Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 13. júla 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Článok 45 ZFEÚ — Voľný pohyb pracovníkov — Úradník členského štátu, ktorý odišiel z verejnej služby, aby vykonával pracovnú činnosť v inom členskom štáte — Vnútroštátna právna úprava, ktorá v týchto prípadoch stanovuje stratu práv na starobný dôchodok nadobudnutých vo verejnej službe a zaradenie so spätnou účinnosťou do všeobecného systému dôchodkového poistenia“

Vo veci C-187/15,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf, Nemecko) zo 16. apríla 2015 a doručený Súdnemu dvoru 24. apríla 2015, ktorý súvisí s konaním:

**Joachim Pöpperl**

proti

**Land Nordrhein-Westfalen,**

SÚDNY DVOR (prvá komora)

v zložení: predsedníčka prvej komory R. Silva de Lapuerta, sudcovia A. Arabadžiev, J. C. Bonichot, S. Rodin (spravodajca) a E. Regan,

generálny advokát: M. Bobek,

tajomník: K. Malacek, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 14. januára 2016,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— J. Pöpperl, v zastúpení: J. Düsselberg, Rechtsanwalt,

— Land Nordrhein-Westfalen, v zastúpení: R. Messal a C. Brammer,

— nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze a J. Möller, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: M. Kellerbauer a D. Martin, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. marca 2016,

* Jazyk konania: nemčina.

vyhlásil tento

## Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 45 ZFEÚ.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú pán Joachim Pöpperl a Land Nordrhein-Westfalen (Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko, Nemecko), vo veci straty práv na starobný dôchodok v dôsledku odchodu úradníka z pracovného miesta v službách uvedenej spolkovej krajiny, aby vykonával pracovnú činnosť v inom členskom štáte ako Spolková republika Nemecko.

### Právny rámec

3 Ustanovenie § 28 ods. 3 Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Služobný poriadok úradníkov Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko) stanovuje:

„Ak zákon nestanovuje inak, po ukončení služobného pomeru nemá bývalý úradník nárok na dávky od zamestnávateľa…“

4 Ustanovenie § 8 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (Sociálny zákonník, šiesta kniha, ďalej len „SGB VI“) znie:

„1. Poistené sú aj osoby,

(1) ktoré sú poistené so spätnou účinnosťou, alebo

(2) …

Osoby poistené so spätnou účinnosťou sa považujú za rovnocenné s osobami, pre ktoré platí povinná účasť na poistení.

2. Poistené so spätnou účinnosťou sú osoby, ktoré:

(1) boli vymenované ako stáli alebo dočasní zamestnanci alebo sudcovia v štátnej službe alebo na skúšobnú dobu, profesionálni vojaci a vojaci na dobu určitú, ako aj dočasní štátni zamestnanci v prípravnej službe;

(2) …

dobrovoľne sa zapojili do poistenia alebo boli od povinného poistenia oslobodené, odišli zo zamestnania bez nárokov alebo budúcich nárokov na dôchodkové zabezpečenie, alebo svoj nárok na zabezpečenie stratili a neexistujú dôvody pre odklad platby príspevku… Poistenie so spätnou účinnosťou sa vzťahuje na obdobie, keď existovala dobrovoľná účasť na poistení alebo oslobodenie od povinného poistenia (obdobie poistenia so spätnou účinnosťou). Pri ukončení poistného vzťahu z dôvodu smrti dochádza k poisteniu so spätnou účinnosťou len vtedy, keď možno uplatniť nárok na pozostalostný dôchodok.“

### Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

5 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že pán Pöpperl bol v služobnom pomere v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko od 1. septembra 1978 do 30. apríla 1980 ako dočasný úradník a od 1. augusta 1980 do 31. augusta 1999 ako úradník v stálej službe v pozícii učiteľa.

6 Pán Pöpperl dal ako úradník výpoveď k 1. septembru 1999 a v ten istý mesiac začal pracovať ako učiteľ v Rakúsku.

7 Po odchode zo služobného pomeru bol pán Pöpperl podľa § 8 SGB VI za obdobie od 1. septembra 1978 do 1. septembra 1999 so spätnou účinnosťou poistený v Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Spolková poisťovňa pre zamestnancov, Nemecko), teraz Deutsche Rentenversicherung Bund (Nemecká spolková dôchodková poisťovňa, Nemecko).

8 Pán Pöpperl nemal na rozdiel od učiteľov, ktorí nie sú úradníkmi, možnosť získať doplnkové zabezpečenie od Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (Sociálna poisťovňa pre štátnych zamestnancov Spolkovej republiky Nemecko a Spolkových krajín, Nemecko). Žiadosť, ktorú pán Pöpperl podal z tohto dôvodu, Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko zamietla rozhodnutím z 10. februára 2009.

9 V dôsledku toho má pán Pöpperl po dosiahnutí požadovaného veku nárok na starobný dôchodok podľa ustanovení SGB VI vo výške 1 050,67 eura mesačne za obdobia vzdelania, štúdia a poistenia so spätnou účinnosťou, pričom keby právo Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko nestanovovalo stratu práv na starobný dôchodok úradníka v prípade straty postavenia úradníka, by jeho mesačný starobný dôchodok z dôvodu jeho činnosti na plný úväzok v období od 1. septembra 1978 do 31. augusta 1999 bol 2 263,03 eura. Zohľadnenie doby štúdia ako náhradnej doby pred vstupom do služby by túto sumu zvýšilo na 2 728,18 eura mesačne.

10 V nadväznosti na podanú žiadosť bol pán Pöpperl rozhodnutím Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko z 25. apríla 2013 informovaný, že vzhľadom na jeho vzdanie sa postavenia úradníka mu nevznikli z tohto služobného pomeru žiadne práva na starobný dôchodok a že bol za celú dobu služby v tejto spolkovej krajine poistený so spätnou účinnosťou.

11 Pán Pöpperl podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na vnútroštátny súd, v ktorej tvrdí, že povinnosť poistenia so spätnou účinnosťou je v rozpore s právom Únie, konkrétne s článkom 45 ZFEÚ.

12 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti na úvod uvádza najmä, že rozdiel medzi dávkami starobného dôchodku vo výške 1 677,51 eura, ktorý je, ako vyplýva z bodu 9 tohto rozsudku, dôsledkom povinnosti poistenia so spätnou účinnosťou stanovenej právnou úpravou dotknutého členského štátu, môže sťažiť prístup na trh práce v inom členskom štáte, pretože strata práv na starobný dôchodok vyplývajúci z verejnej služby môže úradníkov odradiť od hľadania si zamestnania v inom členskom štáte.

13 Podľa vnútroštátneho súdu však v nemeckom práve existujú značné rozdiely medzi systémom dôchodkového zabezpečenia úradníkov a všeobecným systémom dôchodkového poistenia. Služobný pomer vo verejnej službe sa riadi zásadou doživotnosti a v porovnaní s inými pracovníkmi je úradník so svojím zamestnávateľom prepojený osobitnejšie a rozsiahlejšie. Základom práva na starobný dôchodok a na príslušnú vyživovaciu povinnosť zamestnávateľa je povinnosť úradníka, spojená s vymenovaním do verejnej služby, plne sa vložiť do služby pre svojho zamestnávateľa a v zásade doživotne mu poskytnúť všetku svoju pracovnú silu. Pokiaľ úradník skončí verejnoprávny služobný pomer, zaniká spravidla s ním spojená vyživovacia povinnosť a povinnosť starostlivosti.

14 Týmto rozdielom alebo osobitostiam zodpovedajú podľa vysvetlení vnútroštátneho súdu rozdiely v systémoch dôchodkového zabezpečenia, čo vedie k odlišnej výške dávok starobného dôchodku.

15 Výška dôchodku úradníkov teda v rozhodujúcej miere závisí od počtu odpracovaných rokov, pričom systém zhodnocuje počet rokov, v ktorých úradník pôsobil u svojho zamestnávateľa. Úradník je pritom uzrozumený s tým, že jeho hrubá mzda je v čase aktívnej služby spravidla nižšia než mzda

zamestnanca, ktorý s rovnakou kvalifikáciou pôsobí v rovnakej oblasti. Naproti tomu vo všeobecnom systéme dôchodkového poistenia sa výška starobného dôchodku vypočíta v zásade z hrubej odmeny za prácu poistenej za každý kalendárny rok, ktorá sa prepočíta na dôchodkové body.

16 Ďalej v súvislosti s účinkami poistenia so spätnou účinnosťou na úradníka, v prejednávanej veci v postavení učiteľa, ktorý odstúpil zo svojej funkcie, vnútroštátny súd uvádza, že účelom tohto poistenia je priznať danému úradníkovi také postavenie, ako keby po dobu pôsobenia ako úradník odvádzal príspevky do všeobecného systému dôchodkového poistenia.

17 Vnútroštátny súd okrem iného poznamenáva, že platné právo v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko neposkytuje pánovi Pöpperlovi žiadnu inú možnosť na založenie nového pracovného pomeru v Rakúsku, než vzdanie sa postavenia úradníka. Na rozdiel od zmeny zamestnávateľa na území Spolkovej republiky Nemecko, napríklad z jednej spolkovej krajiny do druhej alebo zo správy spolkovej krajiny do štátnej správy, neexistuje možnosť preloženia alebo premiestnenia do verejnej služby iného členského štátu pri zachovaní všetkých už nadobudnutých dôchodkových práv.

18 Za týchto podmienok Verwaltungsgericht Düsseldorf (Správny súd Düsseldorf, Nemecko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto 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 (dávky zo systému sociálneho zabezpečenia úradníkov), 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?“

## O prejudiciálnych otázkach

### *O prvej otázke*

19 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 45 ZFEÚ má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej osoba v postavení úradníka v členskom štáte, ktorá dobrovoľne odíde z verejnej služby, aby v inom členskom štáte vykonávala zamestnanie, stratí svoje práva na starobný dôchodok zo systému dôchodkového zabezpečenia úradníkov a je so spätnou účinnosťou zaradená do všeobecného systému dôchodkového poistenia, z ktorého jej vzniká nárok na nižší starobný dôchodok, než aký by jej vyplýval z týchto práv.

20 Na úvod treba uviesť, že z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že žalobca vo veci samej nespochybňuje v dôsledku porušenia článku 45 ZFEÚ stratu svojich práv na starobný dôchodok zo systému dôchodkového zabezpečenia úradníkov ako takú, ktorá vyplýva z jeho odstúpenia z funkcie

v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko, ale rozdiel medzi výškou dôchodkových práv z uvedeného systému nadobudnutých v čase svojho odstúpenia, a výškou dôchodkových práv, ktoré mu odvtedy prináležia na základe všeobecného systému dôchodkového poistenia.

21 Prvú otázku treba teda chápať v tom zmysle, že vnútroštátny súd sa pýta na zlučiteľnosť takej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej, ktorej dôsledkom je uvedený rozdiel vo výške dôchodku, s článkom 45 ZFEÚ.

22 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že aj keď si členské štáty ponechávajú svoju právomoc organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia, musia pri výkone tejto právomoci prinajmenšom dodržiavať právo Únie a ustanovenia Zmluvy o FEÚ týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov a práva usadiť sa (pozri rozsudky z 1. apríla 2008, Gouvernement de la Communauté française a gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 43, ako aj z 21. januára 2016, Komisia/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 38).

23 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je cieľom všetkých ustanovení Zmluvy upravujúcich voľný pohyb osôb uľahčiť štátnym príslušníkom Európskej únie vykonávanie pracovnej činnosti akejkoľvek povahy na území Únie, pričom tieto ustanovenia bránia prijatiu opatrení, ktoré by mohli znevýhodňovať týchto štátnych príslušníkov, keby chceli vykonávať hospodársku činnosť na území členského štátu odlišného od ich členského štátu pôvodu. V tejto súvislosti majú štátni príslušníci členských štátov predovšetkým právo vyplývajúce priamo zo Zmluvy opustiť svoj členský štát pôvodu na účely odchodu na územie iného členského štátu a zdržovať sa na jeho území na účely výkonu hospodárskej činnosti (pozri rozsudky z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, body 94 a 95; z 1. apríla 2008, Gouvernement de la Communauté française a gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 44, ako aj z 21. januára 2016, Komisia/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 39).

24 Primárne právo Únie síce poistencovi nezaručuje, že presťahovanie do členského štátu odlišného od jeho členského štátu pôvodu bude z hľadiska sociálneho zabezpečenia neutrálne, najmä pokiaľ ide o nemocenské dávky a starobné dôchodky, pretože takéto presťahovanie vzhľadom na rozdiely existujúce medzi systémami a právnymi poriadkami členských štátov môže byť z hľadiska sociálnej ochrany pre dotknutú osobu v jednotlivých prípadoch viac alebo menej výhodné, z ustálenej judikatúry však vyplýva, že v prípade, že jej uplatnenie je menej výhodné, je vnútroštátna právna úprava v súlade s právom Únie len vtedy, keď okrem iného táto vnútroštátna právna úprava neznevýhodňuje dotknutého pracovníka vo vzťahu k pracovníkom, ktorí vykonávajú celú svoju činnosť v členskom štáte, v ktorom sa táto úprava uplatňuje, a ak nevedie jednoducho a výlučne k tomu, že sa odvádzajú príspevky na sociálne zabezpečenie bez nároku na protiplnenie (pozri rozsudok z 21. januára 2016, Komisia/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 40 a citovanú judikatúru).

25 Ako Súdny dvor opakovane rozhodol, cieľ článkov 45 a 48 ZFEÚ by nebol dosiahnutý, ak by migrujúci pracovníci mali v dôsledku výkonu svojho práva na voľný pohyb stratiť výhody sociálneho zabezpečenia, ktoré im zabezpečuje právna úprava jedného členského štátu (pozri rozsudky z 1. apríla 2008, Gouvernement de la Communauté française a gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 46, ako aj z 21. januára 2016, Komisia/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 41).

26 Okrem toho podľa judikatúry Súdneho dvora cieľom článkov 45 a 48 ZFEÚ je najmä zamedziť tomu, aby sa s pracovníkom, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb a pracoval vo viacerých členských štátoch, zaobchádzalo bez objektívneho odôvodnenia nevýhodnejšie než s pracovníkom, ktorý celú svoju kariéru pracoval v jednom členskom štáte (pozri rozsudky z 30. júna 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, bod 76, a z 21. januára 2016, Komisia/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 42).

27 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 41 až 43 svojich návrhov, je nesporné, že taká právna úprava, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej sa úradník Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko, ak pred odchodom do dôchodku odstúpi zo svojej funkcie, aby v Spolkovej republike Nemecko vykonával zamestnanie v súkromnom sektore alebo aby vykonával zamestnanie v inom členskom štáte, musí vzdať postavenia úradníka, pre tohto úradníka znamená, že bez ohľadu na odpracované roky v služobnom pomere mu zanikajú práva na starobný dôchodok zo systému dôchodkového zabezpečenia úradníkov a súčasne je so spätnou účinnosťou zaradený do všeobecného systému dôchodkového poistenia, z ktorého mu vyplýva nárok na výrazne nižší dôchodok, než aký by mu vyplýval zo zaniknutých práv.

28 Takáto právna úprava je obmedzením voľného pohybu pracovníkov, pretože napriek tomu, že sa uplatňuje aj na úradníkov Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko, ktorí dajú výpoveď, aby vo svojom členskom štáte pôvodu pracovali v súkromnom sektore, môže obmedziť voľný pohyb úradníkov tým, že im bráni v opustení svojho členského štátu pôvodu, aby prijali zamestnanie v inom členskom štáte, alebo ich od toho odrádza. Uvedená právna úprava tak priamo podmieňuje prístup úradníkov Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko na trh práce v členských štátoch odlišných od Spolkovej republiky Nemecko a môže tak obmedziť voľný pohyb pracovníkov (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, body 98 až 100 a 103, ako aj z 21. januára 2016, Komisia/Cyprus, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 47).

29 Podľa ustálenej judikatúry vnútroštátne opatrenia, ktoré môžu brániť výkonu základných slobôd zaručených Zmluvou alebo robiť tento výkon menej atraktívnym, môžu byť prípustné iba pod podmienkou, že sledujú cieľ všeobecného záujmu, sú vhodné na zabezpečenie jeho dosiahnutia a nejdú nad rámec toho, čo je na dosiahnutie sledovaného cieľa nevyhnutné (pozri najmä rozsudok z 12. septembra 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, bod 50).

30 Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko a nemecká vláda tvrdia, že vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, je odôvodnená legitímnym cieľom, ktorým je zabezpečiť riadne fungovanie verejnej správy, pretože medzi jej ciele patrí okrem iného zabezpečiť lojalitu úradníkov, a tým aj kontinuitu a stabilitu verejnej služby. Spolková krajina Severné Porýnie-Vestfálsko na pojednávaní pred Súdnym dvorom spresnila, že tento cieľ je sledovaný v súvislosti s verejnou službou ako celkom, ako aj konkrétne s verejnou službou Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko.

31 V tejto súvislosti bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o otázke, či riadne fungovanie verejnej správy je naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodniť obmedzenie voľného pohybu pracovníkov, treba pripomenúť, že také obmedzenie musí byť v každom prípade vhodné na zabezpečenie dosiahnutia tohto cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

32 Je pravda, že vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, by tým, že úradníka môže odrádzať od odchodu z verejnej správy a zabezpečiť tak kontinuitu personálu zaručujúcu stabilitu pri plnení úloh tejto správy, mohla byť spôsobilá zabezpečiť splnenie cieľa, ktorým je riadne fungovanie uvedenej správy.

33 Podľa judikatúry Súdneho dvora však vnútroštátna právna úprava, ako aj rôzne relevantné pravidlá sú spôsobilé zaručiť uskutočnenie uvádzaného cieľa len v prípade, že skutočne zodpovedajú snahe dosiahnuť tento cieľ koherentným a systematickým spôsobom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, bod 55, ako aj z 19. mája 2009, Apothekerkammer des Saarlandes a i., C-171/07 a C-172/07, EU:C:2009:316, bod 42).

34 V tomto ohľade napokon iba vnútroštátnemu súdu, ktorý ako jediný je oprávnený posudzovať skutkový stav sporu vo veci samej a vykladať vnútroštátne právne predpisy, prináleží určiť, či a v akom rozsahu právna úprava spĺňa tieto požiadavky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. júla 1989, Rinner-Kühn,

171/88, EU:C:1989:328, bod 15; z 23. októbra 2003, Schönheit a Becker, C-4/02 a C-5/02, EU:C:2003:583, bod 82, ako aj z 26. septembra 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 48).

35 Súdny dvor, ktorý bol požiadaný, aby vnútroštátnemu súdu poskytol užitočnú odpoveď, však má právomoc poskytnúť tomuto súdu usmernenie na základe informácií vyplývajúcich zo spisu v spore vo veci samej, ako aj z predložených ústnych a písomných pripomienok, ktoré vnútroštátnemu súdu umožnia rozhodnúť (rozsudky z 20. marca 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, EU:C:2003:168, bod 52; z 23. októbra 2003, Schönheit a Becker, C-4/02 a C-5/02, EU:C:2003:583, bod 83, ako aj z 26. septembra 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 49).

36 V tejto súvislosti treba uviesť, že zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, a najmä z ústnych pripomienok Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko, vyplýva, že úradník spolkovej krajiny môže v prípade, že táto spolková krajina schváli jeho preloženie, odísť z verejnej služby uvedenej spolkovej krajiny na účely prijatia zamestnania vo verejnej službe inej spolkovej krajiny alebo v štátnej správe bez toho, aby bol so spätnou účinnosťou zaradený do všeobecného systému dôchodkového poistenia, čo mu umožňuje nadobudnúť práva na vyšší starobný dôchodok, než aký by mu vyplýval z tohto všeobecného systému, ktoré sú porovnateľné s právami, ktoré nadobudol u svojho pôvodného verejného zamestnávateľa.

37 Za týchto podmienok treba konštatovať, že cieľ zabezpečiť riadne fungovanie verejnej správy Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko najmä podporou lojality úradníkov voči verejnej službe zrejme nie je sledovaný koherentným a systematickým spôsobom, pretože úradník môže v prípade svojho preloženia získať právo na vyšší starobný dôchodok, než aký by poberal v prípade poistenia so spätnou účinnosťou vo všeobecnom systéme dôchodkového poistenia, a to aj v prípade, že z verejnej správy, ku ktorej je pridelený, odíde do verejnej správy inej spolkovej krajiny alebo do spolkovej verejnej správy. Vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, teda nie je spôsobilá odrádzať úradníkov od odchodu z verejnej správy Spolkovej krajiny Severné Porýnie-Vestfálsko.

38 Z toho vyplýva, že uvedenú vnútroštátnu právnu úpravu nemožno považovať za vhodnú na zaručenie dosiahnutia cieľa spočívajúceho v zabezpečení riadneho fungovania verejnej správy v Spolkovej krajine Severné Porýnie-Vestfálsko. Nemôže byť teda odôvodnená týmto cieľom.

39 V súvislosti s cieľom celkovo zabezpečiť riadne fungovanie verejnej správy v Nemecku stačí konštatovať, že aj keby bola právna úprava, akú ide vo veci samej, spôsobilá dosiahnuť taký cieľ, išla by nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

40 Uvedená právna úprava totiž v prípade, že úradník pôsobiaci viac ako dvadsať rokov vo verejnej službe pred odchodom do dôchodku z tejto služby odíde, vedie k strate všetkých príslušných práv na starobný dôchodok zodpovedajúcich odpracovaným rokom, ktoré dosiahol v systéme dôchodkového zabezpečenia úradníkov a k poisteniu so spätnou účinnosťou vo všeobecnom systéme dôchodkového poistenia, z ktorého mu vzniká nárok na výrazne nižší starobný dôchodok, než ten, ktorý by mu vyplýval z týchto práv. Okrem toho z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že podľa práva niektorých spolkový krajín si bývalí úradníci, ktorí odišli z verejnej služby týchto spolkových krajín, môžu ponechať práva nadobudnuté v systéme dôchodkového zabezpečenia úradníkov, čo je menej reštriktívne opatrenie, než právna úprava, o akú ide vo veci samej.

41 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať, že článok 45 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej osoba v postavení úradníka v členskom štáte, ktorá dobrovoľne odíde z verejnej služby, aby vykonávala zamestnanie v inom členskom štáte, stratí svoje práva na starobný dôchodok zo systému dôchodkového zabezpečenia úradníkov a je so spätnou účinnosťou zaradená do všeobecného systému dôchodkového poistenia, z ktorého jej vzniká nárok na nižší starobný dôchodok, než aký by jej vyplýval z týchto práv.

*O druhej otázke*

42 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta na dôsledky, ktoré by mal v prípade kladnej odpovede na prvú otázku z tejto odpovede vyvodiť, aby splnil požiadavky článku 45 ZFEÚ.

43 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada konformného výkladu vyžaduje, aby vnútroštátne súdy urobili všetko, čo je v ich právomoci, pričom zohľadnia vnútroštátne právo ako celok a uplatnia výkladové metódy, ktoré toto právo uznáva, s cieľom zaručiť úplnú účinnosť práva Únie a dospieť k riešeniu, ktoré je v súlade s účelom sledovaným týmto právom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. januára 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, bod 27 a citovanú judikatúru, ako aj z 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, bod 34).

44 Táto zásada konformného výkladu vnútroštátneho práva má nepochybne určité obmedzenia. Povinnosť vnútroštátneho súdu odvolávať sa na obsah práva Únie pri výklade a uplatňovaní relevantných ustanovení vnútroštátneho práva je tak obmedzená všeobecnými právnymi zásadami a nemôže slúžiť ako základ na výklad vnútroštátneho práva *contra legem* (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. apríla 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, bod 100, a z 15. januára 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, bod 39).

45 Ak nie je takýto konformný výklad možný, vnútroštátny súd je povinný v plnom rozsahu uplatniť právo Únie a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, pričom v prípade potreby neuplatní žiadne ustanovenie, pokiaľ by jeho uplatnenie za okolností prejednávanej veci viedlo k výsledku, ktorý by bol v rozpore s právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. decembra 2007, Frigerio Luigi & C., C-357/06, EU:C:2007:818, bod 28).

46 Ak vnútroštátne právo stanovuje v rozpore s právom Únie rozdielne zaobchádzanie s viacerými skupinami osôb, s členmi znevýhodnenej skupiny sa má zaobchádzať rovnako ako s ostatnými dotknutými osobami a má sa na ne uplatniť rovnaký režim. Režim, ktorý sa uplatní na osoby patriace do zvýhodnenej skupiny, ostáva v prípade, že nedochádza k správnemu uplatňovaniu práva Únie, jediným platným referenčným systémom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. januára 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, bod 57; z 22. júna 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, bod 51, ako aj z 19. júna 2014, Specht a i., C-501/12 až C-506/12, C-540/12 a C-541/12, EU:C:2014:2005, bod 95).

47 Ako vyplýva z rozhodnutia o predložení návrhu na začatie prejudiciálneho konania a ako bolo uvedené v bode 36 tohto rozsudku, v prípade zmeny verejného zamestnávateľa na území Nemecka, napríklad z jednej spolkovej krajiny do druhej alebo z regionálnej správy do štátnej správy, majú dotknuté osoby právo na starobný dôchodok porovnateľný s právami, ktoré nadobudli u svojho pôvodného verejného zamestnávateľa. Platným referenčným systémom je teda tento právny rámec.

48 V dôsledku toho nemeckí úradníci, ktorí sa vzdali svojho postavenia s cieľom vykonávať podobné zamestnanie v inom členskom štáte, musia mať tiež právo na starobný dôchodok porovnateľný s právami, ktoré nadobudli u svojho pôvodného verejného zamestnávateľa.

49 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na druhú otázku odpovedať, že článok 45 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že v situácii, o akú ide vo veci samej, prislúcha vnútroštátnemu súdu zabezpečiť úplnú účinnosť tohto článku a priznať pracovníkom práva na starobný dôchodok porovnateľné s právami úradníkov, ktorí si zachovávajú príslušné práva na starobný dôchodok, ktoré napriek zmene verejného zamestnávateľa zodpovedajú dosiahnutým odpracovaným rokom služby, tým, že vnútroštátne právo vyloží v súlade s uvedeným článkom, alebo keď taký výklad nie je možný, tým, že na účely uplatnenia rovnakého systému, aký platí pre uvedených úradníkov, neuplatní žiadne ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré by odporovalo právu Únie.

## O trovách

50 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

1. **Článok 45 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, o akú ide vo veci samej, podľa ktorej osoba v postavení úradníka v členskom štáte, ktorá dobrovoľne odíde z verejnej služby, aby vykonávala zamestnanie v inom členskom štáte, stratí svoje práva na starobný dôchodok zo systému dôchodkového zabezpečenia úradníkov a je so spätnou účinnosťou zaradená do všeobecného systému dôchodkového poistenia, z ktorého jej vzniká nárok na nižší starobný dôchodok, než aký by jej vyplýval z týchto práv.**

2. **Článok 45 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že v situácii, o akú ide vo veci samej, prislúcha vnútroštátnemu súdu zabezpečiť úplnú účinnosť tohto článku a priznať pracovníkom práva na starobný dôchodok porovnateľné s právami úradníkov, ktorí si zachovávajú príslušné práva na starobný dôchodok, ktoré napriek zmene verejného zamestnávateľa zodpovedajú dosiahnutým odpracovaným rokom služby, tým, že vnútroštátne právo vyloží v súlade s uvedeným článkom, alebo keď taký výklad nie je možný, tým, že na účely uplatnenia rovnakého systému, aký platí pre uvedených úradníkov, neuplatní žiadne ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré by odporovalo právu Únie.**

Podpisy