Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 13. julija 2016*

„Predhodno odločanje — Člen 45 PDEU — Prosto gibanje delavcev — Javni uslužbenec države članice, ki je prenehal delati v javni službi zaradi zaposlitve v drugi državi članici — Nacionalna ureditev, s katero je v takem primeru določena izguba pravic do starostne pokojnine, pridobljenih v javni službi, in retroaktivna vključitev v splošni sistem pokojninskega zavarovanja“

V zadevi C-187/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) z odločbo z dne 16. aprila 2015, ki je prispela na Sodišče 24. aprila 2015, v postopku

Joachim Pöpperl

proti

Land Nordrhein-Westfalen,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, A. Arabadžiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin (poročevalec) in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. januarja 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za J. Pöpperla J. Düsselberg, odvetnik,

— za Land Nordrhein-Westfalen R. Messal in C. Brammer,

— za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,

— za Evropsko komisijo M. Kellerbauer in D. Martin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. marca 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 45 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med J. Pöpperlom in Land Nordrhein-Westfalen (zvezna dežela Severno Porenje - Vestfalija, Nemčija) zaradi izgube pravic do starostne pokojnine po odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani uradnika pri tej deželi zaradi zaposlitve v drugi državi članici, ki ni Zvezna republika Nemčija.

Pravni okvir

3 Člen 28(3) Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (zakon o javnih uslužbencih zvezne dežele Severno Porenje - Vestfalija) določa:

„Po odpovedi pogodbe o zaposlitvi nekdanji javni uslužbenec ni več upravičen do dajatev delodajalca, če zakon ne določa drugače […].“

4 Člen 8 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (šesta knjiga zakonika o socialni varnosti, v nadaljevanju: SGB VI) določa:

„(1) Prav tako so zavarovane osebe,

1. zavarovane retroaktivno, ali

2. […]

Osebe, zavarovane retroaktivno, so izenačene z osebami, za katere velja obvezno zavarovanje.

(2) Retroaktivno zavarovanje se uporablja za osebe, ki so imele možnost, da se

1. kot uradniki ali sodniki za nedoločen čas, za določen čas ali med poskusnim delom, kot poklicni vojaki ali vojaki, zaposleni za določen čas, ali kot uradniki za določen čas med pripravništvom

2. […]

ne vključijo v zavarovanje ali zanje ni veljala dolžnost zavarovanja, če so nehale delati, ne da bi pridobile pravico ali pričakovano pravico do pokojnine, ali pa so izgubile pravico in ni razloga za odlog plačila prispevkov […]. Retroaktivno zavarovanje se razteza na obdobje, ko ni obstajala dolžnost zavarovanja, ali na obdobje izvzetja (obdobje retroaktivnega zavarovanja). V primeru prenehanja zavarovalnega razmerja zaradi smrti je retroaktivno zavarovanje mogoče le, če je mogoče uveljavljati družinsko ali vdovsko pokojnino.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

5 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bil J. Pöpperl kot javni uslužbenec za določen čas zaposlen pri Land Nordrhein-Westfalen od 1. septembra 1978 do 30. aprila 1980 in kot uradnik – učitelj – pri isti deželi od 1. avgusta 1980 do 31. avgusta 1999.

6 J. Pöpperl je pogodbo o zaposlitvi kot uradnik odpovedal 1. septembra 1999 in v tem mesecu začel delati kot učitelj v Avstriji.

7 Potem ko je J. Pöpperl kot uradnik odpovedal pogodbo o zaposlitvi, je bil v skladu s členom 8 SGB VI za obdobje od 1. septembra 1978 do 1. septembra 1999 retroaktivno vključen v zavarovanje pri Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (zvezni zavod za socialno zavarovanje, Nemčija), zdaj Deutsche Rentenversicherung Bund (zvezna agencija za pokojninsko zavarovanje, Nemčija).

8 Drugače kot učitelji, ki niso imeli statusa uradnika, J. Pöpperl ni mogel skleniti dodatnega pokojninskega zavarovanja pri Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (pokojninski sklad zvezne republike in dežel, Nemčija). Land Nordrhein-Westfalen je z odločbo z dne 10. februarja 2009 zavrnila zahtevo, ki jo je v zvezi s tem vložil J. Pöpperl.

9 Zato ima J. Pöpperl po dopolnitvi zahtevane starosti na podlagi določb SGB VI pravico do starostne pokojnine, ki bi za obdobje izobraževanja, študija in retroaktivnega zavarovanja znašala 1 050,67 EUR na mesec, čeprav bi lahko – če bi bilo s pravom Land Nordrhein-Westfalen določeno, da se pravice do starostne pokojnine uradnika ne izgubijo z izgubo statusa uradnika – na podlagi svoje zaposlitve s polnim delovnim časom v obdobju od 1. septembra 1978 do 31. avgusta 1999 uveljavljal pravico do starostne pokojnine v znesku 2 263,03 EUR na mesec. Če bi se obdobja študija upoštevala kot obdobja predhodne zaposlitve, bi ta znesek znašal 2 728,18 EUR na mesec.

10 Land Nordrhein-Westfalen je z odločbo z dne 25. aprila 2013 J. Pöpperla, po tem ko je ta vložil zahtevo, obvestila, da ne more uveljavljati pravic do starostne pokojnine iz tega naslova, ker se je odpovedal statusu uradnika, in da je bil retroaktivno vključen v zavarovanje za celotno obdobje njegove zaposlitve pri tej zvezni deželi.

11 J. Pöpperl se je zoper to odločbo pritožil pri predložitvenem sodišču in trdil, da je obveznost retroaktivnega zavarovanja v nasprotju s pravom Unije, natančneje s členom 45 PDEU.

12 V zvezi s tem predložitveno sodišče najprej navaja zlasti, da bo lahko zaradi razlike 1 677,51 EUR v dajatvah iz starostne pokojnine, ki – kot je razvidno iz točke 9 te sodbe – izhaja iz obveznosti retroaktivnega zavarovanja, določene s pravom zadevne države članice, dostop do trga dela v neki drugi državi članici otežen, ker bi lahko izguba pravic do starostne pokojnine iz naslova javne službe odvrnila uradnike od tega, da iščejo zaposlitev v drugi državi članici.

13 Vendar po navedbah tega sodišča v nemškem pravu obstajajo pomembne razlike med sistemom starostnih pokojnin uradnikov in splošnim sistemom pokojninskega zavarovanja. Delovno razmerje javnega uslužbenca naj bi temeljilo na načelu zaposlitve za nedoločen čas, uradnik pa naj bi bil v primerjavi z drugimi delavci s svojim delodajalcem povezan na poseben in bolj celovit način. Podlaga za starostno pokojnino in za tej ustrezajočo obveznost delodajalca do uradnika, da zanj plačuje prispevke, naj bi temeljila na obveznosti, ki jo ima uradnik zaradi začetka dela v javni službi, da je v celoti na razpolago svojemu delodajalcu, ki bo lahko – načeloma za nedoločen čas – razpolagal z njegovo delovno sposobnostjo. Če uradnik odpove javnopravno delovno razmerje, to običajno pripelje do prenehanja obveznosti plačevanja prispevkov in obveznosti skrbnega ravnanja, ki sta s tem delovnim razmerjem povezani.

14 Po pojasnilih predložitvenega sodišča tem razlikam oziroma posebnostim ustrezajo razlike v sistemih socialne varnosti, posledica česar pa so nato razlike v znesku pokojninskih dajatev za primer starosti.

15 Tako naj bi bila starostna pokojnina uradnikov v odločilni meri odvisna od pokojninske dobe, pri čemer naj bi sistem nagrajeval število let, ko je uradnik delal za svojega delodajalca. Uradnik se v zameno strinja, da je njegova bruto plača v obdobju opravljanja poklicne dejavnosti običajno nižja od tiste, ki jo prejema delavec, ki je enako kvalificiran in dela v istem sektorju. V splošnem sistemu pokojninskega zavarovanja pa bi se, nasprotno, starostna pokojnina načeloma izračunala na podlagi bruto plače v vsakem koledarskem letu, ki se preračuna v obračunske točke.

16 Dalje, kar zadeva učinke retroaktivnega zavarovanja uradnika, v obravnavanem primeru učitelja, ki je odpovedal pogodbo o zaposlitvi, predložitveno sodišče navaja, da je to zavarovanje namenjeno temu, da ta uradnik pridobi položaj, kakršnega bi ga imel, če bi v celotni karieri kot uradnik prispeval v splošni sistem pokojninskega zavarovanja.

17 Predložitveno sodišče poleg tega ugotavlja, da s pravom, ki se uporablja v Land Nordrhein-Westfalen, J. Pöpperlu ni bila dana nobena druga možnost, kot da se odpove statusu uradnika, če je želel skleniti novo delovno razmerje v Avstriji. Drugače kot v primeru, do katerega bi prišlo ob spremembi delodajalca na ozemlju Zvezne republike Nemčije, na primer iz ene zvezne dežele v drugo ali iz uprave ene zvezne dežele v zvezno upravo, naj tu ne bi bilo možnosti, da je delavec premeščen ali prestavljen v javno službo v drugi državi članici, hkrati pa obdrži že pridobljene pravice do starostne pokojnine.

18 Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 45 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu pravu, po katerem oseba, ki je zaposlena kot uradnik v eni državi članici, izgubi svoje pričakovane pravice do starostne pokojnine (dajatve za javne uslužbence) iz naslova delovnega razmerja kot uradnik, ker je zaradi nove zaposlitve v drugi državi članici odpovedala pogodbo o zaposlitvi kot uradnik, če nacionalno pravo hkrati določa, da se ta oseba ob upoštevanju bruto plač, ki jih je prejela kot uradnik, retroaktivno vključi v obvezno pokojninsko zavarovanje, pri čemer so na tej podlagi pridobljene pravice do pokojnine nižje od izgubljenih pričakovanih pravic do starostne pokojnine?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen za vse ali nekatere uradnike: ali je treba člen 45 PDEU razlagati tako, da mora v primeru, da nacionalna zakonodaja ne določa drugače, prejšnji organ, pri katerem je bil zadevni uradnik zaposlen, temu plačati pokojnino ob upoštevanju delovne dobe, ki se šteje v pokojninsko dobo, ki jo je pridobil kot uradnik v tem delovnem razmerju in ob zmanjšanju za pravice do pokojnine na podlagi retroaktivnega zavarovanja, ali pa mora izgubo pokojnine finančno izravnati na drug način, čeprav se lahko na podlagi nacionalnega prava priznajo samo dajatve za javne uslužbence, ki jih priznava to pravo?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

19 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 45 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero oseba, ki ima status uradnika v državi članici in ki se prostovoljno odpove svojemu položaju zaradi zaposlitve v drugi državi članici, izgubi pravice do starostne pokojnine na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov in se retroaktivno vključi v splošni sistem pokojninskega zavarovanja, ki daje pravico do nižje starostne pokojnine od tiste, ki bi izvirala iz teh pravic.

20 Najprej je treba navesti, da iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari kot kršitvi člena 45 PDEU ne oporeka temu, da je izgubila svoje pravice do starostne pokojnine na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov, ki je posledica njene odpovedi položaju pri Land Nordrhein-Westfalen, kot take, ampak razliki med zneskom pravice do pokojnine, ki jo je prejela ob odpovedi na podlagi navedenega sistema, in tistim, do katerega ima od tedaj pravico na podlagi splošnega sistema pokojninskega zavarovanja.

21 Zato je treba prvo vprašanje razumeti tako, da se predložitveno sodišče sprašuje o tem, ali je ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, če pripelje do navedene razlike v zneskih, v skladu s členom 45 PDEU.

22 Glede tega je treba spomniti, da čeprav države članice obdržijo svojo pristojnost glede ureditve svojih sistemov socialne varnosti, morajo kljub temu pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije ter zlasti določbe Pogodbe DEU v zvezi s prostim gibanjem delavcev in pravico ustanavljanja (glej sodbi z dne 1. aprila 2008, Gouvernement de la Communauté française in gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 43, in z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 38).

23 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je namen vseh določb Pogodbe o prostem gibanju oseb državljanom Evropske unije olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na ozemlju Unije in te določbe nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te državljane postavili v slabši položaj, kadar bi želeli opravljati gospodarsko dejavnost na ozemlju države članice, ki ni njihova matična država članica. V takih okoliščinah imajo državljani držav članic neposredno na podlagi Pogodbe zlasti pravico, da zapustijo matično državo članico in gredo na ozemlje druge države članice ter na njem prebivajo, da bi opravljali gospodarsko dejavnost (glej sodbe z dne 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, točki 94 in 95; z dne 1. aprila 2008, Gouvernement de la Communauté française in gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 44, in z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 39).

24 Čeprav primarno pravo Unije zavarovancu ne more zagotoviti, da bo preselitev v državo članico, ki ni njegova matična država članica, nevtralna z vidika socialne varnosti, zlasti na področju zdravstvenih dajatev in starostnih pokojnin, ker je takšna preselitev ob upoštevanju razlik med sistemi in zakonodajami držav članic za zadevno osebo, odvisno od primera, v okviru socialne varnosti lahko bolj ali manj ugodna, pa iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je nacionalna ureditev v primeru, da je njena uporaba manj ugodna, v skladu s pravom Unije, le če zadevnega delavca med drugim ne obravnava manj ugodno od delavcev, ki vse dejavnosti opravljajo v državi članici, v kateri se ureditev uporablja, in če ne vodi le do vplačevanja socialnih prispevkov, ne da bi v zameno obstajala pravica do dajatev ali storitev (glej sodbo z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 40 in navedena sodna praksa).

25 Tako je Sodišče že večkrat presodilo, da namen členov 45 PDEU in 48 PDEU ne bi bil dosežen, če bi delavci migranti zaradi izvrševanja pravice do prostega gibanja izgubili ugodnosti socialne varnosti, ki jim jih zagotavlja samo zakonodaja ene države članice (glej sodbi z dne 1. aprila 2008, Gouvernement de la Communauté française in gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 46, in z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 41).

26 Poleg tega je v skladu s sodno prakso Sodišča cilj členov 45 PDEU in 48 PDEU zlasti preprečiti, da bi bil delavec, ki je uveljavil pravico do prostega gibanja in je bil zaposlen v več kot eni državi članici, brez objektivne utemeljitve obravnavan manj ugodno kot delavec, ki je bil vso kariero zaposlen v samo eni državi članici (glej sodbi z dne 30. junija 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točka 76, in z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 42).

27 Ni sporno, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah od 41 do 43 sklepnih predlogov, da ureditev, kakršna je sporna v postopku v glavni stvari, v skladu s katero se mora uradnik Land Nordrhein-Westfalen, če pred upokojitvijo odpove pogodbo o zaposlitvi zaradi zaposlitve v zasebnem sektorju v Zvezni republiki Nemčiji ali zaradi zaposlitve v drugi državi članici, odpovedati statusu uradnika, zanj pomeni, ne glede na dolžino zaposlitve, ki jo je dopolnil v tem statusu, po eni strani izgubo pravic do starostne pokojnine v okviru sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov, po drugi strani pa retroaktivno vključitev v splošni sistem pokojninskega zavarovanja, ki daje pravico do starostne pokojnine v bistveno nižjem znesku od tiste, ki bi izvirala iz izgubljenih pravic.

28 Taka ureditev pomeni omejitev prostega gibanja delavcev, ker lahko, čeprav se uporablja tudi za uradnike Land Nordrhein-Westfalen, ki odpovejo pogodbo o zaposlitvi zaradi zaposlitve v zasebnem sektorju v matični državi članici, tem uradnikom prepreči ali jih odvrne od tega, da bi zapustili svojo matično državo članico zaradi sprejetja zaposlitve v drugi državi članici. Navedena ureditev tako neposredno pogojuje dostop uradnikov Land Nordrhein-Westfalen na trg dela v državah članicah, ki niso Zvezna republika Nemčija, in lahko tako ovira prosto gibanje delavcev (glej v tem smislu sodbi z dne 15. decembra 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, točke od 98 do 100 in 103, ter z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 47).

29 V skladu z ustaljeno sodno prakso je nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo uresničevanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, ali zmanjšujejo njegovo privlačnost, mogoče dopustiti le, če se z njimi uresničujejo cilji v splošnem interesu, če so primerni za zagotovitev uresničitve teh ciljev in če ne presegajo tega, kar je nujno za njihovo uresničitev (glej zlasti sodbo z dne 12. septembra 2013, Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, točka 50).

30 Land Nordrhein-Westfalen in nemška vlada trdita, da je nacionalna ureditev, ki je sporna v postopku v glavni stvari, upravičena z legitimnim ciljem zagotovitve ustreznega delovanja javne uprave, saj naj bi bila namenjena zlasti zagotovitvi lojalnosti uradnikov ter stalnosti in trajnosti javne službe. Land Nordrhein-Westfalen je na obravnavi pred Sodiščem pojasnila, da se je temu cilju sledilo, kar zadeva državno upravo na splošno in posebej javno upravo Land Nordrhein-Westfalen.

31 V zvezi s tem je treba spomniti – ne da bi se bilo treba izreči o vprašanju, ali je ustrezno delovanje javne uprave nujen razlog v splošnem interesu, ki lahko upraviči omejitev prostega gibanja delavcev – da mora taka omejitev vsekakor biti primerna za zagotovitev uresničitve tega cilja in ne sme presegati tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev.

32 Nacionalna ureditev, ki je sporna v postopku v glavni stvari, bi v delu, v katerem lahko uradnika odvrne od tega, da preneha delati v javni upravi, in tako zagotovi stalnost osebja, ki zagotavlja stabilnost pri izvrševanju nalog te uprave, seveda lahko bila primerna za zagotovitev cilja ustreznega delovanja te uprave.

33 Vendar v skladu s sodno prakso Sodišča nacionalna zakonodaja in različna upoštevna pravila niso primerni za uresničevanje navedenega cilja, razen če resnično zagotavljajo, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično (glej v tem smislu sodbi z dne 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, točka 55, in z dne 19. maja 2009, Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, C-171/07 in C-172/07, EU:C:2009:316, točka 42).

34 V zvezi s tem mora na koncu nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejstev in razlago nacionalne zakonodaje, ugotoviti, ali in v kakšnem obsegu ureditev izpolnjuje te zahteve (glej v tem smislu sodbe z dne 13. julija 1989, Rinner-Kühn, 171/88, EU:C:1989:328, točka 15; z dne 23. oktobra 2003, Schönheit in Becker, C-4/02 in C-5/02, EU:C:2003:583, točka 82, in z dne 26. septembra 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, točka 48).

35 Sodišče, ki mora dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, pa je pristojno nacionalnemu sodišču dati oporne točke na podlagi spisa zadeve v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so mu bila predložena, tako da nacionalno sodišče lahko razsodi (sodbe z dne 20. marca 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, EU:C:2003:168, točka 52; z dne 23. oktobra 2003, Schönheit in Becker, C-4/02 in C-5/02, EU:C:2003:583, točka 83, in z dne 26. septembra 2013, Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, točka 49).

36 V zvezi s tem je treba poudariti, da iz spisa, ki je na voljo Sodišču, in zlasti iz ustnih stališč Land Nordrhein-Westfalen izhaja, da je uradniku zvezne dežele, če se ta strinja s premestitvijo, omogočeno, da zapusti svojo funkcijo pri tej zvezni deželi zaradi sprejetja zaposlitve v javni službi druge zvezne

dežele ali zvezne države, ne da bi bil retroaktivno vključen v splošni sistem pokojninskega zavarovanja, kar mu torej omogoča pridobitev pravic do starostne pokojnine, višje od tiste, ki izhaja iz tega sistema, in primerljive s pravicami, ki jih je pridobil pri svojem prvotnem delodajalcu v javnem sektorju.

37 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se cilju zagotovitve ustreznega delovanja javne uprave, kar zadeva Land Nordrhein-Westfalen, zlasti z spodbujanjem zvestobe uradnikov v razmerju do javne službe, očitno ne sledi usklajeno in sistematično, če lahko uradnik v primeru premestitve pridobi pravice do starostne pokojnine, ki je višja od pokojnine, ki bi jo prejel iz naslova retroaktivne vključitve v splošni sistem pokojninskega zavarovanja, tudi če neha delati za javno upravo, v katero je vključen, zaradi dela za drugo zvezno deželo ali zvezno državo. Tako z nacionalno ureditvijo, ki je sporna v postopku v glavni stvari, ni mogoče v vseh okoliščinah preprečiti tega, da bi uradniki zapustili javno upravo Land Nordrhein-Westfalen.

38 Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da je ta ureditev primerna za zagotovitev uresničitve cilja zagotovitve ustreznega delovanja javne uprave Land Nordrhein-Westfalen. Zato je s tem ciljem ni mogoče upravičiti.

39 Glede cilja zagotovitve ustreznega delovanja javne uprave v Nemčiji na splošno zadostuje ugotovitev, da ureditev, ki je sporna v postopku v glavni stvari – tudi ob predpostavki, da je z njo mogoče doseči tak cilj – presega, kar je potrebno za to, da se ta cilj doseže.

40 Navedena ureditev namreč povzroči, da če uradnik, ki je delal v javni službi več kot 20 let, zapusti svoj položaj pred upokojitvijo, izgubi vse pravice do starostne pokojnine, ki ustrezajo letom službe, ki jih je dopolnil v okviru sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov, daje pa pravico do starostne pokojnine, ki je bistveno nižja od tiste, ki bi izvirala iz teh pravic. Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da lahko v skladu s pravom nekaterih zveznih dežel nekdanji uradniki, ki so odpovedali pogodbo o zaposlitvi v javni službi teh zveznih dežel, ohranijo pravice, pridobljene na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov, kar pomeni manj omejujoč ukrep od ureditve, ki je sporna v postopku v glavni stvari.

41 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 45 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero oseba, ki ima status uradnika v državi članici in ki se prostovoljno odpove svojemu položaju zaradi zaposlitve v drugi državi članici, izgubi pravice do starostne pokojnine na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov in se retroaktivno vključi v splošni sistem pokojninskega zavarovanja, ki daje pravico do nižje starostne pokojnine od tiste, ki bi izvirala iz teh pravic.

Drugo vprašanje

42 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje – če bo odgovor na prvo vprašanje pritrdilen – kakšne posledice mora nacionalno sodišče iz tega izvajati za zagotovitev skladnosti z zahtevami člena 45 PDEU.

43 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo skladne razlage zahteva, da nacionalna sodišča ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih priznava nacionalno pravo, naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek prava Unije in dosežejo rešitev v skladu z njegovim ciljem (glej v tem smislu sodbi z dne 24. januarja 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, točka 27 in navedena sodna praksa, in z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, točka 34).

44 To načelo skladne razlage nacionalnega prava ima seveda nekatere omejitve. Tako je obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevnih pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino prava Unije, omejena s splošnimi pravnimi načeli in ne more biti podlaga za razlago

nacionalnega prava *contra legem* (glej v tem smislu sodbi z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 100, in z dne 15. januarja 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, točka 39).

45 Če taka skladna razlaga ni mogoča, mora nacionalno sodišče v celoti uporabiti pravo Unije in zavarovati pravice, ki so z njim priznane posameznikom, pri čemer po potrebi ne uporabi nasprotujoče določbe nacionalnega prava, če bi njena uporaba v okoliščinah obravnavane zadeve vodila do rezultata, ki je v nasprotju s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Frigerio Luigi & C., C-357/06, EU:C:2007:818, točka 28).

46 Če je z nacionalnim pravom, ki pomeni kršitev prava Unije, določeno različno obravnavanje več skupin oseb, je treba člane skupine, ki so postavljeni v slabši položaj, obravnavati enako in mora zanje veljati enaka ureditev kot za druge zadevne osebe. Sistem, ki se uporabi za člane favorizirane skupine, je edini veljavni referenčni sistem, dokler se pravo Unije ne uporabi pravilno (glej v tem smislu sodbe z dne 26. januarja 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, točka 57; z dne 22. junija 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, točka 51, in z dne 19. junija 2014, Specht in drugi, od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 in C-541/12, EU:C:2014:2005, točka 95).

47 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe in kot je že bilo navedeno v točki 36 te sodbe, imajo zadevne osebe, če se odločijo za spremembo delodajalca v javnem sektorju na nemškem ozemlju, na primer iz ene zvezne dežele v drugo ali iz uprave zvezne dežele v zvezno upravo, pravice do starostne pokojnine, ki so primerljive s pravicami, ki so jih pridobile pri prvotnem delodajalcu v javnem sektorju. To je torej pravni okvir, ki pomeni tak veljavni referenčni sistem.

48 Zato morajo imeti tudi nemški uradniki, ki so se odpovedali svojemu statusu zaradi podobne zaposlitve v državi članici, ki ni Zvezna republika Nemčija, pravice do starostne pokojnine, primerljive s pravicami, ki so jih pridobili pri svojem prvotnem delodajalcu v javnem sektorju.

49 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 45 PDEU razlagati tako, da mora nacionalno sodišče zagotoviti polni učinek tega člena in delavcem, ki so v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, odobriti pravice do starostne pokojnine, primerljive s pravicami uradnikov, ki ohranijo pravice do starostne pokojnine, ki kljub spremembi delodajalca v javnem sektorju ustreza letom službe, ki so jih dopolnili, pri tem pa mora razlagati notranje pravo v skladu z navedenim členom ali – če taka razlaga ni mogoča – ne uporabiti nasprotujoče določbe notranjega prava, da bi se uporabil isti sistem, kot je ta, ki se uporablja za navedene uradnike.

Stroški

50 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 45 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero oseba, ki ima status uradnika v državi članici in ki se prostovoljno odpove svojemu položaju zaradi zaposlitve v drugi državi članici, izgubi pravice do starostne pokojnine na podlagi sistema pokojninskega zavarovanja uradnikov in se retroaktivno vključi v splošni sistem pokojninskega zavarovanja, ki daje pravico do nižje starostne pokojnine od tiste, ki bi izvirala iz teh pravic.**

2. Člen 45 PDEU je treba razlagati tako, da mora nacionalno sodišče zagotoviti polni učinek tega člena in delavcem, ki so v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, odobriti pravice do starostne pokojnine, primerljive s pravicami uradnikov, ki ohranijo pravice do starostne pokojnine, ki kljub spremembi delodajalca v javnem sektorju ustreza letom službe, ki so jih dopolnili, pri tem pa mora razlagati notranje pravo v skladu z navedenim členom ali – če taka razlaga ni mogoča – ne uporabiti nasprotujoče določbe notranjega prava, da bi se uporabil isti sistem, kot je ta, ki se uporablja za navedene uradnike.

Podpisi