



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 13 lipca 2016 r. \*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuł 45 TFUE — Swobodny przepływ pracowników —  
Urzędnik jednego z państw członkowskich, który odszedł ze służby publicznej celem podjęcia pracy  
w innym państwie członkowskim — Uregulowanie krajowe przewidujące w takim wypadku utratę praw  
do emerytury nabytych w służbie publicznej i ubezpieczenie z mocą wsteczną w powszechnym  
systemie emerytalnym

W sprawie C-187/15

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie  
prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Düsseldorf (sąd administracyjny w Düsseldorfie,  
Niemcy) postanowieniem z dnia 16 kwietnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 kwietnia  
2015 r., w postępowaniu:

**Joachim Pöpperl**

przeciwko

**Land Nordrhein-Westfalen,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 stycznia 2016 r.,  
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Joachima Pöpperla przez J. Düsselberga, Rechtsanwalt,
- w imieniu Land Nordrhein-Westfalen przez R. Messala oraz C. Brammer,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzega oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Kellerbauera oraz D. Martina, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niemiecki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 marca 2016 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 45 TFUE.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy Joachimem Pöpperlem a Land Nordrhein-Westfalen (krajem związkowym Nadrenia Północna-Westfalia, Niemcy) w przedmiocie utraty praw do emerytury w następstwie rezygnacji ze stanowiska urzędnika zajmowanego we wspomnianym kraju związkowym celem podjęcia zatrudnienia w państwie członkowskim innym niż Republika Federalna Niemiec.

### Ramy prawne

- 3 Paragraf 28 ust. 3 Beamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (ustawy o urzędnikach kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia) stanowi:

„Po rozwiązaniu stosunku pracy były urzędnik nie ma prawa do świadczeń ze strony pracodawcy sektora publicznego, o ile ustawa nie stanowi inaczej [...]”.

- 4 Paragraf 8 Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (szóstej księgi kodeksu zabezpieczenia społecznego, zwanej dalej „SGB VI”) brzmi:

„(1) Ubezpieczeniem objęte są również osoby:

1. które są ubezpieczone z mocą wsteczną lub
2. [...]

Osoby objęte ubezpieczeniem z mocą wsteczną są traktowane tak jak osoby podlegające obowiązkowi ubezpieczenia.

(2) Ubezpieczeniem z mocą wsteczną są obejmowane osoby, które jako:

1. urzędnicy i sędziowie mianowani dożywotnio, na czas określony lub na okres próby, żołnierze zawodowi i żołnierze służby terminowej oraz urzędnicy zatrudnieni na czas określony w służbie przygotowawczej,
2. [...]

nie podlegały ubezpieczeniu lub zostały zwolnione z obowiązku ubezpieczenia, jeżeli odeszły ze służby bez prawa lub ekspektatywy pobierania świadczenia emerytalnego dla urzędników lub utraciły to prawo i nie występują powody odroczenia płatności składek [...]. Ubezpieczenie z mocą wsteczną obejmuje okres niepodlegania obowiązkowi ubezpieczenia lub zwolnienia z obowiązku ubezpieczenia (okres ubezpieczenia z mocą wsteczną). W przypadku zakończenia stosunku ubezpieczenia wskutek śmierci ubezpieczenie z mocą wsteczną następuje tylko wówczas, jeżeli możliwe jest dochodzenie prawa do renty rodzinnej”.

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 5 Z postanowienia odsyłającego wynika, że J. Pöpperl był urzędnikiem na czas określony, zatrudnionym przez kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia od dnia 1 września 1978 r. do dnia 30 kwietnia 1980 r., i urzędnikiem mianowanym dożywotnio w charakterze nauczyciela w służbie tego samego kraju związkowego od dnia 1 sierpnia 1980 r. do dnia 31 sierpnia 1999 r.
- 6 Joachim Pöpperl z własnej woli zrezygnował ze służby na stanowisku urzędnika w dniu 1 września 1999 r. i w tym samym miesiącu podjął pracę jako nauczyciel w Austrii.
- 7 Po rezygnacji ze statusu urzędnika J. Pöpperl został objęty ubezpieczeniem z mocą wsteczną, zgodnie z § 8 SGB VI, za okres od 1 września 1978 r. do 1 września 1999 r. w ramach Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (federalnego zakładu ubezpieczeń pracowników, Niemcy), który został przemianowany na Deutsche Rentenversicherung Bund (niemieckie ubezpieczenie emerytalne – agencja federalna, Niemcy).
- 8 Dodatkowe ubezpieczenie w ramach Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (kasy zabezpieczenia społecznego pracowników służby publicznej Republiki Federalnej i krajów związkowych, Niemcy) było wykluczone w przypadku J. Pöpperla, w odróżnieniu od nauczycieli, którzy nie mieli statusu urzędnika. Wniosek, który J. Pöpperl sformułował w tym względzie, został oddalony przez kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia decyzją z dnia 10 lutego 2009 r.
- 9 W rezultacie J. Pöpperlowi przysługuje, po osiągnięciu wymaganego wieku, prawo do emerytury na podstawie przepisów SGB VI. Emerytura ta wyniosłaby 1050,67 EUR miesięcznie za okresy kształcenia, studiów i ubezpieczenia z mocą wsteczną, podczas gdy J. Pöpperl mógłby – gdyby prawo kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia stanowiło, że w wypadku utraty statusu urzędnika nie traci się praw do emerytury urzędniczej – z racji swej działalności zawodowej wykonywanej w pełnym wymiarze czasu pracy od dnia 1 września 1978 r. do dnia 31 sierpnia 1999 r., ubiegać się o prawo do emerytury wynoszącej 2263,03 EUR miesięcznie. Uwzględnienie okresów studiów, jak gdyby chodziło o okresy wcześniejszego zatrudnienia, podniosłoby tę kwotę do 2728,18 EUR miesięcznie.
- 10 W następstwie złożonego przez siebie wniosku J. Pöpperl został poinformowany decyzją kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia z dnia 25 kwietnia 2013 r., że ponieważ zrezygnował ze statusu urzędnika, nie może ubiegać się o prawa emerytalne w tym charakterze, i że został przeniesiony z mocą wsteczną do powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego w odniesieniu do całego okresu służby w tym kraju związkowym.
- 11 Joachim Pöpperl zaskarżył tę decyzję do sądu odsyłającego, twierdząc, że obowiązek ubezpieczenia z mocą wsteczną jest sprzeczny z prawem Unii, w szczególności z art. 45 TFUE.
- 12 W tym względzie sąd odsyłający stwierdza przede wszystkim, że różnica w wysokości 1677,51 EUR w świadczeniu emerytalnym, która wynika, jak opisano w pkt 9 niniejszego wyroku, z obowiązku ubezpieczenia z mocą wsteczną przewidzianego w uregulowaniach danego państwa członkowskiego, może utrudnić dostęp do rynku pracy w innym państwie członkowskim, ponieważ utrata praw emerytalnych z systemu służby publicznej może zniechęcać urzędników do poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim.
- 13 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego w prawie niemieckim istnieją istotne różnice między systemem emerytalnym urzędników a powszechnym systemem ubezpieczenia emerytalnego. Stosunek pracy w służbie publicznej opiera się na zasadzie dożywotniego zatrudnienia i w porównaniu z innymi pracownikami urzędnik jest związany ze swym pracodawcą w konkretny i bardziej kompleksowy sposób. Podstawę prawa do emerytury i odpowiedniego obowiązku zapewnienia wsparcia finansowego pracodawcy wobec urzędnika stanowi ciążący na urzędniku z racji jego zatrudnienia w służbie publicznej obowiązek pełnego poświęcenia służbie swemu pracodawcy, któremu będzie przysługiwał,

co do zasady dożywotnio, cały ten potencjał pracy. Jeżeli stosunek pracy prawa publicznego zostaje rozwiązany przez urzędnika, to zwykle pociąga to za sobą zanik obowiązku zapewnienia wsparcia finansowego oraz obowiązku staranności, które są z nim związane.

- 14 Zgodnie z wyjaśnieniami sądu odsyłającego, te różnice lub szczególne cechy znajdują odzwierciedlenie w różnicach w systemach ochrony socjalnej, co z kolei powoduje różnice w wysokości świadczeń emerytalnych.
- 15 Tym samym, czynnikiem determinującym emeryturę urzędnika jest liczba lat uprawniających do emerytury, system nagradzający liczbę lat, podczas których urzędnik pracował dla swojego pracodawcy. W zamian za to urzędnik zgadza się, aby jego wynagrodzenie brutto w okresie wykonywania działalności zawodowej było zwykle niższe od wynagrodzenia pracownika posiadającego takie same kwalifikacje i pracującego w tym samym sektorze. Z drugiej strony w powszechnym systemie ubezpieczenia emerytalnego emerytury wyliczane są co do zasady na podstawie wynagrodzenia brutto ubezpieczonego w każdym roku kalendarzowym i przeliczane na punkty płacowe.
- 16 Co się tyczy następnie skutków ubezpieczenia z mocą wsteczną dla urzędnika, w tym przypadku będącego nauczycielem, który złożył rezygnację ze stanowiska, sąd odsyłający twierdzi, że ubezpieczenie to ma uplasować tego urzędnika w sytuacji, w której mógłby się znaleźć, gdyby podczas całej swojej kariery jako urzędnik odprowadzał składki do powszechnego systemu emerytalnego.
- 17 Sąd odsyłający zwraca ponadto uwagę, że prawo obowiązujące w kraju związkowym Nadrenia Północna-Westfalia nie pozostawiało J. Pöpperlowi żadnej innej możliwości niż złożenie rezygnacji ze statusu urzędnika, jeśli chciał on nawiązać nowy stosunek pracy w Austrii. W odróżnieniu od sytuacji, która miałaby miejsce w wypadku zmiany pracodawcy na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, na przykład z jednego kraju związkowego do drugiego lub z administracji kraju związkowego do administracji federalnej, nie było możliwości dokonania przeniesienia do służby publicznej innego państwa członkowskiego przy zachowaniu nabytych już praw emerytalnych.
- 18 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Düsseldorf (sąd administracyjny w Düsseldorfie, Niemcy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
  - „1) Czy art. 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, zgodnie z którymi osoba zatrudniona jako urzędnik w państwie członkowskim traci swoją ekspektatywę emerytalną (świadczenia emerytalno-rentowe) z tytułu służby z tego względu, że w celu podjęcia nowego zatrudnienia w innym państwie członkowskim na własne życzenie odeszła ze służby, w sytuacji gdy prawo krajowe przewiduje jednocześnie, że osoba ta, przyjmując za podstawę otrzymane w trakcie służby wynagrodzenie brutto, z mocą wsteczną jest objęta ubezpieczeniem w ramach powszechnego systemu obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, przy czym wynikające z tego ubezpieczenia świadczenia emerytalne są niższe niż utracona ekspektatywa emerytalna?
  - 2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej – w odniesieniu do wszystkich albo do określonych urzędników – czy art. 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w braku odmiennej regulacji krajowej poprzednia instytucja zatrudniająca danego urzędnika powinna wypłacić mu emeryturę, biorąc za podstawę okres służby objęty ubezpieczeniem emerytalnym ukończony w poprzedniej służbie i pomniejszając ją o świadczenia emerytalne przysługujące z ubezpieczenia z mocą wsteczną, czy też powinna finansowo wyrównać utratę emerytury w inny sposób, mimo że zgodnie z prawem krajowym mogą zostać przyznane jedynie świadczenia z systemu zabezpieczenia emerytalnego urzędników przewidziane na podstawie tego prawa?”

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

- 19 Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 45 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym osoba zatrudniona jako urzędnik w państwie członkowskim, która na własne życzenie odchodzi ze służby celem wykonywania pracy w innym państwie członkowskim, traci swe prawa do emerytury z systemu emerytalnego urzędników i zostaje z mocą wsteczną ubezpieczona w powszechnym systemie emerytalnym, z którego przysługuje jej niższa emerytura niż wynikająca z tych praw.
- 20 Na wstępie należy zauważyć, że jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, skarżący w postępowaniu głównym kwestionuje – w kategoriach naruszenia art. 45 TFUE – nie utratę, jako taką, praw emerytalnych z systemu emerytalnego urzędników, która wynika z jego rezygnacji ze stanowiska w kraju związkowym Nadrenia Północna-Westfalia, lecz różnicę w wysokości pomiędzy uprawnieniami emerytalnymi, które nabył do chwili rezygnacji w tym systemie, a emeryturą, do której był odąd uprawniony z powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego.
- 21 Pierwsze pytanie prejudycjalne należy tym samym rozumieć w ten sposób, że sąd odsyłający podnosi kwestię zgodności z art. 45 TFUE uregulowania takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w zakresie, w jakim skutkuje ono omawianą różnicą w wysokości kwot.
- 22 W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie organizacji swoich systemów zabezpieczenia społecznego, to jednak powinny one, w ramach wykonywania tej kompetencji, przestrzegać prawa Unii, a w szczególności przepisów traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu pracowników i swobody przedsiębiorczości (zob. wyroki: z dnia 1 kwietnia 2008 r., *Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 43; z dnia 21 stycznia 2016 r., *Komisja/Cypr*, C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 38).
- 23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ogół postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu osób służy ułatwieniu obywatelom Unii Europejskiej 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 państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie pochodzenia. 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. wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 94, 95; z dnia 1 kwietnia 2008 r., *Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 44; a także z dnia 21 stycznia 2016 r., *Komisja/Cypr*, C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 39).
- 24 Prawdą jest, że o ile pierwotne prawo Unii nie może zagwarantować osobie ubezpieczonej, iż przeniesienie się do państwa członkowskiego innego niż jej państwo pochodzenia 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 zależności od przypadku, okazać się dla zainteresowanego bardziej lub mniej korzystne w aspekcie ochrony socjalnej, o tyle 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 mniej korzystnej 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 nieuprawniających opłacającego do świadczenia (zob. wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr, C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 25 Tym samym Trybunał konsekwentnie orzekł, że cel art. 45 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. wyroki: z dnia 1 kwietnia 2008 r., Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 46; z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr, C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 41).
- 26 Ponadto w myśl orzecznictwa Trybunału art. 45 i 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. wyroki: z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 76; z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr, C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 42).
- 27 Nie ulega wątpliwości, że jak wskazał rzecznik generalny w pkt 41–43 opinii, przepisy takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi urzędnik kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, w sytuacji gdy odchodzi ze stanowiska przed przejściem na emeryturę, aby podjąć zatrudnienie w sektorze prywatnym w Republice Federalnej Niemiec lub w innym państwie członkowskim, musi zrezygnować ze statusu urzędnika, oznaczają, że bez względu na okres przepracowany w charakterze urzędnika, po pierwsze, traci on uprawnienia emerytalne z systemu emerytalnego urzędników, a po drugie, zostaje przeniesiony z mocą wsteczną do systemu powszechnego ubezpieczenia emerytalnego, z którego przysługuje mu prawo do emerytury w wysokości znacząco niższej od tej, która byłaby wynikiem utraconych praw.
- 28 Takie przepisy stanowią ograniczenie swobody przepływu pracowników, ponieważ mimo że dotyczą także urzędników kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, którzy odchodzą ze służby w celu podjęcia pracy w sektorze prywatnym w ich państwie członkowskim pochodzenia, mogą zapobiegać lub zniechęcać tych urzędników do opuszczenia ich państwa członkowskiego pochodzenia w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim. Przepisy te zatem mają bezpośredni wpływ na dostęp urzędników kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia do rynku pracy państw członkowskich innych niż Republika Federalna Niemiec, a tym samym mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 98–100, 103; z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr, C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 47).
- 29 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy krajowe mogące zakłócać korzystanie z podstawowych swobód ustanowionych w traktacie lub czynić je mniej atrakcyjnym mogą mimo to być dopuszczone, pod warunkiem że służą osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym, są właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu oraz nie wykraczają poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 września 2013 r., Konstantinides, C-475/11, EU:C:2013:542, pkt 50).
- 30 Kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia i rząd niemiecki podnoszą, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym są uzasadnione zasługującym na ochronę celem w postaci zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej, ponieważ mają na celu w szczególności zapewnienie lojalności urzędników, a tym samym kontynuację i stabilność służby publicznej. Podczas rozprawy przed Trybunałem kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia uściślił, że cel ten jest realizowany w odniesieniu do administracji publicznej w ogólności i konkretnie do administracji kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia.

- 31 W tym względzie, bez potrzeby zajmowania stanowiska w kwestii tego, czy prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenie swobody przepływu pracowników, należy przypomnieć, że takie ograniczenie musi w każdym razie być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji tego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- 32 Prawdą jest, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, poprzez to, że mogą zniechęcać urzędnika do opuszczenia administracji publicznej, a tym samym zapewniać ciągłość zatrudnienia personelu gwarantującą stabilność przy wykonywaniu zadań przez tę administrację, mogłyby być odpowiednie do zapewnienia realizacji celu w postaci prawidłowego funkcjonowania tej administracji.
- 33 Jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału zarówno ustawodawstwo krajowe, jak i poszczególne normy są odpowiednie do zapewnienia realizacji podnoszonego celu wyłącznie wówczas, gdy rzeczywiście odzwierciedlają troskę o osiągnięcie go w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 10 marca 2009 r., *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55; a także z dnia 19 maja 2009 r., *Apothekerkammer des Saarlandes i in.*, C-171/07 i C-172/07, EU:C:2009:316, pkt 42).
- 34 W tej kwestii ostatecznie zadaniem sądu krajowego, do którego wyłącznej właściwości należy ocena okoliczności faktycznych oraz dokonanie wykładni właściwych przepisów krajowych, jest ustalenie, czy i w jakim zakresie dane uregulowanie spełnia te wymogi (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lipca 1989 r., *Rinner-Kühn*, 171/88, EU:C:1989:328, pkt 15; z dnia 23 października 2003 r., *Schönheit i Becker*, C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, pkt 82; a także z dnia 26 września 2013 r., *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 48).
- 35 Jednakże Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, jest właściwy, aby dostarczyć temu sądowi wskazówek związanych z aktami postępowania głównego oraz uwag pisemnych bądź ustnych, które zostały mu przedstawione, umożliwiających sądowi krajowemu wydanie rozstrzygnięcia (wyroki: z dnia 20 marca 2003 r., *Kutz-Bauer*, C-187/00, EU:C:2003:168, pkt 52; z dnia 23 października 2003 r., *Schönheit i Becker*, C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, pkt 83; a także z dnia 26 września 2013 r., *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 49).
- 36 W tym względzie należy zauważyć, że z akt będących w posiadaniu Trybunału i w szczególności z uwag ustnych kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia wynika, że jest dopuszczalne, aby urzędnik kraju związkowego, jeśli kraj ten zgodzi się na jego przeniesienie, odszedł ze służby w tym kraju związkowym celem podjęcia pracy w służbie publicznej innego kraju związkowego lub państwa federalnego bez przenoszenia go z mocą wsteczną do powszechnego systemu ubezpieczenia emerytalnego, co umożliwi mu w ten sposób nabycie wyższych praw do emerytury niż wynikające z tego systemu i porównywalnych z prawami, jakie nabył u swego pierwotnego pracodawcy publicznego.
- 37 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że cel w postaci zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w odniesieniu do kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, w szczególności poprzez promowanie oddania urzędników względem służby publicznej, nie wydaje się realizowany w sposób spójny i systematyczny, ponieważ urzędnik może, w wypadku przeniesienia go, uzyskać prawa do wyższej emerytury niż emerytura, którą pobierałby na podstawie ubezpieczenia z mocą wsteczną w powszechnym systemie emerytalnym, nawet jeśli odchodzi z administracji publicznej, w której jest zatrudniony, do administracji innego kraju związkowego czy państwa federalnego. Tym samym uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może w każdych okolicznościach zniechęcać urzędników do odejścia z administracji publicznej kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia.

- 38 Z tego wynika, że nie można uznać, by wspomniane uregulowanie krajowe było odpowiednie do zagwarantowania realizacji celu w postaci zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w odniesieniu do kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia. Tym samym nie może ono być uzasadnione tym celem.
- 39 Jeśli chodzi o cel w postaci zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej w Niemczech w ogólności, wystarczy stwierdzić, że nawet przy założeniu, iż uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym byłoby właściwe do osiągnięcia takiego celu, uregulowanie to wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- 40 Omawiane uregulowanie, w sytuacji gdy urzędnik, który przepracował w ramach służby publicznej ponad 20 lat, odchodzi ze służby przed emeryturą, pociąga bowiem za sobą utratę wszystkich praw do emerytury odpowiadających okresowi służby, który ów urzędnik przepracował w ramach systemu emerytalnego urzędników, jak również pociąga za sobą ubezpieczenie z mocą wsteczną w powszechnym systemie emerytalnym, z którego przysługująca emerytura jest znacząco niższa od emerytury wynikającej z tych praw. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z prawem niektórych krajów związkowych byli urzędnicy, którzy odeszli ze służby publicznej tych krajów związkowych, mogą zachować prawa nabyte na podstawie systemu emerytalnego urzędników, co stanowi mniej restrykcyjny środek niż uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 41 Biorąc powyższe pod uwagę, na pytanie pierwsze trzeba udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 45 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym osoba zatrudniona jako urzędnik w państwie członkowskim, która na własne życzenie odchodzi ze służby celem wykonywania pracy w innym państwie członkowskim, traci swe prawa do emerytury z systemu emerytalnego urzędników i zostaje z mocą wsteczną ubezpieczona w powszechnym systemie emerytalnym, z którego przysługuje jej niższa emerytura niż wynikająca z tych praw.

*W przedmiocie pytania drugiego*

- 42 Poprzez swoje pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, jakie konsekwencje powinien on wyciągnąć w wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze celem zastosowania się do wymogów art. 45 TFUE.
- 43 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada zgodnej wykładni wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez niego celami (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 11 listopada 2015 r., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 34).
- 44 Oczywiście wspomniana zasada zgodnej wykładni prawa krajowego ma pewne granice. Tym samym obowiązek odniesienia się przez sąd krajowy do treści prawa Unii przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez ogólne zasady prawa i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 100; z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 39).
- 45 Jeżeli taka zgodna wykładnia nie jest możliwa, sąd krajowy ma obowiązek zastosować w pełni prawo Unii i zapewnić ochronę praw, jakie nadaje ono jednostkom, nie stosując w razie potrzeby danego przepisu krajowego, gdyby jego zastosowanie w okolicznościach danej sprawy miało prowadzić do rezultatu sprzecznego z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Frigerio Luigi & C., C-357/06, EU:C:2007:818, pkt 28).

- 46 W sytuacji gdy prawo krajowe, z naruszeniem prawa Unii, przewiduje odmienne traktowanie różnych grup osób, osoby należące do grupy mniej korzystnie traktowanej powinny być traktowane w ten sam sposób jak inni zainteresowani i należy zastosować do nich ten sam reżim prawny. Reżim prawny mający zastosowanie do osób należących do grupy uprzywilejowanej stanowi – wobec braku prawidłowego stosowania prawa Unii – jedyny ważny system referencyjny (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 1999 r., Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, pkt 57; z dnia 22 czerwca 2011 r., Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, pkt 51; a także z dnia 19 czerwca 2014 r., Specht i in., od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, pkt 95).
- 47 Jak wynika z postanowienia odsyłającego i jak ustalono w pkt 36 niniejszego wyroku, w wypadku zmiany pracodawcy publicznego na terytorium niemieckim, na przykład z jednego kraju związkowego do drugiego lub z administracji kraju związkowego do administracji federalnej, zainteresowanym przysługują prawa do emerytury porównywalne z prawami, jakie nabyli oni u swego pierwotnego pracodawcy publicznego. Te ramy prawne stanowią zatem taki ważny system referencyjny.
- 48 W rezultacie urzędnikom niemieckim, którzy zrezygnowali ze swego statusu celem wykonywania podobnego zatrudnienia w państwie członkowskim innym niż Republika Federalna Niemiec, powinny również przysługiwać prawa do emerytury porównywalne z prawami, jakie nabyli oni u swego pierwotnego pracodawcy publicznego.
- 49 Biorąc powyższe pod uwagę, na pytanie drugie trzeba udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 45 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że zadaniem sądu krajowego jest zapewnienie pełnej skuteczności tego przepisu i przyznanie pracownikom, w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, praw emerytalnych porównywalnych z prawami urzędników, którzy zachowują prawa do emerytury odpowiadającej, mimo zmiany pracodawcy publicznego, przepracowanym przez nich latom służby uprawniającym do emerytury, dokonując wykładni prawa krajowego zgodnie ze wspomnianym przepisem albo, jeśli taka wykładnia nie jest możliwa, nie stosując sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego celem zastosowania tego samego reżimu prawnego, jaki jest stosowany wobec wspomnianych urzędników.

### **W przedmiocie kosztów**

- 50 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Wykładni art. 45 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym osoba zatrudniona jako urzędnik w państwie członkowskim, która na własne życzenie odchodzi ze służby celem wykonywania pracy w innym państwie członkowskim, traci swe prawa do emerytury z systemu emerytalnego urzędników i zostaje z mocą wsteczną ubezpieczona w powszechnym systemie emerytalnym, z którego przysługuje jej niższa emerytura niż wynikająca z tych praw.
- 2) Wykładni art. 45 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że zadaniem sądu krajowego jest zapewnienie pełnej skuteczności tego przepisu i przyznanie pracownikom, w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym, praw emerytalnych porównywalnych z prawami urzędników, którzy zachowują prawa do emerytury odpowiadającej, mimo zmiany pracodawcy publicznego, przepracowanym przez nich latom służby uprawniającym do emerytury, dokonując wykładni prawa krajowego zgodnie ze wspomnianym przepisem albo,

**jeśli taka wykładnia nie jest możliwa, nie stosując sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego celem zastosowania tego samego reżimu prawnego, jaki jest stosowany wobec wspomnianych urzędników.**

Podpisy