Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 stycznia 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Swobodny przepływ osób — Pracownicy — Artykuły 45 TFUE i 48 TFUE — Świadczenia emerytalne — Odmienne traktowanie ze względu na wiek — Urzędnicy państwa członkowskiego w wieku poniżej 45 lat, którzy wyjeżdżają z tego państwa członkowskiego w celu podjęcia działalności zawodowej w innym państwie członkowskim lub w instytucji Unii Europejskiej

W sprawie C-515/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 14 listopada 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez H. Tserepę-Lacombe oraz D. Martina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Cypryjskiej, reprezentowanej przez N. Ioannou oraz D. Kalli, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), prezes izby, A. Arabadjiev, J.C. Bonichot, S. Rodin i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: grecki.

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że ze względu na nieuchylenie, ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r., kryterium wieku zawartego w art. 27 ustawy 97 (I)/1997 o emeryturach zniechęcającego pracowników do opuszczenia państwa członkowskiego, z którego pochodzą, w celu podjęcia działalności zawodowej w innym państwie członkowskim, w instytucji Unii Europejskiej bądź też w innej organizacji międzynarodowej oraz utrzymującego sytuację, w której pracownicy migrujący, z jednej strony, w tym ci spośród nich, którzy są zatrudnieni w instytucjach Unii bądź w innej organizacji międzynarodowej, są traktowani inaczej niż, z drugiej strony, urzędnicy, którzy swoją działalność wykonywali wyłącznie na Cyprze, Republika Cypryjska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 45 TFUE i 48 TFUE oraz art. 4 ust. 3 TUE.

Ramy prawne

2 Zgodnie z brzmieniem art. 24 ust. 1 ustawy nr 97 (I)/1997:

„Urzędnik rezygnujący ze stanowiska w celu podjęcia służby w administracji publicznej, która to służba jest nie do pogodzenia ze sprawowanym wcześniej urzędem bądź zajmowanym stanowiskiem, w każdym wypadku jest z jej tytułu uprawniony do:

(a) świadczenia emerytalnego na podstawie art. 8 (współczynnik emerytalny i odprawa) bez konieczności spełnienia wymogu dotyczącego pięciu lat służby oraz

(b) dodatkowego świadczenia emerytalnego w wysokości określonej przez radę ministrów kierującą się względami słuszności i sprawiedliwości”.

3 Artykuł 25 ust. 1 wspomnianej ustawy brzmi następująco:

„Jeżeli urzędnik zajmujący stanowisko uprawniające do emerytury otrzyma zgodę na rozwiązanie stosunku pracy w celu niezwłocznego podjęcia służby w organizacji, rząd Republiki Cypryjskiej przekazuje do tej organizacji, z chwilą zakończenia przez urzędnika służby w administracji publicznej, odprawę równą 1/12 miesięcznego wynagrodzenia uprawniającego do emerytury, jakie ów urzędnik otrzymuje na dzień odejścia ze służby, za każdy ukończony miesiąc służby oraz ekwiwalent składek odprowadzonych przez niego w celu przeniesienia praw emerytalnych na jego żonę i dzieci, wraz z odsetkami obliczonymi zgodnie ze stopą określoną przez ministra finansów. W takim wypadku wspomniana organizacja uwzględnia okresy zatrudnienia urzędnika w administracji publicznej w celu ustalenia okresu służby uprawniającego do świadczeń oraz obliczenia świadczeń początkowych przewidzianych w systemie zabezpieczenia emerytalnego tej organizacji równoważnym z krajowym systemem zabezpieczenia emerytalnego urzędników”.

4 Artykuł 27 ust. 1 ustawy 97 (I)/1997 stanowi:

„a) Urzędnikowi, który ukończył 45 lat i zajmuje stanowisko uprawniające do emerytury oraz ukończył przynajmniej pięć lat służby […], który rezygnuje ze stanowiska po uzyskaniu zgody właściwego organu, niezwłocznie wypłaca się odprawę, do której jest uprawniony z tytułu służby, zaś jego emerytura podlega zsumowaniu i zaczyna być wypłacana z chwilą ukończenia przez niego 55 lat […]. Emeryturę oraz wysokość odprawy oblicza się zgodnie z art. 8 (współczynnik emerytalny i odprawa) na podstawie wynagrodzenia uprawniającego do emerytury, jakie ów urzędnik otrzymuje na dzień odejścia ze służby. Kwota emerytury, która zacznie być wypłacana z chwilą ukończenia przez zainteresowanego 55 lat, jest powiększana o kwotę wynikającą z ewentualnej waloryzacji emerytur w okresie między odejściem urzędnika ze służby a jej wypłatą […].

b) Urzędnikowi zajmującemu stanowisko uprawniające do emerytury, który nie spełnia pozostałych wymogów określonych w lit. a), lecz ukończy przynajmniej trzy lata służby uprawniającej do emerytury, i który rezygnuje ze stanowiska po uzyskaniu zgody właściwego organu, niezwłocznie wypłaca się odprawę równą 1/12 jego miesięcznego wynagrodzenia uprawniającego do emerytury za każdy ukończony miesiąc służby".

5 Artykuł 26A ustawy 31 (I)/2012 zmieniającej ustawę o emeryturach przewiduje, że urzędnicy zajmujący stanowisko w administracji publicznej uprawniające do emerytury, którzy rezygnują z niego w celu podjęcia służby w instytucji Unii, są uprawnieni do dokonania przez rząd cypryjski przeniesienia do systemu zabezpieczenia emerytalnego Unii ekwiwalentu uprawnień emerytalnych nabytych w krajowym systemie zabezpieczenia emerytalnego urzędników w wysokości zaktualizowanej na dzień przeniesienia. Artykuł 26B tej ustawy przewiduje analogiczne uprawnienie w przypadku przeniesienia uprawnień emerytalnych z systemu zabezpieczenia emerytalnego Unii do krajowego systemu zabezpieczenia emerytalnego urzędników administracji publicznej w przypadku objęcia przez urzędnika Unii, który nabył prawa do emerytury, stanowiska w administracji publicznej uprawniającego do emerytury. Wspomniane przepisy zmieniające przepisy ustawy 97 (I)/1997 weszły w życie ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r.

6 Ustawa 113 (I)/2011 o świadczeniach emerytalnych urzędników i pracowników szeroko pojętego sektora publicznego, w tym urzędników i pracowników samorządów terytorialnych (przepisy powszechnie obowiązujące), przewiduje, że nowi urzędnicy, czyli urzędnicy rozpoczynający służbę w dniu wejścia tej ustawy w życie, a więc 1 października 2011 r., podlegają innemu systemowi zabezpieczenia emerytalnego, który nie obejmuje odmiennego traktowania ze względu na wiek.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

7 W następstwie wezwania Republiki Cypryjskiej do usunięcia uchybienia i przedstawienia przez to państwo członkowskie uwag w tym przedmiocie Komisja skierowała do niego w dniu 26 marca 2012 r. uzasadnioną opinię, w której zarzuciła mu, że wskutek nieuchylenia, ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r., przepisów odnoszących się do wieku, zawartych w cypryjskich uregulowaniach emerytalnych, Republika Cypryjska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 45 TFUE i 48 TFUE, a także art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 11 ust. 2 załącznika VIII do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej. Komisja zwróciła się do tego państwa członkowskiego o podjęcie środków niezbędnych dla zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia.

8 W odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 28 maja 2012 r. Republika Cypryjska podniosła, że zmieniła swoje przepisy, wprowadzając do nich możliwość przeniesienia przez urzędników opuszczających to państwo członkowskie w celu podjęcia służby w instytucji Unii ekwiwalentu ich praw emerytalnych, skutkiem czego wszelkie ewentualne naruszenia prawa Unii zostały usunięte.

9 Uznawszy tę odpowiedź za niezadowalającą, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie dopuszczalności

10 Republika Cypryjska twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna, gdyż wskutek podniesienia – po raz pierwszy na etapie skargi – argumentów dotyczących sytuacji, w jakiej znajdują się urzędnicy zatrudnieni w innych państwach członkowskich, w ramach organizacji międzynarodowej innej niż instytucje Unii, Komisja rozszerzyła przedmiot sporu wyznaczony przez postępowanie poprzedzające wniesienie skargi.

11 Dodatkowo zdaniem Republiki Cypryjskiej zarzuty odnoszące się do ogółu pracowników migrujących są niedopuszczalne ze względu na ich nieprecyzyjność, zaś w piśmie wzywającym do usunięcia uchybienia, jak też w uzasadnionej opinii mowa jest wyłącznie o pracownikach migrujących zatrudnionych jako urzędnicy Unii.

12 Należy przypomnieć, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału chociaż przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 258 TFUE jest wyznaczony przez przewidziane w tym postanowieniu postępowanie poprzedzające wniesienie tej skargi, w związku z czym uzasadniona opinia Komisji oraz skarga powinny być oparte na tych samych zarzutach, to jednak nie wymaga się, aby w każdym przypadku owe pisma musiały być sformułowane w sposób identyczny, jeśli sam przedmiot sporu nie został rozszerzony lub zmieniony (zob. w szczególności wyroki: Komisja/Niemcy, C-433/03, EU:C:2005:462, pkt 28; Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 18; a także Komisja/Niderlandy, C-576/10, EU:C:2013:510, pkt 34).

13 Komisja może zatem uszczegółowić w skardze pierwotne zarzuty, jednak pod warunkiem, że nie dokonuje w ten sposób zmiany przedmiotu sporu (zob. wyrok Komisja/Finlandia, C-195/04, EU:C:2007:248, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 W rozpatrywanym przypadku Komisja ani nie rozszerzyła, ani nie zmieniła przedmiotu skargi wyznaczonego w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie.

15 Otóż z jednej strony, jak Komisja wskazała w replice, odnosząc się do sytuacji urzędników zatrudnionych w organizacji międzynarodowej innej niż Unia, mającej siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Cypryjska, Komisja nie miała na celu rozszerzenia przedmiotu sporu, a jedynie zilustrowanie zastosowania art. 45 TFUE do sytuacji obywatela Unii, który ukończył w organizacji międzynarodowej mającej siedzibę w takim państwie członkowskim okresy zatrudnienia uprawniające go do emerytury.

16 Należy w tym względzie stwierdzić, że zarówno w wezwaniu do usunięcia uchybienia, jak i w uzasadnionej opinii oraz skardze Komisja powołała się na naruszenie art. 45 TFUE ze względu na ograniczenie swobodnego przepływu pracowników migrujących, do której to grupy należą owi urzędnicy.

17 Z drugiej strony, chociaż prawdę jest, że wezwanie do usunięcia uchybienia, uzasadniona opinia oraz skarga zawierają argumenty odnoszące się do szczególnej sytuacji pracowników migrujących zatrudnionych w instytucjach Unii, faktem pozostaje, że zarówno w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, jak i w samej skardze Komisja podniosła, iż cypryjskie przepisy utrudniają swobodny przepływ ogółu pracowników migrujących, i nie ograniczyła tego zarzutu do sytuacji tej grupy pracowników migrujących, która opuszcza Cypr w celu podjęcia zatrudnienia w instytucjach Unii.

18 W tych okolicznościach skarga Komisji jest dopuszczalna w całości.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

19 Komisja podnosi, że ponieważ, stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy 97 (I)/1997, urzędnik, który nie ukończył 45 lat i który rezygnuje z zatrudnienia w cypryjskiej administracji publicznej po to, aby podjąć działalność zawodową w państwie członkowskim innym niż Republika Cypryjska, objąć stanowisko w instytucji Unii bądź też w innej organizacji międzynarodowej, otrzymuje samą tylko odprawę, tracąc jednocześnie przyszłe prawa do emerytury, podczas gdy urzędnik kontynuujący działalność zawodową na Cyprze, urzędnik rezygnujący z jednego stanowiska w cypryjskiej

administracji publicznej na rzecz innego stanowiska w tej administracji bądź też urzędnik podejmujący zatrudnienie w cypryjskim sektorze publicznym zachowuje te prawa, przepis ten stawia w gorszej sytuacji pracowników migrujących w stosunku do pracowników, którzy wykonują swoją działalność zawodową wyłącznie na Cyprze.

20 Zdaniem Komisji rzeczony przepis różnicuje sytuację pracowników, którzy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się, w porównaniu do pracowników migrujących, stawiając w gorszej sytuacji tych drugich, gdyż utrata praw do emerytury dotyczy wyłącznie tych pracowników, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się.

21 Chociaż ów przepis stosowany jest bez rozróżnienia, może on zniechęcać pracowników do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia w celu podjęcia działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim bądź też w instytucji Unii i jako taki ogranicza swobodny przepływ tych pracowników, czego zakazuje art. 45 TFUE.

22 Komisja uważa poza tym, że art. 27 ust. 1 ustawy 97 (I)/1997 pozbawia pracownika migrującego możliwości skorzystania z wynikających z art. 48 TFUE zasad sumowania wszystkich okresów ubezpieczenia i ciągłości kariery zawodowej w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego.

23 Komisja podnosi, że uchwalenie ustawy 113 (I)/2011 nie zmienia faktu, iż wspomniany art. 27 ust. 1 nadal stosuje się do urzędników, którzy rozpoczęli służbę przed dniem 1 października 2011 r., czyli przed datą wejścia tej ustawy w życie.

24 Komisja utrzymuje też, że kryterium wieku, przewidziane w art. 27 ustawy 97 (I)/1997, może zniechęcać cypryjskich urzędników do opuszczenia, przed ukończeniem 45 lat, służby w krajowej administracji publicznej w celu podjęcia działalności zawodowej w instytucji Unii, gdyż podejmując zatrudnienie w takiej instytucji, stracą oni prawo do świadczeń emerytalnych z krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, które zachowaliby, gdyby nie postąpili inaczej. Zdaniem Komisji tego rodzaju sytuacja jest nie do przyjęcia w świetle art. 45 TFUE oraz art. 4 ust. 3 TUE.

25 Komisja podnosi wreszcie, że uzasadnienie, na które powołuje się Republika Cypryjska, nie ma bezpośredniego związku z odmiennym traktowaniem ze względu na wiek, którego dotyczy niniejsza sprawa, że wspomniane państwo członkowskie nie przedstawiło żadnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń oraz że ponadto względy natury czysto ekonomicznej nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu ogólnego, którymi można by uzasadnić ograniczenie jednej z podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE.

26 Republika Cypryjska podnosi, że art. 48 TFUE nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, skutkiem czego nie może stanowić podstawy skargi Komisji. W istocie, mimo że rzeczony artykuł stanowi podstawę prawną pozwalającą na przyjmowanie środków regulujących uwzględnianie wszystkich okresów ubezpieczenia ukończonych w różnych państwach członkowskich, nie tworzy on, jako taki, prawa podmiotowego do uwzględnienia tych okresów.

27 Zdaniem tego państwa członkowskiego z chwilą uchwalenia ustawy 31 (I)/2012, która weszła w życie ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r., kryterium wieku, wskazane w art. 27 ustawy 97 (I)/1997, przestało mieć zastosowanie do sytuacji urzędnika krajowego, który rezygnuje z zatrudnienia w krajowej administracji publicznej po to, aby objąć stanowisko urzędnika w instytucji Unii, i vice versa.

28 W ocenie Republiki Cypryjskiej urzędnik rezygnujący ze stanowiska w cypryjskiej administracji publicznej w celu podjęcia zatrudnienia w instytucjach Unii nie tylko nie jest dyskryminowany, ale przeciwnie, jest on traktowany lepiej niż urzędnik rezygnujący ze stanowiska w cypryjskiej administracji publicznej w celu wykonywania działalności zawodowej u innego pracodawcy na Cyprze, gdyż ten ostatni pracownik nie ma prawa do przeniesienia swoich praw do emerytury.

29 Ponadto zdaniem tego państwa członkowskiego art. 27 ustawy 97 (I)/1997 stosowany jest bez różnicy zarówno do pracowników, którzy całą swą karierę zawodową przepracowali na terytorium krajowym, jak i do pracowników, którzy postanowili pracować w innym państwie członkowskim, i to niezależnie od ich obywatelstwa.

30 Według Republiki Cypryjskiej wspomniany artykuł prowadzi do utraty przez pracownika prawa do świadczeń nie z powodu skorzystania przez niego z prawa do swobodnego przemieszczania się, lecz z powodu decyzji o odejściu z krajowej administracji publicznej, co wiąże się z rezygnacją z członkostwa w systemie zabezpieczenia społecznego pracowników tej administracji.

31 Republika Cypryjska twierdzi wreszcie, że stosowanie różnych warunków przyznawania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego mogłyby zagrozić stabilności cypryjskiego systemu, w związku z czym, nawet gdyby ów przepis wprowadzał ograniczenie swobodnego przepływu pracowników, tego rodzaju ograniczenie jest uzasadnione, gdyż służy zagwarantowaniu stabilności systemu zabezpieczenia emerytalnego urzędników przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności.

Ocena Trybunału

32 Na wstępie należy odrzucić argument Republiki Cypryjskiej, zgodnie z którym art. 48 TFUE nie może stanowić podstawy skargi Komisji.

33 Otóż wbrew twierdzeniom tego państwa członkowskiego, okoliczność, że wspomniany artykuł stanowi podstawę prawną pozwalającą na przyjmowanie środków niezbędnych do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników, w szczególności poprzez ustanowienie systemu pozwalającego pracownikom na uwzględnienie wszystkich okresów ubezpieczenia ukończonych w różnych państwach członkowskich, nie oznacza, że powołanie się na ten artykuł jest w niniejszej sprawie bezzasadne.

34 Trybunał orzekł już, że z treści art. 48 TFUE, który ma służyć ustanowieniu możliwie najszerszej swobody przepływu pracowników migrujących (zob. wyrok da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo), wynika w szczególności, że migrujący pracownik nie może utracić prawa do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego ani otrzymać ich w niższym wymiarze z tego tylko powodu, że skorzystał z przewidzianego w traktacie prawa do swobodnego przemieszczania się (zob. wyroki: Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, pkt 38; Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, pkt 39).

35 Trybunał orzekł również, że wniosek o zsumowanie wszystkich okresów ubezpieczenia może zostać uwzględniony bezpośrednio na podstawie art. 45–48 TFUE, bez konieczności odwoływania się do przepisów w sprawie koordynacji, które Rada przyjęła na podstawie art. 48 TFUE (zob. podobnie wyrok Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, pkt 36).

36 Należy też zauważyć, że skarga Komisji nie opiera się wyłącznie, zasadniczo lub przeważająco na art. 48 TFUE, lecz na naruszeniu prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników przewidzianego w art. 45 TFUE w związku z art. 48 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

37 W konsekwencji należy zbadać, czy cypryjskie przepisy, których dotyczy skarga Komisji, są zgodne z tymi trzema postanowieniami.

38 Chociaż państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie organizacji swoich systemów zabezpieczenia społecznego, to mimo wszystko powinny one, w ramach wykonywania tychże kompetencji, przestrzegać prawa Unii, a w szczególności przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu pracowników i swobody przedsiębiorczości (zob. wyrok Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 43).

39 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ogół postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu osób służy ułatwieniu obywatelom Unii wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na obszarze Unii oraz stoi na przeszkodzie działaniom, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnej sytuacji, gdyby chcieli podjąć działalność gospodarczą na obszarze innego państwa członkowskiego. W tym kontekście obywatele państw członkowskich mają w szczególności prawo – wynikające bezpośrednio z traktatu – opuszczenia państwa, którego są obywatelami, i udania się do innego państwa członkowskiego oraz pobytu w nim w celu prowadzenia działalności gospodarczej (zob. w szczególności wyroki: Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 94, 95; Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, pkt 33; Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 44; Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, pkt 21; a także Las, C-202/11, EU:C:2013:239, pkt 19).

40 O ile pierwotne prawo Unii nie może zagwarantować osobie ubezpieczonej, iż przeniesienie się do innego państwa członkowskiego będzie obojętne z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego, w szczególności na płaszczyźnie świadczeń na wypadek choroby czy świadczeń emerytalnych, gdyż z uwagi na rozbieżności między systemami i ustawodawstwami państw członkowskich w tej dziedzinie takie przeniesienie może w konkretnych przypadkach okazać się dla zainteresowanego bardziej lub mniej korzystne w aspekcie ochrony socjalnej, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uregulowanie krajowe, w przypadku gdy jego zastosowanie jest mniej korzystne, jest zgodne z prawem Unii jedynie wtedy, gdy, w szczególności, uregulowanie to nie stawia danego pracownika w sytuacji gorszej w porównaniu z tymi pracownikami, którzy całą swoją działalność prowadzą w tym państwie członkowskim, na którego terytorium owo uregulowanie obowiązuje, i gdy nie prowadzi ono do opłacania składek nieuprawniającego opłacającego do świadczenia (zob. wyrok Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Trybunał bowiem konsekwentnie orzekał, że cel art. 45 TFUE i 48 TFUE nie zostałby osiągnięty, gdyby w wyniku korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się pracownicy migrujący mieli tracić uprawnienia do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, jakie zapewnia im ustawodawstwo jednego państwa członkowskiego (zob. w szczególności wyroki: Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 46; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 74; a także Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, pkt 46).

42 Ponadto w myśl orzecznictwa Trybunału art. 45–48 TFUE mają w szczególności na celu uniknięcie sytuacji, w której pracownik, który wskutek skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się był zatrudniony w więcej niż jednym państwie członkowskim, byłby traktowany, bez obiektywnego uzasadnienia, w sposób mniej korzystny niż pracownik, który całą swoją karierę zawodową spędził w jednym tylko państwie członkowskim (zob. wyrok da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 76).

43 W rozpatrywanej sprawie z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy 97 (I)/1997 w związku z jej art. 24 i 25 urzędnik, który nie ukończył 45 lat i który rezygnuje ze stanowiska zajmowanego w cypryjskiej administracji publicznej w celu podjęcia działalności zawodowej w innym państwie członkowskim, w instytucji Unii bądź też w innej organizacji międzynarodowej, niezwłocznie otrzymuje odprawę, tracąc jednocześnie prawo do zsumowania emerytury, która zacznie mu być wypłacana z chwilą ukończenia przez niego 55 lat, podczas gdy urzędnik, który kontynuuje służbę na swoim stanowisku lub rezygnuje z tego stanowiska na rzecz innego stanowiska w cypryjskiej administracji publicznej, nie tylko niezwłocznie otrzymuje tę kwotę, ale też zachowuje owo prawo.

44 W tym względzie, mimo że na gruncie ustawy 113 (I)/2011 „nowi urzędnicy”, to jest urzędnicy podejmujący służbę po dniu 1 października 2011 r., podlegają innemu systemowi zabezpieczenia emerytalnego, który nie obejmuje odmiennego traktowania ze względu na wiek, prawdą pozostaje, że

jak trafnie zauważyła Komisja, czemu Republika Cypryjska nie zaprzeczyła, poprzednio obowiązujący system, czyli system przewidziany w ustawie 97 (I)/1997, nadal znajduje zastosowanie do urzędników, którzy rozpoczęli służbę przed tym dniem, w tym do tych spośród nich, którzy z niej odeszli.

45 Wynika stąd, że rozpatrywane w niniejszej sprawie uregulowanie cypryjskie może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez cypryjskich urzędników z prawa do swobodnego przemieszczania się. Owo uregulowanie może bowiem zniechęcić ich do rezygnacji ze stanowiska w administracji publicznej ich państwa członkowskiego pochodzenia w celu podjęcia działalności zawodowej na terytorium innego państwa członkowskiego, w instytucji Unii bądź też w innej organizacji międzynarodowej, skutkiem czego stanowi ograniczenie swobodnego przepływu pracowników, co do zasady zakazane przez art. 45 TFUE.

46 Co się tyczy argumentu Republiki Cypryjskiej, zgodnie z którym omawiane w niniejszej sprawie uregulowanie nie stawia w mniej korzystnej sytuacji pracowników migrujących, gdyż stosuje się bez różnicy do ogółu pracowników postanawiających zrezygnować z zatrudnienia w cypryjskiej administracji publicznej w celu podjęcia pracy w państwie członkowskim ich pochodzenia bądź też w innym państwie członkowskim, należy przypomnieć, że aby dany przepis ograniczał swobodę przemieszczania się, nie jest konieczne, aby opierał się on na kryterium obywatelstwa osób, których dotyczy, ani by jego skutkiem było uprzywilejowanie ogółu pracowników krajowych lub pogorszenie sytuacji samych tylko obywateli innych państw członkowskich z wyłączeniem pracowników krajowych. Wystarczy, by przepis przewidujący określone korzyści uprzywilejowywał pewne kategorie osób prowadzących działalność zawodową w danym państwie członkowskim (zob. wyrok Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 O ile prawdą jest, że uregulowanie, którego dotyczy niniejsza sprawa, znajduje zastosowanie zarówno do tych urzędników cypryjskich, którzy postanowili zrezygnować ze swojego stanowiska w celu podjęcia pracy w sektorze prywatnym w państwie członkowskim pochodzenia, jak i tych, którzy postanowili zrezygnować z zajmowanego stanowiska w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim, w instytucji Unii bądź też w innej organizacji międzynarodowej, faktem pozostaje, że owo uregulowanie może ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się tej ostatniej kategorii urzędników, powstrzymując ich od opuszczenia państwa członkowskiego ich pochodzenia w celu podjęcia zatrudnienia w innym państwie członkowskim, w instytucji Unii lub w innej organizacji międzynarodowej, bądź też zniechęcając ich do tego. Omawiane uregulowanie bezpośrednio wpływa na dostęp urzędników cypryjskich do rynku pracy w państwach członkowskich innych niż Republika Cypryjska i może w ten sposób ograniczać swobodny przepływ pracowników (zob. podobnie wyrok Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 98–100, 103).

48 Ponadto zmiany, jakie do ustawy 97 (I)/1997 zostały wprowadzone ustawą 31 (I)/2012, które weszły w życie ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r. – przewidujące w szczególności, że urzędnicy zajmujący w cypryjskiej administracji publicznej stanowisko uprawniające do emerytury, którzy rezygnują z niego w celu podjęcia pracy w charakterze urzędnika w instytucji Unii, mają prawo domagać się od rządu cypryjskiego przekazania do systemu zabezpieczenia emerytalnego Unii ekwiwalentu kapitałowego praw, które nabyli w systemie zabezpieczenia emerytalnego urzędników – nie eliminują wszystkich form ograniczeń swobodnego przemieszczania się tych urzędników, gdyż nie dotyczą tych spośród nich, którzy nie zdecydowali się na przeniesienie swoich praw do emerytury. Gdyby bowiem omawiani urzędnicy postanowili odejść z cypryjskiej administracji publicznej przed ukończeniem 45 lat, utraciliby swoje prawa emerytalne.

49 W tym względzie okoliczność, na którą powołuje się Republika Cypryjska, że mimo otrzymania odprawy na podstawie ustawy 97 (I)/1997 owi urzędnicy mają prawo do emerytury na podstawie ustawy 59 (I)/2010 o zabezpieczeniu społecznym, pod warunkiem że spełnią przewidziane w tej ustawie wymogi, nie zmienia faktu istnienia ograniczenia, które zostało wskazane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

50 Jak bowiem Komisja wskazała w replice, czemu Republika Cypryjska nie zaprzeczyła, w odróżnieniu od urzędnika, który zrezygnował z zajmowanego stanowiska po ukończeniu 45 lat i który ma prawo do emerytury zarówno na podstawie ustawy 97 (I)/1997, jak i ustawy 59 (I)/2010, urzędnik zajmujący w cypryjskiej administracji publicznej stanowisko uprawniające do emerytury, który postanawia zrezygnować z niego przed ukończeniem tego wieku po to, aby objąć urząd w instytucji Unii, jednocześnie nie godząc się na przekazanie swych praw emerytalnych, traci prawo do emerytury na podstawie ustawy 97 (I)/1997.

51 Uregulowanie cypryjskie może więc zniechęcać osoby należące do tej ostatniej kategorii urzędników do opuszczenia Cypru w celu podjęcia działalności zawodowej w instytucji Unii, ponieważ przyjmując stanowisko w takiej instytucji, osoby takie ryzykują utratę możliwości skorzystania ze świadczeń emerytalnych należnych im w ramach krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, do którego zachowaliby prawo, gdyby owego stanowiska nie przyjęli (zob. podobnie wyroki: My, C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, pkt 19; Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, pkt 16).

52 Tymczasem, niezależnie od faktu, że tego rodzaju skutek stanowi ograniczenie zakazane przez 45 TFUE, jest on też niedopuszczalny ze względu na nałożony na państwa członkowskie obowiązek lojalnej współpracy i udzielania wsparcia Unii, znajdujący wyraz w sformułowanym w art. 4 ust. 3 TUE obowiązku ułatwiania Unii wypełniania jej zadań (zob. podobnie wyrok My, C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 48).

53 Co się tyczy argumentu, na który powołuje się Republika Cypryjska, zgodnie z którym wynikające z przepisów art. 27 ustawy 97 (I)/1997 ograniczenie swobodnego przepływu pracowników jest uzasadnione faktem, że różnicowanie warunków przyznawania uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego mogłoby zagrozić stabilności systemu oraz że przepisy te mają gwarantować ową stabilność, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że chociaż względy o charakterze wyłącznie ekonomicznym nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających ograniczenie jednej z podstawowych swobód zagwarantowanej przez traktat (zob. wyroki: Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, pkt 48; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, pkt 34; Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, pkt 43), to uregulowanie krajowe może stanowić uzasadnione ograniczenie jednej z podstawowych swobód, jeżeli jest podyktowane względami o charakterze ekonomicznym, które służą realizacji jednego z celów interesu ogólnego (zob. wyrok Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 52). Nie można zatem wykluczyć, że ryzyko poważnego zagrożenia dla równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może stanowić jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego, mogących uzasadniać ograniczenie swobodnego przepływu pracowników (zob. podobnie wyrok Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, pkt 41).

54 Jednakże, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przyjmując środek stanowiący odstępstwo od zasady ustanowionej przez prawo Unii, właściwe organy krajowe każdorazowo muszą udowodnić, że środek ten jest właściwy dla realizacji celu, którego osiągnięciu służy, oraz że nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia. Uzasadniając konieczność wprowadzenia takiego środka, państwo członkowskie musi przedstawić analizę jego odpowiedniości i proporcjonalności, a także dane potwierdzające argumenty, na jakie państwo to się powołuje. Owa obiektywna, szczegółowa i podparta danymi liczbowymi analiza musi potwierdzać, w oparciu o rzetelne i spójne dane, że stabilność systemu zabezpieczenia społecznego faktycznie jest zagrożona (zob. w szczególności wyroki: Komisja/Belgia, C-254/05, EU:C:2007:319, pkt 36; a także Bressol i in., C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 71).

55 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie przedstawiono takich dowodów. Rząd cypryjski ograniczył się bowiem do zwrócenia uwagi na zagrożenie dla stabilności systemu zabezpieczenia społecznego oraz do stwierdzenia, że omawiane uregulowanie nie narusza wymogu proporcjonalności, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

56 W konsekwencji ograniczenie swobodnego przepływu pracowników, którego dotyczy niniejsza sprawa, nie jest uzasadnione.

57 W związku z tym skargę Komisji należy uznać za zasadną.

58 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że ze względu na nieuchylenie, ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r., kryterium wieku zawartego w art. 27 ustawy 97 (I)/1997 o emeryturach, zniechęcającego pracowników do opuszczenia państwa członkowskiego, z którego pochodzą, w celu podjęcia działalności zawodowej w innym państwie członkowskim, w instytucji Unii bądź też w innej organizacji międzynarodowej oraz utrzymującego sytuację, w której pracownicy migrujący, z jednej strony, w tym ci spośród nich, którzy są zatrudnieni w instytucjach Unii bądź w innej organizacji międzynarodowej, są traktowani inaczej niż, z drugiej strony, urzędnicy, którzy swoją działalność wykonywali wyłącznie na Cyprze, Republika Cypryjska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 45 TFUE i 48 TFUE oraz art. 4 ust. 3 TUE.

W przedmiocie kosztów

59 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Cypryjskiej kosztami postępowania, a Republika Cypryjska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie uchylając, ze skutkiem wstecznym od dnia 1 maja 2004 r., kryterium wieku zawartego w art. 27 ustawy 97 (I)/1997 o emeryturach zniechęcającego pracowników do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia w celu podjęcia działalności zawodowej w innym państwie członkowskim, w instytucji Unii Europejskiej bądź też w innej organizacji międzynarodowej oraz utrzymującego sytuację, w której pracownicy migrujący, z jednej strony, w tym ci spośród nich, którzy są zatrudnieni w instytucjach Unii Europejskiej bądź w innej organizacji międzynarodowej, są traktowani inaczej niż, z drugiej strony, urzędnicy, którzy swoją działalność wykonywali wyłącznie na Cyprze, Republika Cypryjska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 45 TFUE i 48 TFUE oraz art. 4 ust. 3 TUE.**

2) **Republika Cypryjska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy