Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 7. července 2022 [1]

Věc C-404/21

WP
proti
Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale ordinario di Asti (obecný soud v Asti, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Zaměstnanci ECB – Důchodové nároky získané v rámci vnitrostátního důchodového systému před vstupem do služeb Unie – Převod do důchodového systému Unie – Právní úprava nebo vnitrostátní právní praxe neumožňující takový převod – Neexistence vnitrostátního prováděcího legislativního aktu nebo zvláštní dohody mezi členským státem původu pracovníka nebo jeho důchodovou institucí a orgánem Unie“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU Tribunale ordinario di Asti (obecný soud v Asti, Itálie) se týká výkladu čl. 4 odst. 3 SEU, článků 45 a 48 SFEU, článku 11 přílohy VIII služebního řádu úředníků Evropské unie a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie (dále jen „služební řád”) a článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu pro zaměstnance Evropské centrální banky (dále jen „pracovní řád ECB“).

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi panem WP na straně jedné a Istituto nazionale della previdenza sociale [Národní institut sociálního zabezpečení (INPS), Itálie] a Italskou republikou na straně druhé, jehož předmětem je převod částky odpovídající pojistně matematické protihodnotě důchodových nároků získaných žalobcem v rámci Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (důchodový zaměstnanecký fond) ze strany INPS do důchodového systému ECB.

3. Předkládající soud pokládá Soudnímu dvoru dvě otázky týkající se možnosti zaměstnance ECB převést své důchodové nároky získané v rámci italského důchodového systému do důchodového systému ECB v případě neexistence dohody mezi ECB a Italskou republikou upravující takový převod. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost upřesnit povinnosti členských států vůči ECB podle unijního práva, pokud jde o přijetí opatření nezbytných k zajištění takového převodu důchodových nároků.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Protokol o statutu ESCB a ECB

4. Článek 36 protokolu č. 4 o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, připojený ke smlouvám o EU a SFEU [2] (dále jen „statut ESCB a ECB“), stanoví:

„36.1 Na návrh Výkonné rady přijme Rada guvernérů [ECB] pracovní řád pro zaměstnance ECB.

[...]“

2. Protokol o výsadách a imunitách

5. Článek 14 protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie, připojený ke smlouvám o EU a SFEU [3] (dále jen „PVI“), stanoví:

„Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem a po konzultaci s dotčenými orgány rozhodují formou nařízení o stanovení systému sociálních dávek příslušejících úředníkům a jiným zaměstnancům Unie.“

6. Podle čl. 22 prvního pododstavce se PVI rovněž vztahuje na ECB, na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení statutu ESCB a ECB.

3. Služební řád

7. Podle článku 1 se služební řád vztahuje na úředníky Unie.

8. Článek 1a odst. 1 služebního řádu stanoví:

„Pro účely tohoto služebního řádu se úředníkem Unie rozumí jakákoli osoba, která byla jmenována za podmínek stanovených tímto služebním řádem na místo zaměstnance jednoho z orgánů Unie na základě úřední listiny vydané orgánem uvedeného orgánu oprávněným ke jmenování.“

9. Článek 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu stanoví:

„Úředník, který nastoupí do služebního poměru v Evropské unii po:

– odchodu ze služby ve státní správě nebo ve vnitrostátní či mezinárodní organizaci,

[nebo]

– výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti,

[2] – Úř. věst. 2016, C 202, s. 230.

[3] – Úř. věst. 2016, C 202, s. 266.

může v období mezi svým jmenováním a dobou vzniku nároku na vyplácení starobního důchodu ve smyslu článku 77 služebního řádu uhradit Unii kapitálovou hodnotu nároků na důchod vzniklých na základě takové služby nebo činnosti, jejíž výše je aktualizována ke dni skutečného převodu.

V takovém případě stanoví orgán oprávněný ke jmenování v rámci příslušného orgánu, v němž úředník vykonává službu, s přihlédnutím k základnímu platu a věku úředníka a ke směnnému kurzu v den žádosti o převod, prostřednictvím obecných prováděcích ustanovení počet let služby započitatelných pro důchod, které mu jsou započteny v rámci důchodového systému Unie za předcházející služební období na základě kapitálu převedeného, po odečtení částky představující kapitálové zhodnocení, mezi dnem žádosti o převod a skutečným dnem převodu.

Úředníci mohou využít této možnosti pro každý členský stát a dotčený penzijní fond pouze jednou.“

4. Pracovní řád ostatních zaměstnanců Unie

10. Článek 1 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Unie (dále jen „RAA“) stanoví:

„Tento pracovní řád se vztahuje na zaměstnance zaměstnané na základě smlouvy s Unií.

Tito zaměstnanci jsou:

– dočasní zaměstnanci,

– smluvní zaměstnanci,

[…]“

11. Podle čl. 39 odst. 2 a čl. 109 odst. 2 RAA, se čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu použije na dočasné zaměstnance a smluvní zaměstnance.

5. Pracovní řád ECB

12. Rada guvernérů ECB přijala na základě článku 36 odst. 1 statutu ESCB a ECB pracovní řád ECB, jehož čl. 9 písm. c) stanoví:

„Tento pracovní řád není upraven žádným konkrétním vnitrostátním právem. ECB uplatňuje i) obecné právní zásady společné členským státům, ii) obecné zásady unijního práva a iii) právní pravidla obsažená v nařízeních a směrnicích Unie určených členským státům v oblasti sociální politiky. V případě potřeby ECB tyto právní akty provede. Doporučení Unie v oblasti sociální politiky budou náležitě zohledněna. Při výkladu práv a povinností stanovených v tomto pracovním řádu se přihlíží k zásadám stanoveným v předpisech, pravidlech a judikatuře, které se vztahují na zaměstnance ostatních orgánů Unie.“ (*neoficiální překlad*)

13. Článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB stanoví:

„(a) ECB uzavírá dohody a přijímá vhodná opatření ve vztahu k jiným důchodovým systémům, organizacím a vládám, které určí, za účelem přijetí převodu peněžních prostředků do [důchodového systému ECB] pro zaměstnance, kteří završili zkušební dobu v ECB.

[...]“ (*neoficiální překlad*)

B. Italské právo

14. Článek 1 legge n.°29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (zákon č. 29 o sloučení dob pojištění zaměstnanců pro účely sociálního zabezpečení), ze dne 7. února 1979 [4] stanoví:

„Zaměstnanec ve veřejném nebo soukromém sektoru, který je nebo byl pojištěn v rámci povinných forem sociálního zabezpečení rovnocenných s všeobecným systémem povinného pojištění pro případ invalidity, stáří a pro pozůstalé po zaměstnaných osobách, který spravuje INPS, nebo zaměstnanci, kteří byli z účasti na tomto pojištění vyloučeni nebo od této účasti osvobozeni, mají možnost za účelem přiznání a stanovení výše jediného důchodu kdykoliv požádat o sloučení všech dob povinného, dobrovolného a fiktivního pojištění do výše uvedených forem sociálního zabezpečení prostřednictvím účasti na všeobecném systému povinného pojištění a vytvoření odpovídajících důchodových nároků v rámci tohoto systému. Za tímto účelem správce nebo správci původního systému převedou částku pojistného, kterou spravují, správci všeobecného systému povinného pojištění [...]“

15. Článek 18 legge n. 115 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2014 (zákon č. 115 o provádění závazků vyplývajících z členství Itálie v Evropské unii – Evropský akt 2014), ze dne 29. července 2015 [5] stanoví:

„1. Počínaje 1. lednem 2016 mají občané Evropské unie [...], kteří jsou nebo byli účastni všeobecného systému povinného pojištění pro případ invalidity, stáří a pro pozůstalé po zaměstnaných osobách [...], možnost sčítat doby pojištění získané v rámci těchto systémů pojištění s dobami pojištění získanými u mezinárodních organizací.

2. O sečtení dob podle odstavce 1 lze v případě potřeby požádat za účelem získání nároku na starobní, invalidní nebo pozůstalostní důchod za podmínky, že celková doba pojištění získaná podle italských právních předpisů činí nejméně 52 týdnů a že se doby, které mají být sečteny, nepřekrývají.

3. Sečtení dob pojištění může být provedeno na základě žádosti dotyčné osoby podané italské instituci sociálního zabezpečení, u které tato osoba získala doby pojištění. Pokud bývalý zaměstnanec mezinárodní organizace získá nárok na dávky podle italských právních předpisů bez nutnosti sečtení dob pojištění získaných u mezinárodní organizace, italská instituce sociálního zabezpečení vypočítá důchod výhradně na základě dob pojištění získaných v rámci italského důchodového systému. Pokud bývalý zaměstnanec mezinárodní organizace získá nárok na dávky podle italských právních předpisů pouze na základě sečtení dob pojištění získaných

[4] – GURI č. 40, ze dne 9. února 1979, s. 1317.

[5] – GURI č. 178, ze dne 3. srpna 2015, s. 1.

u mezinárodní organizace, italská instituce sociálního zabezpečení zohlední doby pojištění získané v rámci důchodového systému mezinárodní organizace, s výjimkou těch, které byly kompenzovány, jako by byly získány podle italských právních předpisů, a vypočítá výši dávky výhradně na základě dob pojištění získaných podle italských právních předpisů.

4. Důchodové dávky přiznané v souladu s tímto článkem se považují za důchody ve všech případech, které se týkají účinků vyplývajících z použití italských právních předpisů.

5. Doby zaměstnání u mezinárodní organizace, pokud nezakládají nárok na důchodovou dávku vyplácenou z důchodového fondu této mezinárodní organizace, mohou být převzaty v rámci italského důchodového systému v souladu s právními předpisy upravujícími převzetí dob zaměstnání získaných v zahraničí. Právo na převzetí dob uplatňují zejména pozůstalí po zaměstnanci mezinárodní organizace za podmínek stanovených předpisy italské instituce sociálního zabezpečení, u níž je o převzetí požádáno.

[...]“

16. V oběžníku INPS č. 14 ze dne 23. ledna 2001 se uvádí, že dne 24. listopadu 2000 byla mezi INPS a Evropskou investiční bankou (EIB) uzavřena dohoda o převodu důchodových nároků získaných zaměstnanci banky. Článek 2 této dohody stanoví:

„Žádost o převod důchodových nároků může zaměstnanec, který je v době podání žádosti ve službě, podat přímo INPS a informovat o ní EIB, a to za doby pojištění uznané u INPS, které nevedly k přiznání důchodu.

EIB požádá INPS o pojistně matematickou protihodnotu odpovídající důchodovým nárokům získaným v rámci dotyčného fondu [...], vypočtenou v souladu s právními pravidly upravujícími důchody v rámci tohoto fondu ke dni podání žádosti [...].

[...]

Ve lhůtě šedesáti dnů od přijetí souhlasu ze strany žadatele INPS informuje dotčenou osobu a EIB o částce, která má být převedena po odečtení transakčních poplatků, a následně do tří měsíců převede částky, které jsou navýšeny o [úroky] podle zákonné sazby platné v Itálii za období mezi datem přijetí souhlasu a [datem] vyplacení kreditu; převedené částky nesmí překročit hodnotu odbytného vypočítaného EIB v souladu s jejími vnitřními pravidly.“

III. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

17. WP je zaměstnancem ECB od 1. března 2012. V období od 1. srpna 1982 do 24. února 2012 byl zaměstnán v Itálii u soukromého zaměstnavatele, který za něj odváděl povinné příspěvky do zaměstnaneckého důchodového fondu INPS. Dne 12. prosince 2016 WP požádal INPS, aby do důchodového systému ECB převedl pojistně matematickou protihodnotu odpovídající nárokům na důchod, vytvořeným v rámci tohoto důchodového fondu v jeho prospěch, nebo podpůrně aktualizovanou kapitálovou hodnotu vyplývající z příspěvků na důchodové pojištění placených do důchodového fondu, vypočtených v souladu s pravidly upravujícími důchody v rámci tohoto fondu.

18. INPS žádost WP zamítl s odůvodněním, že požadovaný převod není možné provést, neboť neexistuje zvláštní legislativní opatření nebo dvoustranná dohoda. Správní odvolání podané WP dne 28. listopadu 2017 proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti bylo rozhodnutím ze dne 11. dubna 2018 prohlášeno za nepřípustné.

19. WP poté podal k předkládajícímu soudu žalobu, jíž se především domáhá určení a stanovení povinnosti INPS nebo Italské republice přijmout veškerá opatření nezbytná k převodu určité částky odpovídající nárokům na důchod vzniklým v jeho prospěch do důchodového systému ECB, a následně uložení povinnosti INPS nebo Italské republice přijmout veškerá opatření nezbytná k převodu této částky do důchodového systému ECB. Podpůrně se WP domáhá určení a stanovení povinnosti INPS nebo Italské republice převést určitou částku do důchodového systému ECB z titulu náhrady škody, a uložení povinnosti INPS nebo Italské republice převést tuto částku z titulu náhrady škody do důchodového systému ECB.

20. Předkládající soud si klade otázku, zda unijní právo přiznává zaměstnanci ECB právo převést do důchodového systému ECB důchodové nároky získané v rámci instituce sociálního zabezpečení členského státu a zda toto právo musí být přiznáno bez ohledu na přijetí vnitrostátního prováděcího předpisu nebo na uzavření zvláštní dohody mezi dotyčným členským státem nebo vnitrostátní institucí sociálního zabezpečení a ECB, která stanoví způsoby provádění tohoto práva. Předkládající soud odkazuje na vícero ustanovení unijního práva, jakož i na související judikaturu, aniž by dospěl k jasnému závěru.

21. Vzhledem k tomu, že výsledek sporu je závislý na výkladu unijního práva, rozhodl Tribunale ordinario di Asti (obecný soud v Asti, Itálie) o přerušení řízení a o předložení následujících předběžných otázek Soudnímu dvoru:

„1) Musí být články 45 a 48 SFEU, článek 4 SEU, článek 11 přílohy VIII [služebního řádu] a článek 8 přílohy IIIa [pracovního řádu ECB] vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě nebo vnitrostátní správní praxi, jež neumožňuje pracovníkovi z členského státu, který platil pojistné na důchodové pojištění u vnitrostátní instituce sociálního zabezpečení a v současné době pracuje pro orgán Unie, jako je ECB, převést do důchodového systému tohoto orgánu pojistné na důchodové pojištění, evidované v jeho prospěch v rámci systému sociálního zabezpečení státu původu tohoto pracovníka?

2) Musí být, zejména v závislosti na odpovědi na první otázku, právo na převod pojistného na důchodové pojištění umožněno i v případě neexistence vnitrostátního prováděcího legislativního aktu nebo zvláštní dohody mezi členským státem původu pracovníka nebo institucí sociálního zabezpečení tohoto státu na jedné straně a orgánem Unie na straně druhé?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

22. Předkládací rozhodnutí ze dne 13. ledna 2021 bylo doručeno kanceláři Soudního dvora dne 30. června 2021.

23. Účastníci původního řízení, italská, řecká, španělská, polská a portugalská vláda, Evropská komise a ECB, předložili písemná vyjádření ve lhůtě stanovené v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie.

24. Podle čl. 76 odst. 2 jednacího řádu Soudní dvůr rozhodl, že se nebude konat jednání.

V. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

25. Jak bylo předesláno v úvodu, předkládající soud svojí žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, jaké povinnosti mají podle unijního práva členské státy, pokud jde o přijetí opatření nezbytných k zajištění převodu důchodových nároků zaměstnance ECB, získaných v rámci vnitrostátního důchodového systému, do důchodového systému ECB. V souvislosti s projednávanou věcí považuji za nezbytné poskytnout takové upřesnění vzhledem k obzvláště pasivnímu postoji italských orgánů ve vztahu k návrhu ECB na uzavření dohody, která by právě takový převod upravovala.

26. V zájmu strukturované a ucelené analýzy právních otázek vznesených předkládajícím soudem navrhuji přeformulovat první předběžnou otázku tak, že je třeba určit, zda musí být čl. 4 odst. 3 SEU, články 45 a 48 SFEU, čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu a článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB vykládány v tom smyslu, že členský stát, kterému ECB uzavření takové dohody nabídne, je povinen ji uzavřít.

27. A pokud ano, bude třeba v rámci posouzení druhé předběžné otázky určit, zda výše uvedená ustanovení musí být vykládána v tom smyslu, že opravňují soud členského státu, na který se zúčastněný obrátil, aby nařídil převod důchodových nároků získaných v rámci důchodového systému tohoto členského státu, do důchodového systému ECB, a to i v případě neexistence ustanovení vnitrostátního práva nebo dohody mezi dotyčným členským státem a ECB, které by takový převod upravovaly.

B. K první předběžné otázce

28. Předkládající soud zmiňuje řadu ustanovení, která všechna spadají do unijního právního řádu, ale přesto jsou z hlediska svého zařazení a právní hodnoty odlišná. V následujícím textu se budu zabývat tím, zda tato ustanovení ukládají členským státům povinnosti, které mohou podpořit nároky zaměstnance ECB v situaci WP, a pokud ano, jakého druhu. Považuji za vhodné posoudit jednak použitelnost pravidel veřejné služby upravujících převod důchodových nároků a jednak relevanci ustanovení Smluv.

1. Pravidla veřejné služby upravující převod důchodových nároků

29. ECB má v institucionálním rámci Unie[6] vysoký stupeň autonomie z důvodu svých funkcí souvisejících s měnovou politikou, což se také odráží v jejích vnitřních pravidlech pro převod důchodových nároků. Než se však budu zabývat jeho specifiky, stručně nastíním obecná pravidla platná pro úředníky a ostatní zaměstnance unijních orgánů, což umožní vyvodit relevantní závěry ohledně zacházení se zaměstnanci ECB. V této souvislosti vyvstává zejména otázka, zda se mohou

[6] – Lenaerts, K., a Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. vyd., Londýn 2011, body 13 až 97, s. 540, odkazují na článek 130 SFEU, z něhož vyplývá, že ECB stejně jako národní centrální banky vykonává své pravomoci a plní své úkoly a povinnosti zcela nezávisle. Podle autorů tato nezávislost neznamená, že ECB je zcela oddělena od Unie, ale spíše má za cíl chránit ECB při plnění jejích úkolů před politickým vlivem.

tito zaměstnanci dovolávat určitých obecných zásad týkajících se převodu příspěvků do důchodového systému v rámci veřejné služby Unie, ačkoliv se na ně čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu, alespoň z formálního hlediska, nevztahuje[7].

a) Možnost převodu příspěvků na důchodové pojištění jako „právo“ přiznané úředníkům a ostatním zaměstnancům Unie

30. Právo úředníků a ostatních zaměstnanců Unie rozhodnout se pro převod příspěvků na důchodové pojištění na Unii vychází z článku 14 PVI. Toto ustanovení dává Evropskému parlamentu a Radě obecnou pravomoc stanovit systém dávek sociálního zabezpečení pro úředníky a ostatní zaměstnance Unie. Unijní normotvůrce převzal tento mandát tím, že ve služebním řádu v čl. 11 odst. 2 přílohy VIII stanovil, že úředníci, kteří skončí služební poměr v Unii, mají nárok na převod pojistně matematické protihodnoty odpovídající důchodovým nárokům získaným v rámci Unie do jiného důchodového fondu a úředníci nastupující do služebního poměru v Unii mají možnost uhradit kapitálovou hodnotu představující nároky na důchod získané na základě předchozích činností do důchodového systému Unie. Společný výklad článku 14 PVI a čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu neponechává žádný prostor pro výklad ohledně skutečnosti, že existuje plné právo úředníků a ostatních zaměstnanců Unie na převod důchodových příspěvků.

31. Rozsah působnosti těchto ustanovení je zvláště relevantní ve vztahu k identifikaci „odpovídajícího“ práva pro zaměstnance ECB. V této souvislosti je důležité uvést, že se PVI včetně článku 14 vztahuje na zaměstnance ECB, a to na základě čl. 22 odst. 1 tohoto protokolu, který stanoví, že PVI „se *rovněž* vztahuje na [ECB], na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení [statutu ESCB a ECB]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Článek 22 odst. 1 PVI jasně odráží záměr autorů Smluv zajistit, aby bylo se zaměstnanci ECB jakožto osobami zaměstnanými orgánem Unie zacházeno *stejným* způsobem jako s jakýmkoli jiným úředníkem nebo zaměstnancem Unie, pokud statut ESCB a ECB a právní akty přijaté na jejich základě nestanoví jinak.

32. Vzhledem k tomu, že ani článek 36 tohoto statutu, na jehož základě byl přijat pracovní řád ECB, ani žádné jiné ustanovení uvedeného statutu nesvěřuje ECB pravomoc přijímat předpisy závazné pro třetí osoby v oblasti sociálního zabezpečení, působnost PVI na zaměstnance ECB zahrnuje také záležitosti týkající se dávek sociálního zabezpečení stanovené v článku 14 PVI, a pokrývá i možnost převodu příspěvků na důchodové pojištění z členských států na orgán Unie nebo naopak. Jak je stanoveno v článku 14 PVI, pravomoc ukládat členským státům povinnosti v této oblasti zůstává unijnímu normotvůrci, tedy Evropskému parlamentu a Radě, která ji uplatnila zavedením práva na převod příspěvků na důchodové pojištění do služebního řádu. Proto je vhodné přiznat toto právo „rovnocenným“ způsobem i zaměstnancům ECB.

33. V tomto ohledu je třeba připomenout, že rovné zacházení je základní zásadou unijního práva a je zakotveno v článku 20 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Podle ustálené judikatury[8] obecná zásada rovného zacházení jakožto obecná zásada unijního práva vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi

[7] – Je sice pravda, že ECB požívá funkční autonomie, v jejímž rámci byl zaveden systém odlišný od systému stanoveného služebním řádem, nicméně vzhledem k tomu, že ECB pro své zaměstnance stanoví právní úpravu, která v podstatě přebírá právní úpravu stanovenou pro úředníky, a i když se ustanovení služebního řádu na tyto zaměstnance přímo nevztahují, na základě poznatků vyplývajících z judikatury, která se týká ustanovení služebního řádu, by měla být tato ustanovení pro zaměstnance ECB i nadále relevantní, přinejmenším pokud jde o právní pravidla nebo zásady platné pro všechny orgány a instituce Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 2021, BZ v. ECB, T 554/16, nezveřejněný, EU:T:2021:387, bod 70).

[8] – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2020, Rada a další. v. K. Chrysostomides & Co. a další (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P a C-604/18 P, EU:C:2020:1028, bod 191).

stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno. Tato zásada se na ECB jakožto orgán Unie vztahuje na základě článku 13 SEU stejným způsobem jako na orgány a instituce podléhající služebnímu řádu. Jak Soudní dvůr nedávno připomněl, obecná zásada rovného zacházení, která je nyní zakotvena v článku 20 Listiny, je podle čl. 51 odst. 1 Listiny použitelná na všechny orgány, instituce a jiné subjekty Unie, včetně ECB[9]. Stejně tak se ustanovení Listiny uplatní na členské státy Unie, pokud provádí unijní právo, včetně Italské republiky.

34. Pokud jde o sociální dávky a práva s nimi spojená, jsem toho názoru, že zaměstnanec ECB, který má v úmyslu převést své příspěvky na důchodové pojištění z INPS do důchodového systému ECB, se nachází je ve stejné situaci jako kterýkoli jiný úředník nebo zaměstnanec Unie, který chce uplatnit stejné právo. V obou případech se jedná o osoby, které nastupují do služebního poměru v rámci orgánu Unie, přejí si převést příspěvky uhrazené v týchž členských státech a do téhož národního systému sociálního zabezpečení a vykonávají základní právo na volný pohyb. Z tohoto důvodu se odlišné zacházení v zásadě nejeví jako odůvodněné, s výhradou *praktických opatření* a *podmínek stanovených použitelnou právní úpravou* za účelem provedení takového převodu příspěvků na důchodové pojištění v rámci ECB. Rovné zacházení musí být rovněž zajištěno i mezi zaměstnanci tohoto orgánu, jimž přísluší právo na takový převod, které mohou svobodně uplatnit bez ohledu na to, v jakém členském státě nebo státech získali důchodový nárok předtím, než se stali zaměstnanci ECB.

35. Jak uvedlo několik zúčastněných stran ve svých vyjádřeních, obrana takového práva úředníků a ostatních zaměstnanců Unie se jeví o to více potřebná, pokud článek 298 SFEU zaručuje, že „[p]ři plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu“. Soudní dvůr tuto potřebu ve své judikatuře výslovně uznal, když stanovil, že důvodem pro převoditelnost důchodových nároků je potřeba „usnadnit přechod z vnitrostátních veřejných nebo soukromých zaměstnání do unijní administrativy a v této souvislosti Unii zajistit lepší možnost výběru kvalifikovaných pracovníků s odpovídající profesní zkušeností“[10].

36. Stejně tak Soudní dvůr upřesnil, že právě s cílem mít k dispozici větší výběr, pokud jde o pracovníky s odpovídající profesní zkušeností, je třeba disponovat „větší flexibilit[ou] v oblasti přenositelnosti nároků na starobní důchod [do důchodových systémů Unie a naopak], a ukonči[t] tak nejistotu, které byli vystaveni někteří zaměstnanci v souvislosti s možným ukončením jejich pracovního poměru a nemožností získat rovnocenné nároky na starobní důchod“[11]. Možnost převodu příspěvků na důchodové zabezpečení tak hraje klíčovou roli při zajišťování toho, aby neexistovaly překážky spojené s požíváním důchodových dávek, které by ovlivnily volbu pracovníků, co se týče příležitosti a způsobu práce v rámci služebního poměru u orgánu Unie.

37. Je zřejmé, že všechna tato hlediska, která splňují požadavky otevřené, efektivní a nezávislé evropské správy ve smyslu článku 298 SFEU, jsou platná rovněž pro zaměstnance ECB, kteří jsou zaměstnanci orgánu Unie stejně jako úředníci a ostatní zaměstnanci orgánů Unie, na které se služební řád vztahuje. V důsledku toho podle mého názoru neexistuje žádný objektivní důvod k odmítnutí přiznání „rovnocenného“ práva zaměstnancům ECB, samozřejmě s výhradou *praktických opatření a podmínek uvedených v příslušné právní úpravě*, kterým se budu v rámci tohoto stanoviska podrobněji věnovat. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že podobně jako

[9] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2021, Veit v. BCE (C-272/20 P, EU:C:2021:814, bod 55).

[10] – Viz rozsudky ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 44), a ze dne 4. února 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire a Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, bod 23).

[11] – Viz rozsudek ze dne 4. února 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire a Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, bod 24).

sociální práva, jejichž realizace často vyžaduje konkretizaci zákonem [12], vyžaduje i právo na převod příspěvků na důchodové pojištění pro svou realizaci zvláštní právní úpravu. Jak vysvětlím níže, pravidla ECB upravující převod důchodových nároků se v některých důležitých ohledech liší od pravidel pro zbylou část veřejné služby Unie, a to konkrétně v oblasti jejich provádění.

b) Rozdíly mezi obecnými pravidly veřejné služby a pravidly ECB v oblasti převodu důchodových nároků

38. Na úvod je třeba poznamenat, že „možnost volby“ uvedená v čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu má úředníkům zpřístupnit právo, jehož výkon závisí pouze na jejich vlastním rozhodnutí. Výkon tohoto práva je umožněn tím, že služební řád jakožto nařízení vydané na základě článku 288 SFEU „má obecnou působnost, je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech“ [13]. Z toho vyplývá, že i když čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu nevede k harmonizaci vnitrostátních důchodových předpisů, zůstává skutečností, že kromě účinků, které služební řád vyvolává ve vnitřním řádu unijní administrativy, zavazuje i členské státy v celém rozsahu, v němž je pro účely jeho provedení nezbytná jejich součinnost. Soudní dvůr ve své judikatuře ve vztahu k tomuto ustanovení upřesnil, že pokud ustanovení služebního řádu vyžaduje vnitrostátní prováděcí opatření, jsou členské státy povinny přijmout veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření podle článku 5 Smlouvy o EHS, který odpovídá čl. 4 odst. 3 SEU [14]. Podle názoru Soudního dvora je s ohledem na účel čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu na členských státech, aby stanovily konkrétní opatření umožňující úředníkům uplatnit právo na převod práv získaných v rámci vnitrostátního systému do důchodového systému Unie [15].

39. Článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB má sice jednoznačně za cíl zajistit převod důchodových nároků ve prospěch zaměstnanců ECB, nezakládá však toto právo stejným způsobem jako čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu, neboť *jeho výkon podléhá určitým prováděcím opatřením a podmínkám*, které je třeba vysvětlit. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pracovní řád ECB má pouze čistě interní účinky, neboť upravuje pouze vztahy mezi tímto orgánem a jeho zaměstnanci. Jinými slovy, samotný pracovní řád nemá vůči členským státům právní účinky, které by jim ukládaly povinnosti. Kromě toho na rozdíl od Parlamentu a Rady, ECB nemá pravomoc v této oblasti přijímat nařízení. Pravomoc ECB vydávat nařízení je omezena na velmi specifické případy související s výkonem jejích úkolů podle statutu, které jsou taxativně vyjmenovány v první odrážce čl. 132 odst. 1 SFEU. V důsledku toho proto realizace tohoto práva pro zaměstnance ECB „rovnocenným“ způsobem vyžaduje použití jiného právního mechanismu.

40. Za účelem odstranění nedostatku závazného účinku pracovního řádu výše uvedené ustanovení stanoví, že ECB „uzavře dohody a dohodne se na vhodných opatřeních s jinými penzijními systémy, organizacemi a vládami, které určí, za účelem přijetí převodu peněžních prostředků do [důchodového systému ECB] pro zaměstnance ECB“ (*neoficiální překlad*).

[12] – Jak uvedla generální advokátka V. Trstenjak ve svém stanovisku ve věci Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559, bod 78), normy základních práv mohou být v zásadě formulovány velmi abstraktně, zejména proto, aby odpovídaly politickým a společenským změnám. To platí tím spíše pro sociální práva, která jsou často založena na konkretizaci, v neposlední řadě vzhledem k nákladům s nimi spojeným, které nakonec mohou realizaci těchto práv učinit závislou na skutečných hospodářských možnostech státu. Viz ohledně provádění sociálních práv prostřednictvím právní úpravy, Frenz, W., *Handbuch Europarecht*, sv. 4 (*Europäische Grundrechte*), Vídeň 2009, s. 135, bod 444, a Tridimas, T., „On Constitutional Rights and Political Choices“, *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 2019, č. 2, s. 568.

[13] – Viz rozsudky ze dne 20. října 1981, Komise v. Belgie (137/80, EU:C:1981:237, bod 7), a ze dne 4. února 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire a Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, body 36 a 37).

[14] – Viz rozsudek ze dne 20. října 1981, Komise v. Belgie (137/80, EU:C:1981:237, bod 9).

[15] – Viz rozsudek ze dne 17. prosince 1987, Komise v. Lucembursko (315/85, EU:C:1987:569, bod 19).

Uzavírání dohod s členskými státy, tj. bilaterální cesta, je tedy metodou, kterou v tomto případě unijní normotvůrce zvolil. To je zřejmé z výslovného požadavku, aby byl převod „přijat“. Skutečnost, že je ECB nadána právní subjektivitou na základě čl. 282 odst. 3 první věty SFEU jí umožňuje uzavírat takové dohody s členskými státy vlastním jménem a na vlastní účet.

41. Z tohoto pohledu je logické vyvodit, že v případě neexistence takové dohody upravující podmínky pro zajištění převodu důchodových nároků nebude moci zaměstnanec ECB uplatnit právo „rovnocenné“ právu stanovenému v čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu. Vzhledem k tomu, že článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB jednak odkazuje pouze na pravomoc ECB uzavírat takové dohody a mlčí o úloze členských států, a jednak nevyvolává právní účinky vůči třetím osobám, je třeba v této fázi analýzy přijmout jako předběžný závěr, že toto ustanovení samo o sobě nepředstavuje dostatečný právní základ pro uložení povinnosti členskému státu uzavřít dohodu s ECB. Účast tohoto členského státu je přitom nezbytná, neboť pojem dvoustranné dohody již ze své podstaty vyžaduje dva souhlasné projevy vůle.

42. Ze stejných důvodů je třeba odmítnout volbu čl. 9 písm. c) pracovního řádu ECB jako právního základu. Toto ustanovení sice uvádí, že „při *výkladu práv a povinností* stanovených v tomto pracovním řádu se náležitě přihlíží k zásadám stanoveným v předpisech, pravidlech a judikatuře, která se vztahují na zaměstnance orgánů Unie“ (*neoficiální překlad*) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska), nicméně je skutečností, že uvedené ustanovení jakožto pouhé výkladové pravidlo pracovního (vnitřního) řádu nemůže mít pro členské státy právně závazný účinek. Tím spíše nelze předpokládat, že toto ustanovení je schopné samo o sobě napravit absenci dvoustranné dohody mezi ECB a členským státem. V daném kontextu se mi proto uvedené ustanovení jeví jako irelevantní.

43. Pro úplnost je třeba upřesnit, že jakémukoli použití analogie podle mého názoru brání neexistence mezery, kterou by tato analogie správně vyplnila, neboť stejně jako čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu i příslušné ustanovení v projednávaném případě, tedy článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB, upravuje převod důchodových nároků. Rozdíl mezi oběma ustanoveními spočívá především v tom, jak jsem právě vysvětlil, že na rozdíl od toho, co je stanoveno v ustanovení služebního řádu, je ve druhém pravidle jako podmínka pro provedení takového převodu stanovena nezbytnost uzavření dohody s dotčeným členským státem.

44. Použití čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu, ať již přímo nebo analogicky, jak navrhují některé zúčastněné strany, s cílem obejít výslovný požadavek existence dohody mezi ECB a dotčeným členským státem, upravující podmínky pro zajištění převodu důchodových nároků, se mi proto jeví jako nepřípustné z toho důvodu, že takový přístup by znamenal porušení výslovné vůle unijního normotvůrce [16]. I přes oprávněný zájem na zajištění převodu důchodových nároků pro evropskou veřejnou službu jako celek, je dle mého názoru zřejmé, že v realizaci tohoto práva existují rozdíly, které jsou vlastní institucionální struktuře Unie v současné fázi jejího vývoje.

[16] – Jak jsem vysvětlil ve svém stanovisku ve věci Komise v. Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, bod 127), v metodě právního výkladu použití analogie zpravidla podléhá určitým podmínkám, a to potřebě vyplnit právní mezeru tím, že se použije právní norma na odlišný případ, s níž však právně neupravený případ vykazuje podobnost, co se týče *ratio legis* nebo „podstatné totožnosti“. To samozřejmě platí pouze za podmínky, že normotvůrce není zásadně proti tomu.

45. Zásada jednoty evropské veřejné služby zakotvená v čl. 9 odst. 3 Amsterodamské smlouvy, podle níž všichni úředníci ve všech orgánech podléhají jedinému služebnímu řádu, a tedy stejným ustanovením [17], v zásadě nebrání přijetí, tedy i použití odlišných zaměstnaneckých podmínek, pokud je dotyčnému orgánu přiznána normotvorná autonomie [18], jako je tomu v případě ECB na základě článku 36 statutu ESCB a ECB.

46. Hlediska uvedená v tomto stanovisku spojená se zásadou rovného zacházení na základě článku 20 Listiny jakož i s veřejným zájmem na „otevřené, efektivní a nezávislé evropské správě" ve smyslu článku 298 SFEU, mohou být relevantní při stanovení konkrétních pravidel pro převod důchodových nároků v rámci jednání o uzavření dohody mezi ECB a členským státem, zejména na podporu nediskriminačního zacházení se zaměstnanci ECB a v zájmu toho, aby ECB mohla využívat kvalifikované zaměstnance přijímané ze všech členských států, je však třeba uznat, že výše uvedená ustanovení nemohou sama o sobě sloužit jako právní základ pro stanovení povinnosti členského státu takovou dohodu uzavřít.

c) Dílčí závěr

47. Z této analýzy pravidel veřejné služby upravujících převod důchodových nároků vyplývá, že čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu se na zaměstnance ECB nevztahuje – ani přímo, ani analogicky. Nelze proto z tohoto ustanovení vyvodit povinnost členského státu uzavřít s tímto orgánem dohodu. Dostatečným právním základem pro uložení takové povinnosti není ani článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB.

2. Ustanovení o volném pohybu pracovníků

48. Je tedy třeba přezkoumat, zda články 45 a 48 SFEU o volném pohybu pracovníků mohou představovat dostatečný právní základ pro uložení povinnosti členskému státu zajistit provedení práva na převod důchodových nároků, jak navrhuje předkládající soud. V této souvislosti je třeba odkázat na rozsudek ve věci Gardella [19], v němž se Soudní dvůr vyjádřil k otázce slučitelnosti nemožnosti úředníka mezinárodní organizace dosáhnout převodu důchodových nároků získaných na základě dříve vykonávaných profesních aktivit v členském státě jeho původu na tuto mezinárodní organizaci, s výše uvedenými ustanoveními.

49. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr připomněl svoji judikaturu, podle níž do působnosti článku 45 SFEU spadá rovněž státní příslušník Unie, který pracuje v jiném členském státě než ve státě svého původu a přijal zaměstnání v mezinárodní organizaci [20]. V důsledku toho mu nemůže být odmítnuto požívat sociálních nároků a dávek, které mu přiznává toto ustanovení [21]. To znamená zejména zákaz jakýchkoli překážek volného pohybu pracovníků uvnitř Unie, to jest veškerým opatřením, která i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou bránit státním příslušníkům Unie ve výkonu základních svobod zaručených SFEU nebo tento jejich výkon učinit méně přitažlivým [22].

17 – Viz rozsudek ze dne 14. prosince 2017, RL v. Soudní dvůr Evropské unie (T-21/17, EU:T:2017:907, bod 51).

18 – Viz rozsudek ze dne 16. září 1997, Gimenez v. Výbor regionů (T-220/95, EU:T:1997:130, bod 73), a usnesení ze dne 11. října 2012, Cervelli v. Komise (T-622/11 P, EU:T:2012:538, bod 25).

19 – Rozsudek ze dne 4. července 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449).

20 – Rozsudek ze dne 4. července 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449, bod 25).

21 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2016, Adrien a další (C-466/15, EU:C:2016:749, bod 25).

22 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2016, Adrien a další (C-466/15, EU:C:2016:749, bod 26).

50. Vzhledem k tomu, že se na WP jakožto zaměstnance ECB nevztahuje služební řád, a to z toho důvodu, že ECB má pro své zaměstnance autonomní pravidla přijatá na základě článku 36 statutu ESCB a ECB, jsem toho názoru, že by měl být považován za „pracovníka“ ve smyslu článku 45 SFEU. Je však třeba ještě určit, zda lze neexistenci dohody mezi ECB a členským státem, jako je tomu v projednávaném případě, považovat za „překážku“ ve smyslu definice uvedené v předchozím bodě tohoto stanoviska. Soudní dvůr musí na tuto otázku odpovědět jednoznačně záporně, neboť ve výše uvedeném rozsudku rozhodl, že článek 45 SFEU neukládá členským státům povinnost umožnit převod důchodových nároků získaných v členském státě původu do důchodového systému jiného zaměstnavatele, ať již se jedná o jiný členský stát nebo mezinárodní organizaci [23].

51. Soudní dvůr upřesnil, že toto ustanovení neukládá povinnost uzavřít za tím účelem mezinárodní úmluvu [24], což považuji za důležité uvést v souvislosti s posouzením této první předběžné otázky, s ohledem na požadavek stanovený v článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB uzavřít dvoustrannou dohodu, aby bylo možné takový převod důchodových nároků do důchodového systému ECB uskutečnit. Tento závěr vyplývá z výkladu povinností vyplývajících z článku 45 SFEU jakož i z článku 48 SFEU a předpisech přijatých na jeho základě, které právo na takový převod nestanoví.

52. V rozsahu, v němž tento závěr vyplývá z výkladu příslušných ustanovení primárního práva, a nikoliv ze skutečnosti, že v tomto konkrétním případě byla dotčená organizace – konkrétně Evropský patentový úřad (EPO) – subjektem stojícím mimo orgány Unie, nelze přijmout argumentaci WP, podle které vzhledem k tomu, že v projednávaném případě je naopak ECB unijním orgánem Unie, by pouhý výklad *a contrario* rozsudku ze dne 4. července 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449) vedl k závěru, že odmítnutí umožnění dotčeného převodu ze strany INPS je v rozporu se zásadou volného pohybu pracovníků. Neexistence povinnosti vyslovit souhlas s převodem důchodových nároků podle ustanovení Smlouvy o volném pohybu pracovníků platí i pro orgány Unie, na které se nevztahuje čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu, jak upřesnila pozdější judikatura v oblasti veřejné služby [25].

53. Na základě výše uvedených důvodů je třeba učinit dílčí závěr, že ustanovení článků 45 a 48 SFEU, která se týkají volného pohybu pracovníků, neukládají členskému státu povinnost zajistit převod důchodových nároků do důchodového systému ECB prostřednictvím dvoustranné dohody, která by měla být za tímto účelem uzavřena.

3. Povinnost loajální spolupráce

54. Z úvah uvedených v předchozích bodech je zřejmé, že za účelem požadavku uznání „rovnocenného“ práva zaměstnance ECB požádat o převod důchodových nároků získaných v rámci instituce sociálního zabezpečení členského státu do důchodového systému ECB lze použít vícero ustanovení. Je však nesporné, že pro zajištění provedení tohoto práva je uzavření dohody s tímto členským státem naprosto nezbytné. Jinými slovy, dohoda, která má být uzavřena, představuje „nezbytnou podmínku“ pro dosažení tohoto cíle.

[23] – Rozsudek ze dne 4. července 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, body 35 a 36).

[24] – Rozsudek ze dne 4. července 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, bod 35).

[25] – Viz rozsudek ze dne 16. ledna 2014, Guinet v. EIB (F-107/12, EU:F:2014:1, bod 77), v němž Soud pro veřejnou službu rozhodl, že z článku 45 SFEU nevyplývá povinnost členského státu umožnit zaměstnanci EIB převést kapitál odpovídající hodnotě jeho dříve získaných nároků na důchod do důchodového systému EIB nebo povinnost za tímto účelem uzavřít dohodu.

55. Ač se jeví, že článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB svěřuje orgánům ECB úkol uzavírat dohody s členskými státy [26], úloha členských států při plnění tohoto úkolu je však klíčová. Vzhledem k tomu, že „dohoda" ve smyslu tohoto ustanovení vyžaduje z právního hlediska dva souhlasné projevy vůle, které vytvářejí vzájemný závazek, je logické předpokládat, že aktivní účast dotyčného členského státu v rámci vyjednávání a uzavření této dohody je zásadní. S ohledem na tuto skutečnost vyvstává otázka, jaké *konkrétní povinnosti*, za okolností uvedených ve výše zmíněném ustanovení, ukládá členskému státu unijní právo.

56. Podle ustálené judikatury jsou členské státy v souladu se zásadou loajální spolupráce stanovenou v čl. 4 odst. 3 SEU povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k tomu, aby orgány Unie mohly plnit své úkoly. Jak Soudní dvůr uvedl ve své judikatuře, tato zásada zejména brání takovému jednání členských států v oblasti převodu důchodových nároků, které má za následek ztížení přijímání zaměstnanců orgány Unie [27].

57. Zvláště pokud jde o potenciální úředníky orgánů Unie, kteří již mají určitou profesní zkušenost, Soudní dvůr nedávno připomněl, že v souladu se zásadou loajální spolupráce nemají členské státy Unii ztěžovat „nábor vnitrostátních úředníků s určitým počtem odsloužených let" [28]. Mám za to, že zásady vyplývající z tohoto rozsudku, vydaného ve věci týkající se bývalého člena státní správy, by se měly vztahovat i na osoby, které mají stejně jako WP profesní zkušenosti v soukromém sektoru, neboť požadavek nepřipravit orgány Unie o pomoc zkušených zaměstnanců je obecné povahy a platí bez ohledu na konkrétní povahu zkušeností dotyčného.

58. Kromě toho je důležité poznamenat, že spolupráce členského státu je v tomto kontextu nezbytná, aby se zabránilo situaci, která je obtížně slučitelná se zásadou rovného zacházení, na níž jsem již v rámci tohoto stanoviska upozornil [29], konkrétně na riziko, že se zaměstnanci ECB, kteří jsou státními příslušníky jednoho členského státu, může být zacházeno méně příznivě než se zaměstnanci jiných členských států, které postupují s řádnou péčí a již takovou dohodu uzavřely, a umožňují tak svým státním příslušníkům zaměstnaným v ECB účinně využívat možnosti uvedené v článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB.

59. Je zřejmé, že taková situace by zpochybnila nejen cíl článku 298 SFEU, kterým je „otevřená, efektivní a nezávislá evropská správa", jakož i zásadu jednotnosti veřejné služby, která již byla v rámci tohoto stanoviska zmíněna [30], ale byla by také v rozporu se společným zájmem Unie a členského státu na usnadnění přijímání budoucích zaměstnanců z tohoto členského státu, čímž by byl také zajištěn nábor na co nejširším možném zeměpisném základě, jak to ostatně vyžaduje článek 27 služebního řádu. Rád bych zdůraznil, že tyto úvahy, které souvisejí s unijní politikou přijímání zaměstnanců, se bez výjimky vztahují na všechny její orgány, instituce a agentury, včetně ECB. Vzhledem k tomu, že uzavření takové dohody s ECB je v zájmu samotného členského státu, lze rozumně očekávat, že tento stát nabídne svoji plnou spolupráci.

60. Zásadu loajální spolupráce jistě nelze vykládat tak, že by ukládala členskému státu povinnost přijmout každý návrh dohody připravený ECB, který by případně mohl způsobit obtíže při jeho provádění na vnitrostátní úrovni, členský stát však musí v rámci jednání *aktivně a v dobré víře*

[26] – Ve francouzské jazykové verzi („La BCE *conclut* des accords" [ECB *uzavírá* dohody]") a v anglické („The ECB *shall enter* into agreements [ECB *se zavazuje uzavírat* dohody]") (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

[27] – Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 48), a usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 18. září 2009, Ricci a Pisaneschi (C-286/09 a C-287/09, nezveřejněný, EU:C:2009:566, bod 33).

[28] – Rozsudek ze dne 4. února 2021, Ministre de la Transition écologique et solidaire a Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, bod 34).

[29] – Viz bod 33 a násl. tohoto stanoviska.

[30] – Viz body 35 a 45 tohoto stanoviska.

spolupracovat za účelem odstranění existujících překážek. Jak Soudní dvůr připomněl, spolupráce členského státu je nezbytná zejména při řešení praktických otázek, jako je stanovení metody výpočtu s cílem umožnit převod důchodových nároků do důchodového systému orgánů Unie [31].

61. Členské státy si sice ponechávají pravomoc organizovat své systémy sociálního zabezpečení, když stanovují zejména podmínky pro poskytování dávek v oblasti sociálního zabezpečení, musí nicméně při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo [32]. Pouhé odmítnutí zahájit jednání nebo se vážně zabývat konkrétním návrhem předloženým ECB nepovažuji za postoj, který by odpovídal duchu loajální spolupráce, k níž vyzývá čl. 4 odst. 3 SEU. Takový přístup by totiž narušil plnění úkolů svěřených orgánům ECB.

62. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že formální žádost ECB o dosažení dohody pochází ze dne 22. prosince 2005. Za tímto účelem ECB připravila a následně sdělila návrh dvoustranné dohody, která měla být podepsána s INPS a byla z velké části založena na stávající dohodě mezi INPS a EIB. ECB již šestnáct let žádá Italskou republiku o uzavření dohody podle článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB, aniž by obdržela odpověď, neboť podle italských orgánů by v tomto případě k převodu důchodových nároků nemohlo dojít bez „legislativní iniciativy“.

63. Kromě skutečnosti, že italské orgány nebyly schopné v této věci nalézt řešení, je však taková reakce obtížně vysvětlitelná, neboť zaprvé pro zaměstnance EIB nepředstavovalo uzavření dohody s INPS žádné zvláštní obtíže, jelikož je možné jí uzavřít a provést prostřednictvím pouhého správního oběžníku [33]. Zadruhé je třeba poznamenat, že podle informací poskytnutých Soudnímu dvoru téměř všechny členské státy měnové unie již dávno dohody s ECB umožňující převod důchodových nároků uzavřely. Zatřetí je třeba uvést, že italská vláda ani INPS ve svých písemných vyjádřeních neposkytly žádné vysvětlení, které by odůvodňovalo toto zpoždění s uzavřením dohody s ECB. Nenavrhly ani konkrétní řešení této bezvýchodné situace. Všechny tyto skutečnosti zdá se ukazují na nedostatek spolupráce ze strany Italské republiky.

64. Jak uvedlo několik zúčastněných stran ve svých vyjádřeních, současná situace, v níž se ECB nachází ve vztahu k Italské republice, vyznačující se dlouhým obdobím právní nejistoty, pokud jde o možnost převodu důchodových nároků, může dotyčné osoby, které již mají profesní zkušenost od přijetí zaměstnání v ECB odradit. Tento demotivující faktor je o to výraznější, že ostatní orgány, instituce a unijní subjekty, na které se vztahuje služební řád a RAA a s nimiž ECB do jisté míry soutěží o zkušené zaměstnance, jsou schopny takový převod zajistit. Tato situace je rovněž obtížně slučitelná se zásadou rovného zacházení, neboť se zaměstnanci, kteří jsou italskými státními příslušníky, se zachází méně příznivě než se zaměstnanci z jiných členských států zaměstnanými v rámci samotné ECB nebo v jiných unijních orgánech. V této fázi analýzy bych chtěl uvést, že rizika pro ECB a její zaměstnance, na něž bylo v rámci tohoto stanoviska poukázáno, se zdá se v tomto konkrétním případě naplnila.

65. Z výše uvedeného vyplývá, že zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU je vhodným právním základem, jelikož umožňuje uložit dotyčnému členskému státu povinnost přijmout veškerá nezbytná opatření za účelem podpory ECB při plnění jejích úkolů. To platí tím spíše pro opatření, která vyžadují aktivní účast tohoto členského státu, jako je uzavírání dvoustranných dohod k zajištění převodu důchodových nároků.

[31] – Viz rozsudek ze dne 5. prosince 2013, Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, bod 37).

[32] – Viz rozsudky ze dne 7. března 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, bod 16), a ze dne 13. února 2019, Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, bod 14).

[33] – Viz bod 16 tohoto stanoviska.

66. S ohledem na výše uvedené úvahy se domnívám, že je třeba zásadu loajální spolupráce vykládat v tom smyslu, že členský stát je povinen se na návrh ECB aktivně a v dobré víře účastnit jednání, jejichž cílem je uzavřít s ECB dohodu o převodu důchodových nároků jejích zaměstnanců získaných v rámci tohoto členského státu, do důchodového systému ECB.

4. Odpověď na první předběžnou otázku

67. S ohledem na výše uvedené navrhuji odpovědět na první předběžnou otázku tak, že čl. 4 odst. 3 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, kterému ECB nabídne uzavření dohody podle článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB o převodu důchodových nároků, které její zaměstnanci získali v rámci důchodového systému tohoto členského státu, do důchodového systému ECB, je povinen se aktivně a v dobré víře účastnit jednání, jejichž cílem je uzavření takové dohody s ECB.

C. Ke druhé předběžné otázce

1. Obecné úvahy

68. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 4 odst. 3 SEU, články 45 a 48 SFEU, článek 11 přílohy VIII služebního řádu a článek 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB vykládány v tom smyslu, že opravňují soud členského státu, na nějž se dotčená osoba obrátila, nařídit převod důchodových nároků, které tato osoba získala v rámci důchodového systému tohoto členského státu, do důchodového systému ECB, i v případě, že neexistuje ustanovení vnitrostátního práva nebo dohoda uzavřená mezi dotyčným členským státem a ECB, která by takový převod stanovila.

69. Jak je uvedeno v bodě 54 tohoto stanoviska, podpis takové dohody mezi ECB a dotčeným členským státem je „nezbytnou podmínkou“ pro výkon práva na převod důchodových nároků. Jasné znění článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB již v tomto ohledu neponechává žádné pochybnosti. Žádné z jednotlivých ustanovení, která byla v rámci této analýzy posouzena, nemůže samo o sobě neexistenci takové dohody napravit. Použití zásady loajální spolupráce však umožňuje požadovat, aby se členský stát zavázal přispět k úspěchu jednání, která povedou k uzavření takové dohody.

70. Za této situace je nicméně třeba připomenout, že druhá předběžná otázka se týká zvláštní situace, a to situace, kdy neuzavření takové dohody je důsledkem nepřijetí návrhu ECB v tomto smyslu členským státem. Mám za to, že by bylo vhodné v odpovědi na tuto otázku objasnit vnitrostátnímu soudu opatření, která by mohl přijmout v případě takového nepřijetí, které je v rozporu s unijním právem.

2. K povinnosti členského státu zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva

71. V tomto ohledu bych rád na úvod zdůraznil, že podle ustálené judikatury přísluší soudům členských států na základě zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Článek 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany

v oblastech pokrytých právem Unie [34].

72. Stejně tak je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že při neexistenci pravidel unijního práva je na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení, která mají zajistit ochranu práv, jež jednotlivcům vyplývají z práva Unie. Stanovené podmínky však nesmějí být méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti) a nesmějí prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity). Pokud jde o posledně uvedenou zásadu, je třeba připomenout, že právo na účinnou právní ochranu před nestranným soudem je zakotveno v článku 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany [35].

3. K možnosti požádat příslušný soud, aby přiměl správní orgány k jednání v dobré víře a k uzavření dohody

73. Z úvah uvedených v předchozích bodech lze podle mého názoru dovodit, že pokud má soud členského státu za to, že příslušné orgány tohoto členského státu v rozporu s unijním právem neuzavřely dohodu navrženou ze strany ECB o převodu důchodových nároků, které její zaměstnanci získali v rámci důchodového systému tohoto členského státu, do důchodového systému ECB nebo se alespoň *aktivně a v dobré víře neúčastnily jednání* směřujících k uzavření takové dohody, musí *prokázat protiprávnost tohoto neuzavření* a případně přijmout opatření stanovená použitelnými vnitrostátními procesními pravidly, s cílem *přimět tyto orgány zahájit jednání s ECB za účelem dosažení dohody a následně provést požadovaný převod*.

74. Výklad unijního práva vyžadující od soudu členského státu, aby uložil správním orgánům konkrétní povinnosti vůči ECB, by zajistil, že tento členský stát bude jednat v souladu se zásadou loajální spolupráce. Tradiční systém rozdělení a rovnováhy pravomocí v členských státech představuje podle mého názoru záruku účinného plnění povinností, které státu podle unijního práva přísluší. Vzhledem k tomu, že příslušná procesní pravidla se mohou v jednotlivých právních řádech lišit, je na příslušném soudu, aby přijal nejúčinnější opatření, která má na základě vnitrostátního práva k dispozici, včetně možnosti přijmout pod hrozbou sankcí soudní příkaz k uzavření dohody a k požadovanému převodu ve stanovené lhůtě [36].

75. Pravomoc vydávat soudní příkazy umožňuje soudu přikázat účastníkovi řízení učinit určitý úkon nebo se jej zdržet, a to případně pod hrozbou pokuty [37]. Soud, který spor projednává, tak může nařídit jednotlivci nebo správnímu orgánu, aby přijali opatření v určitém smyslu, vyžaduje-li rozhodnutí bezpodmínečně, aby jedna ze stran sporu toto opatření přijala. Zásada, podle níž může vnitrostátní soud vydat soudní příkaz, není v současné době v rámci unijních právních předpisů upravena. Tato zásada navíc není v členských státech uplatňována jednotně, zejména pokud je příkaz adresován správnímu orgánu.

[34] – Viz rozsudky ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 52), a ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 50).

[35] – Viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 54).

[36] – Viz rozsudky ze dne 19. listopadu 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 58), a ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 56), v nichž Soudní dvůr uložil vnitrostátním soudům povinnost přijmout vůči příslušným vnitrostátním orgánům všechna nezbytná opatření, jako například soudní příkaz, aby bylo zajištěno dodržování unijního práva v oblasti životního prostředí. Účelem soudního příkazu, který má být přijat vnitrostátními soudy, je přimět správní orgány k přijetí konkrétních opatření stanovených unijním právem, a to k vypracování plánu kvality ovzduší a k určení míst pro odběr vzorků umožňujících měřit kvalitu ovzduší.

[37] – Viz v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, body 132 a 133).

76. Tato pravomoc soudu vydat soudní příkaz vůči orgánům veřejné správy je přijata v několika členských státech [38]. V závislosti na dotčeném vnitrostátním právním řádu disponuje soud buď obecnou pravomocí vydat vůči orgánům veřejné správy soudní příkaz, nebo užší pravomocí, která vylučuje vládu a její bezprostřední spolupracovníky. Pokud jde o původní řízení, jeví se jako vhodné svěřit vnitrostátnímu soudu úkol určit nezbytnost a případně podmínky, za nichž může být tato pravomoc vydat soudní příkaz vykonávána v rámci jeho vnitrostátního právního řádu a v souladu se zásadami efektivity a rovnocennosti. V rámci tohoto posouzení musí vnitrostátní soud dbát na zajištění úplného splnění povinností vyplývajících z jeho rozhodnutí.

4. K možnosti vzniku odpovědnosti dotyčného členského státu za porušení unijního práva z důvodu, že nevedl jednání v dobré víře

77. Nelze vyloučit ani možnost uváděnou některými zúčastněnými stranami, že dotyčný členský stát ponese odpovědnost za porušení unijního práva, pokud tento stát v rozporu s unijním právem neuzavře dohodu a nedá souhlas s požadovaným převodem, jsou-li splněny podmínky. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora mají poškození jednotlivci právo na náhradu újmy způsobené porušením unijního práva, které lze přičíst členskému státu, jsou-li splněny tři podmínky, a sice cílem porušeného pravidla unijního práva je přiznat jednotlivcům práva, porušení tohoto pravidla je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením a újmou, kterou tito jednotlivci utrpěli [39]. Tyto podmínky umožňující určit odpovědnost členských států za újmu způsobenou jednotlivcům porušením unijního práva musí být vnitrostátními soudy v zásadě uplatňovány v souladu s pokyny poskytnutými Soudním dvorem pro jejich uplatňování [40].

78. V kontextu projednávaného případu mám však o účinnosti tohoto přístupu pochybnosti, a to z následujících důvodů. Zaprvé, ačkoli možnost převést důchodové nároky získané v rámci důchodového systému členského státu do důchodového systému ECB je právem „rovnocenným“ právu, které úředníkům a ostatním zaměstnancům Unie přiznává služební řád a RAA, toto právo vyžaduje provedení prostřednictvím dohody, v níž mimo jiné musí být stanovena částka odpovídající hodnotě důchodových nároků, které mají být převedeny do důchodového systému ECB [41]. Pokud by se ukázalo, že takovou částku není možné s nezbytnou jistotou určit, každý nárok na odškodnění by se nutně omezil na uplatnění obecné odpovědnosti dotyčného členského státu za porušení unijního práva. Následkem čehož by v daném případě nebyl splněn základní požadavek pro uznání práva na náhradu škody, totiž existence škody. Zadruhé, jelikož nelze vyloučit, že škoda, jíž dotčená osoba utrpěla, skutečně vznikne až v okamžiku, kdy se rozhodne odejít do starobního důchodu, existuje riziko, že žaloba podaná touto osobou před tímto datem, znějící na přiznání takového nároku na náhradu škody, bude příslušným soudem zamítnuta z důvodu nesplnění podmínek stanovených judikaturou.

79. Aniž bych *a priori* vyloučil, že soud projednávající žalobu na náhradu škody podanou proti členskému státu, který se dopustil porušení právních pravidel, může být případně schopen překonat výše uvedené překážky, například stanovením určité částky odpovídající utrpěné škodě na základě určitých kritérií uznaných stranami sporu, domnívám se, že první přístup navržený v tomto stanovisku je v nejlepším zájmu dotčených zaměstnanců ECB. Takový přístup totiž

[38] – Viz stanoviska generálního advokáta Y. Bota ve věci Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, bod 134).

[39] – Viz rozsudky ze dne 16. července 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, bod 34), a ze dne 25. března 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, bod 113).

[40] – Viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, bod 35).

[41] – Viz bod 61 tohoto stanoviska.

nabízí dlouhodobé řešení pro všechny zaměstnance a poskytuje potřebnou právní jistotu. Jednání o dohodě navíc umožňují upravit rovněž převod důchodových nároků v opačném směru, tedy z důchodového systému ECB do vnitrostátního důchodového systému, což může být zajímavé pro všechny zaměstnance ECB, kteří si přejí se vrátit do svého členského státu původu. V neposlední řadě je výhodou tohoto přístupu, že umožňuje správním orgánům dotčeného členského státu plnit – alespoň dodatečně – své povinnosti vyplývající ze zásady loajální spolupráce.

80. Je však na příslušném soudu, aby posoudil, který přístup shledává podle svého vnitrostátního právního řádu schůdným a v souladu se sledovaným cílem, tedy zajištěním převodu důchodových nároků z důchodového systému dotčeného státu do důchodového systému ECB.

5. Odpověď na druhou předběžnou otázku

81. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji odpovědět na druhou předběžnou otázku tak, že čl. 4 odst. 3 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že je-li soudu členského státu předložena žaloba, jíž se žalující strana domáhá převodu svých důchodových nároků získaných v rámci důchodového systému tohoto členského státu do důchodového systému ECB, musí tento soud přijmou veškerá opatření stanovená použitelnými vnitrostátními procesními pravidly, aby přiměl orgány veřejné správy k aktivní účasti na jednáních vedených v dobré víře s cílem uzavřít dohodu podle článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu ECB a k provést požadovaný převod. Tento soud by měl rovněž posoudit možnost vzniku odpovědnosti dotyčného členského státu za porušení zásady loajální spolupráce z důvodu, že nedostál svým povinnostem.

VI. Závěry

82. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Tribunale ordinario di Asti (obecný soud v Asti, Itálie) odpověděl takto:

„1) Článek 4 odst. 3 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát, kterému Evropská centrální banka (ECB) nabídne uzavření dohody podle článku 8 přílohy IIIa pracovního řádu zaměstnanců ECB o převodu důchodových nároků, které její zaměstnanci získali v rámci důchodového systému tohoto členského státu, do důchodového systému ECB, je povinen se aktivně a v dobré víře účastnit jednání, jejichž cílem je uzavření takové dohody s ECB.

2) Článek 4 odst. 3 SEU musí být vykládán v tom smyslu, že je-li soudu členského státu předložena žaloba, již se žalující strana domáhá převodu svých důchodových nároků získaných v rámci důchodového systému tohoto členského státu do důchodového systému ECB, musí tento soud přijmout veškerá opatření stanovená použitelnými vnitrostátními procesními pravidly, aby přiměl orgány veřejné správy k aktivní účasti na jednáních vedených v dobré víře s cílem uzavřít dohodu s ECB a provést požadovaný převod. Soud by měl rovněž posoudit možnost vzniku odpovědnosti dotyčného členského státu za porušení zásady loajální spolupráce z důvodu, že nedostál svým povinnostem.“