Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 7. júla 2022 [1]

Vec C-404/21

WP
proti
Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunale Ordinario di Asti (Súd prvej inštancie Asti, Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Zamestnanci ECB – Práva na dôchodok nadobudnuté vo vnútroštátnom systéme pred nástupom do služieb Únie – Prevod do dôchodkového systému Únie – Právna úprava alebo prax vnútroštátnych správnych orgánov neumožňujúca tento prevod – Neexistencia vnútroštátneho vykonávacieho právneho predpisu alebo osobitnej dohody medzi členským štátom pracovníka alebo jeho inštitútom sociálneho zabezpečenia a inštitúciou Únie“

I. Úvod

1. Predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal na základe článku 267 ZFEÚ Tribunale Ordinario di Asti (Súd prvej inštancie Asti, Taliansko), je výklad článku 4 ods. 3 ZEÚ, článkov 45 a 48 ZFEÚ, článku 11 prílohy VIII k Služobnému poriadku úradníkov Európskej únie a ostatných zamestnancov Únie (ďalej len „služobný poriadok“) a článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania zamestnancov Európskej centrálnej banky (ďalej len „ECB“) (ďalej len „podmienky zamestnávania ECB“).

2. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi WP na jednej strane a Istituto nazionale della previdenza sociale [Národný inštitút sociálneho zabezpečenia (INSP), Taliansko] a Talianskou republikou na druhej strane, týkajúceho sa prevodu sumy poistno-matematického ekvivalentu zodpovedajúceho právam na dôchodok, založeným v prospech žalobcu v rámci Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (Dôchodkový fond pre zamestnancov) INPS, do dôchodkového systému ECB.

3. Vnútroštátny súd kladie Súdnemu dvoru dve otázky týkajúce sa možnosti zamestnanca ECB nechať si previesť svoje práva na dôchodok získané v talianskom dôchodkovom systéme do dôchodkového systému ECB, v situácii, že medzi ECB a Talianskou republikou nie je uzatvorená

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

dohoda upravujúca takýto prevod. Prejednávaná vec poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť spresniť, aké povinnosti majú členské štáty voči ECB podľa práva Únie, pokiaľ ide o prijatie opatrení potrebných na zabezpečenie takéhoto prevodu práv na dôchodok.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Protokol o ESCB a ECB

4. Článok 36 protokolu č. 4 o Štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o EÚ a Zmluvy o FEÚ [2] (ďalej len „protokol o ESCB a ECB“), stanovuje:

„36. 1 Rada guvernérov [ECB] na návrh Výkonnej rady stanoví podmienky zamestnávania zamestnancov ECB.

…“

2. Protokol o výsadách a imunitách

5. V článku 14 Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Európskej únie, ktorý tvorí prílohu k Zmluve o EÚ a Zmluve o FEÚ [3] (ďalej len „PVI“), sa uvádza:

„Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s dotknutými inštitúciami prostredníctvom nariadení stanovia systém dávok sociálneho zabezpečenia pre úradníkov a ostatných zamestnancov Únie.“

6. Podľa svojho článku 22 prvého odseku sa PVI taktiež vzťahuje na ECB, členov jej orgánov a jej zamestnancov, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia protokolu o ESCB a ECB.

3. Služobný poriadok

7. Podľa článku 1 služobného poriadku sa služobný poriadok vzťahuje na úradníkov Únie.

8. V článku 1a ods. 1 služobného poriadku sa uvádza:

„Na účely tohto služobného poriadku ‚úradník Únie‘ je každá osoba, ktorá bola vymenovaná podľa služobného poriadku na stále pracovné miesto z pracovníkov jedného z orgánov [jednej z inštitúcií – *neoficiálny preklad*] Únie listinou vydanou menovacím orgánom tohto orgánu [tejto inštitúcie – *neoficiálny preklad*].“

[2] Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 230.

[3] Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 266.

9. Článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku stanovuje:

„…

2. Úradník, ktorý vstúpi do služieb Únie po:

– odchode zo služieb štátnej správy alebo vnútroštátnej alebo medzinárodnej organizácie;

alebo

– vykonávaní činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba,

má po uvedení do funkcie, ale pred získaním nároku na výplatu starobného dôchodku v zmysle článku 77 Služobného poriadku právo voči Únii na kapitálovú hodnotu, aktualizovanú ku dňu skutočného prevodu, práv na dôchodok, ktoré získal na základe tejto služby alebo týchto činností.

V takom prípade menovací orgán inštitúcie, v ktorej je zamestnanec [úradník – *neoficiálny preklad*] zamestnaný, určí s ohľadom na základnú mzdu zamestnanca [úradníka – *neoficiálny preklad*], jeho vek a kurz platný v deň žiadosti o prevod, pomocou všeobecných vykonávacích ustanovení, počet rokov zamestnania, potrebných pre odchod do dôchodku, ktoré sú mu započítané v rámci systému dôchodkového zabezpečenia Únie za predchádzajúce obdobie služby, na základe prevedeného kapitálu, po odpočítaní čiastky predstavujúcej zhodnotenie kapitálu medzi dňom žiadosti o prevod a skutočným dňom prevodu.

Zamestnanci [Úradníci – *neoficiálny preklad*] môžu použiť tento postup len raz pre každý členský štát a príslušný penzijný fond.“

4. PZOZ

10. Článok 1 Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Únie (ďalej len „PZOZ“) stanovuje:

„Podmienky zamestnávania sa vzťahujú na zamestnancov zamestnaných Úniou na základe zmluvy. Takýmito zamestnancami sú:

– dočasní zamestnanci,

– zmluvní zamestnanci,

…“

11. Podľa článku 39 ods. 2 a článku 109 ods. 2 PZOZ sa článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku uplatňuje na dočasných a zmluvných zamestnancov.

5. Podmienky zamestnávania ECB

12. Rada guvernérov ECB, konajúc okrem iného na základe článku 36 ods. 1 protokolu o ESCB a ECB, prijala podmienky zamestnávania v ECB, ktorých článok 9 písm. c) stanovuje:

„Neexistuje žiadny osobitný vnútroštátny právny predpis, ktorý by upravoval tieto podmienky zamestnávania. ECB bude uplatňovať i) všeobecné právne zásady spoločné pre členské štáty, ii) všeobecné zásady práva Únie a iii) pravidlá obsiahnuté v nariadeniach a smerniciach Únie týkajúcich sa sociálnej politiky, určených členským štátom. V prípade potreby ECB tieto právne akty vykoná. Náležite sa zohľadnia odporúčania Únie v oblasti sociálnej politiky. Na účely výkladu práv a povinností upravených v týchto podmienkach zamestnávania sa zohľadnia zásady zakotvené v nariadeniach, pravidlách a judikatúre, ktoré sa uplatňujú na zamestnancov iných inštitúcií Únie.“ [*neoficiálny preklad*]

13. Článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB znie:

„a) ECB uzatvára dohody a dojednáva vhodné opatrenia s inými dôchodkovými systémami, inými organizáciami a vládami, o ktorých rozhodne, na účely akceptácie prevodu peňažných súm do [dôchodkového systému ECB], vo vzťahu k zamestnancom, ktorým už uplynula skúšobná doba v ECB.

…“ [*neoficiálny preklad*]

B. Talianske právo

14. Článok 1 legge n. 29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (zákon č. 29 o uznávaní dôb poistenia pracovníkov, na základe ktorých vzniká nárok na dôchodok) zo 7. februára 1979 [4] stanovuje:

„Zamestnanec vo verejnom alebo súkromnom sektore, ktorý je alebo bol súčasťou systému povinných foriem sociálneho zabezpečenia rovnocenných so všeobecným systémom povinného invalidného, starobného a pozostalostného poistenia zamestnancov, ktorý spravuje INPS, alebo na základe ktorých došlo k vylúčeniu alebo oslobodeniu od takéhoto poistenia, má možnosť kedykoľvek na účely priznania a stanovenia výšky jedného dôchodku požiadať o sčítanie všetkých období odvádzania povinných, dobrovoľných a fiktívnych príspevkov do uvedených foriem sociálneho zabezpečenia, a to prostredníctvom registrácie do všeobecného systému povinného poistenia, a o vytvorenie zodpovedajúcich práv na dôchodok v rámci tohto systému. Na tento účel správca alebo správcovia systémov sociálneho zabezpečenia, z ktorých zamestnanci pochádzajú, prevedú správcovi všeobecného systému povinného poistenia sumu príspevkov, ktorú majú…“

[4] GURI č. 40 z 9. februára 1979, s. 1317.

15. Článok 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 ustanoveniach na vykonávanie povinností vyplývajúcich z členstva Talianska v Európskej únii – Európsky zákon 2014) z 29. júla 2015 [5] stanovuje:

„1. Od 1. januára 2016 majú občania Európskej únie…, ktorí sú alebo boli súčasťou všeobecného systému povinného invalidného, starobného a pozostalostného poistenia zamestnancov…, možnosť, aby sa doby poistenia získané v rámci týchto systémov poistenia sčítali s dobami poistenia získanými v medzinárodných organizáciách.

2. O sčítanie uvedené v odseku 1 možno požiadať, ak je to potrebné na získanie nároku na starobný, invalidný alebo pozostalostný dôchodok, a to pod podmienkou, že celková dĺžka dôb poistenia získaných podľa talianskych právnych predpisov je najmenej 52 týždňov a že doby, ktoré sa majú sčítať, sa neprekrývajú.

3. Sčítanie dôb poistenia sa môže uskutočniť na základe žiadosti dotknutej osoby, ktorá sa podáva talianskej inštitúcii sociálneho zabezpečenia, v ktorej táto osoba doby poistenia získala. V prípade, že bývalý zamestnanec medzinárodnej organizácie nadobudne nárok na dávky stanovené talianskymi právnymi predpismi bez toho, aby bolo potrebné sčítať doby poistenia dosiahnuté v medzinárodnej organizácii, talianska inštitúcia sociálneho zabezpečenia vypočíta dôchodok výlučne na základe dôb poistenia získaných v rámci talianskeho dôchodkového systému. V prípade, že bývalý zamestnanec medzinárodnej organizácie získa nárok na dávky stanovené talianskymi právnymi predpismi len na základe súbehu dôb poistenia dosiahnutých v medzinárodnej organizácii, talianska inštitúcia sociálneho zabezpečenia zohľadní doby poistenia získané v rámci dôchodkového systému medzinárodnej organizácie, s výnimkou tých dôb, za ktoré došlo k vráteniu odvedených príspevkov, a to tak, ako keby boli získané podľa talianskych právnych predpisov, a vypočíta výšku dávky výlučne na základe dôb poistenia získaných podľa talianskych právnych predpisov.

4. Dôchodkové dávky vyplácané v súlade s týmto článkom sa považujú za dôchodky so všetkými účinkami vyplývajúcimi z uplatňovania talianskych právnych predpisov.

5. Obdobia zamestnania v medzinárodnej organizácii je možné za predpokladu, že nezakladajú nárok na dôchodkovú dávku vyplácanú z dôchodkového fondu tejto medzinárodnej organizácie, odkúpiť v rámci talianskeho dôchodkového systému, v súlade s právnymi predpismi upravujúcimi odkúpenie období zamestnania dosiahnutých v zahraničí. Právo na odkúpenie uplatňujú najmä pozostalí po zamestnancovi medzinárodnej organizácie za podmienok stanovených pravidlami talianskej inštitúcie sociálneho zabezpečenia, v ktorej sa žiada o odkúpenie.

…“

[5] GURI č. 178 z 3. augusta 2015, s. 1.

16. V obežníku INPS č. 14 z 23. januára 2001 sa uvádza, že 24. novembra 2000 bola uzavretá dohoda medzi INPS a Európskou investičnou bankou (EIB) na účely prevodu práv nadobudnutých zamestnancami banky. Článok 2 tejto dohody stanovuje:

„Žiadosť o prevod práv na dôchodok môže byť podaná priamo na INPS a pre informáciu oznámená EIB zo strany zamestnanca, ktorý je v čase podania žiadosti v službách, a to vo vzťahu k dobám poistenia odsúhlaseným v INPS, na základe ktorých nedošlo k vyplácaniu dôchodku.

EIB si vyžiada od INPS poistno-matematický ekvivalent zodpovedajúci právam nadobudnutým v rámci príslušného fondu…, vypočítaný na základe pravidiel upravujúcich dôchodky v rámci príslušného fondu v deň podania žiadosti…

…

INPS oznámi dotknutej osobe a EIB sumu, ktorá sa má previesť, a to čistú sumu po odpočítaní registračného poplatku, v lehote šesťdesiatich dní od prijatia akceptácie zo strany žiadateľa, a do troch nasledujúcich mesiacov uskutoční prevod súm, ktoré sa zvýšia [o úroky] v zákonnej sadzbe platnej v Taliansku počas obdobia odo dňa prijatia akceptácie do [dátumu] hodnoty kreditu; prevedené sumy nemôžu presiahnuť hodnotu spätného odkúpenia, vypočítanú EIB v súlade s ustanoveniami jej vlastného nariadenia.“

III. Skutkové okolnosti sporu, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

17. WP je zamestnancom ECB od 1. marca 2012. V období od 1. augusta 1982 do 24. februára 2012 pracoval v Taliansku ako zamestnanec súkromného zamestnávateľa, ktorý za neho odvádzal povinné príspevky do zamestnaneckého dôchodkového fondu INPS. Dňa 12. decembra 2016 WP požiadal INPS o prevod poistno-matematického ekvivalentu zodpovedajúceho právam na dôchodok, vytvoreným v jeho prospech v rámci tohto dôchodkového fondu, do dôchodkového systému ECB, alebo subsidiárne o prevod aktualizovanej kapitálovej hodnoty vyplývajúcej z príspevkov na dôchodkové poistenie, odvádzaných do dôchodkového fondu, pričom uvedené hodnoty vypočítal na základe pravidiel upravujúcich dôchodky v rámci tohto fondu.

18. INPS zamietol žiadosť WP s odôvodnením, že požadovaný prevod nie je možné uskutočniť vzhľadom na neexistenciu osobitného legislatívneho opatrenia alebo dvojstrannej dohody. Odvolanie WP v správnom konaní proti zamietnutiu jeho žiadosti, podané 28. novembra 2017, bolo rozhodnutím z 11. apríla 2018 vyhlásené za neprípustné.

19. WP následne podal na vnútroštátny súd žalobu, ktorou sa domáhal predovšetkým toho, aby sa určilo a vyhlásilo, že INPS a/alebo Talianska republika boli povinní prijať všetky opatrenia potrebné na prevod určitej sumy, zodpovedajúcej právam na dôchodok vzniknutým v jej prospech, do dôchodkového systému ECB, a aby sa v dôsledku toho INPS a/alebo Talianskej republike uložila povinnosť prijať všetky opatrenia potrebné na účely prevodu tejto sumy do dôchodkového systému ECB. Subsidiárne WP navrhuje, aby sa určilo a vyhlásilo, že INPS a/alebo Talianska republika sú povinní previesť do dôchodkového systému ECB určitú sumu ako náhradu škody, a v dôsledku toho aby sa INPS a/alebo Talianskej republike uložila povinnosť previesť túto sumu ako náhradu škody do dôchodkového systému ECB.

20. Vnútroštátny súd sa zamýšľa nad tým, či právo Únie priznáva zamestnancovi ECB právo na prevod práv na dôchodok, nadobudnutých v inštitúcii sociálneho zabezpečenia členského štátu, do dôchodkového systému ECB a či sa toto právo musí priznať aj bez ohľadu na prijatie vnútroštátnej transpozičnej normy alebo na uzavretie osobitnej dohody medzi dotknutým členským štátom alebo dotknutou vnútroštátnou inštitúciou sociálneho zabezpečenia a ECB, vymedzujúcej podrobnosti realizácie tohto práva. Vnútroštátny súd odkazuje na viaceré ustanovenia práva Únie, ako aj na nich sa vzťahujúcu judikatúru, avšak bez toho, aby dospel k jasnému záveru.

21. Vzhľadom na to, že výsledok sporu závisí od výkladu práva Únie, Tribunale Ordinario di Asti (Súd prvej inštancie Asti) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa články 45 a 48 ZFEÚ, článok 4 ZEÚ, článok 11 prílohy VIII [služobného poriadku] a článok 8 prílohy IIIa [podmienok zamestnávania zamestnancov ECB] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave alebo praxi vnútroštátnych správnych orgánov, ktoré zamestnancovi z členského štátu, ktorý odvádzal príspevky v rámci dôchodkového poistenia príslušnej vnútroštátnej sociálnej poisťovni, pričom v súčasnosti pracuje v inštitúcii Únie, ako je ECB, neumožňujú previesť do dôchodkového systému tejto inštitúcie Únie príspevky na dôchodok zaplatené v rámci systému sociálneho zabezpečenia krajiny pôvodu?

2. Má sa, najmä podľa odpovede na prvú otázku, umožniť právo na prevod príspevkov aj napriek neexistencii vnútroštátneho vykonávacieho právneho predpisu alebo osobitnej dohody medzi členským štátom pôvodu dotknutého pracovníka alebo dôchodkovou inštitúciou tohto štátu na jednej strane a inštitúciou Únie na strane druhej?“

IV. Konanie na Súdnom dvore

22. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu z 13. januára 2021 bolo doručené do kancelárie Súdneho dvora 30. júna 2021.

23. Účastníci konania vo veci samej, talianska, grécka, španielska, poľská a portugalská vláda, Európska komisia a ECB predložili písomné pripomienky v stanovenej lehote v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.

24. Na základe článku 76 ods. 2 rokovacieho poriadku Súdny dvor rozhodol, že nenariadi pojednávanie.

V. Právna analýza

A. Úvodné poznámky

25. Ako bolo uvedené v úvode, vnútroštátny súd svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania žiada Súdny dvor o spresnenie toho, aké sú povinnosti členských štátov podľa práva Únie, keď ide o prijatie opatrení potrebných na zabezpečenie prevodu práv na dôchodok zamestnanca ECB, nadobudnutých vo vnútroštátnom dôchodkovom systéme, do dôchodkového

systému ECB. V kontexte prejednávanej veci považujem za nevyhnutné poskytnúť vysvetlenia vzhľadom na mimoriadne pasívny postoj talianskych orgánov k návrhu ECB uzavrieť dohodu upravujúcu práve takýto prevod.

26. V záujme štruktúrovanej a koherentnej analýzy právnych otázok položených vnútroštátnym súdom navrhujem preformulovať prvú prejudiciálnu otázku v tom zmysle, že je potrebné rozhodnúť, či sa článok 4 ods. 3 ZEÚ, články 45 a 48 ZFEÚ, článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku a článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB majú vykladať v tom zmysle, že členský štát, ktorému ECB navrhne uzavrieť takúto dohodu, je povinný ju uzavrieť.

27. V prípade kladnej odpovede bude potrebné v rámci preskúmania druhej prejudiciálnej otázky stanoviť, či sa vyššie uvedené ustanovenia majú vykladať v tom zmysle, že umožňujú súdu členského štátu, na ktorý sa dotknutá osoba obrátila, nariadiť prevod práv na dôchodok, ktoré táto osoba nadobudla v dôchodkovom systéme tohto členského štátu, do dôchodkového systému ECB, a to aj v prípade neexistencie ustanovenia vnútroštátneho práva alebo dohody uzatvorenej medzi dotknutým členským štátom a ECB, upravujúcej takýto prevod.

B. O prvej prejudiciálnej otázke

28. Vnútroštátny súd zmieňuje celý rad ustanovení, ktoré sú všetky súčasťou právneho poriadku Únie, no pritom je medzi nimi rozdiel, pokiaľ ide o ich postavenie a ich právnu silu. V texte nižšie preskúmam, či tieto ustanovenia ukladajú členským štátom povinnosti, ktoré by mohli podporiť nároky zamestnanca ECB v situácii WP, a prípadne v akom poradí. Považujem za vhodné preskúmať v prvom rade uplatniteľnosť pravidiel verejnej služby upravujúcich prevod práv na dôchodok, a v druhom rade posúdiť relevantnosť ustanovení Zmlúv.

1. Pravidlá verejnej služby upravujúce prevod práv na dôchodok

29. ECB má z dôvodu svojich funkcií súvisiacich s menovou politikou vysoký stupeň autonómie v inštitucionálnom rámci Únie,[6] čo sa odráža v jej interných pravidlách týkajúcich sa prevodu práv na dôchodok. Pred preskúmaním jeho osobitostí však stručne uvediem všeobecné pravidlá uplatniteľné na úradníkov a ostatných zamestnancov inštitúcií, čo umožní vyvodiť relevantné závery, pokiaľ ide o zaobchádzanie so zamestnancami ECB. V tejto súvislosti vzniká predovšetkým otázka, či sa títo zamestnanci môžu odvolávať na určité všeobecné zásady týkajúce sa prevodu príspevkov na dôchodkové zabezpečenie v rámci verejnej služby Únie napriek tomu, že sa na nich článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku, prinajmenšom z formálneho hľadiska, nevzťahuje.[7]

[6] LENAERTS. K., VAN NUFFEL, P.: *European Union Law*. 3rd edition. London, 2011, bod 13-097, s. 540, odkazujú na článok 130 ZFEÚ, z ktorého vyplýva, že ECB, rovnako ako národné centrálne banky, vykonáva svoje právomoci a plní svoje úlohy a povinnosti úplne nezávisle. Podľa autorov táto nezávislosť neznamená, že ECB je úplne oddelená od Únie, ale jej cieľom je skôr chrániť ECB pred akýmkoľvek politickým vplyvom pri plnení jej úloh.

[7] Je síce pravda, že ECB požíva funkčnú autonómiu, v rámci ktorej bol stanovený odlišný systém v porovnaní so systémom upraveným v služobnom poriadku, avšak pokiaľ ECB stanovuje predpisy pre svojich zamestnancov, ktoré v podstate kopírujú predpisy stanovené pre úradníkov, a hoci aj ustanovenia služobného poriadku nie sú na týchto zamestnancov priamo uplatniteľné, poznatky vyplývajúce z judikatúry, ktorá sa týka ustanovení služobného poriadku, by mali pre zamestnancov ECB zostať relevantnými, prinajmenšom pokiaľ sa týkajú právnej normy alebo zásady uplatniteľnej na všetky inštitúcie a orgány Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. júna 2021, BZ/ECB, T-554/16, neuverejnený, EU:T:2021:387, bod 70).

a) Možnosť previesť príspevky na dôchodkové zabezpečenie ako „právo“ priznané pre úradníkov a ostatných zamestnancov Únie

30. Právo úradníkov a ostatných zamestnancov Únie zvoliť si prevod dôchodkových príspevkov na Úniu má svoj základ v článku 14 PVI. Toto ustanovenie priznáva Európskemu parlamentu a Rade všeobecnú právomoc stanoviť systém sociálnych dávok uplatniteľných na úradníkov a ostatných zamestnancov Únie. Normotvorca Únie toto poverenie prijal, keď v služobnom poriadku v článku 11 ods. 2 prílohy VIII stanovil, že úradníci, ktorí odchádzajú zo služieb Únie, majú nárok na prevedenie poistno-matematického ekvivalentu svojich práv na starobný dôchodok, ktoré nadobudli v Únii, do iného dôchodkového fondu a úradníci, ktorí vstupujú do služieb Únie, majú právo na kapitálovú hodnotu zodpovedajúcu právam na dôchodok, ktoré získali na základe už predtým vykonávaných činností v dôchodkovom systéme Únie. Článok 14 PVI v spojení s článkom 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku neponecháva priestor na výklad, pokiaľ ide o skutočnosť, že existuje celkom osobitné právo úradníkov a ostatných zamestnancov Únie previesť príspevky na dôchodkové zabezpečenie.

31. Dosah týchto ustanovení je osobitne relevantný, pokiaľ ide o zistenie „rovnocenného“ práva pre zamestnancov ECB. V tejto súvislosti treba uviesť, že PVI, vrátane svojho článku 14, sa uplatňuje na zamestnancov ECB na základe jeho článku 22 ods. 1, ktorý stanovuje, že PVI „sa *rovnako* uplatní na [ECB], na členov jej orgánov, jej zamestnancov… bez toho, aby tým boli dotknuté ustanovenia protokolu o [ESCB a ECB]“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). V článku 22 ods. 1 PVI sa jasne odráža zámer autorov Zmlúv dbať na to, aby sa so zamestnancami ECB ako s osobami zamestnanými inštitúciou Únie zaobchádzalo *rovnako* ako s každým iným úradníkom alebo zamestnancom Únie, ibaže štatút ESCB a ECB a právne akty prijaté na jeho základe stanovujú inak.

32. Vzhľadom na to, že ani článok 36 tohto štatútu, na základe ktorého boli prijaté podmienky zamestnávania ECB, ani žiadne iné ustanovenie uvedeného štatútu, nezverujú ECB právomoc prijímať záväzné nariadenia pre tretie osoby v oblasti sociálneho zabezpečenia, pôsobnosť PVI pokrývajúca zamestnancov ECB zahŕňa otázky týkajúce sa sociálnych dávok stanovených v jeho článku 14, a tým sa vzťahuje aj na možnosť previesť príspevky na dôchodkové poistenie z členských štátov do inštitúcie Únie alebo *vice versa*. Právomoc zaväzovať členské štáty v tejto oblasti zostáva v právomoci normotvorcu Únie, konkrétne Európskeho parlamentu a Rady, tak ako sa stanovuje v článku 14 PVI, a tento normotvorca ju vykonal tak, že v služobnom poriadku zaviedol právo na prevod príspevkov na dôchodkové poistenie. V dôsledku uvedeného je potrebné uznať toto právo „rovnocenne“ aj zamestnancom ECB.

33. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že rovnosť zaobchádzania je základnou zásadou práva Únie a je zakotvená v článku 20 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Podľa ustálenej judikatúry [8] všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania ako všeobecná zásada práva Únie ukladá, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené. Táto zásada sa uplatňuje na ECB ako inštitúciu Únie na základe článku 13 ZEÚ, a to rovnako ako sa uplatňuje na inštitúcie a orgány, na ktoré sa vzťahuje služobný poriadok úradníkov Únie. Ako totiž Súdny dvor nedávno pripomenul, všeobecná zásada rovnosti zaobchádzania, ktorá je v súčasnosti zakotvená

[8] Pozri rozsudok zo 16. decembra 2020, Rada a i./K. Chrysostomides & Co. a i. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P a C-604/18 P, EU:C:2020:1028, bod 191).

v článku 20 Charty, sa na základe jej článku 51 ods. 1 uplatňuje na všetky inštitúcie a orgány Únie, vrátane ECB.[9] Rovnako platí, že ustanovenia Charty sa uplatňujú na členské štáty Únie, vrátane Talianskej republiky, keď preberajú právo Únie.

34. Pokiaľ ide o sociálne dávky a práva s nimi spojené, domnievam sa, že zamestnanec ECB, ktorý chce previesť svoje príspevky na dôchodkové poistenie z INPS do dôchodkového systému ECB, je v rovnakej situácii ako ktorýkoľvek iný úradník alebo zamestnanec Únie, ktorý si chce uplatniť rovnaké právo. V obidvoch prípadoch ide o osoby, ktoré nastupujú do služieb v inštitúcii Únie, chcú previesť príspevky odvedené v tých istých členských štátoch a do toho istého vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia, a vykonávajú základné právo na voľný pohyb. Z tohto dôvodu sa rozdielne zaobchádzanie v zásade nezdá byť odôvodneným, za predpokladu, že sa dodržia *praktické opatrenia a podmienky stanovené uplatniteľnými právnymi predpismi* na účely uskutočnenia takéhoto prevodu príspevkov na dôchodkové poistenie v rámci ECB. Rovnaké zaobchádzanie musí byť zabezpečené aj medzi zamestnancami tejto inštitúcie, ktorí by mali mať právo na prevod, ktoré si môžu slobodne uplatniť bez ohľadu na to, v ktorom členskom štáte resp. štátoch nadobudli práva na dôchodok pred prijatím do zamestnania v samotnej ECB.

35. Ako uviedli viaceré dotknuté strany vo svojich pripomienkach, ochrana takéhoto práva úradníkov a ostatných zamestnancov Únie sa javí byť o to potrebnejšou, že článok 298 ZFEÚ zaručuje, že „pri vykonávaní svojich poslaní sú inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie podporované otvorenou, efektívnou a nezávislou európskou administratívou“. Súdny dvor túto potrebu výslovne uznal vo svojej judikatúre, keď stanovil, že dôvod prevoditeľnosti práv na dôchodok spočíva v potrebe „uľahčiť prechod z vnútroštátnych zamestnaní vo verejnom alebo súkromnom sektore do administratívy Únie, a tak zabezpečiť pre Úniu najlepšie možnosti výberu kvalifikovaného personálu, ktorý má potrebnú profesionálnu skúsenosť“[10].

36. Rovnako Súdny dvor uviedol, že s cieľom mať väčší výber spomedzi zamestnancov s primeranou odbornou praxou je potrebné mať „väčšiu flexibilitu v oblasti prenosnosti práv [do dôchodkových systémov Únie a *vice versa*], čím [tiež] ukončil neistotu, ktorej museli niektorí zamestnanci čeliť z hľadiska možnosti skončenia ich pracovného pomeru a nemožnosti získať rovnocenné práva na starobný dôchodok“[11]. Možnosť previesť príspevky na dôchodkové poistenie tak zohráva kľúčovú úlohu na účely zaručenia toho, aby rozhodnutiu osôb, pokiaľ ide o príležitosť a spôsob práce v službách inštitúcie Únie, nestáli v ceste žiadne prekážky súvisiace s požívaním dôchodkových dávok.

37. Je zrejmé, že všetky tieto úvahy, ktoré spĺňajú požiadavky otvorenej, efektívnej a nezávislej európskej administratívy v zmysle článku 298 ZFEÚ, platia aj pre zamestnancov ECB, ktorí sú zamestnancami inštitúcie Únie na rovnakom základe ako úradníci a ostatní zamestnanci inštitúcií Únie, na ktorých sa vzťahuje služobný poriadok. Preto podľa môjho názoru neexistuje žiadny objektívny dôvod na to, aby sa zamestnancom ECB odoprelo zásadné uznanie „rovnocenného“ práva, samozrejme za predpokladu, že sa dodržia *praktické opatrenia a podmienky stanovené príslušnými právnymi predpismi*, čo je téma, ktorou sa v týchto návrhoch budem zaoberať podrobnejšie. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že rovnako ako sociálne práva, ktorých

[9] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2021, Veit/ECB (C-272/20 P, EU:C:2021:814, bod 55).

[10] Pozri rozsudky zo 16. decembra 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 44), a zo 4. februára 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] Pozri rozsudok zo 4. februára 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).

realizácia si často vyžaduje konkretizáciu zákonom [12], aj právo na prevod príspevkov na dôchodkové poistenie si vyžaduje osobitnú právnu úpravu na účely jeho uplatnenia. Ako vysvetlím nižšie, pravidlá ECB upravujúce prevod práv na dôchodok sa v niektorých dôležitých aspektoch odlišujú od zvyšku verejnej služby Únie, a konkrétnejšie pokiaľ ide o jeho uskutočnenie.

b) Rozdiely medzi všeobecnými pravidlami verejnej služby a pravidlami ECB v oblasti prevodu práv na dôchodok

38. Hneď na úvod je potrebné poukázať na to, že „právo“ uvedené v článku 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku má za cieľ založiť v prospech úradníkov právo, ktorého uplatnenie závisí len od ich vlastného rozhodnutia. Uplatnenie tohto práva je umožnené tým, že služobný poriadok má ako nariadenie na základe článku 288 ZFEÚ všeobecnú platnosť, je záväzný v celom rozsahu a priamo uplatniteľný v každom členskom štáte. [13] Z toho vyplýva, že aj keď článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku nevedie k harmonizácii vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti dôchodkov, nič to nemení na skutočnosti, že služobný poriadok nad rámec účinkov, ktoré vyvoláva v internom poriadku administratívy Únie, zaväzuje aj členské štáty v rozsahu, v akom je ich súčinnosť potrebná na jeho vykonávanie. Súdny dvor vo svojej judikatúre týkajúcej sa tohto ustanovenia spresnil, že z neho vyplýva, že v prípade, že ustanovenie služobného poriadku vyžaduje vykonávacie opatrenia na vnútroštátnej úrovni, členské štáty sú povinné prijať všetky primerané všeobecné alebo osobitné opatrenia na základe článku 5 Zmluvy o EHS, ktorý zodpovedá článku 4 ods. 3 ZEÚ. [14] Podľa Súdneho dvora, vzhľadom na účel článku 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku je úlohou členských štátov uplatniť konkrétne prostriedky umožňujúce výkon práva priznaného úradníkom, spočívajúceho v prevode práv, nadobudnutých v rámci vnútroštátneho právneho poriadku, do dôchodkového systému Únie. [15]

39. Hoci článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB jasne sleduje zabezpečenie prevodu práv na dôchodok v prospech zamestnancov ECB, nič to nemení na skutočnosti, že nezakladá toto právo rovnakým spôsobom ako článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku, vzhľadom na to, že *jeho výkon podlieha určitým vykonávacím opatreniam a podmienkam*, ktoré je potrebné vysvetliť. V tejto súvislosti je dôležité zdôrazniť, že podmienky zamestnávania ECB majú len čisto interné účinky, keďže upravujú len vzťahy medzi touto inštitúciou a jej zamestnancami. Inými slovami, samotné podmienky zamestnávania nevyvolávajú voči členským štátom právne účinky, ktoré by im ukladali povinnosti. Okrem toho ECB na rozdiel od Parlamentu a Rady nemá právomoc prijímať nariadenia v tejto oblasti. Normatívna právomoc ECB je obmedzená na veľmi špecifické prípady spojené s výkonom jej úloh podľa služobného poriadku, taxatívne vymenovaných v článku 132 ods. 1 prvej zarážke ZFEÚ. V dôsledku toho si realizácia tohto práva „rovnocenným“ spôsobom pre jej zamestnancov vyžaduje použitie odlišného právneho mechanizmu.

[12] Ako zdôrazňuje generálna advokátka Trstenjak v návrhoch, ktoré predniesla vo veci Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559, bod 78), normy, ktoré zakotvujú základné práva, môžu byť v zásade formulované veľmi abstraktne, najmä s cieľom zohľadniť politické alebo sociálne zmeny. To platí tým skôr v oblasti sociálnych práv, ktoré si často vyžadujú konkretizáciu, a to najmä preto, lebo náklady, ktoré sú s nimi spojené, môžu v konečnom dôsledku podmieniť realizáciu týchto práv skutočnými hospodárskymi možnosťami štátu. Pokiaľ ide o uplatňovanie sociálnych práv prostredníctvom podzákonných právnych predpisov, pozri FRENZ, W.: *Handbuch Europarecht*. vol. 4 (*Europäische Grundrechte*). Wien, 2009, s. 135, bod 444, a TRIDIMAS, T.: On Constitutional Rights and Political Choices. In: *European Papers – A Journal on Law and Integration*. 2019, č. 2, s. 568.

[13] Pozri rozsudky z 20. októbra 1981, Komisia/Belgicko (137/80, EU:C:1981:237, bod 7), a zo 4. februára 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] Pozri rozsudok z 20. októbra 1981, Komisia/Belgicko (137/80, EU:C:1981:237, bod 9).

[15] Pozri rozsudok zo 17. decembra 1987, Komisia/Luxembursko (315/85, EU:C:1987:569, bod 19).

40. S cieľom napraviť neexistenciu záväzného účinku pracovných podmienok vyššie uvedené ustanovenie stanovuje, že ECB „uzatvára dohody a dojednáva vhodné opatrenia s inými dôchodkovými systémami, inými organizáciami a vládami, o ktorých rozhodne, na účely akceptácie prevodu peňažných súm do [dôchodkového systému ECB], vo vzťahu k [zamestnancom] ECB“. Uzatváranie dohôd s členskými štátmi, t. j. bilaterálny postup, je tak metódou, ktorú zvolil normotvorca Únie v tomto prípade. Je to zjavné, pretože sa výslovne vyžaduje, aby bol prevod „akceptovaný“. Skutočnosť, že ECB má právnu subjektivitu na základe článku 282 ods. 3 prvej vety ZFEÚ, jej umožňuje uzatvárať takéto dohody s členskými štátmi vo svojom vlastnom mene a na svoj vlastný účet.

41. Z tohto hľadiska je logické vyvodiť, že vzhľadom na neexistenciu takejto dohody upravujúcej podmienky na zabezpečenie prevodu práv na dôchodok nebude mať zamestnanec ECB možnosť si uplatniť právo „rovnocenné“ s právom stanoveným v článku 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku. Vzhľadom na to, že článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB, po prvé, odkazuje výlučne na právomoc ECB uzatvárať tieto dohody, pričom však o úlohe členských štátov mlčí, a po druhé, nevyvoláva právne účinky voči tretím osobám, v tomto štádiu analýzy je ako predbežný záver potrebné konštatovať, že toto ustanovenie samo osebe nepredstavuje dostatočný právny základ na to, aby sa členskému štátu uložila povinnosť uzavrieť dohodu s ECB. Účasť tohto členského štátu je pritom nevyhnutná, a to z dôvodu, že dvojstranná dohoda si už zo svojej podstaty vyžaduje dva súhlasné prejavy vôle.

42. Z rovnakých dôvodov treba odmietnuť použitie článku 9 písm. c) podmienok zamestnávania ECB ako právny základ. Hoci sa v tomto ustanovení uvádza, že „na účely *výkladu práv a povinností* upravených v týchto podmienkach zamestnávania sa zohľadnia zásady zakotvené v nariadeniach, pravidlách a judikatúre, ktoré sa uplatňujú na zamestnancov iných inštitúcií Únie“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), nič to nemení na skutočnosti, že uvedené ustanovenie ako jednoduché výkladové pravidlo týchto (interných) podmienok zamestnávania nie je spôsobilé vyvolávať právne záväzné účinky pre členské štáty. Tým viac sa nemožno domnievať, že by samotné toto ustanovenie mohlo napraviť neexistenciu dvojstrannej dohody medzi ECB a členským štátom. Toto ustanovenie sa mi preto v danom kontexte zdá byť irelevantným.

43. Pre úplnosť treba spresniť, že akékoľvek analogické uplatnenie sa mi zdá byť vylúčené z dôvodu neexistencie medzery, ktorú by táto analógia mala práve vyplniť, a to vzhľadom na to, že rovnako ako článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku, relevantné ustanovenie v prejednávanej veci, ktorým je článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB, upravuje aj prevod práv na dôchodok. Rozdiel medzi týmito dvomi ustanoveniami spočíva predovšetkým, ako som práve vysvetlil, v uvedení potreby dohody s dotknutým členským štátom, ktorá je v druhom uvedenom predpise stanovená ako podmienka na uskutočnenie predmetného prevodu, na rozdiel od toho, čo je stanovené v ustanovení služobného poriadku.

44. Použitie článku 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku, a to buď priamo, alebo analogicky, tak ako to navrhujú niektoré dotknuté strany, s cieľom obísť explicitnú požiadavku dohody medzi ECB a dotknutým členským štátom, upravujúcej podmienky na zabezpečenie prevodu práv na dôchodok, sa mi tak zdá byť neprípustným z dôvodu, že takýto prístup by znamenal rozpor s výslovnou vôľou normotvorcu Únie.[16] Napriek legitímnemu záujmu na

[16] Ako som vysvetlil v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci Komisia/Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, bod 127), pri metóde právneho výkladu použitie analógie vo všeobecnosti podlieha určitým podmienkam, a to nevyhnutnosti vyplniť právnu medzeru uplatnením určitej právnej normy na inú situáciu, s ktorou však právne neupravený prípad vykazuje určitú podobnosť, pokiaľ ide o „ratio“, resp. „podstatnú totožnosť“. Samozrejme, platí to len pod podmienkou, že normotvorca s tým formálne nevyjadril nesúhlas.

zabezpečení prevodu práv na dôchodok pre celú európsku verejnú službu sa mi zdá byť jasným, že predsa len existujú rozdiely, pokiaľ ide o realizáciu tohto práva, ktoré sú vnútorne späté s inštitucionálnou štruktúrou Únie v aktuálnom štádiu jej vývoja.

45. Zásada jednoty verejnej služby Únie, zavedená článkom 9 ods. 3 Amsterdamskej zmluvy, podľa ktorej všetci úradníci všetkých inštitúcií podliehajú jednotnému služobnému poriadku, a teda tým istým ustanoveniam, [17] v zásade nebráni prijatiu, a teda ani uplatňovaniu samostatných režimov pre zamestnancov v prípade, že je predmetnej inštitúcii priznaná regulačná autonómia, [18] tak ako je to v prípade ECB na základe článku 36 protokolu o ESCB a ECB.

46. Napriek tomu, že úvahy uvedené v týchto záveroch, súvisiace so zásadou rovnosti zaobchádzania na základe článku 20 Charty, ako aj s verejným záujmom na „otvorenej, efektívnej a nezávislej európskej administratíve“ v zmysle článku 298 ZFEÚ, sa môžu zdať byť relevantnými pri stanovovaní konkrétnych pravidiel prevodu práv na dôchodok v rámci rokovaní, ktorých cieľom je uzavretie dohody medzi ECB a členským štátom, predovšetkým na podporu nediskriminačného zaobchádzania so zamestnancami ECB a v záujme toho, aby sa tejto inštitúcii umožnilo využívať kvalifikovaných zamestnancov, prijatých do zamestnania zo všetkých členských štátov, je pritom potrebné uznať, že vyššie uvedené ustanovenia nemôžu len samé osebe slúžiť ako právny základ pre uloženie povinnosti členskému štátu uzavrieť takúto dohodu.

c) Predbežný záver

47. Z tejto analýzy pravidiel verejnej služby, upravujúcich prevod práv na dôchodok, vyplýva, že článok 11 ods. 2 prílohy VIII k služobnému poriadku sa na zamestnancov ECB neuplatňuje, a to ani priamo, ani analogicky. Z tohto ustanovenia preto nemožno vyvodiť žiadnu povinnosť členského štátu, spočívajúcu v uzavretí dohody s touto inštitúciou. Ani článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB nepredstavuje dostatočný právny základ na to, aby mu bola takáto povinnosť uložená.

2. Ustanovenia o voľnom pohybe pracovníkov

48. Ďalej je potrebné preskúmať, či články 45 a 48 ZFEÚ o voľnom pohybe pracovníkov môžu predstavovať vhodný právny základ na to, aby sa členskému štátu uložila povinnosť zabezpečiť realizáciu práva na prevod práv na dôchodok, tak ako to navrhuje vnútroštátny súd. V tejto súvislosti je potrebné zmieniť rozsudok Gardella [19], v ktorom Súdny dvor rozhodol o tom, že nemožnosť úradníka medzinárodnej organizácie dosiahnuť prevod práv na dôchodok, nadobudnutých v rámci profesionálnych činností, ktoré predtým vykonával v členskom štáte svojho pôvodu, na uvedenú organizáciu, je v súlade s uvedenými ustanoveniami.

49. V uvedenom rozsudku Súdny dvor pripomenul svoju judikatúru, podľa ktorej občan Únie, ktorý pracuje v inom členskom štáte, než je štát jeho pôvodu a ktorý prijal zamestnanie v medzinárodnej organizácii, spadá do rozsahu pôsobnosti článku 45 ZFEÚ. [20] V dôsledku uvedeného by tomuto občanovi nemalo byť odmietnuté požívanie práv a sociálnych výhod, ktoré

[17] Pozri rozsudok zo 14. decembra 2017, RL/Súdny dvor Európskej únie (T-21/17, EU:T:2017:907, bod 51).

[18] Pozri rozsudok zo 16. septembra 1997, Gimenez/Výbor regiónov (T-220/95, EU:T:1997:130, bod 73), a uznesenie z 11. októbra 2012, Cervelli/Komisia (T-622/11 P, EU:T:2012:538, bod 25).

[19] Rozsudok zo 4. júla 2013 (C-233/12, EU:C:2013:449).

[20] Tamže, bod 25.

im priznáva toto ustanovenie.[21] To zahŕňa predovšetkým zákaz akejkoľvek prekážky voľnému pohybu pracovníkov v rámci Únie, to znamená akéhokoľvek opatrenia, ktoré, hoci sa uplatňuje bez diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti, môže občanom Únie brániť vo výkone základných slobôd zaručených Zmluvou o FEÚ alebo spôsobiť, že tento výkon sa stane menej príťažlivým.[22]

50. Vzhľadom na to, že WP ako zamestnanec ECB nepodlieha služobnému poriadku, a to z dôvodu, že ECB má autonómne pravidlá pre svojich zamestnancov, prijaté na základe článku 36 protokolu o ESCB a ECB, sa domnievam, že ho treba považovať za „pracovníka“ v zmysle článku 45 ZFEÚ. Zostáva však ešte určiť, či neexistencia dohody medzi ECB a členským štátom, tak ako za okolností prejednávanej veci, môže byť považovaná za „prekážku“ v zmysle definície uvedenej v predchádzajúcom bode. Súdny dvor musí na túto otázku zjavne odpovedať záporne, pretože vo vyššie citovanom rozsudku rozhodol, že článok 45 ZFEÚ neukladá členským štátom povinnosť umožniť prevod práv na dôchodok, nadobudnutých v členskom štáte pôvodu, do dôchodkového systému iného zamestnávateľa, či už ide o iný členský štát alebo medzinárodnú organizáciu.[23]

51. Súdny dvor spresnil, že toto ustanovenie neukladá povinnosť uzavrieť medzinárodnú dohodu na tento účel,[24] čo považujem za dôležité poznamenať v kontexte preskúmania tejto prvej prejudiciálnej otázky, vzhľadom na požiadavku, uvedenú v článku 8 prílohy IIIa podmienok zamestnávania ECB, spočívajúcu v uzavretí dvojstrannej dohody za tým účelom, aby sa umožnil takýto prevod práv na dôchodok do dôchodkového systému ECB. Tento záver je výsledkom výkladu povinností vyplývajúcich z článku 45 ZFEÚ, ako aj článku 48 ZFEÚ a nariadení prijatých na jeho základe, ktoré nestanovujú právo na uskutočnenie tohto prevodu.

52. Keďže je tento záver dôsledkom výkladu relevantných ustanovení primárneho práva, a nevyplýva zo skutočnosti, že, v tomto konkrétnom prípade, predmetná organizácia – t. j. Európsky patentový úrad (EPÚ) – bola subjektom stojacim mimo inštitúcií Únie, nemožno prijať tvrdenie WP, podľa ktorého vzhľadom na skutočnosť, že v prejednávanej veci je ECB naopak inštitúciou Únie, jednoducho len výklad *a contrario* vo vzťahu k rozsudku zo 4. júla 2013, Gardella (C–233/12, EU:C:2013:449), umožňuje dospieť k záveru, že to, že mu INSP odmietla priznať predmetný prevod, je v rozpore s voľným pohybom pracovníkov. Neexistencia povinnosti súhlasiť s prevodom práv na dôchodok na základe ustanovení Zmluvy o voľnom pohybe pracovníkov tak platí tiež pre inštitúcie Únie, na ktoré sa článok 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku nevzťahuje, tak ako to spresnila neskoršia judikatúra v oblasti verejnej služby.[25]

53. Z vyššie uvedených dôvodov treba ako predbežný záver konštatovať, že ustanovenia uvedené v článkoch 45 a 48 ZFEÚ, týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov, neukladajú členskému štátu povinnosť zabezpečiť prevod práv na dôchodok do dôchodkového systému ECB prostredníctvom dvojstrannej dohody, ktorá by sa mala na tento účel uzavrieť.

[21] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2016, Adrien a i. (C-466/15, EU:C:2016:749, bod 25).

[22] Tamže, bod 26.

[23] Rozsudok zo 4. júla 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, body 35 a 36).

[24] Tamže, bod 35.

[25] Pozri rozsudok zo 16. januára 2014, Guinet/EIB (F-107/12, EU:F:2014:1, bod 77), v ktorom Súd pre verejnú službu rozhodol, že z článku 45 ZFEÚ nevyplýva, že je členský štát povinný stanoviť pre zamestnanca EIB možnosť previesť kapitálovú hodnotu predstavujúcu jeho predtým nadobudnuté práva na dôchodok do dôchodkového systému EIB, ani že je povinný uzavrieť na tento účel dohodu.

3. Povinnosť lojálnej spolupráce

54. Úvahy uvedené v predchádzajúcich bodoch ukazujú, že je možné sa odvolávať na viacero ustanovení pri vyžadovaní toho, aby sa uznalo „rovnocenné“ právo zamestnanca ECB požadovať prevod práv na dôchodok, nadobudnutých v inštitúcii sociálneho zabezpečenia členského štátu, do dôchodkového systému tejto inštitúcie. Je však nepopierateľné, že uzavretie dohody s týmto členským štátom je absolútne nevyhnutné na zabezpečenie vykonania tohto práva. Inými slovami, dohoda, ktorá sa má uzavrieť, je „nevyhnutnou podmienkou“ na dosiahnutie tohto cieľa.

55. Hoci sa zdá, že článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB poveruje orgány ECB úlohou uzatvárať dohody s členskými štátmi,[26] úloha týchto orgánov pri plnení tejto úlohy sa napriek tomu javí ako kľúčová. Keďže totiž „dohoda“ v zmysle tohto ustanovenia vyžaduje z právneho hľadiska dva zhodné prejavy vôle vytvárajúce vzájomný záväzok, je logické predpokladať, že *aktívna účasť* dotknutého členského štátu v rámci rokovaní a uzavretia tejto dohody je podstatná. Vzhľadom na toto konštatovanie vzniká otázka, aké sú *konkrétne povinnosti*, ktoré právo Únie ukladá členskému štátu za okolností uvedených vo vyššie citovanom ustanovení.

56. Podľa ustálenej judikatúry sú členské štáty na základe zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ povinné prijať všetky potrebné opatrenia na to, aby umožnili inštitúciám Únie plniť ich úlohy. Predovšetkým, tak ako Súdny dvor uviedol vo svojej judikatúre, táto zásada bráni takému konaniu členských štátov v oblasti prevodu dôchodkových práv, ktoré má za dôsledok sťaženie prijímania zamestnancov do inštitúcií Únie.[27]

57. Pokiaľ ide konkrétne o potenciálnych úradníkov inštitúcií Únie, ktorí už majú určité pracovné skúsenosti, Súdny dvor nedávno pripomenul, že na základe zásady lojálnej spolupráce členské štáty nemôžu sťažiť „prijímanie štátnych úradníkov, ktorí mali určitý počet odpracovaných rokov, do zamestnania Únie“[28]. Domnievam sa, že zásady vyplývajúce z tohto rozsudku, ktorý bol vydaný vo veci týkajúcej sa bývalého zamestnanca vnútroštátneho orgánu štátnej správy, by sa mali uplatňovať aj na tých, ktorí majú tak ako WP pracovné skúsenosti v súkromnom sektore, pretože požiadavka spočívajúca v tom, aby inštitúcie Únie neboli zbavené prínosu skúsených zamestnancov, má všeobecný charakter a uplatňuje sa bez ohľadu na špecifickosť skúseností dotknutej osoby.

58. Okrem toho je dôležité poukázať na to, že spolupráca členského štátu sa v tomto kontexte javí ako zásadná za tým účelom, aby sa predišlo situácii, ktorá je ťažko zlučiteľná s rovnosťou zaobchádzania, na ktorú som už upozornil v týchto návrhoch,[29] a to konkrétne riziku, že sa so zamestnancami ECB, ktorí sú štátnymi príslušníkmi jedného členského štátu, bude zaobchádzať menej priaznivo, ako so štátnymi príslušníkmi iných, svedomitejších členských štátov, ktoré už takúto dohodu uzavreli, a teda svojim štátnym príslušníkom zamestnaným v ECB umožňujú efektívne využívať možnosť uvedenú v článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB.

[26] Vo francúzskej („La BCE *conclut* des accords“) a anglickej („The ECB shall *enter into agreements*“) jazykovej verzii (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[27] Pozri rozsudok zo 16. decembra 2004, My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 48), a uznesenie predsedu Súdneho dvora z 18. septembra 2009, Ricci a Pisaneschi (C-286/09 a C-287/09, neuverejnené, EU:C:2009:566, bod 33).

[28] Rozsudok zo 4. februára 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] Pozri bod 34 a nasl. vyššie.

59. Je zrejmé, že takáto situácia by spochybnila nielen cieľ uvedený v článku 298 ZFEÚ, ktorým je disponovať „otvorenou, efektívnou a nezávislou európskou administratívou“, ako aj zásadu jednoty verejnej služby, ktoré už boli zmienené v týchto návrhoch,[30] ale bola by tiež v rozpore so spoločným záujmom Únie a členského štátu na uľahčení prijímania budúcich zamestnancov pochádzajúcich z tohto členského štátu do zamestnania, zabezpečujúc tak prijímanie zamestnancov na čo najširšom geografickom základe, tak ako to napokon vyžaduje článok 27 služobného poriadku. Musím zdôrazniť, že tieto úvahy, súvisiace s politikou prijímania do zamestnania v Únii, sa bez výnimky uplatňujú na všetky jej inštitúcie, orgány, úrady a agentúry, vrátane ECB. Keďže uzavretie takejto dohody s ECB je v záujme samotného členského štátu, dalo by sa odôvodnene očakávať, že členský štát bezvýhradne poskytne svoju súčinnosť.

60. Je pravda, že hoci zásadu lojálnej spolupráce nemožno vykladať v tom zmysle, že členskému štátu ukladá povinnosť akceptovať akýkoľvek návrh dohody pripravený zo strany ECB, ktorá by prípadne mohla vyvolávať problémy pri jej vykonávaní na vnútroštátnej úrovni, nič to nemení na skutočnosti, že členský štát pritom musí *aktívne a v dobrej viere spolupracovať* v rámci rokovaní, s cieľom odstraňovať existujúce prekážky. Ako pripomenul Súdny dvor, spolupráca členského štátu je potrebná predovšetkým vtedy, keď ide o riešenie praktických otázok, akou je aj určenie metódy výpočtu s cieľom umožniť prevod dôchodkových práv do dôchodkového systému inštitúcií Únie.[31]

61. Hoci si členské štáty ponechávajú svoju právomoc organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia tým, že stanovia podmienky priznávania dávok sociálneho zabezpečenia, musia pri výkone tejto právomoci dodržiavať právo Únie[32]. Domnievam sa, že jednoduché odmietnutie viesť rokovania alebo vážne preskúmať konkrétny návrh predložený zo strany ECB nepredstavuje postoj, ktorý je v súlade s duchom lojálnej spolupráce, na ktorý sa odvoláva článok 4 ods. 3 ZEÚ. Takýto postoj by totiž znemožňoval plnenie úloh zverených orgánom ECB.

62. V tejto súvislosti treba poznamenať, že z pripomienok predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že formálna žiadosť ECB s cieľom dospieť k dohode pochádza je z 22. decembra 2005. Na tento účel ECB údajne vypracovala a oznámila návrh dvojstrannej dohody, ktorá mala byť podpísaná s INPS a ktorá sa vo veľkej miere zakladala na platnej dohode medzi INPS a EIB. Už šestnásť rokov tak ECB žiada Taliansku republiku o uzavretie dohody podľa článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB, bez toho, aby dostala odpoveď, a to preto, lebo podľa talianskych orgánov sa prevod dôchodkových práv v danom prípade nemôže uskutočniť bez „legislatívnej iniciatívy“.

63. Nad rámec skutočnosti, že talianske orgány neboli schopné nájsť riešenie v tejto otázke, je však takáto odpoveď ťažko vysvetliteľná, vzhľadom na to, že po prvé sa nezdá, že by pre zamestnancov pracujúcich v EIB predstavovalo uzavretie dohody s INPS nejaké osobitné problémy, a to do takej miery, že bola dosiahnutá a vykonaná prostredníctvom jednoduchého administratívneho obežníka.[33] Po druhé treba poznamenať, že podľa informácií poskytnutých Súdnemu dvoru takmer všetky členské štáty menovej únie v rámci Únie už dávno uzavreli dohody s ECB s cieľom umožniť prevod dôchodkových práv Po tretie je namieste poukázať na to, že ani talianska vláda, ani INPS vo svojich písomných pripomienkach neposkytli žiadne vysvetlenie,

[30] Pozri body 36 a 46 vyššie.

[31] Pozri rozsudok z 5. decembra 2013, Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, bod 37).

[32] Pozri rozsudky zo 7. marca 2018, DW (C-651/16, EU:C:2018:162, bod 16), a z 13. februára 2019, Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, bod 14).

[33] Pozri bod 16 vyššie.

ktoré by odôvodňovalo toto oneskorenie pri uzatváraní dohody s ECB. Nenavrhli ani konkrétne riešenie na prekonanie patovej situácie. Všetky tieto skutočnosti zrejme naznačujú nespoluprácu zo strany Talianskej republiky.

64. Ako uviedli viaceré zainteresované strany vo svojich pripomienkach, situácia, v akej sa ECB v súčasnosti nachádza vo vzťahu k Talianskej republike a ktorá sa vyznačuje dlhým obdobím právnej neistoty, pokiaľ ide o možnosť zabezpečiť prevod dôchodkových práv, je spôsobilá odradiť záujemcov, ktorí už majú určité pracovné skúsenosti, od prijatia zamestnania v ECB. Tento odstrašujúci účinok je tým značnejší, že ostatné inštitúcie, orgány, úrady alebo agentúry Únie, na ktoré sa vzťahuje služobný poriadok a PZOZ a vo vzťahu ku ktorým je ECB do určitej miery v konkurenčnom postavení pri prijímaní skúsených zamestnancov do zamestnania, sú schopné takýto prevod zabezpečiť. Táto situácia je tiež ťažko zlučiteľná so zásadou rovnosti zaobchádzania, keďže s jej zamestnancami, ktorí sú talianskymi štátnymi príslušníkmi, sa zaobchádza menej priaznivo, ako so zamestnancami pochádzajúcimi z iných členských štátov, ktorých zamestnáva samotná ECB, alebo ako so zamestnancami, ktorí pracujú v iných inštitúciách Únie. V tomto štádiu analýzy musím konštatovať, že sa zdá, že riziká pre ECB a jej zamestnancov, na ktoré sa odkazuje v týchto návrhoch, sa v tomto konkrétnom prípade zhmotnili.

65. Z vyššie uvedeného vyplýva, že zásada lojálnej spolupráce zakotvená v článku 4 ods. 3 ZEÚ predstavuje vhodný právny základ, keďže umožňuje od dotknutého členského štátu požadovať, aby prijal všetky opatrenia potrebné na podporu ECB pri plnení jej úloh. To platí tým skôr pre opatrenia, ktoré si vyžadujú aktívnu účasť tohto členského štátu, a akým je aj uzatváranie dvojstranných dohôd, ktorých cieľom je zabezpečenie prevodu dôchodkových práv.

66. So zreteľom na vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že zásadu lojálnej spolupráce treba vykladať v tom zmysle, že na návrh ECB je členský štát povinný sa aktívne a v dobrej viere zúčastňovať na rokovaniach, ktorých cieľom je uzavretie dohody s ECB o prevode dôchodkových práv, ktoré jej zamestnanci nadobudli v systéme tohto členského štátu, do jej dôchodkového systému.

4. Odpoveď na prvú prejudiciálnu otázku

67. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem na prvú otázku odpovedať tak, že článok 4 ods. 3 ZEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát, ktorému ECB navrhne uzavretie dohody podľa článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB o prevode dôchodkových práv, ktoré jej zamestnanci nadobudli v systéme tohto členského štátu, do jej dôchodkového systému, je povinný sa aktívne a v dobrej viere zúčastňovať na rokovaniach, ktorých cieľom je uzavretie takejto dohody s ECB.

C. O druhej prejudiciálnej otázke

1. Všeobecné úvahy

68. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 4 ods. 3 ZEÚ, články 45 a 48 ZFEÚ, článok 11 prílohy VIII k služobnému poriadku a článok 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB majú vykladať v tom zmysle, že oprávňujú súd členského štátu, na ktorý sa obrátila dotknutá osoba, na to, aby nariadil prevod dôchodkových práv, ktoré dotknutá osoba nadobudla v dôchodkovom systéme tohto členského štátu, do

dôchodkového systému ECB, a to aj v prípade, že neexistuje ustanovenie vnútroštátneho práva alebo dohoda uzavretá medzi dotknutým členským štátom a ECB, ktoré by takýto prevod upravovali.

69. Ako bolo uvedené v bode 54 vyššie, podpísanie takejto dohody medzi ECB a dotknutým členským štátom je „nevyhnutnou podmienkou“ výkonu práva na prevod dôchodkových práv. Už len jasné znenie článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB neponecháva v tejto súvislosti žiadne pochybnosti. Žiadne z jednotlivých ustanovení, ktoré boli preskúmané v rámci tejto analýzy, totiž samé osebe neumožňuje napraviť neexistenciu takejto dohody. Na základe uplatnenia zásady lojálnej spolupráce však možno vyžadovať, aby sa členský štát zaviazal prispieť k úspechu rokovaní smerujúcich k uzavretiu tejto dohody.

70. Treba však pritom zohľadniť skutočnosť, že druhá prejudiciálna otázka sa týka osobitnej situácie, a to situácie, v ktorej neuzavretie takejto dohody vyplýva z toho, že dotknutý členský štát opomenul prijať návrh ECB v tomto smere. Preto sa domnievam, že v odpovedi na túto otázku by bolo vhodné vnútroštátnemu súdu objasniť opatrenia, ktoré by tento súd mohol prijať vzhľadom na takéto opomenutie, ktoré je v rozpore s právom Únie.

2. O povinnosti členského štátu zabezpečiť súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie

71. V tejto súvislosti musím hneď na úvod poukázať na to, že podľa ustálenej judikatúry je úlohou vnútroštátnych súdov členských štátov v súlade so zásadou lojálnej spolupráce podľa odseku 3 tohto článku zabezpečiť súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie. Článok 19 ods. 1 ZEÚ ukladá okrem iného členským štátom povinnosť ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany. [34]

72. Rovnako je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry v prípade neexistencie právnej úpravy Únie v danej oblasti prináleží každému členskému štátu, aby vo svojom vnútroštátnom právnom poriadku určil príslušné súdy a upravil procesné podmienky žalôb zameraných na zabezpečenie plnej ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie. Tieto podmienky nesmú byť menej výhodné, ako právna úprava, ktorá upravuje zhodné skutkové okolnosti vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie), a nesmú viesť k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity). Pokiaľ ide o zásadu efektivity, treba pripomenúť, že článok 47 Charty zakotvuje právo na účinný prostriedok nápravy pred nestranným súdom, ktoré je potvrdením zásady účinnej súdnej ochrany. [35]

3. O možnosti požiadať príslušný súd, aby prinútil správne orgány rokovať v dobrej viere a uzavrieť dohodu

73. Podľa môjho názoru je z úvah uvedených v predchádzajúcich bodoch možné vyvodiť, že keď sa súd členského štátu domnieva, že príslušné orgány tohto členského štátu v rozpore s právom Únie opomenuli uzavrieť s ECB dohodu, ktorú ECB navrhla na účely prevodu dôchodkových práv, ktoré nadobudli jej zamestnanci v dôchodkovom systéme uvedeného členského štátu, do jej

[34] Pozri rozsudky z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 52), a z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 50).

[35] Pozri rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 54).

dôchodkového systému, alebo prinajmenšom opomenuli sa *aktívne a v dobrej viere zúčastňovať na rokovaniach* zameraných na uzavretie takejto dohody s ECB, daný súd *musí preukázať protiprávnosť tohto opomenutia*, a prípadne prijať opatrenia stanovené uplatniteľnými vnútroštátnymi procesnými pravidlami, s cieľom *prinútiť tieto orgány, aby začali rokovania s ECB s cieľom dosiahnuť dohodu a následne uskutočniť požadovaný prevod*.

74. Výklad práva Únie, ktorý od súdu členského štátu vyžaduje, aby ukladal správnym orgánom konkrétne povinnosti voči ECB, zabezpečí, aby tento členský štát konal v súlade so zásadou lojálnej spolupráce. Tradičný systém rozdelenia a rovnováhy právomocí v členských štátoch je podľa môjho názoru zárukou efektívneho vykonávania povinností, ktoré štátu prináležia na základe práva Únie. Vzhľadom na to, že uplatniteľné procesné pravidlá sa môžu v jednotlivých právnych poriadkoch líšiť, prislúcha príslušnému súdu, aby prijal najúčinnejšie opatrenia, ktoré má k dispozícii podľa vnútroštátneho práva, vrátane možnosti uložiť povinnosť uskutočniť uzavretie dohody a požadovaný prevod v stanovenej lehote, pod hrozbou uloženia sankcií. [36]

75. Právomoc uložiť povinnosť konať alebo zdržať sa konania predstavuje možnosť súdu uložiť účastníkovi konania povinnosť konať alebo nekonať určeným spôsobom prípadne pod sankciou pokuty. [37] Súd, ktorý vo veci rozhoduje, teda môže prikázať jednotlivcovi alebo orgánu, aby prijal určité opatrenie, ak z rozsudku nevyhnutne vyplýva, aby jeden z účastníkov konania toto opatrenie prijal. Zásada, podľa ktorej môže vnútroštátny súd uložiť povinnosť konať alebo zdržať sa konania, v súčasnosti nie je predmetom právnej úpravy Únie. Táto zásada sa navyše neuplatňuje v členských štátoch jednotne, najmä pokiaľ ide o uloženie povinnosti konať alebo zdržať sa konania, určenej orgánu verejnej moci.

76. Vo viacerých členských štátoch sa však táto právomoc súdu uložiť orgánu verejnej moci povinnosť konať alebo zdržať sa konania uznáva. [38] V závislosti od príslušného vnútroštátneho právneho poriadku má súd buď všeobecnú právomoc uložiť orgánu verejnej moci povinnosť konať alebo zdržať sa konania, alebo obmedzenejšiu právomoc, ktorá vylučuje vládu a jej najbližších spolupracovníkov. Pokiaľ ide o konanie vo veci samej, zdá sa byť vhodné zveriť vnútroštátnemu súdu úlohu určiť potrebu, a prípadne podmienky, za ktorých je možné právomoc uložiť povinnosť konať alebo zdržať sa konania vykonávať rámci jeho vnútroštátneho právneho poriadku a v súlade so zásadami efektivity a ekvivalencie. V rámci tohto posúdenia musí vnútroštátny súd dbať na to, aby zabezpečil úplný výkon svojich rozhodnutí.

4. O možnosti založiť zodpovednosť dotknutého členského štátu za porušenie práva Únie z dôvodu opomenutia rokovať v dobrej viere

77. Nemožno vylúčiť ani možnosť, na ktorú upozornili niektoré zainteresované strany, založiť zodpovednosť dotknutého členského štátu za porušenie práva Únie, ak tento členský štát v rozpore s právom Únie neuzavrie dohodu a nesúhlasí s požadovaným prevodom, pokiaľ sú splnené podmienky. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora poškodení jednotlivci majú právo na náhradu škody spôsobenej porušením práva Únie,

[36] Pozri rozsudky z 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 58), a z 26. júna 2019, Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 56), v ktorých Súdny dvor uložil vnútroštátnym súdom povinnosť prijať vo vzťahu k príslušným správnym orgánom akékoľvek potrebné opatrenie, akým je aj uloženie povinnosti, s cieľom zaručiť dodržiavanie práva životného prostredia Únie. Cieľom uloženia povinnosti, o ktorom mali rozhodnúť vnútroštátne súdy, bolo prinútiť správne orgány, aby prijali konkrétne opatrenia stanovené právnymi predpismi Únie, a to aby vypracovali plán týkajúci sa kvality ovzdušia, a zriadili stanice na odber vzoriek, umožňujúce merať kvalitu ovzdušia.

[37] Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, body 132 a 133).

[38] Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, bod 134).

ktoré možno pripísať členskému štátu, pokiaľ sú splnené tri podmienky, t. j. pokiaľ je cieľom porušenej normy Únie priznať jednotlivcom práva, pokiaľ porušenie tejto normy je dostatočne závažné a pokiaľ medzi týmto porušením a škodou, ktorú utrpeli poškodení jednotlivci, existuje priama príčinná súvislosť.[39] Uplatňovanie týchto podmienok dovoľujúcich konštatovať zodpovednosť členských štátov za škody spôsobené jednotlivcom porušeniami práva Únie musí v zásade prislúchať vnútroštátnym súdom podľa usmernení Súdneho dvora na účely tohto uplatňovania.[40]

78. Mám však pochybnosti o účinnosti tohto prístupu v kontexte prejednávanej veci, a to z dôvodov, ktoré uvediem nižšie. Po prvé, hoci možnosť previesť dôchodkové práva, nadobudnuté v dôchodkovom systéme členského štátu, do dôchodkového systému ECB je právom „rovnocenným“ s právom priznaným úradníkom a ostatným zamestnancom Únie na základe služobného poriadku a PZOZ, faktom ostáva, že toto právo si vyžaduje realizáciu prostredníctvom dohody, v ktorej by sa okrem iného mala stanoviť suma zodpovedajúca dôchodkovým právam, ktoré sa majú previesť do dôchodkového systému ECB.[41] V prípade, že by sa ukázalo, že takúto sumu nie je možné určiť s potrebnou istotou, akýkoľvek nárok na náhradu škody by sa nevyhnutne obmedzil na všeobecné uplatnenie zodpovednosti dotknutého členského štátu za porušenie práva Únie. Dôsledkom toho by bolo to, že v konkrétnom prípade by nebola splnená základná podmienka pre uznanie práva na náhradu škody, a to existencia škody. Po druhé, keďže nemožno vylúčiť, že škoda, ktorú utrpela dotknutá osoba, nastane konkrétne až v okamihu, keď sa rozhodne odísť do dôchodku, existuje riziko, že žaloba, ktorú dotknutá osoba podala pred týmto dátumom, bude príslušným súdom zamietnutá z dôvodu, že nie sú splnené podmienky stanovené judikatúrou.

79. Bez toho, aby som *a priori* vylúčil, že súdu, na ktorý bola podaná žaloba o náhradu škody proti členskému štátu, ktorý porušil právo, sa prípadne podarí prekonať vyššie uvedené prekážky, napríklad tým, že stanoví určitú sumu zodpovedajúcu vzniknutej ujme na základe určitých kritérií uznaných stranami sporu, sa domnievam, že prvý prístup navrhovaný v týchto návrhoch najlepšie slúži záujmom dotknutých zamestnancov ECB. Takýto prístup totiž ponúka dlhodobé riešenie pre všetkých zamestnancov, ktoré zabezpečuje potrebnú právnu istotu. Navyše rokovania o dohode umožňujú upraviť aj prevod dôchodkových práv v opačnom smere, to znamená z dôchodkového systému ECB do vnútroštátneho dôchodkového systému, čo môže byť zaujímavé pre všetkých zamestnancov ECB, ktorí sa chcú vrátiť do členského štátu svojho pôvodu. Napokon má výhodu v tom, že umožňuje správnym orgánom dotknutého členského štátu plniť si – prinajmenšom následne – svoje povinnosti vyplývajúce zo zásady lojálnej spolupráce.

80. Príslušnému súdu však prináleží preskúmať, aký prístup sa zdá byť realizovateľný na základe jeho vnútroštátneho právneho poriadku a na účely dosiahnutia sledovaného cieľa, ktorým je zabezpečiť prevod dôchodkových práv, nadobudnutých v dôchodkovom systéme dotknutého členského štátu, do dôchodkového systému ECB.

[39] Pozri rozsudky zo 16. júla 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, bod 34), a z 25. marca 2021, Bălgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, bod 113).

[40] Pozri rozsudok zo 16. júla 2020, Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, bod 35).

[41] Pozri bod 61 vyššie.

5. Odpoveď na druhú prejudiciálnu otázku

81. So zreteľom na vyššie uvedené úvahy navrhujem na druhú prejudiciálnu otázku odpovedať tak, že článok 4 ods. 3 ZEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že ak sa na súd členského štátu obráti dotknutá osoba, ktorá žiada o prevod svojich dôchodkových práv, nadobudnutých v dôchodkovom systéme tohto členského štátu, do dôchodkového systému ECB, tento súd musí prijať všetky opatrenia stanovené uplatniteľnými vnútroštátnymi procesnými normami, s cieľom prinútiť správne orgány, aby sa aktívne a v dobrej viere zúčastňovali na rokovaniach zameraných na uzavretie dohody podľa článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB a uskutočnili požadovaný prevod. Tento súd musí tiež posúdiť možnosť založenia zodpovednosti dotknutého členského štátu za porušenie zásady lojálnej spolupráce z dôvodu nesplnenia si týchto povinností.

VI. Návrh

82. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky položené Tribunale Ordinario di Asti (Súd prvej inštancie Asti, Taliansko) odpovedal takto:

1. Článok 4 ods. 3 ZEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát, ktorému Európska centrálna banka (ECB) navrhne uzavretie dohody podľa článku 8 prílohy IIIa k podmienkam zamestnávania ECB o prevode dôchodkových práv, ktoré jej zamestnanci nadobudli v systéme tohto členského štátu, do jej dôchodkového systému, je povinný sa aktívne a v dobrej viere zúčastňovať na rokovaniach, ktorých cieľom je uzavretie takejto dohody s ECB.

2. Článok 4 ods. 3 ZEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že ak sa na súd členského štátu obráti dotknutá osoba, ktorá žiada o prevod svojich dôchodkových práv, nadobudnutých v dôchodkovom systéme tohto členského štátu, do dôchodkového systému ECB, tento súd musí prijať všetky opatrenia stanovené uplatniteľnými vnútroštátnymi procesnými normami, s cieľom prinútiť správne orgány, aby sa aktívne a v dobrej viere zúčastňovali na rokovaniach zameraných na uzavretie dohody s ECB a uskutočnili požadovaný prevod. Uvedený súd musí tiež posúdiť možnosť založenia zodpovednosti dotknutého členského štátu za porušenie zásady lojálnej spolupráce z dôvodu nesplnenia si týchto povinností.