Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 21. januára 2016*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Voľný pohyb osôb — Pracovníci — Články 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ — Dávky v starobe — Rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku — Úradníci členského štátu vo veku do 45 rokov, ktorí opustili tento členský štát s cieľom pracovať v inom členskom štáte alebo v inštitúcii Európskej únie“

Vo veci C-515/14,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 14. novembra 2014,

Európska komisia, v zastúpení: H. Tserepa-Lacombe a D. Martin, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Cyperskej republike, v zastúpení: N. Ioannou a D. Kalli, splnomocnené zástupkyne,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

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

generálna advokátka: E. Sharpston

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: gréčtina.

Rozsudok

1 Európska komisia svojím podaním navrhuje, aby Súdny dvor vyhlásil, že Cyperská republika si tým, že so spätným účinkom od 1. mája 2004 nezrušila vekové kritérium stanovené v článku 27 zákona 97(I)/1997 o dôchodkovom zabezpečení, ktoré odrádza pracovníkov od toho, aby opustili svoj členský štát pôvodu s cieľom pracovať v inom členskom štáte, v inštitúcii Európskej únie alebo v inej medzinárodnej organizácii a ktorého dôsledkom je zavedenie nerovnakého zaobchádzania medzi na jednej strane migrujúcimi pracovníkmi, vrátane tých, ktorí pracujú v inštitúciách Únie alebo v inej medzinárodnej organizácii, a na druhej strane úradníkmi, ktorí svoju činnosť vykonávajú na Cypre, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Právny rámec

2 Podľa článku 24 ods. 1 zákona 97(I)/1997:

„Ak úradník opustí svoje zamestnanie, aby vykonával verejnú službu, ktorá je nezlučiteľná so službou, ktorú vykonával alebo miestom, ktoré zastával predtým, bude v každom prípade za svoju službu poberať:

a) dôchodok podľa článku 8 (koeficient dôchodku a paušálna suma) bez ohľadu na podmienku týkajúcu sa piatich rokov služby a

b) doplnkový dôchodok vo výške, ktorú ministerská rada považuje za spravodlivú a primeranú.“

3 Článok 25 ods. 1 tohto zákona znie:

„Ak je úradník, ktorý zastáva miesto, zakladajúce nárok na dôchodok, oprávnený opustiť toto miesto z dôvodu jeho očakávaného vymenovania v určitom orgáne, vláda Cyperskej republiky vyplatí orgánu v okamihu, keď úradník opustí verejnú službu, paušálnu sumu rovnajúcu sa dvanástine jeho mesačného platu zakladajúcemu nárok na dôchodok ku dňu jeho odchodu za mesiac odpracovanej služby a sumu rovnajúcu sa výške príspevkov zaplatených úradníkom za prevod dôchodku na jeho vdovu a deti spolu s úrokmi vypočítanými podľa sadzby určenej ministrom financií. V takomto prípade orgán zohľadní jeho činnosť vo verejnej službe na účely výpočtu trvania služby zakladajúcej nárok na dávky a výpočtu dôchodkových dávok, ktoré bude mať právo poberať od orgánu na základe dôchodkového systému platného v orgáne a podobného vládnemu systému dôchodkov.“

4 Článok 27 ods. 1 zákona 97 (I) 1997 stanovuje:

„a) Ak úradník vo veku aspoň 45 rokov, ktorý zastáva miesto zakladajúce nárok na dôchodok a ktorý odpracoval päť alebo viac rokov v službe… podá žiadosť o predčasný odchod zo svojej služby, ktorú príslušný orgán prijme, bude mu bezodkladne vyplatená paušálna suma, na ktorú má nárok za svoju službu, kým jeho dôchodok sa konsoliduje a následne vyplatí, keď dosiahne vek päťdesiatich piatich rokov… Dôchodok a paušálna suma sa vypočítajú v súlade s článkom 8 (koeficient dôchodku a paušálna suma) na základe jeho platu zakladajúceho nárok na dôchodok ku dňu jeho predčasného odchodu. Dôchodok, ktorý bude vyplatený od okamihu, keď dotknutá osoba dosiahla vek päťdesiatpäť rokov, sa zvýši o percentuálny podiel, o ktorý sa dôchodky prípadne zvýšili medzi dátumom jeho odchodu a dátumom výplaty dôchodku…

b) Ak úradník, ktorý zastáva miesto zakladajúce nárok na dôchodok a ktorý nespĺňa ostatné podmienky uvedené v bode a) tohto odseku, ale odpracoval aspoň tri roky služby zakladajúce nárok na dôchodok, odstúpi zo svojho miesta s povolením príslušného orgánu, bude mu po jeho odstúpení bezodkladne vyplatená paušálna suma rovnajúca sa dvanástine jeho mesačného platu zakladajúceho nárok na dôchodok za mesiac odpracovanej služby.“

5 Článok 26A (doplňujúceho) zákona 31 (I)/2012 o dôchodkovom zabezpečení stanovuje, že úradníci, ktorí zastávajú miesto zakladajúce nárok na dôchodok vo verejnej službe, opustia toto miesto, aby vykonávali službu ako zamestnanci v inštitúcii Únie, majú nárok na to, aby cyperská vláda zaplatila Únii sumu zodpovedajúcu kapitálovej hodnote dávok, ktoré získali podľa dôchodkového režimu úradníkov, aktualizovaného do dátumu, keď došlo k prevodu. Článok 26B tohto zákona stanovuje podobné právo, pokiaľ ide o prevod práv na dôchodok z dôchodkového režimu Únie do dôchodkového režimu vnútroštátnej verejnej služby, ak je úradník Únie, ktorý nadobudol dôchodkové práva, vymenovaný do funkcie vo verejnej službe zakladajúcej nárok na dôchodok. Tieto ustanovenia, ktorými sa menia a dopĺňajú ustanovenia zákona 97(I)/1997, nadobúdajú účinnosť so spätným účinkom od 1. mája 2004.

6 Zákon 113 (I)/2011 o dôchodkových nárokoch úradníkov a zamestnancov verejného sektora v širšom zmysle, vrátane miestnych orgánov (všeobecne uplatňované ustanovenia) stanovuje, že noví úradníci, t. j. úradníci vymenovaní po nadobudnutí účinnosti tohto zákona, konkrétne 1. októbra 2011, podliehajú inému dôchodkovému režimu, ktorý neobsahuje rozdielne zaobchádzanie na základe veku.

Konanie pred podaním žaloby

7 Komisia po tom, ako vyzvala Cyperskú republiku, aby predložila svoje pripomienky, jej 26. marca 2012 zaslala odôvodnené stanovisko, v ktorom jej vytýkala, že od 1. mája 2004 nezrušila ustanovenia súvisiace s vekom uvedené v cyperskej právnej úprave týkajúcej sa dôchodkov a nesplnila tak svoje povinnosti podľa článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ, ako aj článku 4 ods. 3 ZEÚ v spojení s článkom 11 ods. 2 prílohy VIII Služobného poriadku úradníkov Európskej únie. Komisia vyzvala tento členský štát, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto odôvodneným stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

8 Cyperská republika vo svojej odpovedi na uvedené odôvodnené stanovisko z 28. mája 2012 tvrdila, že vzhľadom na to, že bola zavedená zmena právnych predpisov na účely poskytnutia možnosti previesť dôchodkové práva úradníkov, ktorí opustili tento členský štát, aby vstúpili do služby v inštitúcii Únie, bolo v tomto členskom štáte napravené akékoľvek porušenie týchto ustanovení práva Únie.

9 Keďže Komisia túto odpoveď nepovažovala za uspokojivú, rozhodla podať žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

O prípustnosti

10 Cyperská republika tvrdí, že žaloba je neprípustná z dôvodu, že jej argumentácia týkajúca sa situácie úradníkov vymenovaných v inom členskom štáte do medzinárodnej organizácie inej než inštitúcie Únie bola po prvýkrát predložená v štádiu žaloby, čím rozšírila predmet sporu vymedzený konaním pred podaním žaloby.

11 Okrem toho sa Cyperská republika domnieva, že výhrady týkajúce sa migrujúcich pracovníkov sú vo všeobecnosti neprípustné z dôvodu, že nie sú dostatočne presné a že výzva, ako aj odôvodnené stanovisko sa týkajú len úradníkov Únie v postavení migrujúcich úradníkov.

12 Je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, hoci je pravda, že predmet žaloby podanej podľa článku 258 ZFEÚ je vymedzený konaním pred podaním žaloby uvedeným v tomto ustanovení, a teda odôvodnené stanovisko Komisie a žaloba musia byť založené na rovnakých výhradách, táto požiadavka však nemôže spočívať za každých okolností v úplnej zhode nimi obsahovaných formulácií, pokiaľ predmet sporu nebol rozšírený alebo zmenený (pozri najmä rozsudky Komisia/Nemecko, C-433/03, EU:C:2005:462, bod 28; Komisia/Fínsko, C-195/04, EU:C:2007:248, bod 18, a Komisia/Holandsko C-576/10, EU:C:2013:510, bod 34).

13 Komisia tak môže spresniť svoje počiatočné výhrady uvádzané vo svojom návrhu, avšak pod podmienkou, že tým nedôjde k zmene predmetu sporu (pozri rozsudok Komisia/Fínsko, C-195/04, EU:C:2007:248, bod 18 a citovanú judikatúru).

14 V prejednávanej veci Komisia nerozšírila ani nezmenila predmet žaloby, ako bol vymedzený konaním pred podaním žaloby.

15 Na jednej strane, ako uviedla Komisia vo svojej replike, odkaz na situáciu úradníkov vymenovaných do medzinárodnej organizácie inej než Únia, nachádzajúcej sa v členskom štáte odlišnom od Cyperskej republiky, nemal za cieľ rozšíriť predmet žaloby, ale len preukázať uplatniteľnosť článku 45 ZFEÚ na situáciu štátneho príslušníka Únie, ktorý dosiahol obdobia zamestnania v medzinárodnej organizácii so sídlom na území takéhoto členského štátu na účely získania nároku na starobný dôchodok.

16 V tomto ohľade však treba konštatovať, že Komisia tak vo výzve, ako aj vo svojom odôvodnenom stanovisku a vo svojej žalobe uviedla nesplnenie povinnosti podľa článku 45 ZFEÚ z dôvodu prekážky voľného pohybu migrujúcich pracovníkov, medzi ktorých patria uvedení úradníci.

17 Na druhej strane, hoci je pravda, že táto výzva, toto odôvodnené stanovisko a táto žaloba obsahujú úvahy týkajúce sa osobitného postavenia migrujúcich pracovníkov zamestnaných v inštitúciách Únie, platí, že Komisia tak v konaní pred podaním žaloby, ako aj vo svojej žalobe tvrdila, že cyperská právna úprava viedla k prekážke voľného pohybu migrujúcich pracovníkov vo všeobecnosti bez toho, aby obmedzila svoju výhradu len na migrujúcich pracovníkov, ktorí opustili Cyprus, s cieľom pracovať v inštitúciách Únie.

18 Za týchto okolností je žaloba Komisie prípustná v celom rozsahu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

19 Komisia tvrdí, že vzhľadom na to, že podľa článku 27 ods. 1 zákona 97 (I)/1997 úradník vo veku do 45 rokov, ktorý odstúpi zo svojho pracovného miesta v cyperskej verejnej službe s cieľom pracovať v členskom štáte odlišnom od Cyperskej republiky alebo s cieľom plniť úlohy v inštitúcii Únie alebo v inej medzinárodnej organizácii, poberá len paušálnu sumu a stratí svoje budúce nároky na dôchodok, kým úradník, ktorý naďalej vykonáva pracovnú činnosť na Cypre, alebo ktorý opustí svoje zamestnanie vo verejnej službe v tomto členskom štáte, aby zastával určité verejné funkcie v tomto istom členskom štáte, alebo ktorý je zamestnaný cyperským verejnoprávnym orgánom, si zachováva tieto nároky, toto ustanovenie znevýhodňuje migrujúcich pracovníkov v porovnaní s tými, ktorí vykonávajú svoju pracovnú činnosť len na Cypre.

20 Podľa Komisie uvedené ustanovenie zavádza rozdielne zaobchádzanie medzi pracovníkmi, ktorí nevyužili svoje právo na voľný pohyb a migrujúcimi pracovníkmi, na úkor týchto posledných uvedených, keďže strata nárokov na dôchodok ovplyvňuje len pracovníkov, ktorí uplatnili svoje právo na voľný pohyb.

21 Aj keď sa toto ustanovenie uplatňuje bez rozdielu, môže odradiť pracovníkov od opustenia ich členského štátu pôvodu s cieľom hospodárskej činnosti v inom členskom štáte alebo v inštitúcii Únie a predstavuje preto prekážku voľného pohybu týchto pracovníkov, ktorú článok 45 ZFEÚ zakazuje.

22 Rovnako sa Komisia domnieva, že článok 27 ods. 1 zákona 97 (I)/1997 zbavuje migrujúcich pracovníkov možnosti využitia započítania všetkých období poistenia a nezaručuje jednotné zohľadnenie kariéry tohto pracovníka v oblasti sociálneho zabezpečenia, ako to stanovuje článok 48 ZFEÚ.

23 Komisia uvádza, že prijatie zákona 113 (I)/2011 nemá vplyv na skutočnosť, že uvedený článok 27 ods. 1 sa naďalej uplatňuje na úradníkov, ktorý nastúpili do služobného pomeru pred 1. októbrom 2011, t. j. dátumom nadobudnutia účinnosti tohto zákona.

24 Okrem toho sa Komisia domnieva, že podmienka viazaná na vek stanovená v článku 27 zákona 97 (I)/1997 môže odradiť cyperských úradníkov od opustenia vnútroštátnej verejnej služby pred dovŕšením veku 45 rokov s cieľom pracovať v inštitúcii Únie, keďže prijatím zamestnania pre takúto inštitúciu by stratili možnosť poberať na základe vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia dôchodkovú dávku, na ktorú by mali nárok, ak by neprijali toto zamestnanie, čo nemožno z hľadiska článku 45 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ pripustiť.

25 Napokon Komisia tvrdí, že odôvodnenie uvedené Cyperskou republikou priamo nesúvisí s diskrimináciou na základe veku v prejednávanej veci, že tento členský štát neuviedol žiadne skutočnosti, ktoré by podporovali jeho tvrdenie a že okrem iného úvahy čisto hospodárskej povahy nepredstavujú naliehavé dôvody všeobecného záujmu odôvodňujúce obmedzenie základnej slobody zaručenej Zmluvou o FEÚ.

26 Cyperská republika tvrdí, že článok 48 ZFEÚ sa neuplatňuje a nemôže slúžiť ako základ žaloby Komisie z dôvodu, že hoci tento článok v podstate predstavuje právny základ umožňujúci prijatie opatrení, ktoré upravujú zohľadnenie všetkých období poistenia, ktoré sa dosiahli v rôznych členských štátoch, nevytvára, ako taký, nárok na zohľadnenie týchto dôb.

27 Podľa tohto členského štátu od prijatia zákona 31 (I)/2012, ktorý nadobudol účinnosť so spätným účinkom od 1. mája 2004, podmienka viazaná na vek stanovená v článku 27 zákona 97 (I)/1997 sa už neuplatňuje v prípade, keď tuzemský úradník odíde, aby obsadil miesto úradníka v inštitúcii Únie a naopak.

28 Cyperská republika sa domnieva, že nielenže úradník opúšťajúci cyperskú verejnú službu s cieľom obsadiť miesto v inštitúcii Únie nie je predmetom rozdielneho zaobchádzania, ale tento úradník je naopak predmetom priaznivejšieho zaobchádzania než akým je zaobchádzanie vyhradeného úradníkom, ktorí opustili cyperskú verejnú funkciu, aby pracovali u iného zamestnávateľa na Cypre, keďže tento posledný uvedený úradník nemá možnosť previesť svoje dôchodkové práva.

29 Okrem toho tento členský štát tvrdí, že článok 27 zákona 97 (I)/1997 sa uplatňuje bez rozdielu na pracovníkov, ktorí odpracovali celú svoju profesijnú kariéru na vnútroštátnom území a na pracovníkov, ktorí sa rozhodli pracovať v inom členskom štáte, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.

30 Podľa Cyperskej republiky tento článok neznamená stratu výhody z dôvodu uplatňovania práva na voľný pohyb, ale z dôvodu rozhodnutia pracovníka odstúpiť z vnútroštátnej verejnej služby a opustiť príslušný zamestnanecký systém sociálneho zabezpečenia.

31 Napokon sa Cyperská republika domnieva, že rozdiely v podmienkach priznávania výhod sociálneho zabezpečenia môžu ohroziť rovnováhu cyperského systému takým spôsobom, že aj v prípade, že uvedený článok predstavuje prekážku voľného pohybu pracovníkov, takáto prekážka je odôvodnená, keďže jej cieľom je zabezpečiť rovnováhu zamestnaneckého systému úradníkov pri dodržaní zásady proporcionality.

Posúdenie Súdnym dvorom

32 Na úvod treba zamietnuť tvrdenie Cyperskej republiky, podľa ktorého článok 48 ZFEÚ nemôže slúžiť ako základ žaloby Komisie.

33 V rozpore s tvrdením tohto členského štátu, okolnosť, že tento článok predstavuje právny základ na prijatie opatrení, ktorých predmetom je vytvorenie voľného pohybu pracovníkov, najmä zavedením systému, ktorý umožňuje zabezpečiť pracovníkom zohľadnenie všetkých období poistenia dosiahnutých v rôznych členských štátoch, neznamená, že uplatňovanie uvedeného článku nie je relevantné v rámci tejto žaloby.

34 Súdny dvor už rozhodol, že z článku 48 ZFEÚ, ktorého cieľom je prispieť k vytvoreniu čo najúplnejšieho voľného pohybu migrujúcich pracovníkov (pozri rozsudok da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, bod 70 a citovanú judikatúru), vyplýva najmä to, že migrujúci pracovníci nesmú prísť o svoje nároky na dávky sociálneho zabezpečenia ani utrpieť zníženie sumy týchto dávok z dôvodu, že využili právo na voľný pohyb, ktoré im priznáva Zmluva (pozri rozsudky Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, bod 38, a Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, bod 39).

35 Okrem toho Súdny dvor rovnako rozhodol, že žiadosti o započítanie možno priamo vyhovieť uplatnením článkov 45 ZFEÚ až 48 ZFEÚ, pričom nie je potrebné použiť koordinačné pravidlá prijaté Radou v súlade s týmto posledným uvedeným článkom (pozri v tomto zmysle rozsudok Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, bod 36).

36 Okrem toho treba pripomenúť, že žaloba Komisie sa nezakladá výlučne, hlavne alebo prevažne na článku 48 ZFEÚ, ale na porušení práva na voľný pohyb pracovníkov stanoveného v článku 45 ZFEÚ v spojení s článkom 48 ZFEÚ a článkom 4 ods. 3 ZEÚ.

37 Treba preto skúmať zlučiteľnosť cyperskej právnej úpravy, na ktorej sa zakladá žaloba Komisie, s týmito tromi ustanoveniami.

38 Aj keď si členské štáty zachovávajú právomoc organizovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia, musia pri výkone tejto právomoci prinajmenšom dodržiavať právo Únie a najmä ustanovenia Zmluvy týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov a práva usadiť sa (pozri rozsudok Vláda Francúzskeho spoločenstva a valónska vláda, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 43).

39 V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je cieľom všetkých ustanovení Zmluvy upravujúcich voľný pohyb osôb uľahčiť štátnym príslušníkom 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 iného členského štátu. 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 pobývať na jeho území na účely výkonu hospodárskej činnosti (pozri najmä rozsudky Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, body 94 a 95; Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, bod 33; Vláda Francúzskeho spoločenstva a valónska vláda, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 44; Casteels, C-379/09, EU:C:2011:131, bod 21, ako aj Las, C-202/11, EU:C:2013:239, bod 19).

40 Primárne právo Únie síce poistencovi nezaručuje, že presťahovanie do iného členského štátu 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 Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, bod 45 a citovanú judikatúru).

41 Súdny dvor opakovane rozhodol, že cieľ článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ by nebol dosiahnutý, ak by mali migrujúci pracovníci v dôsledku uplatnenia svojho práva na voľný pohyb stratiť výhody sociálneho zabezpečenia, ktoré im zaisťuje právna úprava členského štátu (pozri najmä rozsudky Vláda Francúzskeho spoločenstva a valónska vláda, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 46; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, bod 74, ako aj Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, bod 46).

42 Okrem toho podľa judikatúry Súdneho dvora je cieľom článkov 45 ZFEÚ až 48 ZFEÚ 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 rozsudok da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, bod 76).

43 V prejednávanej veci zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že podľa článku 27 ods. 1 zákona 97 (I)/1997 v spojení s článkami 24 a 25 tohto zákona, úradník vo veku do 45 rokov, ktorý odstúpi zo svojho pracovného miesta v cyperskej verejnej službe s cieľom pracovať v inom členskom štáte, v inštitúcii Únie alebo v inej medzinárodnej organizácii, bude bezodkladne poberať paušálnu sumu a stratí nárok na to, aby mal dôchodok konsolidovaný a vyplatený do dovŕšenia veku päťdesiatpäť rokov, kým úradník, ktorý naďalej vykonáva pracovnú činnosť alebo ktorý opustí svoje zamestnanie vo verejnej službe, aby zastával iné verejné funkcie na Cypre, poberá bezodkladne uvedenú sumu a zachováva si tento nárok.

44 V tejto súvislosti, aj keď zákon 113 (I)/2011 stanovuje, že „noví úradníci“, t. j. úradníci vymenovaní po 1. októbri 2011, podliehajú inému dôchodkovému režimu, ktorý už nezahŕňa takéto rozdielne zaobchádzanie, platí – ako tvrdí Komisia bez toho, aby voči tomu Cyperská vláda namietala – že predchádzajúci režim, t. j. režim stanovený v zákone 97 (I)/1997, sa naďalej uplatňuje na úradníkov vymenovaných pred týmto dátumom, vrátane tých z nich, ktorí už odstúpili.

45 Z toho vyplýva, že cyperská právna úprava v prejednávanej veci môže pre dotknutých cyperských úradníkov znamenať prekážku alebo zmenšovanie atraktívnosti vo vzťahu k výkonu ich práva na voľný pohyb. Táto právna úprava môže odrádzať týchto úradníkov od odchodu zo svojho zamestnania v rámci verejnej služby v ich členskom štáte pôvodu s cieľom pracovať na území iného členského štátu, v inštitúcii Únie alebo v inej medzinárodnej organizácii a predstavuje teda prekážku voľného pohybu pracovníkov, ktorú článok 45 ZFEÚ v zásade zakazuje.

46 Pokiaľ ide o tvrdenie Cyperskej republiky, podľa ktorého právna úprava vo veci samej znevýhodňuje migrujúcich pracovníkov z dôvodu, že sa uplatňuje bez rozdielu na všetkých pracovníkov, ktorí sa rozhodli opustiť cyperskú verejnú službu s cieľom pracovať v ich členskom štáte pôvodu alebo v inom členskom štáte, treba pripomenúť, že na to, aby určité opatrenie obmedzovalo voľný pohyb, totiž nie je nevyhnutné, aby bolo založené na štátnej príslušnosti dotknutých osôb, ani aby malo za následok zvýhodnenie všetkých tuzemských pracovníkov alebo znevýhodnenie výlučne štátnych príslušníkov iných členských štátov s výnimkou tuzemských pracovníkov. Stačí, aby zo zvýhodňujúceho opatrenia mali prospech určité kategórie osôb vykonávajúcich pracovnú činnosť v dotknutom členskom štáte (pozri rozsudok Vláda Francúzskeho spoločenstva a valónska vláda, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 50 a citovanú judikatúru).

47 Je síce pravda, že právna úprava vo veci samej sa uplatňuje tak na cyperských úradníkov, ktorí sa rozhodli odstúpiť s cieľom pracovať v súkromnom sektore vo svojom členskom štáte pôvodu, ako aj na úradníkov, ktorí odstúpili a opustili tento členský štát, aby pracovali v inom členskom štáte, v inštitúcii Únie alebo inej medzinárodnej organizácii, platí, že táto právna úprava môže obmedziť voľný pohyb tejto poslednej kategórie úradníkov tým, že im bráni v opustení svojho členského štátu pôvodu, aby

prijali zamestnanie v inom členskom štáte, v inštitúcii Únie alebo v inej medzinárodnej organizácii, alebo ich od toho odrádza. Takáto právna úprava priamo podmieňuje prístup cyperských úradníkov na trh práce v členských štátoch odlišných od Cyperskej republiky a môže tak obmedziť voľný pohyb pracovníkov (pozri v tomto zmysle rozsudok Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, body 98 až 100 a 103).

48 Okrem toho zmeny a doplnenia zákona 97 (I)/1997 zákonom 31 (I)/2012, ktoré nadobudli účinnosť so spätným účinkom od 1. mája 2004, stanovujúce najmä to, že úradníci, ktorí zastávajú miesto zakladajúce nárok na dôchodok vo verejnej službe a opustia ho, aby vykonávali službu ako zamestnanci v inštitúcii Únie, majú nárok na to, aby cyperská vláda zaplatila Únii sumu zodpovedajúcu kapitálovej hodnote dávok, ktoré získali podľa dôchodkového režimu úradníkov, nezrušujú všetky formy prekážok voľného pohybu dotknutých úradníkov, keďže sa netýkajú situácie tých úradníkov, ktorí sa spomedzi posledných uvedených rozhodli nepreviesť svoje dôchodkové práva. Ak títo úradníci totiž odstúpia alebo odstúpili z cyperskej verejnej služby pred dovŕšením veku 45 rokov, stratia svoje nároky na dôchodok.

49 V tomto ohľade okolnosť uvádzaná Cyperskou republikou – podľa ktorej uvedení úradníci môžu okrem poberania paušálnej sumy podľa zákona 97 (I)/1997 mať nárok na dôchodok podľa zákona 59 (I)/2010 o sociálnom zabezpečení, ak splnia podmienky stanovené týmto zákonom – nie je takej povahy, aby spochybnila existenciu prekážky uvedenej v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.

50 Komisia vo svojej replike uviedla bez toho, aby Cyperská republika voči tomu nenamieta, že na rozdiel od úradníka, ktorý odstúpi po dovŕšení veku 45 rokov a ktorý má nárok na dôchodok jednak podľa zákona 97 (I)/1997 a jednak podľa zákona 59 (I)/2010, úradník, ktorý zastáva miesto zakladajúce nárok na dôchodok v cyperskej verejnej službe a ktorý sa rozhodne odísť z tohto miesta pred dovŕšením tohto veku s cieľom vykonávať službu v inštitúcii Únie bez prevedenia týchto dôchodkových práv, nemá nárok na dôchodok podľa zákona 97 (I)/1997.

51 Cyperská právna úprava teda môže odradiť túto poslednú uvedenú kategóriu úradníkov, aby odišli z Cypru s cieľom vykonávať pracovnú činnosť v rámci inštitúcie Únie, keďže prijatím zamestnania v takejto inštitúcii stratia možnosť poberať na základe vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia starobný dôchodok, na ktorý by mali nárok, keby neboli prijali toto zamestnanie (pozri v tomto zmysle rozsudky My, C-293/03, EU:C:2004:821, bod 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, bod 19, a Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, bod 16).

52 Okrem skutočnosti, že cyperská právna úprava predstavuje prekážku, ktorú článok 45 ZFEÚ zakazuje, takýto následok nie je prípustný vzhľadom na povinnosť lojálnej spolupráce a pomoci, ktorú majú členské štáty voči Únii, a ktorá nachádza vyjadrenie v povinnosti uľahčiť Únii dosiahnutie jej úloh podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok My, C-293/03, EU:C:2004:821, bod 48).

53 Pokiaľ ide o tvrdenie predložené Cyperskou republikou, podľa ktorého je prekážka voľného pohybu pracovníkov vyplývajúca z ustanovení článku 27 zákona 97 (I)/1997 odôvodnená skutočnosťou, že rozdiely v podmienkach priznávania výhod sociálneho zabezpečenia by mohli ohroziť rovnováhu systému a že cieľom týchto ustanovení je zabezpečiť túto rovnováhu za dodržania zásady proporcionality, stačí pripomenúť, že kým tieto dôvody čisto hospodárskej povahy nemôžu predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý by mohol odôvodniť obmedzenie základnej slobody zaručenej Zmluvou (pozri rozsudky Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, bod 48; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, bod 34, a Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, bod 43), vnútroštátna právna úprava však môže predstavovať odôvodnené obmedzenie základnej slobody, ak ju prikazujú ekonomické dôvody, ktoré sledujú cieľ všeobecného záujmu (pozri rozsudok Essent a i., C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 52). Nemožno teda vylúčiť, že riziko vážneho ohrozenia finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý by mohol odôvodniť porušenie ustanovení Zmluvy týkajúcich sa práva na voľný pohyb pracovníkov (pozri v tomto zmysle rozsudok Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, bod 41).

54 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je totiž úlohou príslušných vnútroštátnych orgánov, pokiaľ prijmú opatrenie odchyľujúce sa od zásady stanovenej právom Únie, aby v každom jednotlivom prípade preukázali, že uvedené opatrenie je vhodné na zabezpečenie realizácie sledovaného cieľa a neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie. Dôvody, na ktoré sa môže členský štát odvolávať, musia byť podložené vhodnými dôkazmi alebo analýzou spôsobilosti a primeranosti obmedzujúceho opatrenia prijatého týmto štátom, ako aj konkrétnymi dôkazmi podporujúcimi jeho argumentáciu. Je dôležité, aby táto objektívna, podrobná a vyčíslená analýza mohla pomocou hodnoverných, konvergentných a presvedčivých údajov preukázať, že skutočne existujú riziká pre rovnováhu systému sociálneho zabezpečenia (pozri najmä rozsudky Komisia/Belgicko, C-254/05, EU:C:2007:319, bod 36, ako aj Bressol a i. C-73/08, EU:C:2010:181, bod 71).

55 Treba však uviesť, že v prejednávanej veci takáto analýza chýba. Cyperská vláda sa totiž obmedzila na uvedenie rizika nerovnováhy systému sociálneho zabezpečenia a na tvrdenie, že predmetná právna úvaha spĺňa podmienku proporcionality uvedenú v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.

56 V dôsledku toho prekážka voľného pohybu pracovníkov vo veci samej nie je odôvodnená.

57 Žaloba podaná Komisiou preto musí byť vyhlásená za dôvodnú.

58 Za týchto podmienok treba konštatovať, že Cyperská republika si tým, že so spätným účinkom od 1. mája 2004 nezrušila vekové kritérium stanovené v článku 27 zákona 97(I)/1997, ktoré odrádza pracovníkov od toho, aby opustili svoj členský štát pôvodu s cieľom pracovať v inom členskom štáte, v inštitúcii Európskej únie alebo v inej medzinárodnej organizácii a ktorého dôsledkom je zavedenie rozdielneho zaobchádzania medzi na jednej strane migrujúcimi pracovníkmi, vrátane tých, ktorí pracujú v inštitúciách Únie alebo v inej medzinárodnej organizácii, a na druhej strane úradníkmi, ktorí svoju činnosť vykonávajú na Cypre, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ.

O trovách

59 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Cyperskú republiku na náhradu trov konania a Cyperská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Cyperská republika si tým, že so spätným účinkom od 1. mája 2004 nezrušila vekové kritérium stanovené v článku 27 zákona 97(I)/1997 o dôchodkovom zabezpečení, ktoré odrádza pracovníkov od toho, aby opustili svoj členský štát pôvodu s cieľom pracovať v inom členskom štáte, v inštitúcii Európskej únie alebo v inej medzinárodnej organizácii a ktorého dôsledkom je zavedenie rozdielneho zaobchádzania medzi na jednej strane migrujúcimi pracovníkmi, vrátane tých, ktorí pracujú v inštitúciách Európskej únie alebo v inej medzinárodnej organizácii, a na druhej strane úradníkmi, ktorí svoju činnosť vykonávajú na Cypre, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ, ako aj z článku 4 ods. 3 ZEÚ.**

2. **Cyperská republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy