Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 17. marca 2016 [1]

Vec C-187/15

Joachim Pöpperl
proti
Land Nordrhein-Westfalen

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf, Nemecko)]

„Článok 45 ZFEÚ — Voľný pohyb pracovníkov — Úradníci, ktorí odišli zo svojho členského štátu s cieľom zamestnať sa v inom členskom štáte — Právne predpisy, ktoré stanovujú nepriznanie dávok pre úradníkov a prevedenie do všeobecného systému zákonného dôchodkového poistenia“

I – **Úvod**

1. Úradníci, ktorí sa pred svojím odchodom do dôchodku rozhodnú odísť zo služobného pomeru v Land Nordrhein-Westfalen (Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko, ďalej aj len „žalovaná“), strácajú nárok na účasť v osobitnom systéme dôchodkových dávok pre úradníkov. Doby poistenia dosiahnuté v rámci tohto osobitného systému sú dodatočne prevedené do všeobecného systému zákonného dôchodkového poistenia. Tento prevod však môže viesť k významnému zníženiu výšky dôchodku, ktorý bude tento úradník nakoniec poberať.

2. Pán Pöpperl (ďalej len „žalobca“), bývalý úradník žalovanej, odišiel zo služobného pomeru v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko s cieľom zamestnať sa v Rakúsku. Podstatou prejudiciálnej otázky vnútroštátneho súdu, ktorý túto vec prejednáva, teda Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf) je, či povinný prevod do všeobecného systému zákonného dôchodkového poistenia a tomu zodpovedajúce zníženie nárokov na dôchodok žalobcu sú zlučiteľné s voľným pohybom pracovníkov zaručeným článkom 45 ZFEÚ.

II – **Právny rámec**

A – *Právo EÚ*

3. Článok 45 ZFEÚ znie takto:

„1. Zabezpečí sa voľný pohyb pracovníkov v rámci Únie.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2. Voľný pohyb pracovníkov zahŕňa zrušenie akejkoľvek diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky.

…

4. Ustanovenia tohto článku sa nevzťahujú na zamestnávanie v štátnej službe alebo verejnej službe.“

4. Článok 60 nariadenia (ES) č. 883/2004[2] obsahuje „Osobitné ustanovenia pre štátnych zamestnancov“. Článok 60 ods. 2 stanovuje:

„2. Ak… právne predpisy príslušného členského štátu podmieňujú nadobudnutie, likvidáciu, zachovanie alebo znovunadobudnutie nároku na dávky podľa osobitného systému pre štátnych zamestnancov tým, že všetky doby poistenia sú dosiahnuté podľa jedného alebo viacerých osobitných systémov pre štátnych zamestnancov v tomto členskom štáte, alebo sú považované právnymi predpismi tohto členského štátu za rovnocenné takýmto dobám, príslušná inštitúcia tohto členského štátu zohľadní iba tie doby, ktoré sa môžu uznať podľa právnych predpisov, ktoré uplatňuje.

Ak po zohľadnení takto dosiahnutých dôb daná osoba nespĺňa podmienky na poberanie týchto dávok, tieto doby sa zohľadnia na priznanie dávok podľa všeobecného systému, alebo prípadne systému uplatniteľného na manuálnych pracovníkov alebo úradníkov.“

B – *Vnútroštátne právo*

5. Vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré upravujú nároky žalobcu na dôchodok, je na jednej strane Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch (Sociálny zákonník, ďalej len „Kniha VI SGB“)[3] a na strane druhej dva zákony Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vesfálsko: zákon o dôchodkoch úradníkov Severného Porýnia-Vesfálska (ďalej len „LBeamtVG NRW“)[4] a zákon o verejnej službe Severného Porýnia-Vestfálska (ďalej len „LBG NRW“)[5].

6. Starobný dôchodok úradníkov Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko upravuje LBeamtVG NRW. Ustanovenie § 4 tohto zákona okrem iného stanovuje, že starobné dôchodky sa vypočítajú na základe platu zakladajúceho nárok na dôchodok a obdobia služby zakladajúceho nárok na dôchodok. Z ustanovenia § 28 ods. 3 LBG NRW tiež vyplýva, že „ak zákon nestanovuje inak, po ukončení služobného pomeru nemá bývalý úradník nárok na dávky od zamestnávateľa…“.

7. Ustanovenie § 1 Knihy VI SGB stanovuje na spolkovej úrovni rámec pre všeobecný systém zákonného dôchodkového poistenia. Zatiaľ čo podľa § 5 Knihy VI SGB sú úradníci vyňatí z povinnosti zúčastniť sa systému všeobecného zákonného dôchodkového poistenia, podľa § 8 sa na nich tento systém vzťahuje, pokiaľ „zo zamestnania odišli bez nárokov alebo budúcich nárokov na dôchodkové zabezpečenie, alebo keď svoj nárok na zabezpečenie stratili…“. Všeobecný systém zákonného dôchodkového poistenia pôsobí spätne vo vzťahu k obdobiu, kedy došlo k oslobodeniu dotknutej osoby.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72).

3 — Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) – Gesetzliche Rentenversicherung.

4 — Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamtVG NRW).

5 — Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW).

8. Navyše § 107 písm. b) zákona o dôchodkoch pre spolkových úradníkov a sudcov[6] (ďalej len „BeamtVG“) stanovuje všeobecné pravidlá pre rozdelenie nákladov spojených s dávkami pre úradníkov, ktoré majú verejnoprávni zamestnávatelia poskytnúť úradníkovi, ktorý počas svojho služobného pomeru zmení verejnoprávneho zamestnávateľa tak, že odíde z jednej spolkovej krajiny pracovať pre spolkového verejnoprávneho zamestnávateľa alebo naopak. Toto ustanovenie a súvisiace nemecké právne predpisy upravujú koordináciu týkajúcu sa dôchodkov úradníkov, ktorí menia verejnoprávneho zamestnávateľa v rámci Nemecka.

9. Ustanovenie § 107 písm. b) BeamtVG bolo zmenené v nadväznosti na uzatváranie Štátnej zmluvy o rozdelení nákladov na dávky pre úradníkov v prípade zmeny zamestnávateľa na spolkovej a cezhraničnej úrovni, medzi spolkovou vládou a príslušnou spolkovou krajinou (ďalej len „Štátna zmluva“)[7]. Štátna zmluva bola prijatá po ústavnej reforme v roku 2006, ktorou sa okrem iného preniesla právomoc v oblasti dôchodkov úradníkov zo spolkovej vlády na spolkovú krajinu.

III – **Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky**

10. Žalobca bol v období od 1. septembra 1978 do 31. augusta 1999 zamestnaný u žalovanej ako úradník – učiteľ. Dňa 31. augusta 1999 služobný pomer ukončil s cieľom zamestnať sa ako učiteľ v Spolkovej krajine Korutánsko v Rakúsku.

11. Žalovaná 25. apríla 2013 informovala žalobcu o tom, že vzhľadom na jeho skoršie rozhodnutie ukončiť služobný pomer vo verejnej správe nemá v systéme dávok pre úradníkov nárok na dôchodok. Namiesto toho bol prevedený do všeobecného systému zákonného dôchodkového poistenia, v rámci ktorého bol tiež poistený, a to po celý čas trvania svojho služobného pomeru u žalovanej.

12. Vnútroštátny súd uviedol, že dôchodok žalobcu vo všeobecnom systéme zákonného dôchodkového poistenia predstavuje 1 050,67 eura mesačne. Pokiaľ by však mal nárok na dávky v systéme pre úradníkov, teda obdobia služby u žalovanej by neboli prevedené do všeobecného systému zákonného dôchodkového poistenia, mal by nárok na mesačný dôchodok vo výške 2 263,03 eura, alebo dokonca až 2 728,18 eura.[8]

13. Vzhľadom na svoje postavenia úradníka nemal žalobca možnosť uzavrieť zmluvu o doplnkovom dôchodkovom poistení a nemohol sa k nemu prihlásiť ani spätne. Požiadal o to, ale žalovaná jeho žiadosť rozhodnutím z 10. februára 2009 zamietla.

14. Žalobca nesúhlasil s vyššie uvedeným prevedením zo systému dávok pre úradníkov do systému všeobecného zákonného dôchodkového poistenia a napadol ho pred Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf). Návrh na začatie prejudiciálneho konania neobsahuje podrobnosti týkajúce sa argumentov uvedených žalobcom v konaní vo veci samej. Z jeho znenia je však možné odvodiť, že žalobca toto prevedenie považuje za nezlučiteľné s článkom 45 ZFEÚ.

6 — Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes, Beamtenversorgungsgesetz.

7 — Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln, vom 16. Dezember 2009 und 26. Januar 2010 (BGBl. 2010 I S. 1290). Štátna zmluva zo 16. decembra 2009 a 26. januára 2010 o rozložení nákladov na dávky pre úradníkov v prípade zmeny zamestnávateľa na spolkovej a cezhraničnej úrovni. Štátna zmluva nadobudla platnosť 1. januára 2011.

8 — Pre úplnosť je potrebné uviesť, že nemecká vláda a žalovaná spochybňujú na jednej strane porovnanie uskutočnené vnútroštátnym súdom týkajúce sa nárokov žalobcu na dôchodok v rámci systému dávok pre úradníkov, a v rámci systému všeobecného zákonného dôchodkového poistenia na strane druhej. Tvrdia, že obidve kategórie nárokov na dôchodok majú rozdielnu povahu a že konkrétne nároky na dôchodok môžu byť stanovené až v momente, keď dotknutá osoba skutočne odíde do dôchodku, a to vzhľadom na právnu situáciu v danom okamihu. S týmto tvrdením nesúhlasím, a to z dvoch dôvodov. Po prvé, pokiaľ ide o vhodnosť takéhoto porovnania, musím súhlasiť s analýzou uskutočnenou vnútroštátnym súdom. Po druhé kvalifikácia dávok pre úradníkov podľa nemeckého práva nemôže mať vplyv na autonómne posúdenie tohto systému podľa práva Únie, ktoré sa vo svojej podstate zameriava na faktické fungovanie vnútroštátneho systému, a nie na osobitné dogmatické zaradenie podľa vnútroštátneho práva. Z tohto hľadiska nenachádzam nič sporné na porovnaní uskutočnenom vnútroštátnym súdom. Osobitný systém dávok pre úradníkov je možné vzhľadom na jeho celkové fungovanie považovať za osobitný dôchodkový systém pre úradníkov.

15. Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf) rozhodol konanie prerušiť a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 45 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej úprave, podľa ktorej osoba, ktorá je v členskom štáte úradníkom v služobnom pomere, stratí svoje budúce nároky na dôchodkové zabezpečenie zo služobného pomeru, pretože služobný pomer ukončila na vlastnú žiadosť s cieľom zamestnať sa v inom členskom štáte, ak vnútroštátne právo zároveň stanovuje, že táto osoba je poistená so spätnou účinnosťou v zákonnom systéme dôchodkového poistenia na základe hrubej mzdy, ktorú dosiahla v služobnom pomere, pričom dôchodkové práva, ktoré z toho vyplývajú, sú nižšie ako stratené budúce nároky na dôchodkové zabezpečenie?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku pre všetkých alebo určitých úradníkov: Má sa článok 45 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že z dôvodu absencie inej vnútroštátnej úpravy je niekdajší zamestnávateľ dotknutého úradníka povinný vyplatiť mu buď starobný dôchodok na základe obdobia v služobnom pomere započítaného do starobného dôchodku a pri odpočítaní dôchodkových práv vzniknutých na základe poistenia dôchodkových nárokov so spätnou účinnosťou, alebo je povinný finančne vyrovnať stratu dôchodku iným spôsobom, hoci sa podľa vnútroštátneho práva môžu poskytnúť len dôchodkové dávky stanovené podľa tejto právnej úpravy?“

16. Písomné pripomienky predložili nemecká vláda, žalovaná [9] a Komisia. Účastníci konania, ktorí predložili písomné pripomienky, ako aj žalobca [10], predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 14. januára 2016.

IV – **Posúdenie**

A – *O otázke č. 1*

17. Svojou prvou otázkou sa Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf) v podstate pýta, či sa má článok 45 ZFEÚ vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá so spätnou účinnosťou a v neprospech príjemcu mení dôchodkový systém vzťahujúci sa na úradníka, ktorý ukončil služobný pomer vo verejnej správe s cieľom zamestnať sa v inom členskom štáte.

18. Na účely posúdenia, či dotknutá právna úprava predstavuje diskrimináciu alebo obmedzenie (prípadne oboje), ktoré je nezlučiteľné s voľným pohybom pracovníkov (časť 2), vymedzím najskôr ustanovenia práva EÚ, ktoré sú pre toto posúdenie relevantné (časť 1).

1. Uplatniteľné právo

19. Žalobca, žalovaná a Komisia sa zhodujú v tom, že sa na skutkové okolnosti prejednávanej veci uplatňuje článok 45 ZFEÚ. Je nepochybné, že žalobca je pracovníkom v zmysle článku 45 ZFEÚ. [11] Súčasne sa na jeho situáciu neuplatňuje výnimka pre verejnú správu uvedená v článku 45 ods. 4 ZFEÚ. [12]

9 — Listom z 10. augusta 2015 sa žalovaná v plnom rozsahu pripojila k stanovisku nemeckej spolkovej vlády bez toho, aby predložila samostatné písomné pripomienky.

10 — Žalobca predložil písomné pripomienky, ale až po skončení písomnej časti konania.

11 — Pozri okrem iného uznesenie Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, bod 19).

12 — Po prvé, táto výnimka sa týka *prístupu* k zamestnaniu, o ktorý v prejednávanej veci nejde. Po druhé Súdny dvor potvrdil, že sa na učiteľa táto výnimka nevzťahuje. Pozri uznesenie Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, body 21 až 23 a citovanú judikatúru).

20. V prejednávanej veci preto nie je možné spochybňovať uplatniteľnosť článku 45 ZFEÚ. Pochybnosti však existujú, pokiaľ ide o relevantnosť nariadenia č. 883/2004.

21. Na podporu zlučiteľnosti dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy s článkom 45 ZFEÚ odkazuje nemecká vláda a žalovaná na nariadenie č. 883/2004 a osobitne na článok 60 ods. 2. Žalobca tiež odkazuje na nariadenie č. 883/2004, avšak z iného dôvodu: aby zdôraznil význam, ktorý toto nariadenie pripisuje ochrane nadobudnutých práv.

22. V súčasnosti sa na práva úradníkov v oblasti sociálneho zabezpečenia nepochybne vzťahujú koordinačné pravidlá stanovené v nariadení č. 883/2004. Pôvodne boli osobitné systémy pre úradníkov vylúčené z koordinácie v rámci Únie podľa nariadenia (EHS) č. 1408/71 [13], ktoré predchádzalo nariadeniu č. 883/2004. V reakcii na rozsudok Súdneho dvora vo veci Vougioukas [14] bola táto výnimka nariadením (ES) č. 1606/98 zrušená. [15]

23. Hoci sa nariadenie č. 883/2004 vo všeobecnosti uplatňuje na nároky úradníkov na dôchodok, neuplatňuje sa na situáciu, v akej sa nachádza žalobca v konaní vo veci samej. Komisia správne uvádza, že žalobca sa nesnaží o to, aby boli jeho nároky na dôchodok prevedené z jedného členského štátu do druhého. Naopak, snaží sa, aby boli jeho nároky na dôchodok, ktoré nadobudol v Nemecku v systéme dávok pre úradníkov, zachované napriek tomu, že sa rozhodol prijať zamestnanie v Rakúsku.

24. Skutkový stav konania vo veci samej si nevyžaduje koordináciu nárokov žalobcu na dôchodok v zmysle nariadenia č. 883/2004. Toto nariadenie preto nemožno uplatniť na prejednávanú vec. V mojich návrhoch sa preto budem ďalej zameriavať len na článok 45 ZFEÚ.

2. Posúdenie z hľadiska obsahu

25. Súdny dvor uznal, že členské štáty si zachovávajú právomoc organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia. Opakovane však konštatoval, že pri výkone tejto právomoci musia rešpektovať ustanovenia Zmluvy týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov. [16]

26. Cieľom týchto ustanovení, medzi ktoré patrí článok 45 ZFEÚ, je uľahčiť štátnym príslušníkom Únie vykonávanie pracovnej činnosti na území Únie. Tieto ustanovenia bránia prijatiu opatrení, ktoré by mohli znevýhodňovať týchto štátnych príslušníkov členského štátu, keby chceli vykonávať hospodársku činnosť na území iného členského štátu. [17]

27. Intuitívne je celkom zjavné, že dotknutá vnútroštátna právna úprava určitým spôsobom znevýhodňuje žalobcu, a to v súvislosti s jeho rozhodnutím prijať zamestnanie v Rakúsku. Vnútroštátny súd uviedol, že ide konkrétne o znevýhodnenie vo forme straty viac než polovice sumy jeho nárokov na dôchodok.

13 — Nariadenie Rady zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, 1971, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35). Podľa článku 4 ods. 4 sa toto nariadenie „nevzťahuje… na osobitné systémy pre štátnych zamestnancov a osoby, ktoré sa za také považujú“.

14 — C-443/93, EU:C:1995:394.

15 — Nariadenie Rady z 29. júna 1998, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva a nariadenie (EHS) č. 574/72, ktorým sa stanovuje postup na vykonávanie nariadenia (EHS) č. 1408/71 s cieľom rozšíriť ich pôsobnosť na osobitné systémy pre štátnych zamestnancov (Ú. v. ES L 209, 1998, s. 1; Mim. vyd. 05/003, s. 308).

16 — Nedávny rozsudok vo veci Komisia/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, bod 38 a citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudok Gouvernement de la Communauté française a Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, bod 43).

17 — Rozsudok vo veci Komisia/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, bod 39 a citovaná judikatúra) a Komisia/Belgicko (C-317/14, EU:C:2015:63, bod 22 a citovaná judikatúra).

28. Otázkou však zostáva, aký druh znevýhodnenia vnútroštátna právna úprava predstavuje? Môže byť toto znevýhodnenie odôvodnené? Na účely zodpovedania na tieto otázky posúdim, či je táto právna úprava diskriminačná [bod a)], či ide o obmedzenie voľného pohybu pracovníkov [bod b)], a ak áno, či je možné túto diskrimináciu alebo toto obmedzenie odôvodniť [bod c)].

a) Existencia diskriminácie

29. Dotknutá vnútroštátna úprava sa uplatňuje na úradníkov bez ohľadu na štátnu príslušnosť. Je preto zrejmé, že nepredstavuje *priamu* diskrimináciu: zakázaný dôvod rozlišovania (štátna príslušnosť) nie je dôvodom pre rozlišovanie v prejednávanej veci.[18]

30. Článok 45 ZFEÚ však zakazuje nielen priamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ale tiež nepriamu diskrimináciu.[19]

31. Ako nepriamu diskrimináciu označuje Súdny dvor vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá sa uplatňuje bez ohľadu na štátnu príslušnosť, a súčasne je *samotnou svojou povahou* spôsobilá dotknúť sa *viac* migrujúcich pracovníkov ako tuzemských pracovníkov, ktorí sú príslušníkmi štátu, o ktorého právne predpisy ide, v dôsledku čoho hrozí, že *podstatnejšie* znevýhodní migrujúcich pracovníkov.[20] Súdny dvor tiež konštatoval, že „aby bolo možné opatrenie kvalifikovať ako nepriamo diskriminačné, nie je nevyhnutné, aby zvýhodňovalo všetkých vnútroštátnych príslušníkov alebo znevýhodňovalo len štátnych príslušníkov iných členských štátov s výnimkou vlastných štátnych príslušníkov“[21]. Tiež nemá význam preukázať, že sa napadnuté opatrenie v praxi dotýka podstatne väčšieho podielu migrujúcich pracovníkov. Postačuje, že takýto účinok mať môže.[22]

32. Komisia v prejednávanej veci tvrdí, že dotknutá právna úprava vedie k nepriamej diskriminácii, pretože vo svojej podstate môže mať väčší vplyv na migrujúcich pracovníkov a v porovnaní s tuzemskými pracovníkmi ich môže osobitne znevýhodniť.

33. Nemecká vláda a žalovaná však uvádzajú, že uplatňovanie spornej právnej úpravy nie je viazané na odchod úradníka do iného členského štátu. Jej uplatnenie teda nie je ovplyvnené skutočnosťou, že sa úradník presťahuje do iného členského štátu. Je to ovplyvnené odchodom pracovníka zo služobného pomeru u žalovanej. Podľa nemeckej vlády a žalovanej sa pracovníci, ktorí odchádzajú z verejnej správy s cieľom zamestnať sa u súkromných zamestnávateľov v Nemecku, nachádzajú v rovnakom postavení ako tí pracovníci, ktorí odchádzajú do zahraničia.

34. Tento názor, predložený nemeckou vládou a žalovanou, nie je nelogický. Dotknutá právna úprava sa skutočne neuplatňuje v tom zmysle, že by sa samotnou *svojou povahou* mohla dotknúť *viac* migrujúcich pracovníkov ako tuzemských pracovníkov, pričom v dôsledku toho by hrozilo, že *podstatnejšie* znevýhodní migrujúcich pracovníkov, za predpokladu, že rozhodnou udalosťou vedúcou k tomuto záveru bol odchod pracovníka z verejnej správy.

35. Rád by som zdôraznil všetky tri slová definície nepriamej diskriminácie, tak ako ich vymedzil Súdny dvor: *svojou povahou, viac* a *podstatnejšie*. Tieto slová odrážajú podstatu zákazu nepriamej diskriminácie: na základe zdanlivo neutrálnych rozlišovacích dôvodov bude dopad dotknutej právnej úpravy alebo dotknutého režimu na chránenú skupinu (v prejednávanej veci migrujúci pracovníci)

18 — Rozsudky Komisia/Francúzsko (167/73, EU:C:1974:35, body 44 až 46) a Marsman (44/72, EU:C:1972:120, bod 4).

19 — Rozsudok Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, bod 14 a citovaná judikatúra).

20 — Rozsudky Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, bod 32 a citovaná judikatúra), Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, bod 26 a citovaná judikatúra), Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, bod 41 a citovaná judikatúra) a O’’Flynn (C-237/94, EU:C:1996:206, body 18 až 20). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

21 — Rozsudky Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, bod 27) a Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, bod 41 a citovaná judikatúra).

22 — Rozsudok Larcher (C-523/13, EU:C:2014:2458, bod 33 a citovaná judikatúra).

nutne tvrdší než na všeobecnú skupinu (v prejednávanej veci osoby, ktoré zostávajú v Nemecku, ale odišli z verejnej správy). V prípadoch týkajúcich sa nepriamej diskriminácie je potom možné doplniť takéto posúdenie (*svojou povahou*) o štatistické argumenty: *viac* členov chránenej skupiny je dotknutých a/alebo sú *podstatnejšie* znevýhodnení.

36. V prejednávanej veci sa však zdá, že nie je splnená žiadna z týchto podmienok. Migrujúci a nemigrujúci pracovníci sú totiž spornou právnou úpravou dotknutí rovnakým spôsobom: v prípade ich odchodu zo zamestnania vo verejnej správe u žalovanej strácajú obidve kategórie svoje nároky na dôchodok pre úradníkov. Navyše z čisto kvantitatívneho hľadiska nebolo preukázané, že migrujúci pracovníci by boli touto právnou úpravou dotknutí viac než tí, ktorí zostanú v Nemecku, ale odídu z verejnej správy. V skutočnosti je dokonca možné predpokladať opak: počet osôb, ktoré stratili nárok na dávky dôchodku pre úradníkov, pretože odišli k súkromnému zamestnávateľovi na území Nemecka, by mohol byť dokonca vyšší než počet tých, ktorí tieto nároky stratili z dôvodu odchodu do iného členského štátu.

37. Z vyššie uvedených dôvodov preto nezastávam názor, že sa dotknutá právna úprava môže zjavne *svojou povahou* dotýkať migrujúcich pracovníkov *viac* než tuzemských pracovníkov. Domnievam sa preto, že nepredstavuje nepriamu diskrimináciu medzi migrujúcimi a nemigrujúcimi pracovníkmi.

b) Existencia obmedzení

38. Pôsobnosť článku 45 ZFEÚ však nie je obmedzená na priamu a nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti. Z ustálenej judikatúry [23] Súdneho dvora vyplýva, že článok 45 ZFEÚ sa vzťahuje na vnútroštátne právne predpisy uplatniteľné bez ohľadu na štátnu príslušnosť dotknutých pracovníkov, ktoré však môžu brániť vo výkone práva na voľný pohyb alebo sa tento výkon stane menej príťažlivým tým, že štátnemu príslušníkovi členského štátu bránia v opustení jeho krajiny pôvodu, alebo ho od tohto opustenia odrádzajú. Týka sa to vnútroštátnych opatrení, ktoré sa bez rozdielu uplatňujú na vnútroštátne a cezhraničné situácie, ktoré však majú priamy vplyv na prístup na trh práce v ostatných členských štátoch. [24]

39. Je teda zjavné, že okrem kategórií priamej a nepriamej diskriminácie existuje tiež kategória obmedzenia. Na to, aby vnútroštátne opatrenie spadalo do tejto kategórie, stačí, že môže *brániť* vo výkone dotknutého práva alebo sa tento výkon *stane menej príťažlivým*. Z toho logicky vyplýva, že je tu do určitej miery obmedzené porovnanie referenčných skupín (čo je kľúčový analytický nástroj pre obidva druhy diskriminácie). Naopak v prípade kategórie obmedzenia sa pozornosť kladie len na chránenú skupinu, teda na migrujúcich pracovníkov a na účinky, ktoré má napadnuté opatrenie na ich možnosť vykonávať ich právo na voľný pohyb podľa Zmluvy.

40. Súdny dvor nedávno posudzoval cyperskú právnu úpravu, podľa ktorej úradníci mladší ako 45 rokov prichádzali o svoje nároky na dôchodok, ak odišli zo svojho zamestnania v cyperskej verejnej správe s cieľom pracovať v inom členskom štáte. Súdny dvor túto stratu nároku kvalifikoval ako odrádzajúce opatrenie pre úradníkov, ktorí chcú ukončiť svoj pracovný pomer v cyperskej verejnej správe. Dospel k záveru, že dotknutá právna úprava predstavuje obmedzenie voľného pohybu pracovníkov, pretože priamo ovplyvňuje prístup cyperských úradníkov na trh práce v iných členských štátoch. [25]

23 — Napríklad rozsudky Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, bod 30 a citovaná judikatúra), Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 20), Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, bod 22), Gouvernement de la Communauté française a Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, bod 45 a citovaná judikatúra) a Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, bod 96 a citovaná judikatúra).

24 — Rozsudok Bosmann (C-415/93, EU:C:1995:463, bod 103).

25 — Rozsudok Komisia/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, body 45, 47 a 51 a citovaná judikatúra).

41. Rovnaká analýza by sa mala uplatniť aj v prejednávanej veci. Učiteľ, ktorého žalovaná zamestnáva ako úradníka a ktorý si želá byť zamestnaný v inom členskom štáte, sa musí vzdať svojho postavenia úradníka a s tým súvisiacich výhod. Súhlasím s Komisiou, že táto skutočnosť môže brániť vo výkone práva na voľný pohyb a tento výkon sa stáva menej príťažlivým a môže takúto osobu odrádzať od odchodu z jej služobného pomeru u žalovanej.

42. Súčasne sa domnievam, že odrádzajúce účinky dotknutej právnej úpravy nie sú príliš nepriame alebo neisté.[26] Inými slovami, existuje dostatočný stupeň súvislosti medzi dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou a jej dopadom na migrujúcich pracovníkov. Ako už bolo uvedené v predchádzajúcej časti, súhlasím s Nemeckom a žalovanou, že *bezprostredným* dôvodom či rozhodnou udalosťou pre zníženie výšky dôchodku žalobcu bol jeho odchod zo zamestnania vo verejnej správe u žalovanej. Žalobca však nemal inú možnosť než z verejnej správy odísť, ak sa chcel zamestnať v Rakúsku. Dôsledok, ktorý preňho vyplynul, teda strata podstatnej časti jeho nárokov na dôchodok, tak bol celkom *priamy* a *určitý* a v každom prípade súvisel s výkonom jeho práva na voľný pohyb.

43. Podobne ako konštatoval Súdny dvor vo veci Komisia/Cyprus, aj ja sa domnievam, že právna úprava v prejednávanej veci predstavuje obmedzenie voľného pohybu pracovníkov. Odrádza úradníkov zamestnaných žalovanou od odchodu zo zamestnania s cieľom zaradiť sa na trhy práce v iných členských štátoch.

c) Odôvodnenie

44. Vnútroštátne opatrenie obmedzujúce voľný pohyb pracovníkov je podľa článku 45 ZFEÚ neprípustné, ak nesleduje niektorý z legitímnych cieľov stanovených v Zmluve alebo ak nie je odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu.

45. Navyše uplatnenie takéhoto opatrenia musí byť primerané sledovanému legitímnemu cieľu. Vo všeobecnosti platí, že sa primeranosť skúma z hľadiska rovnováhy medzi uvedeným cieľom (cieľmi) a zvoleným prostriedkom (prostriedkami). Na účely dosiahnutia súladu so zásadou proporcionality sa musia prijať opatrenia *vhodné* na zabezpečenie realizácie sledovaného legitímneho cieľa a nesmú prekročiť rámec toho, čo je *nevyhnutné* na dosiahnutie týchto cieľov (v prípade že existuje niekoľko možností úpravy, je potrebné vybrať tú najmenej obmedzujúcu) a spôsobené nepriaznivé následky nesmú byť vzhľadom na sledovaný cieľ neprimerané (*vnútorné vyváženie* alebo proporcionalita *stricto sensu*).[27]

46. Žalovaná a nemecká vláda tvrdia, že táto právna úprava je odôvodnená legitímnym cieľom, ktorý je zaručený „riadnym fungovaním verejnej správy“.

47. Je potrebné zdôrazniť, že žalovaná na pojednávaní potvrdila, že tento cieľ je sledovaný *na úrovni Spolkovej krajiny Severného Porýnia-Vestfálsko* (na rozdiel od spolkovej úrovne). Bude teda posudzovaný z tohto hľadiska. Podmieniť poskytnutie dávok zo systému pre úradníkov tým, že úradník do svojho odchodu do dôchodku zostane v služobnom pomere u žalovanej, sleduje cieľ, ktorým je udržanie kvalifikovaných pracovníkov vo verejnej správe tejto spolkovej krajiny.

48. Uznávam, že takýto cieľ môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu.[28]

26 — Rozsudok Gouvernement de la Communauté française a Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, bod 51), uznesenie Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, bod 27) a rozsudok Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, body 24 a 25).

27 — Rozsudky Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, bod 58 a citovaná judikatúra), Komisia/Cyprus (C-515/14, EU:C:2016:30, bod 54), Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs GmbH (C-514/12, EU:C:2013:799, bod 36 a citovaná judikatúra) a Casteels (C-379/09, EU:C:2011:131, bod 30 a citovaná judikatúra). Pozri tiež moje návrhy vo veci Lidl (C-134/15, bod 40 a citovaná judikatúra).

28 — Pozri obdobne uznesenie Marhold (C-178/04, EU:C:2005:164, bod 32 a nasl.) rozsudok Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, bod 80 a nasl.). V týchto veciach nemecká a rakúska vláda tvrdili, že dotknuté vnútroštátne opatrenia sú odôvodnené, pretože odmeňovali lojálnosť úradníkov, v daných prípadoch univerzitných profesorov.

49. Prvým krokom pri analýze primeranosti je posúdenie, či vybrané prostriedky, teda faktické zníženie dôchodkových nárokov pracovníkov, ktorí pred odchodom do dôchodku odišli z verejnej správy tejto spolkovej krajiny, sú *vhodné* na dosiahnutie uvedeného cieľa, ktorým je udržanie kvalifikovaných pracovníkov vo verejnej správe Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko.

50. S týmto názorom nesúhlasím a to z jediného dôvodu: bolo síce uvedené, že cieľom dotknutej právnej úpravy je udržať kvalifikovaných úradníkov v služobnom pomere v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko, rovnaká právna úprava však umožňuje „odchod“ úradníkov zo zamestnania v tejto spolkovej krajine na účely prijatia zamestnania v iných nemeckých spolkových krajinách alebo v spolkovej vláde.

51. Žalovaná na pojednávaní vysvetlila, že úradníci, ktorí odídu zo zamestnania v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko s cieľom prijať zamestnanie u iných verejnoprávnych zamestnávateľov v inej spolkovej krajine alebo na spolkovej úrovni, si v podstate zachovajú svoj nárok na dávky zo systému pre úradníkov, s výnimkou pravidiel stanovených ich novým verejnoprávnym zamestnávateľom. Platí to vďaka koordinačným mechanizmom fungujúcim medzi žalovanou a ostatnými verejnoprávnymi zamestnávateľmi v Nemecku.

52. Žalovaná na pojednávaní vysvetlila, že táto koordinácia medzi verejnoprávnymi zamestnávateľmi, pokiaľ ide o dôchodky úradníkov migrujúcich *v rámci* Nemecka, bola stanovená právnymi predpismi platnými v rozhodnom čase, teda v čase ukončenia služobného pomeru žalobcu vo verejnej správe.

53. Navyše v nadväznosti na ústavnú reformu z roku 2006 v Nemecku bola právomoc v oblasti dôchodkov úradníkov prenesená zo spolkovej vlády na spolkové krajiny. Táto zmena bola potvrdená uzatvorením Štátnej zmluvy, ktorá vo svojich úvodných ustanoveniach výslovne zdôrazňuje dôležitosť mobility nemeckých úradníkov v rámci Nemecka a z toho vyplývajúcu potrebu koordinovať ich nároky na dôchodok.

54. Vzhľadom na tieto skutočnosti nepovažujem nahradenie systému dávok pre úradníkov všeobecným systémom zákonného dôchodku za *vhodný* nástroj na dosiahnutie cieľa, ktorým je zabezpečiť riadne fungovanie verejnej správy žalovanej. Nie je možné tvrdiť, že tento cieľ sa na úrovni Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko skutočne sleduje, ak platná právna úprava súčasne umožňuje „odchod“ do inej spolkovej krajiny a spolkovej verejnej správy.

55. Pre úplnosť je možné dodať, že dotknutá právna úprava ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné, a nevytvára primeranú rovnováhu medzi záujmami rôznych zúčastnených strán.

56. Pokiaľ ide o prvok *nevyhnutnosti*, je zrejmé, že uvedený cieľ mohol byť sledovaný menej obmedzujúcimi prostriedkami. Vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uviedol ako príklad tri spolkové krajiny – Spolková krajina Bádensko-Württembersko, Spolková krajina Hessensko a Spolková krajina Dolné Sasko – ponúkajúce úradníkom, ktorí ukončili svoj služobný pomer, možnosť zachovať si výhody zodpovedajúce ich odslúženým rokom. Nie je dôvod sa domnievať, že tieto spolkové krajiny sa nesnažia o dosiahnutie cieľa, ktorým je „riadne fungovanie verejnej správy“. Dôležité je však to, že tak robia menej obmedzujúcimi prostriedkami.

57. Nakoniec zastávam názor, že dotknutá právna úprava nezabezpečuje *primeranú rovnováhu* medzi dotknutými verejnými a súkromnými záujmami. Žalobca bol u žalovanej zamestnaný viac ako 20 rokov. Predstavuje to podstatnú časť jeho pracovného života. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že výsledné nároky na dôchodok žalobcu sú o viac ako polovicu nižšie než nároky, ktoré by mal, ak by podľa dotknutej právnej úpravy jeho nároky na dávky zo systému pre úradníkov nezanikli v súvislosti s jeho odchodom do Rakúska. Takýto dôsledok považujem na jednej strane z pohľadu žalobcu za osobitne tvrdý a súčasne na druhej strane z pohľadu žalovanej za osobitne výhodný.

58. V zmysle vyššie uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor na prvú prejudiciálnu otázku odpovedal v tom zmysle, že článok 45 ZFEÚ je potrebné vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá vedie k podstatnému zníženiu dôchodkových nárokov pracovníka, akým je žalobca v konaní vo veci samej, a to z dôvodu jeho rozhodnutia prijať zamestnanie v inom členskom štáte.

B – *O otázke č. 2*

59. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, aké opatrenia by mali príslušné vnútroštátne orgány prijať v prípade, že sa rozhodne, že článok 45 ZFEÚ dotknutej právnej úprave bráni. Pýta sa na dôsledky vyplývajúce z prípadného konštatovania nezlučiteľnosti a na spôsob, akým by mali byť povinnosti vyplývajúce z takéhoto rozsudku Súdneho dvora prevedené na vnútroštátnej úrovni.

60. Takéto otázky sú tradične ponechané na voľné uváženie príslušných vnútroštátnych orgánov, a to na základe zásady vnútroštátnej procesnej autonómie, a tiež preto, že zahrňujú výklad či prípadné prepracovanie vnútroštátnych právnych predpisov.[29] V záujme poskytnutia užitočnej odpovede na otázku položenú vnútroštátnym súdom, načrtnem aspoň vhodné usmernenie, ku ktorému je možné dospieť na základe existujúcej judikatúry Súdneho dvora.

61. V rámci formulácie odpovede na druhú otázku vnútroštátneho súdu uvediem analýzu v dvoch rovinách: štrukturálnej a individuálnej.

1. Štrukturálna rovina

62. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že vnútroštátne právne predpisy, ktoré sú nezlučiteľné s právom Únie, sa majú vykladať v súlade s týmto právom. Ak takýto výklad nie je možný, dané predpisy sa neuplatnia.[30] Medzi týmito dvoma postupmi však neexistuje žiadne striktné poradie prednosti: ich poradie bude závisieť na konkrétnom prípade.[31] Zo všeobecného hľadiska však môže byť vhodnejší výklad v súlade s právom Únie, pretože minimalizuje dopad na vnútroštátny právny systém[32], za predpokladu, že prostredníctvom neho bude naďalej možné zabezpečiť súlad s právom Únie.

63. Aj keby bol *výklad v súlade s právom Únie* uprednostneným postupom, má svoje hranice. Súdny dvor pripustil, že výklad v súlade s právom Únie nemôže slúžiť ako základ pre výklad vnútroštátneho práva *contra legem*.[33]

64. Súhlasím so žalobcom v tom zmysle, že v prejednávanej veci sa zdá, že táto hranica sa dosiahla. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva a na pojednávaní bolo spresnené, že príslušné orgány môžu nároky na dôchodok priznávať len na základe a v medziach jasne stanovených zákonom, tak ako to vyžaduje zásada legality. Za týchto okolností sa domnievam, že odporúčanie Komisie

29 — Napríklad v súvislosti s prejudiciálnym konaním generálny advokát Lenz vo svojich návrhoch z 15. júla 1993 vo veci Wagner Miret uviedol, že „nie je úlohou Súdneho dvora a ani nemá vo svojej právomoci, poskytovať výklad ustanovení právnych predpisov členských štátov“ (C-334/92, EU:C:1993:322, bod 20).

30 — Pozri okrem iného návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Taricco a i. (C-105/14, EU:C:2015:293, body 107 až 111 a citovanú judikatúru).

31 — Na jednej strane pozri okrem iného rozsudky Pflücke (C-125/01, EU:C:2003:477, bod 48), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, body 62 až 65) a Murphy a i. (157/86, EU:C:1988:62, bod 11), ktoré dávajú prednosť výkladu v súlade s právom Únie. Na druhej strane pozri napríklad rozsudok Adeneler a i. (C-212/04, EU:C:2006:443, body 113 a 124), podľa ktorého povinnosť výkladu v súlade s právom Únie platí najmä v prípade, že ustanovenie smernice nemá priamy účinok, z čoho vyplýva, že výklad v súlade s právom Únie sa uplatní len v prípade neexistencie priameho účinku.

32 — Vo všeobecnosti pozri PRECHAL, S.: *Directives in EC Law*. 2. vydanie, Oxford University Press, 2005, s. 314 a 315.

33 — Okrem iného nedávny rozsudok Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, body 31 a 32 a citovaná judikatúra).

vykladať ustanovenie „ak právny predpis nestanovuje inak“ v § 28 ods. 3 LBG NRW ako odkaz na právo Únie a stanoviť nároky na dôchodok na základe tohto výkladu, už zachádza priďaleko. Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby overil, či by takýto výklad vnútroštátnych právnych predpisov skutočne viedol k výkladu *contra legen*.

65. Následne, ak by výklad v súlade s právom Únie nebol možný, je vnútroštátny súd aj napriek tomu povinný zabezpečiť plný účinok ustanovenia práva Únie tak, že podľa potreby *upustí od uplatnenia* nezlučiteľných ustanovení vnútroštátneho práva, bez toho aby museli byť najskôr zrušené. [34]

66. V prejednávanej veci je však pravdepodobné, že tento spôsob riešenia nezlučiteľnosti s právom Únie spôsobí príslušným vnútroštátnym orgánom podobné praktické problémy. Orgány sociálneho zabezpečenia nemôžu pracovať v právnom vákuu, ktoré by pravdepodobne vzniklo v prípade, že by sa v prejednávanej veci jednoducho upustilo od uplatnenia vnútroštátneho práva. Aj v tomto prípade je na vnútroštátnom súde, aby overil, či by neuplatnenie § 28 ods. 3 LBG NRW viedlo k vytvoreniu takéhoto právneho vákua, alebo či toto ustanovenie môže byť nahradené iným ustanovením vnútroštátneho práva.

67. Vzhľadom na vyššie uvedené je vhodné súhlasiť s tým, že štrukturálne riešenie, ktoré by uviedlo vnútroštátne právne predpisy do súladu s článkom 45 ZFEÚ, bude musieť mať s najväčšou pravdepodobnosťou legislatívnu podobu, čo na pojednávaní zdôraznili žalobca, ako aj žalovaná. V oblasti práv sociálneho zabezpečenia môže prax správnych alebo súdnych orgánov, spočívajúca v širokom výklade uplatniteľných pravidiel, alebo ich *ad hoc* neuplatnenie nepochybne predstavovať „núdzový“ prostriedok nápravy v konkrétnom prípade, ktorým je kompenzovaný nedostatok systémového riešenia. Z dlhodobého hľadiska však nespĺňa požiadavky predvídateľnosti práva [35] a zákonnosti správneho konania.

2. Individuálna rovina

68. Z ustálenej judikatúry opäť vyplýva, že je úlohou vnútroštátnych súdov, aby zabezpečili právnu ochranu vyplývajúcu pre osoby podliehajúce súdnej právomoci z priameho účinku ustanovení práva Únie, akým je článok 45 ZFEÚ. [36] Navyše Súdny dvor konštatoval, že ak je ustanovenie vnútroštátneho práva kvalifikované ako neodôvodnené obmedzenie voľného pohybu pracovníkov, „musí sa s členmi znevýhodnenej skupiny zaobchádzať rovnakým spôsobom ako s ostatnými dotknutými osobami a musia podliehať aj rovnakému režimu“ [37].

69. Uvedomujem si ťažkosti, ktoré môžu v prejednávanej veci nastať pri výpočte výšky dávok dôchodku, na ktoré by mal mať žalobca nárok. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania však vyplýva, že v prípade žalobcu je možné takýto výpočet uskutočniť aj napriek tomu, že služobný pomer u žalovanej ukončil.

70. Zastávam názor, že žalobca musí mať právo ukončiť služobný pomer u žalovanej s cieľom zamestnať sa v inom členskom štáte bez toho, aby sa jeho nároky na dôchodok znížili viac ako nároky zamestnancov, ktorí za podobných okolností ukončia služobný pomer u žalovanej, ale zostanú zamestnaní ako úradníci v Nemecku.

34 — Okrem iného nedávny rozsudok Taricco a i. (C-105/14, EU:C:2015:555, bod 49 a citovaná judikatúra).

35 — V tomto zmysle je možné obdobne uviesť judikatúru Súdneho dvora vo veciach týkajúcich sa porušenia povinností súvisiacich s vykonávaním smerníc. Pozri okrem iného rozsudok Komisia/Spojené kráľovstvo (C-530/11, EU:C:2014:67, bod 34 a citovanú judikatúru).

36 — Rozsudok Factortame a i. (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 19 a citovaná judikatúra) alebo návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Terhoeve (C-18/95, EU:C:1998:177, bod 73).

37 — Rozsudok Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, bod 57 a citovaná judikatúra).

71. Prináleží vnútroštátnym orgánom, aby zistili tieto porovnateľné nároky a v medziach stanovených vnútroštátnym právom hľadali prostriedky, ktoré im umožnia priznať tieto nároky žalobcovi za obdobie, počas ktorého bol zamestnaný u žalovanej.

72. Z vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby Súdny dvor na druhú prejudiciálnu otázku odpovedal v tom zmysle, že je na príslušných vnútroštátnych orgánoch, aby na základe vlastných vnútroštátnych právnych predpisov a na základe procesnej autonómie členských štátov našli prostriedky, ktoré im umožnia priznať žalobcovi v konaní vo veci samej nároky na dôchodok, ktoré sú porovnateľné s tými, ktoré by za dobu svojho zamestnania u žalovanej získal v prípade, ak by sa rozhodol prijať zamestnanie u iného verejnoprávneho zamestnávateľa v Nemecku.

73. Nakoniec v rámci dodatku: je potrebné zdôrazniť, že analýza uskutočnená v týchto návrhoch sa týka výlučne „práva pracovníka odísť“ z trhu práce v členskom štáte, stanoveného v článku 45 ZFEÚ. Ako som už uviedol vyššie, nariadenie č. 883/2004 sa v prejednávanej veci neuplatní. Závery uvedené v týchto návrhoch sa teda žiadnym spôsobom nedotýkajú práv jednotlivcov alebo povinností členských štátov podľa uvedeného nariadenia.

V – **Návrh**

74. V zmysle vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor na otázky položené Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf) odpovedal takto:

1. Článok 45 ZFEÚ je potrebné vykladať tak, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá vedie k podstatnému zníženiu dôchodkových nárokov pracovníka, akým je žalobca v konaní vo veci samej, a to z dôvodu jeho rozhodnutia prijať zamestnanie v inom členskom štáte.

2. Je na príslušných vnútroštátnych orgánoch, aby na základe vlastných vnútroštátnych právnych predpisov a na základe procesnej autonómie členských štátov našli prostriedky, ktoré im umožnia priznať žalobcovi v konaní vo veci samej nároky na dôchodok, ktoré sú porovnateľné s tými, ktoré by za dobu svojho zamestnania u žalovanej získal v prípade, ak by sa rozhodol prijať zamestnanie u iného verejnoprávneho zamestnávateľa v Nemecku.