Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 7 lipca 2022 r.[1]

Sprawa C-404/21

WP
przeciwko
Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale ordinario di Asti (sąd pierwszej instancji w Asti, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Pracownicy EBC – Uprawnienia emerytalne nabyte w ramach systemu krajowego przed wstąpieniem do służby Unii – Przeniesienie do systemu emerytalnego Unii – Krajowe przepisy lub praktyka administracyjna uniemożliwiające to przeniesienie – Brak wewnętrznego aktu prawnego o charakterze wykonawczym lub szczególnego porozumienia między państwem członkowskim pracownika lub jego zakładem ubezpieczenia społecznego a instytucją Unii

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale ordinario di Asti (sąd pierwszej instancji w Asti, Włochy) na podstawie art. 267 TFUE dotyczy wykładni art. 4 ust. 3 TUE, art. 45 i 48 TFUE, art. 11 załącznika VIII do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") oraz art. 8 załącznika IIIa do Warunków zatrudnienia pracowników Europejskiego Banku Centralnego (EBC) (zwanych dalej „warunkami zatrudnienia EBC").

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy WP a Istituto nazionale della previdenza sociale [krajowym zakładem ubezpieczeń społecznych (INPS), Włochy] a Republiką Włoską, dotyczącego przeniesienia do systemu emerytalnego EBC kwoty stanowiącej ekwiwalent aktuarialny odpowiadający uprawnieniom emerytalnym nabytym przez powoda w ramach należącego do struktur INPS Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (funduszu emerytalnego dla pracowników najemnych).

3. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z dwoma pytaniami dotyczącymi możliwości przeniesienia przez pracownika EBC jego uprawnień emerytalnych nabytych w ramach włoskiego systemu emerytalnego do systemu emerytalnego EBC w sytuacji braku porozumienia zawartego między EBC a Republiką Włoską przewidującego takie przeniesienie. Niniejsza sprawa daje

[1] Język oryginału: francuski.

Trybunałowi sposobność wyjaśnienia, jakie obowiązki mają państwa członkowskie względem EBC na podstawie prawa Unii, jeśli chodzi o przyjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia takiego przeniesienia uprawnień emerytalnych.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Protokół w sprawie ESBC i EBC

4. Artykuł 36 protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, załączonego do traktatów UE i FUE[2] (zwanego dalej „protokołem w sprawie ESBC i EBC") stanowi:

„36.1 Rada Prezesów [EBC] na wniosek Zarządu ustanawia warunki zatrudnienia personelu EBC.

[…]".

2. Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów

5. Artykuł 14 protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, załączonego do traktatów UE i FUE[3] (zwanego dalej „PPI"), stanowi:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z zainteresowanymi instytucjami, określają system świadczeń socjalnych obejmujący urzędników i innych pracowników Unii".

6. PPI na mocy swego art. 22 akapit pierwszy stosuje się także do EBC, do członków jego organów i do jego personelu, bez uszczerbku dla przepisów protokołu w sprawie ESBC i EBC.

3. Regulamin pracowniczy

7. Zgodnie z art. 1 regulaminu pracowniczego akt ten stosuje się do urzędników Unii.

8. Artykuł 1a ust. 1 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Do celów niniejszego regulaminu pracowniczego »urzędnik« oznacza osobę, która została powołana, zgodnie z przepisami niniejszego regulaminu pracowniczego, na stanowisko urzędnicze w jednej z instytucji Unii na podstawie aktu wydanego przez organ powołujący tej instytucji".

9. Artykuł 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego stanowi:

„[…]

[2] Dz.U. 2016, C 202, s. 230.

[3] Dz.U. 2016, C 202, s. 266.

2. W odniesieniu do urzędnika, który podejmuje służbę [Urzędnik, który podejmuje służbę] w Unii po:

– zakończeniu służby w administracji rządowej albo w organizacji krajowej lub międzynarodowej,

lub

– wykonywaniu działalności zawodowej na podstawie zatrudnienia lub na własny rachunek,

[ma możliwość,] po powołaniu, ale przed nabyciem uprawnień do wypłaty emerytury za wysługę lat w rozumieniu art. 77 regulaminu pracowniczego, do wpłacenia [wpłacenia] na rzecz Unii wartości kapitałowej uaktualnionej z datą faktycznego przekazania praw nabytych do emerytury za wysługę lat z tytułu takiej służby lub działalności.

W takim przypadku organ powołujący każdej instytucji, w którym urzędnik pełni służbę, uwzględniając wynagrodzenie podstawowe urzędnika, wiek oraz kurs wymiany walut z datą zastosowania przekazania, ustala na mocy ogólnych przepisów wykonawczych liczbę lat służby uprawniających do emerytury za wysługę lat, które podlegają zaliczeniu na podstawie systemu emerytalnego Unii w odniesieniu do poprzedniego okresu pracy, w oparciu o przekazany kapitał po odliczeniu kwoty stanowiącej aprecjację kapitału między datą zastosowania transferu a datą rzeczywistego transferu.

Urzędnicy mogą korzystać z tego uzgodnienia [tej możliwości] wyłącznie raz w stosunku do każdego państwa członkowskiego oraz danego systemu emerytalnego”.

4. WZIP

10. Artykuł 1 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii (zwanych dalej „WZIP”) stanowi:

„Warunki zatrudnienia odnoszą się do pracowników zatrudnionych przez Unię na podstawie umowy. Do pracowników tych zalicza się:

– personel tymczasowy;

– personel kontraktowy;

[…]”.

11. Na mocy odpowiednio art. 39 ust. 2 i art. 109 ust. 2 WZIP art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego ma zastosowanie do personelu tymczasowego i personelu kontraktowego.

5. Warunki zatrudnienia EBC

12. Rada Prezesów EBC, działając między innymi na podstawie art. 36 ust. 1 protokołu w sprawie ESBC i EBC, przyjęła warunki zatrudnienia pracowników EBC, których art. 9 lit. c) stanowi:

„Żadne konkretne prawo krajowe nie reguluje niniejszych warunków zatrudnienia. EBC stosuje (i) wspólne dla państw członkowskich ogólne zasady prawa, (ii) ogólne zasady prawa Unii oraz (iii) skierowane do państw członkowskich normy prawne zawarte w rozporządzeniach i dyrektywach Unii dotyczące polityki społecznej. W razie zaistnienia takiej konieczności EBC wdraża te akty prawne. Należycie uwzględnia się zalecenia Unii w dziedzinie polityki społecznej. Dokonując wykładni praw i obowiązków przewidzianych w niniejszych warunkach zatrudnienia, uwzględnia się zasady ustanowione w uregulowaniach, normach i orzecznictwie, obowiązujące pracowników innych instytucji Unii" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego aktu prawnego poniżej].

13. Artykuł 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC ma następujące brzmienie:

„(a) EBC zawiera porozumienia i dokonuje odpowiednich ustaleń z określonymi przez siebie innymi systemami emerytalnymi, innymi organizacjami i rządami, w celu uzyskania zgody na przeniesienie kwot pieniężnych do [systemu emerytalnego EBC], w odniesieniu do pracowników po okresie próbnym w EBC.

[…]".

B. Prawo włoskie

14. Artykuł 1 legge n. 29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (ustawy nr 29 o uwzględnianiu okresów ubezpieczenia pracowników dla celów zabezpieczenia społecznego) z dnia 7 lutego 1979 r.[4] stanowi:

„Pracownik sektora publicznego lub sektora prywatnego, który jest lub był objęty obowiązkową formą zabezpieczenia społecznego stanowiącą odpowiednik powszechnego obowiązkowego systemu pracowniczych ubezpieczeń rentowych, emerytalnych i rodzinnych zarządzanego przez INPS lub który był wyłączony lub zwolniony z tego obowiązku, w każdej chwili może wnioskować, w celu przyznania i ustalenia wysokości pojedynczej emerytury, o połączenie okresów składkowych wynikających z podlegania ubezpieczeniom obowiązkowym, dobrowolnym i fikcyjnym w ramach powyższych form zabezpieczenia, poprzez włączenie do powszechnego obowiązkowego systemu ubezpieczeń społecznych i przyznanie w ramach tego systemu odpowiednich uprawnień emerytalnych. W tym celu podmiot lub podmioty zarządzające systemami zabezpieczenia społecznego przekazują podmiotowi zarządzającemu powszechnym obowiązkowym systemem ubezpieczeń społecznych posiadane przez nie kwoty składek […]".

[4] GURI nr 40 z dnia 9 lutego 1979 r., s. 1317.

15. Artykuł 18 legge n. 115 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall' appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2014 (ustawy nr 115 o wykonaniu zobowiązań wynikających z przynależności Włoch do Unii Europejskiej – ustawa europejska 2014 r.) z dnia 29 lipca 2015 r.[5] stanowi:

„1. Od dnia 1 stycznia 2016 r. obywatele Unii Europejskiej […], którzy są lub byli objęci powszechnym obowiązkowym systemem ubezpieczeń rentowych, emerytalnych i rodzinnych pracowników najemnych […] mają możliwość sumowania okresów składkowych przepracowanych w ramach tych systemów ubezpieczenia z okresami składkowymi przepracowanymi w ramach organizacji międzynarodowych.

2. O sumowanie, o którym mowa w ust. 1, można wnioskować, jeżeli jest to niezbędne w celu uzyskania świadczeń rentowych, emerytalnych lub rodzinnych, pod warunkiem, że zsumowane okresy składkowe przepracowane pod rządami przepisów włoskich wynoszą co najmniej pięćdziesiąt dwa tygodnie oraz że podlegające sumowaniu okresy nie nakładają się na siebie.

3. Sumowanie okresów składkowych może nastąpić na wniosek zainteresowanej osoby złożony do włoskiej instytucji zabezpieczenia społecznego, w ramach której zostały ukończone okresy składkowe. W przypadku gdy były pracownik organizacji międzynarodowej nabywa prawo do świadczeń przewidzianych we włoskich przepisach bez potrzeby sumowania okresów składkowych przepracowanych w ramach organizacji międzynarodowej, włoska instytucja zabezpieczenia społecznego oblicza świadczenie emerytalne wyłącznie na podstawie okresów składkowych przepracowanych w ramach włoskiego systemu emerytalnego. W przypadku gdy były pracownik organizacji międzynarodowej nabywa prawo do świadczeń przewidzianych we włoskich przepisach wyłącznie dzięki zsumowaniu okresów składkowych przepracowanych w ramach organizacji międzynarodowej, włoska instytucja zabezpieczenia społecznego uwzględnia okresy składkowe przepracowane w ramach systemu emerytalnego organizacji międzynarodowej, z wyłączeniem tych, za które składki zostały zwrócone, tak jak gdyby okresy te zostały przepracowane pod rządami przepisów włoskich, i oblicza wysokość świadczenia wyłącznie na podstawie okresów składkowych przepracowanych pod rządami przepisów włoskich.

4. Świadczenia emerytalne wypłacane zgodnie z niniejszym artykułem są traktowane jako emerytury, jeśli chodzi o skutki wynikające ze stosowania przepisów włoskich.

5. Okresy zatrudnienia w organizacji międzynarodowej, o ile nie dają prawa do świadczenia emerytalnego wypłacanego z funduszu emerytalnego tej organizacji, mogą być zaliczane do włoskiego systemu emerytalnego zgodnie z przepisami regulującymi zaliczanie okresów zatrudnienia za granicą. Z uprawnienia do zaliczenia okresów składkowych korzystają między innymi następcy prawni pracownika organizacji międzynarodowej, na zasadach przewidzianych w przepisach włoskiej instytucji zabezpieczenia społecznego, do której składany jest wniosek o zaliczenie.

[…]".

[5] GURI nr 178 z dnia 3 sierpnia 2015 r., s. 1.

16. W okólniku INPS nr 14 z dnia 23 stycznia 2001 r. poinformowano, że w dniu 24 listopada 2000 r. zostało zawarte porozumienie między INPS a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) dotyczące przenoszenia praw nabytych przez pracowników banku. Artykuł 2 tego porozumienia ma następujące brzmienie:

„Wniosek o przeniesienie uprawnień emerytalnych może być złożony bezpośrednio do INPS i przesłany do wiadomości EBI przez pracownika pełniącego służbę w chwili złożenia wniosku, w odniesieniu do okresów składkowych zatwierdzonych przez INPS, z tytułu których nie zostało wypłacone świadczenie emerytalne.

EBI zwraca się do INPS o ekwiwalent aktuarialny stanowiący odpowiednik uprawnień nabytych w ramach danego funduszu […], obliczony z zastosowaniem reguł dotyczących emerytur w ramach danego funduszu w dacie złożenia wniosku […].

[…]

INPS informuje zainteresowanego i EBI o kwocie podlegającej przekazaniu, po odliczeniu kosztów rejestracji, w terminie 60 dni od dnia otrzymania zgody wnioskodawcy i w ciągu trzech kolejnych miesięcy przekazuje kwoty powiększone o odsetki ustawowe według stawki obowiązującej we Włoszech za okres od daty otrzymania zgody do daty wartości kredytu; przekazane kwoty nie mogą przewyższać wartości podlegającej zaliczeniu obliczonej przez EBI zgodnie z przepisami jego regulaminu”.

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17. WP jest pracownikiem EBC od dnia 1 marca 2012 r. W okresie od dnia 1 sierpnia 1982 r. do dnia 24 lutego 2012 r. był on zatrudniony we Włoszech przez prywatnego pracodawcę jako pracownik najemny, z czym wiązało się wpłacanie na jego rzecz obowiązkowych składek do funduszu emerytalnego dla pracowników najemnych w ramach INPS. W dniu 12 grudnia 2016 r. WP złożył wniosek do INPS o przeniesienie do systemu emerytalnego EBC ekwiwalentu aktuarialnego stanowiącego odpowiednik uprawnień emerytalnych powstałych na jego rzecz w ramach wspomnianego funduszu emerytalnego lub, tytułem żądania ewentualnego, uaktualnionego kapitału wynikającego ze składek emerytalnych opłaconych do funduszu emerytalnego, obliczonych z zastosowaniem zasad regulujących emerytury w ramach tego funduszu.

18. INPS oddalił wniosek WP, uzasadniając to tym, że wobec braku szczególnego przepisu ustawowego lub dwustronnego porozumienia wnioskowane przeniesienie nie jest możliwe. Decyzją z dnia 11 kwietnia 2018 r. wniesione przez WP w dniu 28 listopada 2017 r. odwołanie w postępowaniu administracyjnym od decyzji o oddaleniu wniosku zostało uznane za niedopuszczalne.

19. Następnie WP wniósł skargę do sądu odsyłającego, mającą na celu, tytułem żądania głównego, ustalenie i stwierdzenie, że INPS lub Republika Włoska były obowiązane do przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do przeniesienia do systemu emerytalnego EBC określonej kwoty stanowiącej odpowiednik nabytych przez WP uprawnień emerytalnych, oraz w konsekwencji nakazanie INPS lub Republice Włoskiej przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do przekazania tej kwoty do systemu emerytalnego EBC. Tytułem żądania ewentualnego WP wnosi

o ustalenie i stwierdzenie, że INPS lub Republika Włoska są obowiązane przekazać do systemu emerytalnego EBC określoną kwotę tytułem naprawienia szkody, oraz w konsekwencji nakazanie INPS lub Republice Włoskiej przekazania tej kwoty do systemu emerytalnego EBC tytułem naprawienia szkody.

20. Sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy prawo Unii przyznaje pracownikowi EBC uprawnienie do przeniesienia do systemu emerytalnego EBC uprawnień emerytalnych nabytych w instytucji zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego i czy to uprawnienie powinno być przyznane również w sytuacji, gdy nie uchwalono krajowych przepisów dotyczących przeniesienia albo nie zostało zawarte szczególne porozumienie między państwem członkowskim lub krajowym zakładem zabezpieczenia społecznego a EBC, określającej zasady wdrożenia tego uprawnienia. Sąd odsyłający odnosi się do szeregu przepisów prawa Unii oraz do orzecznictwa dotyczącego tych przepisów, jednakże nie dochodzi do jednoznacznego wniosku.

21. Uznając, że rozstrzygnięcie sporu zależy od wykładni prawa Unii, Tribunale ordinario di Asti (sąd pierwszej instancji w Asti) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 45 i 48 TFUE, art. 4 TUE, art. 11 załącznika VIII do [regulaminu pracowniczego] i art. 8 załącznika IIIa do [warunków zatrudnienia EBC] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego lub krajowej praktyce administracyjnej, które uniemożliwiają pracownikowi państwa członkowskiego, któremu naliczone zostały składki w ramach krajowego zakładu ubezpieczeń i który obecnie pracuje w instytucji unijnej, takiej jak EBC, przeniesienie do systemu emerytalnego rzeczonej instytucji składek emerytalnych uiszczonych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego jego własnego państwa?

2) Czy, w zależności od odpowiedzi na pytanie pierwsze, należy zapewnić prawo do przeniesienia składek nawet w przypadku braku krajowego aktu prawnego o charakterze wykonawczym lub szczególnego porozumienia między z jednej strony państwem członkowskim pochodzenia pracownika lub jego zakładu emerytalnego a z drugiej strony instytucją Unii?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

22. Postanowienie odsyłające datowane na dzień 13 stycznia 2021 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 30 czerwca 2021 r.

23. Strony postępowania głównego, rządy włoski, grecki, hiszpański, polski i portugalski, Komisja Europejska i EBC przedstawiły uwagi na piśmie w terminie wyznaczonym zgodne z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

24. Na podstawie art. 76 § 2 regulaminu postępowania Trybunał podjął decyzję o nieprzeprowadzeniu rozprawy.

V. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

25. Jak wskazałem we wprowadzeniu, poprzez swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, jakie obowiązki mają państwa członkowskie na podstawie prawa Unii, jeśli chodzi o przyjęcie niezbędnych środków w celu zapewnienia przeniesienia uprawnień emerytalnych pracownika EBC nabytych w ramach krajowego systemu emerytalnego do systemu emerytalnego EBC. Udzielenie wyjaśnień wydaje mi się konieczne w kontekście niniejszej sprawy, biorąc pod uwagę wyjątkowo bierną postawę włoskich organów wobec złożonej przez EBC propozycji zawarcia porozumienia przewidującego właśnie takie przeniesienie.

26. W interesie uporządkowanej i spójnej analizy zagadnień prawnych podniesionych przez sąd odsyłający proponuję przeformułować pierwsze pytanie prejudycjalne tak, aby dotyczyło ustalenia, czy art. 4 ust. 3 TUE, art. 45 i 48 TFUE, art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego oraz art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia pracowników EBC należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, któremu EBC zaproponował zawarcie takiego porozumienia, jest obowiązane je zawrzeć.

27. W przypadku odpowiedzi twierdzącej konieczne będzie ustalenie, w ramach analizy drugiego pytania prejudycjalnego, czy wskazane wyżej postanowienia należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one sądowi państwa członkowskiego, przed którym zainteresowany wytoczył powództwo, nakazanie przeniesienia do systemu emerytalnego EBC uprawnień emerytalnych, które zainteresowany nabył w ramach systemu emerytalnego tego państwa członkowskiego, nawet w braku przepisu prawa krajowego lub porozumienia przewidującego takie przeniesienie zawartego między danym państwem członkowskim a EBC.

B. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

28. Sąd odsyłający wskazuje szereg przepisów, z których wszystkie należą do porządku prawnego Unii, lecz mimo to różnią się rangą i mocą prawną. Poniżej przeanalizuję, czy przepisy te nakładają na państwa członkowskie obowiązki, które mogłyby uzasadniać roszczenia pracownika EBC znajdującego się w sytuacji WP, a jeśli tak, to jakiego rodzaju są to obowiązki. Uważam za właściwe w pierwszej kolejności zbadać kwestię stosowania przepisów dotyczących służby publicznej, regulujących przenoszenie uprawnień emerytalnych, a w drugiej kolejności ocenić znaczenie postanowień traktatów.

1. Przepisy dotyczące służby publicznej regulujące przenoszenie uprawnień emerytalnych

29. Z uwagi na swe funkcje związane z polityką pieniężną EBC korzysta z wysokiego stopnia autonomii w instytucjonalnych ramach Unii[6], co znajduje odzwierciedlenie w jego przepisach wewnętrznych odnoszących się do przenoszenia uprawnień emerytalnych. Jednakże zanim przeanalizuję te odrębności, zwięźle przedstawię ogólne zasady mające zastosowanie do

[6] K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law*, wyd. 3, London 2011, pkt 13-097, s. 540, wskazują na art. 130 TFUE, z którego wynika, że EBC, podobnie jak krajowe banki centralne, wykonuje swoje uprawnienia oraz zadania i obowiązki w sposób całkowicie niezależny. Zdaniem autorów ta niezależność nie oznacza, że EBC jest całkowicie odrębny od Unii, lecz ma raczej na celu ochronę EBC przed jakimikolwiek wpływami politycznymi na wykonywanie jego zadań.

urzędników i innych pracowników instytucji Unii, co pozwoli wyciągnąć istotne wnioski, jeśli chodzi o traktowanie pracowników EBC. W tym kontekście powstaje w szczególności pytanie, czy pracownicy ci mogą powoływać się na pewne ogólne zasady odnoszące się do przenoszenia składek emerytalnych w ramach służby publicznej Unii, mimo że art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, nie ma do nich zastosowania [7].

a) Możliwość przeniesienia składek emerytalnych jako „uprawnienie" przyznanie urzędnikom i innym pracownikom Unii

30. Przysługujące urzędnikom i innym pracownikom Unii uprawnienie do podjęcia decyzji o przeniesieniu składek emerytalnych do systemu emerytalnego Unii ma podstawę w art. 14 PPI. Przepis ten przyznaje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ogólne uprawnienie do określenia systemu świadczeń społecznych mającego zastosowanie do urzędników i innych pracowników Unii. Prawodawca Unii skorzystał z tego upoważnienia, postanawiając w art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, że urzędnik, który kończy służbę w Unii, jest uprawniony do przekazania ekwiwalentu aktuarialnego swoich praw do emerytury nabytych w Unii do innego funduszu emerytalnego oraz że urzędnik, który podejmuje służbę w Unii, jest uprawniony do wpłacenia wartości kapitałowej uprawnień emerytalnych nabytych z tytułu wykonywanej wcześniej działalności, do systemu emerytalnego Unii. Z art. 14 PPI w związku z art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego wynika, że nie ma wątpliwości co do tego, że istnieje odrębne uprawnienie do przeniesienia składek emerytalnych przysługujące urzędnikom i innym pracownikom Unii.

31. Zakres tych przepisów jest szczególnie istotny dla ustalenia „równoważnego" prawa dla pracowników EBC. Należy w tym względzie zauważyć, że PPI, w tym jego art. 14, ma zastosowanie do pracowników EBC na mocy swego art. 22 ust. 1, który stanowi, że PPI „stosuje się *także* do [EBC], do członków jego organów i do jego personelu, bez uszczerbku dla postanowień protokołu w sprawie [ESBC] i [EBC]" (wyróżnienie moje). Artykuł 22 ust. 1 PPI odzwierciedla wyraźnie intencję zapewnienia przez autorów traktatów, aby członkowie personelu EBC, jako osoby zatrudnione przez instytucję Unii, byli traktowani *w taki sam sposób* jak każdy inny urzędnik lub pracownik Unii, chyba że protokół w sprawie ESBC i EBC i akty prawne przyjęte na jego podstawie stanowią inaczej.

32. Zważywszy, że ani art. 36 protokołu w sprawie ESBC i EBC, na podstawie którego zostały przyjęte warunki zatrudnienia EBC, ani żaden inny przepis tego protokołu nie przyznaje EBC uprawnienia do przyjęcia wiążących dla osób trzecich regulaminów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, zakres stosowania PPI do pracowników EBC obejmuje sprawy związane ze świadczeniami społecznymi, o których mowa w jego art. 14, przez co obejmuje również uprawnienie do przeniesienia składek emerytalnych z państw członkowskich do instytucji Unii i vice versa. Jak stanowi art. 14 PPI, uprawnienie do nakładania zobowiązań na państwa członkowskie w tej dziedzinie pozostaje w gestii prawodawcy Unii, czyli Parlamentu

[7] O ile prawdą jest, że EBC korzysta z autonomii funkcjonalnej, w ramach której ustanowiony został system odrębny od systemu przewidzianego w regulaminie pracowniczym, o tyle jednakże w sytuacji, gdy bank ten ustanawia dla swoich pracowników regulacje, które stanowią zasadniczo powtórzenie regulacji przewidzianych dla urzędników, nawet jeżeli przepisy regulaminu pracowniczego nie mają bezpośredniego zastosowania do tych pracowników, wnioski wynikające z orzecznictwa dotyczącego przepisów regulaminu pracowniczego powinny pozostawać istotne dla pracowników EBC, przynajmniej w przypadkach, gdy odnoszą się do przepisu prawa lub zasady mającej zastosowanie do wszystkich instytucji i organów Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2021 r., BZ/EBC, T-554/16, niepublikowany, EU:T:2021:387, pkt 70).

Europejskiego i Rady, który wykonał je, wprowadzając do regulaminu pracowniczego urzędników uprawnienie do przeniesienia składek emerytalnych. W konsekwencji należy przyznać to prawo, na zasadzie „równoważności", pracownikom EBC.

33. Jeśli chodzi o tę kwestię, należy przypomnieć, że równe traktowanie jest podstawową zasadą prawa Unii zapisaną w art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [8] ogólna zasada równego traktowania jako zasada ogólna prawa Unii wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione. Zasada ta, na podstawie art. 13 TUE, ma zastosowanie do EBC jako instytucji Unii, podobnie jak ma ona zastosowanie do instytucji i organów objętych regulaminem pracowniczym urzędników Unii. Jak bowiem przypomniał ostatnio Trybunał, ogólna zasada równego traktowania zapisana obecnie w art. 20 karty ma zastosowanie, zgodnie z jej art. 51 ust. 1, do wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, w tym do EBC [9]. Podobnie postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich Unii, gdy transponują one prawo Unii, w tym do Republiki Włoskiej.

34. Jeśli chodzi o świadczenia społeczne i związane z nimi uprawnienia, uważam, że pracownik EBC, który zamierza przenieść składki emerytalne z INPS do systemu emerytalnego EBC, znajduje się w takiej samej sytuacji jak każdy inny urzędnik lub pracownik Unii, który zamierza skorzystać z takiego uprawnienia. W obydwu przypadkach chodzi o osoby, które podejmują służbę w instytucji Unii, zamierzają przenieść składki emerytalne wpłacane w tych samych państwach członkowskich oraz do tego samego krajowego systemu zabezpieczenia społecznego i korzystają z prawa podstawowego, jakim jest prawo do swobodnego przemieszczania się. Z tego względu odmienne traktowanie nie wydaje się co do zasady uzasadnione, z zastrzeżeniem *praktycznych zasad i przesłanek przewidzianych w przepisach mających zastosowanie* do realizacji takiego przeniesienia składek emerytalnych w ramach EBC. Należy również zapewnić równe traktowanie pracowników tej instytucji, którym powinno przysługiwać prawo do przeniesienia składek, z którego mogą swobodnie korzystać, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim lub w których państwach członkowskich nabyli uprawnienia emerytalne przed podjęciem zatrudnienia w samym EBC.

35. Jak wskazało w uwagach kilkoro uczestników postępowania, ochrona takiego prawa przysługującego urzędnikom i innym pracownikom Unii jawi się jako tym bardziej konieczna, że art. 298 TFUE gwarantuje, iż „wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej". Trybunał w swym orzecznictwie uznał wprost tę konieczność, gdy wskazał, że racją bytu umożliwienia przenoszenia uprawnień emerytalnych jest konieczność „ułatwienia przepływu pracowników krajowych z sektora publicznego i prywatnego do administracji [Unii] i […] zapewnienia w ten sposób [Unii] możliwie najlepszego wyboru personelu wykwalifikowanego o odpowiednim doświadczeniu zawodowym" [10].

36. Trybunał wyjaśnił również, że w celu zapewnienia większego wyboru spośród pracowników z odpowiednim doświadczeniem zawodowym należy wprowadzić „większą elastyczność w zakresie przenoszenia uprawnień emerytalnych [do systemów emerytalnych Unii i vice versa],

[8] Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 191).

[9] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., Veit/EBC (C-272/20 P, EU:C:2021:814, pkt 55).

[10] Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 2004 r., My (C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 44); z dnia 4 lutego 2021 r., Ministre de la Transition écologique et solidaire i Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, pkt 23).

kładąc [także] w ten sposób kres niepewności, z jaką niektórzy pracownicy musieli się mierzyć w kontekście ewentualnego zakończenia ich stosunku pracy i niemożności uzyskania równoważnych uprawnień emerytalnych”[11]. Możliwość przenoszenia składek emerytalnych odgrywa zatem istotną rolę w kontekście zapewnienia, aby jakiekolwiek przeszkody związane z korzystaniem ze świadczeń emerytalnych nie mogły zaważyć na decyzjach osób co do zasadności i sposobu podjęcia przez nie zatrudnienia w służbach instytucji Unii.

37. Jest oczywiste, że wszystkie te aspekty, wiążące się z wymogami otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej w rozumieniu art. 298 TFUE, odnoszą się również do pracowników EBC, którzy są urzędnikami instytucji Unii, tak samo jak urzędnicy i pracownicy instytucji Unii podlegający regulaminowi pracowniczemu. W konsekwencji nie istnieje moim zdaniem żaden obiektywny powód, aby odmówić pracownikom EBC uznania zasady dotyczącej „równoważnego” uprawnienia, rzecz jasna z zastrzeżeniem *praktycznych zasad i przesłanek przewidzianych w odpowiednich przepisach*, którą to kwestią zajmę się bardziej szczegółowo w niniejszej opinii. Należy w tym względzie zauważyć, że podobnie jak prawa socjalne, których urzeczywistnienie często wymaga konkretyzacji w przepisach prawa[12], uprawnienie do przeniesienia składek emerytalnych wymaga szczególnego uregulowania w celu umożliwienia jego wykonywania. Jak wyjaśnię poniżej, obowiązujące w EBC przepisy regulujące przenoszenie uprawnień emerytalnych różnią się pod pewnym istotnymi względami od przepisów obowiązujących pozostałych urzędników Unii, szczególnie jeśli chodzi o ich wprowadzenie w życie.

b) Różnice pomiędzy przepisami ogólnymi służby publicznej a przepisami EBC w zakresie przenoszenia uprawnień emerytalnych

38. Na wstępie należy zauważyć, że „możliwość”, o której mowa w art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, dotyczy przyznania urzędnikom uprawnienia, którego wykonanie zależy wyłącznie od ich własnej decyzji. Wykonanie tego uprawnienia jest możliwe, ponieważ regulamin pracowniczy, będący rozporządzeniem w rozumieniu art. 288 TFUE, „ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich”[13]. Wynika z tego, że mimo iż art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego nie prowadzi do harmonizacji krajowych przepisów emerytalnych, to jednak regulamin pracowniczy, poza skutkami, jakie wywiera w wewnętrznym porządku administracji Unii, wiąże również państwa członkowskie w zakresie, w jakim ich współdziałanie jest niezbędne do jego wdrożenia. W swoim orzecznictwie odnoszącym się do tego przepisu Trybunał wyjaśnił, że wynika z niego, iż w przypadku, gdy przepis regulaminu pracowniczego wymaga krajowych przepisów wykonawczych, państwa członkowskie mają obowiązek przyjmować wszystkie przepisy ogólne lub szczególne zgodnie z art. 5 traktatu EWG, którego odpowiednikiem jest art. 4 ust. 3 TUE[14]. Zdaniem Trybunału, mając na względzie cel art. 11 ust. 2 załącznika VIII do

[11] Zobacz wyrok z dnia 4 lutego 2021 r., Ministre de la Transition écologique et solidaire i Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, pkt 24).

[12] Jak wskazuje rzecznik generalna V. Trstenjak w swojej opinii w sprawie Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559, pkt 78), normy praw podstawowych mogą zasadniczo być sformułowane abstrakcyjnie, w szczególności po to, by mogły uwzględniać zmiany polityczne i społeczne. Dotyczy to tym bardziej praw socjalnych, które często wymagają konkretyzacji, chociażby z powodu generowanych przez nie kosztów, które mogą ostatecznie uzależnić urzeczywistnienie tych praw od faktycznych możliwości ekonomicznych państwa. Jeśli chodzi o wprowadzenie w życie praw socjalnych w drodze przepisów wykonawczych, zob. W. Frenz, *Handbuch Europarecht*, t. 4 (Europäische Grundrechte), Wien 2009, s. 135, pkt 444; T. Tridimas, On Constitutional Rights and Political Choices, *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2019, nr 2, s. 568.

[13] Zobacz wyroki: z dnia 20 października 1981 r., Komisja/Belgia (137/80, EU:C:1981:237, pkt 7); z dnia 4 lutego 2021 r., Ministre de la Transition écologique et solidaire i Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, pkt 36, 37).

[14] Zobacz wyrok z dnia 20 października 1981 r., Komisja/Belgia (137/80, EU:C:1981:237, pkt 9).

regulaminu pracowniczego, do państw członkowskich należy wdrożenie konkretnych środków umożliwiających skorzystanie przez urzędników z przyznanej im możliwości przeniesienia uprawnień nabytych w ramach systemów krajowych do systemu emerytalnego Unii [15].

39. Mimo że art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC odnosi się wprost do zapewnienia przeniesienia uprawnień emerytalnych przysługujących pracownikom EBC, to nie przyznaje on tego prawa w taki sam sposób jak art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, gdyż jego *wykonanie jest uzależnione od pewnych zasad wdrożenia i przesłanek*, które należy wykazać. Należy w tym względzie podkreślić, że warunki zatrudnienia EBC wywierają czysto wewnętrzne skutki, ponieważ regulują one relacje między tą instytucją a jej pracownikami. Innymi słowy, warunki zatrudnienia EBC same w sobie nie wywierają skutków prawnych wobec państw członkowskich, zatem nie nakładają na nie obowiązków. Ponadto EBC, w odróżnieniu od Parlamentu i Rady, nie posiada kompetencji do przyjmowania rozporządzeń w tej dziedzinie. Kompetencja regulacyjna EBC jest ograniczona do bardzo szczególnych przypadków związanych z wykonywaniem jego zadań statutowych wyszczególnionych w sposób wyczerpujący w art. 132 ust. 1 tiret pierwsze TFUE. W konsekwencji wdrożenie tego uprawnienia w sposób „równoważny" dla pracowników EBC wymaga skorzystania z innego mechanizmu prawnego.

40. Aby zaradzić brakowi wiążącego charakteru warunków zatrudnienia EBC, powołany wyżej przepis przewiduje, że EBC „zawiera porozumienia i dokonuje odpowiednich ustaleń z określonymi przez siebie innymi systemami emerytalnymi, innymi organizacjami i rządami, w celu uzyskania zgody na przeniesienie kwot pieniężnych do [systemu emerytalnego EBC], w odniesieniu do pracowników […] EBC". Metodą wybraną w tym przypadku przez prawodawcę Unii jest zatem zawieranie porozumień z państwami członkowskimi, czyli droga bilateralna. Jest to oczywiste, skoro wymaga się wprost „zgody" na przeniesienie. Okoliczność, że EBC, zgodnie z art. 282 ust. 3 zdanie pierwsze TFUE, ma osobowość prawną, umożliwia mu zawieranie takich porozumień z państwami członkowskimi we własnym imieniu i na własny rachunek.

41. Z tego punktu widzenia logiczny jest wniosek, że w braku takiego porozumienia regulującego warunki zapewnienia przeniesienia uprawnień emerytalnych pracownik EBC nie będzie w stanie wykonać prawa „równoważnego" z prawem ustanowionym w art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego. Skoro art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC, po pierwsze, odnosi się wyłącznie do kompetencji EBC do zawierania wspomnianych porozumień, przy czym milczy na temat roli państw członkowskich, a po drugie, nie wywiera skutków prawnych względem osób trzecich, należy przyjąć na tym etapie analizy, jako wniosek pośredni, że przepis ten sam w sobie nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do nałożenia na państwo członkowskie obowiązku zawarcia porozumienia z EBC. Udział wspomnianego państwa członkowskiego jest niezbędny, ponieważ dwustronne porozumienie z definicji wymaga dwóch zgodnych oświadczeń woli.

42. Z tych samych powodów nie należy przyjmować za podstawę prawną art. 9 lit. c) warunków zatrudnienia EBC. O ile zgodnie z tym przepisem, *„dokonując wykładni praw i obowiązków* przewidzianych w niniejszych warunkach zatrudnienia, uwzględnia się zasady ustanowione w uregulowaniach, normach i orzecznictwie, obowiązujące pracowników innych instytucji Unii" (wyróżnienie moje), o tyle jednakże przepis ten, jako zwykła zasada wykładni tych (wewnętrznych) warunków zatrudnienia, nie może wywierać wiążących skutków prawnych

[15] Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 1987 r., Komisja/Luksemburg (315/85, EU:C:1987:569, pkt 19).

wobec państw członkowskich. Tym bardziej nie można zakładać, że sam ten przepis mógłby zaradzić brakowi dwustronnego porozumienia między EBC a państwem członkowskim. Wydaje mi się zatem, że przepis ten nie jest istotny w analizowanym kontekście.

43. Dla zupełności wywodu chciałbym uściślić, że jakiekolwiek zastosowanie przepisu w drodze analogii wydaje mi się wykluczone z uwagi na brak luki prawnej, która miałaby zostać wypełniona w drodze tej właśnie analogii, ponieważ istotny w niniejszym przypadku przepis art. 8 załącznika IIIa warunków zatrudnienia EBC, tak samo jak art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego przewiduje przeniesienie uprawnień emerytalnych. Jak wyjaśniłem, różnica między tymi dwoma przepisami polega przede wszystkim na tym, że drugi z nich, inaczej niż przepis regulaminu pracowniczego, wskazuje na konieczność porozumienia z danym państwem członkowskim jako warunek dokonania rozpatrywanego przeniesienia.

44. Zatem zastosowanie art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego bądź wprost, bądź w drodze analogii, jak proponują niektórzy uczestnicy postępowania, by w ten sposób obejść jednoznaczny wymóg porozumienia między EBC a danym państwem członkowskim regulującego warunki przeniesienia uprawnień emerytalnych, wydaje mi się niedopuszczalne, ponieważ takie podejście oznaczałoby pominięcie jasno wyrażonej woli prawodawcy Unii [16]. Mimo uzasadnionego interesu w zapewnieniu przenoszenia uprawnień emerytalnych wszystkim europejskim urzędnikom publicznym wydaje mi się jasne, że istnieją jednak różnice, jeśli chodzi o realizowanie tego uprawnienia, nieodłącznie związane ze strukturą instytucjonalną Unii na obecnym etapie jej ewolucji.

45. Wprowadzona przez art. 9 ust. 3 traktatu z Amsterdamu zasada jednolitości statusu służby publicznej Unii, zgodnie z którą wszyscy urzędnicy we wszystkich instytucjach podlegają jednemu regulaminowi pracowniczemu, a zatem tym samym przepisom [17], co do zasady nie uniemożliwia stosowania odrębnych zasad względem pracowników, jeżeli danej instytucji została przyznana autonomia regulacyjna [18], tak jak ma to miejsce w przypadku EBC na mocy art. 36 protokołu w sprawie ESBC i EBC.

46. O ile wskazane w niniejszej opinii motywy związane z zasadą równego traktowania zapisaną w art. 20 karty oraz z tym, że stworzenie „otwartej, efektywnej i niezależnej" administracji europejskiej w rozumieniu art. 298 TFUE leży w interesie publicznym, mogą okazać się istotne dla określenia konkretnych zasad przenoszenia uprawnień emerytalnych w ramach negocjacji zmierzających do zawarcia porozumienia między EBC a państwem członkowskim, w szczególności dla uzasadnienia niedyskryminującego traktowania pracowników EBC oraz dla umożliwienia tej instytucji korzystania z wykwalifikowanego personelu rekrutowanego we wszystkich państwach członkowskich, o tyle należy jednakże przyznać, iż powołane przepisy same w sobie nie mogą służyć za podstawę prawną do nałożenia na państwo członkowskie obowiązku zawarcia takiego porozumienia.

[16] Jak wyjaśniłem w opinii w sprawie Komisja/Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, pkt 127), w metodologii wykładni prawa stosowanie analogii jest z reguły obwarowane pewnymi warunkami, a mianowicie koniecznością wypełnienia luki prawnej poprzez zastosowanie normy prawnej do innej hipotezy, z którą nieobjęta nią sytuacja zachowuje jednak podobieństwo pod względem „ratio legis" lub „zasadniczej tożsamości". Jest tak oczywiście tylko wtedy, gdy ustawodawca formalnie się temu nie sprzeciwia.

[17] Zobacz wyrok z dnia 14 grudnia 2017 r., RL/Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (T-21/17, EU:T:2017:907, pkt 51).

[18] Zobacz wyrok z dnia 16 września 1997 r., Gimenez/Komitet Regionów (T-220/95, EU:T:1997:130, pkt 73); postanowienie z dnia 11 października 2012 r., Cervelli/Komisja (T-622/11 P, EU:T:2012:538, pkt 25).

c) Wniosek pośredni

47. Z powyższej analizy przepisów dotyczących służby publicznej regulujących przenoszenie uprawnień emerytalnych wynika, że art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego nie ma zastosowania – ani wprost, ani w drodze analogii – do pracowników EBC. W konsekwencji z przepisu tego nie można wywodzić zobowiązania do zawarcia przez państwo członkowskie porozumienia z tą instytucją. Artykuł 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC również nie stanowi dostatecznej podstawy prawnej do nałożenia na państwo takiego obowiązku.

2. Przepisy dotyczące swobodnego przepływu pracowników

48. Należy następnie zbadać, czy art. 45 i 48 TFUE dotyczące swobodnego przepływu pracowników mogą stanowić odpowiednią podstawę prawną do nałożenia na państwo członkowskie obowiązku zapewnienia realizacji prawa do przeniesienia uprawnień emerytalnych, tak jak to proponuje sąd odsyłający. W tym kontekście należy przywołać wyrok Gardella [19], w którym Trybunał wypowiedział się na temat zgodności sytuacji, w której urzędnik organizacji międzynarodowej nie ma możliwości przeniesienia do tej organizacji swoich uprawnień emerytalnych nabytych w ramach działalności zawodowej wykonywanej wcześniej w jego państwie członkowskim pochodzenia, ze wskazanymi wyżej postanowieniami.

49. W wyroku tym Trybunał przypomniał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym obywatel Unii, pracujący w innym państwie członkowskim aniżeli państwo jego pochodzenia, który podjął zatrudnienie w organizacji międzynarodowej, jest objęty zakresem zastosowania art. 45 TFUE [20]. W konsekwencji nie można mu odmówić praw i korzyści socjalnych, które zapewnia mu to postanowienie [21]. Oznacza to między innymi zakaz wszelkich przeszkód w swobodnym przepływie pracowników wewnątrz Unii, czyli jakichkolwiek przepisów, które – nawet jeżeli są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – mogą zakłócać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z podstawowych swobód zagwarantowanych traktatem FUE [22].

50. Skoro WP jako pracownik EBC nie podlega regulaminowi pracowniczemu urzędników Unii, ponieważ EBC posiada autonomiczne przepisy dla swego personelu, przyjęte na podstawie art. 36 protokołu w sprawie ESBC i EBC, uważam, że należy traktować go jako „pracownika" w rozumieniu art. 45 TFUE. Jednakże należy jeszcze ustalić, czy brak porozumienia między EBC a państwem członkowskim, jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, można uznać za „przeszkodę" w rozumieniu definicji przytoczonej w poprzednim punkcie niniejszej opinii. Jest oczywiste, że Trybunał musi udzielić przeczącej odpowiedzi na to pytanie, ponieważ w powołanym wyroku orzekł, iż art. 45 TFUE nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia możliwości przeniesienia uprawnień emerytalnych nabytych w państwie członkowskim pochodzenia do systemu emerytalnego innego pracodawcy, bez względu na to, czy chodzi o inne państwo członkowskie, czy też o organizację międzynarodową [23].

19 Wyrok z dnia 4 lipca 2013 r. (C-233/12, EU:C:2013:449).

20 Wyrok z dnia 4 lipca 2013 r., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, pkt 25).

21 Zobacz wyrok z dnia 6 października 2016 r., Adrien i in. (C-466/15, EU:C:2016:749, pkt 25).

22 Zobacz wyrok z dnia 6 października 2016 r., Adrien i in. (C-466/15, EU:C:2016:749, pkt 26).

23 Wyrok z dnia 4 lipca 2013 r., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, pkt 35, 36).

51. Trybunał wyjaśnił, że postanowienie to nie nakłada obowiązku zawarcia umowy międzynarodowej przewidującej taką możliwość [24], co wydaje mi się godne uwagi w kontekście badania pierwszego pytania prejudycjalnego w świetle zawartego w art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC wymogu zawarcia dwustronnego porozumienia w celu umożliwienia takiego przeniesienia uprawnień do systemu emerytalnego EBC. Wniosek ten wynika z wykładni obowiązków wynikających z art. 45 TFUE oraz z art. 48 TFUE i rozporządzeń przyjętych na jego podstawie, które nie przewidują prawa do dokonania tego przeniesienia.

52. Ponieważ wniosek ten wynika z wykładni istotnych postanowień prawa pierwotnego i nie ma związku z okolicznością, że w tym szczególnym przypadku organizacja, której dotyczyła sprawa – a mianowicie Europejski Urząd Patentowy (EUP) – była podmiotem zewnętrznym względem instytucji Unii, nie można uwzględnić argumentu WP, że skoro w niniejszym przypadku EBC, przeciwnie, jest instytucją Unii, z wyroku z dnia 4 lipca 2013 r., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449), a contrario można od razu wywnioskować, że odmowa przyznania mu przez INPS prawa do przeniesienia rozpatrywanych uprawnień narusza swobodny przepływ pracowników. Brak obowiązku wyrażenia zgody na przeniesienie uprawnień emerytalnych na mocy postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu pracowników odnosi się zatem również do instytucji Unii, do których nie ma zastosowania art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, co zostało doprecyzowane w późniejszym orzecznictwie dotyczącym służby publicznej [25].

53. Z powyższych względów należy przyjąć jako wniosek pośredni, że postanowienia zawarte w art. 45 i 48 TFUE, odnoszące się do swobodnego przepływu pracowników, nie nakładają na państwo członkowskie obowiązku zapewnienia prawa do przeniesienia uprawnień emerytalnych do systemu EBC w drodze zawartego w tym celu dwustronnego porozumienia.

3. Obowiązek lojalnej współpracy

54. Z rozważań przedstawionych w poprzednich punktach wynika, że można powołać szereg przepisów, aby uzasadnić wymóg uznania przysługującego pracownikowi EBC „równoważnego" prawa do żądania przeniesienia uprawnień emerytalnych nabytych w instytucji zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego do systemu emerytalnego EBC. Jednakże nie sposób zaprzeczyć, że aby zapewnić wdrożenie tego prawa, bezwzględnie konieczne jest zawarcie porozumienia z tym państwem członkowskim. Innymi słowy, zawarcie porozumienia stanowi „nieodzowny warunek" osiągnięcia tego celu.

55. O ile art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC wydaje się powierzać organom EBC zadanie zawierania porozumień z państwami członkowskimi [26], o tyle jednak rola tych ostatnich okazuje się kluczowa dla wypełnienia tego zadania. Skoro bowiem „porozumienie" w rozumieniu tego przepisu z prawnego punktu widzenia wymaga złożenia dwóch zgodnych oświadczeń woli tworzących wzajemne zobowiązanie, logicznie jest założyć, że istotne znaczenie ma *aktywne uczestnictwo* tego państwa członkowskiego w negocjacjach i procesie zawierania wspomnianego

[24] Wyrok z dnia 4 lipca 2013 r., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, pkt 35).

[25] Zobacz wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Guinet/EBI (F-107/12, EU:F:2014:1, pkt 77), w którym Sąd do spraw Służby Publicznej orzekł, że art. 45 TFUE nie nakłada na państwo członkowskie obowiązku przyznania pracownikowi EBI uprawnienia do przeniesienia wartości kapitałowej odpowiadającej jego nabytym wcześniej uprawnieniom emerytalnym do systemu emerytalnego EBI ani obowiązku zawarcia w tej sprawie porozumienia.

[26] W wersji francuskiej („La BCE *conclut* des accords") i angielskiej („The ECB *shall enter* into agreements") (wyróżnienie moje).

porozumienia. W związku z tym stwierdzeniem powstaje pytanie, jakie są *konkretne zobowiązania* nałożone prawem Unii na państwo członkowskie w okolicznościach wskazanych w przytoczonym przepisie.

56. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na podstawie zasady lojalnej współpracy wyrażonej art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie obowiązane są podejmować wszelkie niezbędne środki w celu umożliwienia instytucjom Unii wypełniania ich zadań. W szczególności, jak stwierdził Trybunał w swoim orzecznictwie, zasada ta sprzeciwia się postawom państw członkowskich w sferze przenoszenia uprawnień emerytalnych, których skutkiem jest utrudnienie instytucjom Unii rekrutacji pracowników [27].

57. Jeśli chodzi w szczególności o potencjalnych urzędników instytucji Unii, którzy posiadają już pewne doświadczenie zawodowe, Trybunał przypomniał ostatnio, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie nie mogą „utrudniać rekrutacji przez Unię urzędników krajowych o określonym stażu pracy” [28]. Uważam, że zasady wynikające z tego wyroku, wydanego w sprawie dotyczącej byłego członka krajowej administracji, powinny mieć zastosowanie również do osób, które tak jak WP posiadają doświadczenie zawodowe w sektorze prywatnym, ponieważ wymóg, aby nie pozbawiać instytucji Unii możliwości współpracy z doświadczonymi pracownikami, ma charakter ogólny i ma zastosowanie bez względu na specyfikę doświadczenia zainteresowanej osoby.

58. Poza tym należy zauważyć, że współpraca państwa członkowskiego w niniejszym kontekście okazuje się istotna dla uniknięcia sytuacji trudnej do pogodzenia z równym traktowaniem, na którą zwróciłem już uwagę w niniejszej opinii [29], a mianowicie zagrożenia, że pracownicy EBC będący obywatelami jednego z państw członkowskich będą traktowani w mniej korzystny sposób niż pracownicy pochodzący z innych, dokładających wyższej staranności państw członkowskich, które zawarły już takie porozumienie, umożliwiając tym samym swoim obywatelom zatrudnionym w EBC rzeczywiste korzystanie z możliwości przewidzianej w art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC.

59. Jest oczywiste, że taka sytuacja byłaby nie tylko zaprzeczeniem celu wskazanego w art. 298 TFUE, jakim jest posiadanie „otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”, oraz zasady jednolitości statusu służby publicznej, o których była już mowa w niniejszej opinii [30], lecz stałaby również w sprzeczności ze wspólnym interesem Unii i państwa członkowskiego, jakim jest ułatwienie rekrutacji przyszłych pracowników pochodzących z tego państwa członkowskiego dla zapewnienia jak najszerszego zasięgu geograficznego, czego zresztą wymaga art. 27 regulaminu pracowniczego. Pragnę podkreślić, że te rozważania, związane z polityką rekrutacji Unii, stosują się bez wyjątku do wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, w tym do EBC. Ponieważ zawarcie takiego porozumienia z EBC leży w interesie samego państwa członkowskiego, można byłoby racjonalnie oczekiwać, że państwo to zaoferuje swoją współpracę bez zastrzeżeń.

[27] Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., My (C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 48); postanowienie prezesa Trybunału z dnia 18 września 2009 r., Ricci i Pisaneschi (C-286/09 i C-287/09, niepublikowane, EU:C:2009:566, pkt 33).

[28] Wyrok z dnia 4 lutego 2021 r., Ministre de la Transition écologique et solidaire i Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, pkt 34).

[29] Zobacz pkt 34 i nast. niniejszej opinii.

[30] Zobacz pkt 36, 46 niniejszej opinii.

60. Wprawdzie zasady lojalnej współpracy nie można interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona państwo członkowskie do zaakceptowania każdego projektu porozumienia sporządzonego przez EBC, który mógłby ewentualnie powodować trudności w toku jego wdrażania na poziomie krajowym, to jednak państwo członkowskie powinno *współpracować aktywnie i w dobrej wierze* w ramach negocjacji w celu usunięcia istniejących przeszkód. Jak przypomniał Trybunał, współpraca państwa członkowskiego jest niezbędna przede wszystkim, gdy chodzi o rozwiązywanie zagadnień praktycznych w celu umożliwienia przeniesienia uprawnień emerytalnych do systemu emerytalnego Unii, takich jak ustalenie metody obliczania [31].

61. Chociaż państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie organizacji swoich systemów zabezpieczenia społecznego, przede wszystkim poprzez ustalanie warunków przyznawania świadczeń w obszarze zabezpieczenia społecznego, to jednak powinny one w ramach wykonywania tych kompetencji przestrzegać prawa Unii [32]. Moim zdaniem sama odmowa prowadzenia negocjacji lub poważnego przeanalizowania konkretnej propozycji przedłożonej przez EBC nie jest wyrazem postawy zgodnej z duchem lojalnej współpracy, do którego odwołuje się art. 4 ust. 3 TUE. Taka postawa w istocie udaremnia wypełnianie powierzonych organom EBC zadań.

62. Należy w tym względzie zauważyć, że z przedstawionych Trybunałowi uwag wynika, iż oficjalny wniosek EBC zmierzający do zawarcia porozumienia pochodzi z dnia 22 grudnia 2005 r. EBC sporządził w tym celu i przekazał projekt dwustronnego porozumienia z INPS, który opierał się w dużej mierze na obowiązującym porozumieniu między INPS a EBI. Zatem już od 16 lat EBC wnioskuje do Republiki Włoskiej o zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC, i nie otrzymuje odpowiedzi, ponieważ zdaniem organów włoskich przeniesienie uprawnień emerytalnych w niniejszym przypadku nie byłoby możliwe bez podjęcia „inicjatywy ustawodawczej".

63. Jednakże niezależnie od tego, że organy włoskie nie były w stanie znaleźć rozwiązania tej kwestii, taka odpowiedź jest trudna do wytłumaczenia, zważywszy, że, po pierwsze, jeśli chodzi o osoby zatrudnione w EBI, zawarcie porozumienia z INPS, jak się wydaje, nie sprawiło żadnej szczególnej trudności, do tego stopnia, że zostało ono wdrożone przy pomocy zwykłego okólnika administracyjnego [33]. Po drugie, należy zauważyć, że zgodnie z udzielonymi Trybunałowi informacjami prawie wszystkie państwa członkowskie należące do unii walutowej już dawno zawarły porozumienia z EBC, aby zezwolić na przenoszenie uprawnień emerytalnych. Po trzecie, należy zauważyć, że ani rząd włoski, ani INPS nie przekazały w swych uwagach na piśmie wyjaśnienia uzasadniającego to opóźnienie w zawarciu porozumienia z EBC. Nie zaproponowały także konkretnego rozwiązania w celu wyjścia z impasu. Wszystkie te okoliczności zdają się świadczyć o braku współpracy ze strony Republiki Włoskiej.

64. Jak wskazało kilku uczestników postępowania w swoich uwagach, sytuacja, w której znajduje się obecnie EBC względem Republiki Włoskiej, charakteryzująca się długim okresem niepewności prawnej, jeśli chodzi o możliwość zapewnienia przeniesienia uprawnień emerytalnych, może zniechęcać zainteresowane osoby, które posiadają już pewne doświadczenie zawodowe, do podejmowania zatrudnienia w EBC. Ten efekt zniechęcający jest tym bardziej istotny, że inne instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, do których mają zastosowanie regulamin pracowniczy i WZIP i z którymi EBC w pewnej mierze konkuruje w zakresie rekrutacji

[31] Zobacz wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, pkt 37).

[32] Zobacz wyroki: z dnia 7 marca 2018 r., DW (C-651/16, EU:C:2018:162, pkt 16); z dnia 13 lutego 2019 r., Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, pkt 14).

[33] Zobacz pkt 16 niniejszej opinii.

doświadczonych pracowników, są w stanie zapewnić takie przeniesienie. Sytuacja ta jest także trudna do pogodzenia z zasadą równego traktowania, ponieważ pracownicy EBC będący obywatelami włoskimi są traktowani w mniej korzystny sposób niż pracownicy będący obywatelami innych państw członkowskich zatrudnieni w samym EBC lub w innych instytucjach Unii. Na tym etapie analizy pragnę stwierdzić, że wydaje się, iż ryzyka dla EBC i jego pracowników, o których wspominałem w niniejszej opinii, w tym konkretnym przypadku zmaterializowały się.

65. Z powyższego wynika, że zasada lojalnej współpracy zapisana w art. 4 ust. 3 TUE stanowi odpowiednią podstawę prawną, ponieważ pozwala żądać od danego państwa członkowskiego podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu wspierania EBC w wypełnianiu jego zadań. Dotyczy to tym bardziej środków wymagających aktywnego udziału tego państwa członkowskiego, na przykład zawarcia dwustronnego porozumienia mającego na celu zapewnienie przeniesienia uprawnień emerytalnych.

66. Mając na względzie przedstawione wyżej rozważania, uważam, że zasadę lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, iż państwo członkowskie, po otrzymaniu propozycji EBC, jest obowiązane aktywnie i w dobrej wierze uczestniczyć w negocjacjach zmierzających do zawarcia z tą instytucją porozumienia mającego na celu przeniesienie do systemu emerytalnego tej instytucji uprawnień emerytalnych nabytych przez jej pracowników w ramach systemu emerytalnego tego państwa członkowskiego.

4. Odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne

67. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pierwsze pytanie prejudycjalne następująco: art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, iż państwo członkowskie, któremu EBC zaproponował zawarcie porozumienia na podstawie art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC, mającego na celu przeniesienie do systemu emerytalnego tej instytucji uprawnień emerytalnych nabytych przez jej pracowników w ramach systemu emerytalnego tego państwa członkowskiego, jest obowiązane aktywnie i w dobrej wierze uczestniczyć w negocjacjach zmierzających do zawarcia takiego porozumienia.

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

1. Uwagi ogólne

68. Poprzez drugie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 3 TUE, art. 45 i 48 TFUE, art. 11 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego oraz art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one sądowi państwa członkowskiego, rozpoznającemu skargę wniesioną przez zainteresowanego, nakazać przeniesienie do systemu emerytalnego EBC uprawnień emerytalnych nabytych przez zainteresowanego w ramach systemu tego państwa członkowskiego, nawet w braku przepisu prawa krajowego lub porozumienia zawartego między danym państwem członkowskim a EBC, które przewidywałyby takie przeniesienie.

69. Jak wskazałem w pkt 54 niniejszej opinii, zawarcie takiego porozumienia między EBC a danym państwem członkowskim stanowi „nieodzowny warunek" korzystania z prawa do przeniesienia uprawnień emerytalnych. Już samo jasne brzmienie art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC nie pozostawia w tym względzie żadnej wątpliwości. Żaden z poszczególnych

przepisów, które zostały zbadane w ramach tej analizy, sam w sobie nie może bowiem zaradzić brakowi takiego porozumienia. Jednakże powołanie się na zasadę lojalnej współpracy pozwala wymagać, aby państwo członkowskie zobowiązało się działać na rzecz powodzenia negocjacji zmierzających do zawarcia tego porozumienia.

70. Mając powyższe na uwadze, należy jednak uwzględnić okoliczność, że drugie pytanie prejudycjalne dotyczy szczególnej sytuacji, a mianowicie takiej, w której brak takiego porozumienia wynika z nieprzyjęcia przez dane państwo członkowskie propozycji EBC w tej sprawie. W związku z tym uważam, że odpowiadając na to pytanie, należy udzielić sądowi odsyłającemu wyjaśnień co do środków, jakie mógłby przyjąć wobec takiego sprzecznego z prawem Unii zaniechania.

2. W przedmiocie ciążącego na państwie członkowskim obowiązku zapewnienia ochrony sądowej uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa Unii

71. Jeśli chodzi o tę kwestię, pragnę na wstępie zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy państw członkowskich zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa w Unii. Artykuł 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii [34].

72. Podobnie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku uregulowań ustanowionych przez prawo Unii do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów oraz określenie zasad proceduralnych i środków prawnych mających zagwarantować ochronę uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa Unii. Zasady te nie mogą być mniej korzystne od zasad regulujących podobne sytuacje o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności). W odniesieniu do drugiej z wymienionych zasad należy w istocie przypomnieć, że prawo do skutecznego środka prawnego przed bezstronnym sądem jest ustanowione w art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej [35].

3. W przedmiocie możliwości wnioskowania do sądu właściwego o przymuszenie organów administracyjnych do podjęcia negocjacji w dobrej wierze i do zawarcia porozumienia

73. Moim zdaniem z rozważań przedstawionych w poprzednich punktach można wnioskować, że w sytuacji gdy sąd państwa członkowskiego stwierdzi, iż właściwe organy tego państwa członkowskiego wbrew prawu Unii zaniechały zawarcia z EBC proponowanego przez tę instytucję porozumienia w przedmiocie przenoszenia do systemu emerytalnego tej instytucji uprawnień emerytalnych nabytych przez jej pracowników w ramach systemu emerytalnego wspomnianego państwa członkowskiego, a przynajmniej zaniechały *aktywnego uczestnictwa w dobrej wierze w negocjacjach* mających na celu zawarcie z nią takiego porozumienia, sąd ten *powinien ustalić, czy to zaniechanie jest niezgodne z prawem*, a jeśli tak, powinien podjąć środki

[34] Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 52); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 50).

[35] Zobacz wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 54).

przewidziane w obowiązujących przepisach proceduralnych, *w celu przymuszenia tych organów do wszczęcia negocjacji z EBC dla osiągnięcia takiego porozumienia, a następnie dokonania wnioskowanego przeniesienia*.

74. Wykładnia prawa Unii wymagająca, aby sąd państwa członkowskiego nałożył na organy administracji konkretne obowiązki wobec EBC, zapewniłaby, że to państwo członkowskie podejmie działania w zgodzie z zasadą lojalnej współpracy. Tradycyjny system podziału i równoważenia się władz w państwach członkowskich stanowi według mnie gwarancję rzeczywistego wypełnienia obowiązków ciążących na państwie na mocy prawa Unii. Ponieważ obowiązujące przepisy proceduralne mogą się różnić w zależności od porządku prawnego, zadaniem właściwego sądu jest zastosowanie najskuteczniejszych środków, jakimi dysponuje na podstawie prawa krajowego, w tym skorzystanie z możliwości wydania nakazu zawarcia porozumienia oraz wykonania żądanego przeniesienia w określonym terminie pod rygorem zastosowania kar [36].

75. Uprawnienie do wydania nakazu jest daną sądowi możliwością nakazania jednej stronie podjęcia lub zaniechania określonego działania, ewentualnie pod rygorem nałożenia grzywny [37]. Tym samym sąd rozpatrujący spór może nakazać osobie fizycznej lub administracji podjęcie określonego środka, w sytuacji gdy z wyroku wynika konieczność podjęcia takiego środka przez jedną ze stron sporu. Zasada, zgodnie z którą sąd krajowy może kierować nakazy, nie stanowi obecnie przedmiotu żadnych uregulowań Unii. Ponadto zasada ta nie jest w państwach członkowskich stosowana w jednolity sposób, szczególnie jeżeli adresatem nakazu jest administracja.

76. Niemniej to sądy posiadają uprawnienie do wydania nakazu w stosunku do administracji w kilku państwach członkowskich [38]. W zależności od krajowego porządku prawnego, którego dotyczy sprawa, sądowi przysługują bądź ogólne kompetencje do wydawania nakazu w stosunku do administracji, bądź bardziej ograniczone kompetencje, nieobejmujące rządu i jego bezpośrednich współpracowników. Co się tyczy postępowania głównego, właściwe wydaje się powierzenie sądowi krajowemu zadania ustalenia, czy konieczne jest wydanie nakazu, a jeżeli tak, ustalenie przesłanek, zgodnie z którymi kompetencja do wydania nakazu może zostać wykonana w ramach wewnętrznego porządku prawnego i zgodnie z zasadami skuteczności i równoważności. W ramach tej oceny sąd krajowy powinien zatroszczyć się o zapewnienie pełnego wykonania swoich orzeczeń.

4. W przedmiocie możliwości dochodzenia odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii poprzez zaniechanie prowadzenia negocjacji w dobrej wierze

77. Nie można również wykluczyć wskazywanej przez niektórych uczestników postępowania możliwości dochodzenia odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii, jeżeli państwo to wbrew prawu Unii uchyla się od zawarcia porozumienia i od wyrażenia zgody na wnioskowane przeniesienie, o ile spełnione są przesłanki tej odpowiedzialności. Jeśli

[36] Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 2014 r., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 58); z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 56), w których Trybunał nałożył na sądy krajowe obowiązek zastosowania względem właściwych organów administracji wszelkich niezbędnych środków, takich jak nakaz, w celu zapewnienia przestrzegania unijnego prawa ochrony środowiska. Przedmiotem nakazu, jaki miał zostać wydany przez sądy krajowe, było przymuszenie organów administracji do zastosowania konkretnych środków przewidzianych w prawie Unii, a mianowicie sporządzenie planu dotyczącego jakości powietrza i rozmieszczenie punktów pomiarowych umożliwiających badanie jakości powietrza.

[37] Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, pkt 132, 133).

[38] Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, pkt 134).

chodzi o tę kwestię, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału poszkodowane jednostki mają prawo do naprawienia szkód spowodowanych przez naruszenia prawa Unii, które można przypisać państwu, jeśli spełnione są łącznie trzy przesłanki, mianowicie: naruszony przepis prawa Unii przyznaje prawa jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki [39]. Zastosowaniem tych przesłanek pozwalających ustalić odpowiedzialność państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii powinny co do zasady zajmować się sądy krajowe, zgodnie z udzielonymi przez Trybunał wytycznymi dotyczącymi tego stosowania [40].

78. Z powodów, które przedstawię poniżej, wątpię jednak w skuteczność tego podejścia w niniejszej sprawie. Po pierwsze, o ile możliwość przeniesienia do systemu emerytalnego EBC uprawnień emerytalnych nabytych w ramach systemu emerytalnego państwa członkowskiego stanowi prawo „równoważne" z prawem przyznanym urzędnikom i innym pracownikom Unii na podstawie regulaminu pracowniczego i WZIP, o tyle prawo to wymaga wdrożenia przy pomocy porozumienia, które musi określać między innymi kwotę stanowiącą ekwiwalent uprawnień emerytalnych podlegającą przeniesieniu do systemu emerytalnego EBC [41]. W przypadku, gdyby określenie takiej kwoty z niezbędną pewnością okazało się niemożliwe, roszczenie odszkodowawcze ograniczałoby się siłą rzeczy do dochodzenia ogólnej odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii. W konsekwencji w tym szczególnym przypadku nie byłby spełniony istotny dla przyznania prawa do odszkodowania wymóg, a mianowicie istnienie szkody. Po drugie, ponieważ nie można wykluczyć, że poniesiona przez zainteresowanego szkoda skonkretyzuje się dopiero w momencie, gdy postanowi on przejść na emeryturę, istnieje ryzyko, że wytoczone przez niego przed tą datą powództwo mające na celu przyznanie takiego prawa do odszkodowania zostanie oddalone przez właściwy sąd z powodu niespełnienia określonych w orzecznictwie przesłanek.

79. Nie wykluczając a priori, że sąd rozpoznający powództwo o naprawienie szkody przeciwko państwu członkowskiemu dopuszczającemu się naruszenia ewentualnie zdoła przezwyciężyć powyższe przeszkody, przykładowo ustalając na podstawie określonych kryteriów uznanych przez strony sporu pewną kwotę stanowiącą ekwiwalent poniesionej szkody, uważam, że pierwsze stanowisko przedstawione w niniejszej opinii lepiej służy interesom pracowników EBC, których dotyczy sprawa. Takie podejście oferuje bowiem długoterminowe rozwiązanie dla wszystkich pracowników, gwarantując niezbędną pewność prawa. Ponadto negocjowanie porozumienia umożliwia również uregulowanie przeniesienia uprawnień emerytalnych w przeciwnym kierunku, to znaczy z systemu emerytalnego EBC do krajowego systemu emerytalnego, co może być interesujące dla wszystkich tych pracowników EBC, którzy zamierzają powrócić do państw członkowskich, z których pochodzą. Wreszcie, zaletą tego podejścia jest umożliwienie organom administracyjnym danego państwa członkowskiego wypełnienia – chociaż z opóźnieniem – jego zobowiązań wynikających z zasady lojalnej współpracy.

80. Niemniej do właściwego sądu należy ocena, jakie podejście jest dopuszczalne w krajowym porządku prawnym i umożliwia osiągnięcie zamierzonego celu, a mianowicie przeniesienie uprawnień emerytalnych nabytych w systemie emerytalnym danego państwa członkowskiego do systemu emerytalnego EBC.

[39] Zobacz wyroki: z dnia 16 lipca 2020 r., Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, pkt 34); z dnia 25 marca 2021 r., Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 113).

[40] Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, pkt 35).

[41] Zobacz pkt 61 niniejszej opinii.

5. Odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne

81. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne następująco: art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy zainteresowana osoba wniosła do sądu państwa członkowskiego o przeniesienie uprawnień emerytalnych nabytych w ramach systemu emerytalnego tego państwa członkowskiego do systemu emerytalnego EBC, sąd ten powinien podjąć wszelkie środki przewidziane w obowiązujących krajowych przepisach proceduralnych w celu przymuszenia organów administracji, aby aktywnie i w dobrej wierze uczestniczyły w negocjacjach zmierzających do zawarcia porozumienia na podstawie art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia EBC i dokonały wnioskowanego przeniesienia. Sąd ten powinien również ocenić możliwość dochodzenia odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za naruszenie zasady lojalnej współpracy z uwagi na zaniechanie wypełnienia tych obowiązków.

VI. Wnioski

82. W świetle powyższych rozważań proponuję, Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Tribunale Ordinario di Asti (sąd pierwszej instancji w Asti, Włochy) odpowiedział następująco:

1) Artykuł 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, któremu Europejski Bank Centralny (EBC) zaproponował zawarcie porozumienia na podstawie art. 8 załącznika IIIa do warunków zatrudnienia pracowników EBC, mającego na celu przeniesienie do systemu emerytalnego tej instytucji uprawnień emerytalnych nabytych przez jej pracowników w ramach systemu emerytalnego tego państwa członkowskiego, jest obowiązane aktywnie i w dobrej wierze uczestniczyć w negocjacjach zmierzających do zawarcia takiego porozumienia.

2) Artykuł 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy zainteresowana osoba wniosła do sądu państwa członkowskiego o przeniesienie uprawnień emerytalnych nabytych w ramach systemu emerytalnego tego państwa członkowskiego do systemu emerytalnego EBC, sąd ten powinien podjąć wszelkie środki przewidziane w obowiązujących krajowych przepisach proceduralnych w celu przymuszenia organów administracji, aby aktywnie i w dobrej wierze uczestniczyły w negocjacjach zmierzających do zawarcia porozumienia z EBC i dokonały wnioskowanego przeniesienia. Sąd ten powinien również ocenić możliwość dochodzenia odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za naruszenie zasady lojalnej współpracy z uwagi na zaniechanie wypełnienia tych obowiązków.