa nad stosowaniem postanowień traktatu WE oraz przepisów przyjętych przez instytucje na podstawie traktatu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-248/05 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-9261, pkt 66, 67; a także z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie C-492/07 Komisja przeciwko Polsce, pkt 17).

16 Co do transpozycji dyrektywy 2005/68 do krajowego porządku prawnego, należy zauważyć, że w trakcie całego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Rzeczpospolita Polska ograniczała się do twierdzenia, że trwa proces przyjmowania niezbędnych środków w celu transponowania dyrektywy do prawa krajowego. Nie powołano się na okoliczność, że obowiązujące przepisy krajowe stanowią prawidłową i pełną transpozycję dyrektywy. Wbrew temu, co państwo członkowskie daje do zrozumienia w odpowiedzi na skargę, powyższy argument został po raz pierwszy przytoczony we wspomnianej odpowiedzi.

17 Komisja, po zapoznaniu się z odpowiedzią na skargę, stwierdziła w piśmie z dnia 12 marca 2009 r. – którego treść nie jest pozbawiona niejasności – że ani stan faktyczny, ani stan prawny nie uległy zasadniczej zmianie, a Rzeczpospolita Polska wciąż nie udzieliła jej informacji dotyczących pełnej transpozycji dyrektywy, w związku z czym Komisja nie zamierza składać repliki.

18 Należy stwierdzić, że sposób postępowania obu stron nie ułatwia Trybunałowi oceny, która powinna być przeprowadzona w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianej w art. 226 WE.

19 Przede wszystkim należy zauważyć, że nawet jeżeli Rzeczpospolita Polska twierdzi od tej pory, iż istniejące przepisy krajowe stanowią prawidłową i pełną transpozycję dyrektywy, a więc nie jest konieczne dokonanie przez nią formalnej transpozycji, to jednak państwo to nie przedstawiło żadnej dokładnej i istotnej wskazówki co do treści przepisów krajowych, które jego zdaniem stanowią transpozycję dyrektywy. Przeciwnie, Rzeczpospolita Polska ogranicza się do przedłożenia wykazu 19 aktów prawnych poprzez wskazanie jedynie ich tytułów, dat ustanowienia oraz odesłań do miejsca publikacji.

20 Ponadto z informacji udzielonych przez wspomniane państwo członkowskie wynika, że większość tych przepisów została ustanowiona w 2003 r., a zatem dwa lata przed przyjęciem dyrektywy. Z tytułów różnych krajowych aktów, o których mowa, można wnosić, że są to środki bardzo niejednorodne. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej dotyczą one przede wszystkim ubezpieczeń, a do reasekuracji znajdują zastosowanie jedynie odpowiednio i „tak dalece jak to możliwe”.

21 Istnienie przepisów krajowych może uczynić transpozycję dyrektywy za pomocą krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych zbędną tylko pod warunkiem, że istniejące przepisy rzeczywiście gwarantują pełne stosowanie dyrektywy przez administrację krajową oraz że sytuacja prawna wynikająca z tych krajowych przepisów jest wystarczająco precyzyjna i jasna, a podmioty prawa są w stanie zapoznać się z całością swych uprawnień i obowiązków (zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 maja 1985 r. w sprawie 29/84 Komisja

przeciwko Niemcom, Rec. s. 1661, pkt 23; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-194/01 Komisja przeciwko Austrii, Rec. s. I-4579, pkt 39). Opisane uregulowanie nie spełnia powyższego wymogu.

22 Ponadto należy zauważyć, że sama Rzeczpospolita Polska uściśla w odpowiedzi na skargę, że krajowe organy administracyjne i sądowe interpretują przepisy krajowe „w taki sposób, aby został osiągnięty cel dyrektywy”, zaś projekt ustawy, o którym mowa w pkt 14 niniejszego wyroku, powinien poprawić jakość przepisów regulujących w szczególności działalność reasekuracyjną poprzez ich doprecyzowanie i uczynienie jaśniejszymi, a to w celu zapewnienia większej przejrzystości obowiązującego systemu prawnego. Wynika stąd, że wspomniane państwo członkowskie w sposób dorozumiany przyznaje, iż przepisy regulujące działalność reasekuracyjną, na które powołało się, przedkładając odpowiedź na skargę, nie są same w sobie odpowiednie dla prawidłowej i kompletnej transpozycji dyrektywy.

23 Jest tak tym bardziej, że zasadnicza część uregulowania krajowego, która została ustanowiona przed przyjęciem dyrektywy z założenia nie mogła zawierać odniesienia do tej dyrektywy zgodnie z jej art. 64 ust. 1 akapit drugi. W tej kwestii z orzecznictwa wynika, że kiedy w dyrektywie wprost przewidziano, iż przepisy transponujące powinny zawierać do niej odniesienie lub odniesienie takie powinno towarzyszyć ich urzędowej publikacji, w każdym wypadku konieczne jest przyjęcie aktu prawnego stanowiącego transpozycję (zob. wyrok z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-137/96 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-6749, pkt 8; wyroki z dnia 18 grudnia 1997 r.: w sprawie C-360/95 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-7337, pkt 13; w sprawie C-361/95 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-7351, pkt 15; wyroki: z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie C-59/07 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 19; a także z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-502/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 21).

24 Z powyższego wynika, że Rzeczpospolita Polska nie wykazała, iż istniejące wcześniej uregulowanie krajowe czyniło transpozycję dyrektywy zbędną.

25 W pozostałym zakresie jest oczywiste, że projekt zmian legislacyjnych wspomniany w pkt 14 niniejszego wyroku nie został uchwalony przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Tymczasem ewentualne zmiany mające miejsce po upływie tego terminu nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał (zob. wyroki: z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-282/02 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-4653, pkt 40; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-189/07 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 27; z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie C-564/07 Komisja przeciwko Austrii, pkt 23).

26 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy jest zasadny.

27 W kwestii notyfikowania obowiązujących przepisów Komisji, Rzeczpospolita Polska przyznaje w odpowiedzi na skargę, że ustawa i rozporządzenia krajowe, które – jej zdaniem – wdrażają dyrektywę, zostały przekazane Komisji dopiero w dniu 23 stycznia 2009 r., tj. po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Jest zatem oczywiste, że w chwili upływu tego terminu, tj. w dniu branym pod uwagę przy ustalaniu, czy ma miejsce uchybienie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8227, pkt 24; z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie C-152/05 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-39, pkt 15), przepisy te nie były jeszcze notyfikowane Komisji.

28 Dodatkowo należy zauważyć, że projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej, mający na celu zapewnienie większej klarowności istniejących przepisów krajowych, nie został jeszcze przyjęty. Nie może on zatem zostać przekazany Komisji.

29 Wynika stąd, że drugi zarzut Komisji jest również uzasadniony.

30 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie przyjmując w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy oraz nie przekazując Komisji tekstu przepisów krajowych ustanowionych w dziedzinie uregulowanej w dyrektywie, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy, a w szczególności jej art. 64.

### **W przedmiocie kosztów**

31 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

**1) Nie przyjmując w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy 2005/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2005 r. w sprawie reasekuracji oraz zmieniającej dyrektywy Rady 73/239/EWG, 92/49/EWG, a także dyrektywy 98/78/WE i 2002/83/WE oraz nie przekazując Komisji Wspólnot Europejskich tekstu przepisów krajowych ustanowionych w dziedzinie uregulowanej w dyrektywie,**

**Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy, a w szczególności jej art. 64.**

**2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy

\* Język postępowania: polski.