Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE IŠVADA,
pateikta 2018 m. sausio 31 d.[1]

Byla C-527/16

Salzburger Gebietskrankenkasse,
Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,
dalyvaujant
Alpenrind GmbH,
Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft.,
Martimpex-Meat Kft.,
Pensionsversicherungsanstalt,
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt

(*Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas, Austrija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Darbuotojai migrantai – Socialinė apsauga – Į kitą valstybę narę nei darbdavio įsisteigimo valstybė narė komandiruoti darbuotojai – Reglamentas (EB) Nr. 987/2009 – 5 straipsnio 1 dalis ir 19 straipsnio 2 dalis – Perkeliamasis dokumentas A1 – Privalomoji galia – Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo administracinės komisijos priimtas sprendimas dėl perkeliamojo dokumento A1 atšaukimo – Perkeliamojo dokumento A1 galiojimas atgaline data – Perkeliamojo dokumento A1 išdavimas po darbuotojo įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje – Reglamentas (EB) Nr. 883/2004 – 12 straipsnio 1 dalis – Komandiruotų asmenų nekeitimo sąlyga“

I. Įvadas

1. *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas, Austrija) pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl Reglamento (EB) Nr. 883/2004[2] 12 straipsnio 1 dalies ir Reglamento (EB) Nr. 987/2009[3] 5 straipsnio 1 dalies ir 19 straipsnio 2 dalies aiškinimo.

2. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Salzburger Gebietskrankenkasse* (Zalcburgo federalinės žemės teritorinė ligonių kasa, Austrija, toliau – Zalcburgo ligonių kasa) ir *Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (federalinis darbo, socialinių reikalų ir vartotojų apsaugos ministras, Austrija) ginčą su, pirma, Austrijos įmone ir, antra, dviem Vengrijos įmonėmis dėl Austrijoje komandiruotiems darbuotojams taikytinų socialinės apsaugos teisės aktų nustatymo.

1 Originalo kalba: prancūzų.

2 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo (OL L 166, 2004, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 72), klaidų ištaisymas (OL L 188, 2013, p. 10), su pakeitimais, padarytais 2012 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 465/2012 (OL L 149, 2012, p. 4) (toliau – Reglamentas Nr. 883/2004). Kalbant apie Reglamento Nr. 883/2004 redakciją, galiojusią pagrindinės bylos faktinių aplinkybių metu, žr. šios išvados 6 ir 7 punktus.

3 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis Reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo įgyvendinimo tvarką (OL L 284, 2009, p. 1), iš dalies pakeistas Reglamentu (ES) Nr. 465/2012 (toliau – Reglamentas Nr. 987/2009).

3. Pirmuoju ir antruoju prejudiciniais klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo patikslinti perkeliamojo dokumento A1[4], išduoto pagal Reglamento Nr. 987/2009 19 straipsnio 2 dalį siekiant patvirtinti teisės aktus, taikytinus asmeniui pagal Reglamento Nr. 883/2004 II antraštinės dalies nuostatą, sukeliamas pasekmes. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmuoju klausimu siekia sužinoti, ar perkeliamasis dokumentas A1 yra privalomas priimančiosios valstybės narės teismui, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį. Jei taip, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas antruoju klausimu iš esmės siekia sužinoti, ar perkeliamasis dokumentas A1 taip pat privalomas tais atvejais, kai Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo administracinė komisija (toliau – Administracinė komisija)[5] priima sprendimą dėl šio dokumento atšaukimo, tačiau jį išdavusi institucija neatšaukė šio dokumento. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat klausia, ar perkeliamasis dokumentas A1 yra privalomas, jei šis dokumentas yra išduotas po darbuotojo priskyrimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai, ir, jei taikytina, ar šis dokumentas gali galioti atgaline data.

4. Trečiuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį, pagal kurią asmeniui, darbdavio komandiruotam dirbti į kitą valstybę narę, tam tikromis sąlygomis turi būti toliau taikomi kilmės valstybės narės socialinės apsaugos srities teisės aktai. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori sužinoti, ar šioje nuostatoje nurodyta sąlyga, pagal kurią reikalaujama, kad komandiruotas asmuo nebūtų „[siunčiamas] pakeisti kito komandiruoto asmens“ (toliau – nekeitimo sąlyga), yra pažeidžiama, jei darbuotojas pakeičiamas taip, kad jį komandiruoja ne tas pats, o kitas darbdavys, ir ar šiomis aplinkybėmis svarbu žinoti, ar abu darbdaviai turi buveinę toje pačioje valstybėje narėje, o gal jie yra tarpusavyje susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais.

II. Sąjungos teisė

A. Reglamentas Nr. 883/2004

5. Reglamento Nr. 883/2004 II antraštinėje dalyje „Taikytinų teisės aktų nustatymas“ esančio 11 straipsnio „Bendrosios taisyklės“ 1 dalyje ir 3 dalies a punkte nurodyta:

„1. Asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, taikomi tik vienos valstybės narės teisės aktai. Tie teisės aktai taikomi remiantis šioje antraštinėje dalyje numatytomis nuostatomis:

<…>

3. Laikantis 12–16 straipsnių nuostatų:

a) vienoje valstybėje narėje pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirbantiems asmenims taikomi tos valstybės teisės aktai;

<…>“

4 Perkeliamasis dokumentas A1 patvirtintas vietoj E 101 formos pažymos, kuria patvirtinami taikytini socialinės apsaugos teisės aktai pagal ankstesnius reglamentus – 1971 m. birželio 14 d. Reglamentą (EEB) Nr. 1408/71 dėl socialinės apsaugos sistemų taikymo pagal darbo sutartį dirbantiems asmenims ir jų šeimos nariams, judantiems Bendrijoje (OL L 149, 1971, p. 2; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 35) ir 1972 m. kovo 21 d. Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 574/72, nustatantį Reglamento (EEB) Nr. 1408/71 įgyvendinimo tvarką (OL L 74, 1972, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 83).

5 Kalbant apie Administracinę komisiją, žr., be kita ko, Reglamento Nr. 883/2004 71 ir 72 straipsnius.

6. Toje pačioje Reglamento Nr. 883/2004 antraštinėje dalyje esančio 12 straipsnio „Specialios taisyklės“ pirminės redakcijos 1 dalyje buvo nurodyta:

„Asmeniui, kuris dirba pagal darbo sutartį valstybėje narėje darbdavio, kuris paprastai ten verčiasi savo veikla, vardu, ir kurį darbdavys išsiunčia į kitą valstybę narę dirbti to darbdavio vardu, toliau taikomi pirmosios valstybės narės teisės aktai, su sąlyga, kad numatyta darbo trukmė neviršija dvidešimt keturių mėnesių, ir jis nesiunčiamas pakeisti kito asmens.“

7. Pagrindinės bylos ginčui reikšmingu laikotarpiu, t. y. nuo 2012 m. vasario 1 d. iki 2013 m. gruodžio 13 d., Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis nuo 2012 m. birželio 28 d. buvo iš dalies pakeista Reglamentu Nr. 465/2012[6]. Visų pirma paskutinėje šios nuostatos dalyje esantys žodžiai „jis nesiunčiamas pakeisti kito asmens“ buvo pakeisti žodžiais „*jis* nesiunčiamas pakeisti kito *komandiruoto* asmens“[7].

8. Reglamento Nr. 883/2004 V antraštinėje dalyje „Kitos nuostatos“ esančio 76 straipsnio „Bendradarbiavimas“ 6 dalyje nustatyta:

„Iškilus sunkumų aiškinant arba taikant šį reglamentą, kurie gali kelti pavojų pagal jį asmeniui suteiktoms teisėms, kompetentingos valstybės narės arba atitinkamo asmens gyvenamosios valstybės narės įstaiga kreipiasi į atitinkamos (-ų) valstybės (-ių) narės (-ių) įstaigą (-as). Jeigu sprendimo nerandama per pagrįstą laikotarpį, atitinkamos valdžios institucijos gali prašyti Administracinės komisijos įsikišti.“

B. Reglamentas Nr. 987/2009

9. Reglamento Nr. 987/2009 I antraštinėje dalyje „Bendrosios nuostatos“ esančiame 5 straipsnyje „Kitoje valstybėje narėje išduotų dokumentų ir patvirtinamųjų įrodymų teisinė galia“ nustatyta:

„1. Valstybių narių įstaigos priima kitos valstybės narės įstaigos išduotus asmens padėtį liudijančius dokumentus, reikalingus pagrindiniam reglamentui ir įgyvendinimo reglamentui taikyti, ir patvirtinamuosius įrodymus, kurių pagrindu tie dokumentai buvo išduoti, nebent valstybė narė, kurioje jie buvo išduoti, juos anuliuotų arba paskelbtų negaliojančiais.

2. Kilus abejon[ių] dėl dokumento galiojimo arba dėl duomenų, kuriais grindžiami jame išdėstyti teiginiai, tikslumo, dokumentą gaunanti valstybės narės įstaiga prašo dokumentą išdavusi[os] įstaigos suteikti reikiamą tikslesnę informaciją, o tam tikrais atvejais anuliuoti tą dokumentą. Išdavusi įstaiga persvarsto dokumento išdavimo pagrindą ir prireikus jį anuliuoja.

3. Vadovaujantis 2 dalimi, tais atvejais, kai kyla abejonių dėl atitinkamų asmenų pateiktos informacijos, dokumentų ar patvirtinančių įrodymų galiojimo ar faktų, kuriais pagrįsta juose pateikta informacija, tikslumo, buvimo vietos ar gyvenamosios vietos įstaiga kompetentingos įstaigos prašymu, jeigu tai įmanoma, atlieka reikiamą tokios informacijos ar dokumento patikrinimą.

4. Jei atitinkamoms įstaigoms nepavyksta susitarti, ne anksčiau kaip po mėnesio nuo tos dienos, kurią dokumentą gavusi įstaiga pateikė prašymą, per kompetentingas valdžios institucijas gali būti kreipiamasi į Administracinę komisiją. Administracinė komisija mėgina išspręsti klausimą per šešis mėnesius nuo dienos, kurią į ją buvo kreiptasi.“

6 Žr. Reglamento Nr. 465/2012 3 straipsnį. Dėl pagrindinės bylos ginčui reikšmingo laikotarpio žr. šios išvados 15 punktą.

7 Išskirta mano. Dėl minėto 12 straipsnio 1 dalies pakeitimo tikslo žr. šios išvados 69 išnašą.

10. Reglamento Nr. 987/2009 II antraštinėje dalyje „Taikytinų teisės aktų nustatymas“ esančio 19 straipsnio „Informacijos teikimas atitinkamiems asmenims ir darbdaviams“ 2 dalyje nurodyta:

„Atitinkamo asmens ar darbdavio prašymu valstybės narės, kurios teisės aktai yra taikytini pagal pagrindinio reglamento II antraštinės dalies nuostatą, kompetentinga įstaiga išduoda pažymėjimą, liudijantį, kad tokie teisės aktai yra taikytini, ir prireikus nurodo, iki kada ir kokiomis sąlygomis jie taikytini.“

III. Pagrindinė byla, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

11. Austrijoje įsteigta *Alpenrind GmbH* yra bendrovė, vykdanti veiklą prekybos galvijais ir mėsa sektoriuje. Nuo 1997 m. ji eksploatuoja skerdyklą Zalcburge, kurią nuomoja.

12. 2007 m. *Alpenrind* (arba bendrovė *S GmbH*, kurios teises ji perėmė) su Vengrijoje įsteigta bendrove *Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft* (toliau – *Martin-Meat*) sudarė sutartį, pagal kurią pastaroji bendrovė įsipareigojo atlikti mėsos išpjaustymo ir supakavimo darbus. Šiuos darbus *Alpenrind* patalpose atliko į Austriją komandiruoti darbuotojai [8]. *Martin-Meat* atliko šiuos darbus iki 2012 m. sausio 31 d.

13. 2012 m. sausio 24 d. sudarė sutartį su Vengrijoje įsteigta bendrove *Alpenrind Martimpex-Meat Kft*, pagal kurią pastaroji įsipareigojo nuo 2012 m. vasario 1 d. iki 2014 m. sausio 31 d. atlikti mėsos išpjaustymo ir supakavimo darbus. Šiuos darbus *Alpenrind* patalpose atliko į Austriją komandiruoti darbuotojai.

14. Nuo 2014 m. vasario 1 d. *Alpenrind* ir vėl pavedė *Martin-Meat* atlikti šiuos mėsos iš pjaustymo darbus minėtose patalpose, pasitelkiant savo darbuotojus.

15. Daugiau nei 250 darbuotojų, *Martimpex-Meat* pasamdytų ginčui reikšmingu laikotarpiu, t. y. nuo 2012 m. vasario 1 d. iki 2013 m. gruodžio 13 d., kompetentinga Vengrijos įstaiga išdavė perkeliamuosius dokumentus A1, patvirtinančius Vengrijos socialinės apsaugos sistemos taikymą šiems darbuotojams pagal Reglamento Nr. 883/2004 11–16 straipsnius ir Reglamento Nr. 987/2009 19 straipsnį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad šie dokumentai buvo išduodami „iš dalies atgaline data ir iš dalies tais atvejais, kai Austrijos socialinio draudimo įstaiga (negalutiniu sprendimu) jau buvo nustačiusi atitinkamo darbuotojo privalomąjį draudimą pagal Austrijos teisės aktus“ [9]. Kiekviename iš šių dokumentų *Alpenrind* buvo nurodyta kaip darbdavė toje vietoje, kurioje buvo vykdoma profesinė veikla.

16. 2013 m. gruodžio 13 d. sprendimu Zalcburgo ligonių kasa nustatė, kad minėtiems darbuotojams ginčui reikšmingu laikotarpiu pagal Austrijos socialinės apsaugos srities teisės aktus taikomas privalomasis draudimas Austrijoje.

17. 2016 m. kovo 7 d. sprendimu *Bundesverwaltungsgericht* (Federalinis administracinis teismas, Austrija) panaikino minėtą Zalcburgo ligonių kasos sprendimą, motyvuodamas tuo, kad ši įstaiga neturi kompetencijos. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad toks sprendimas buvo motyvuojamas, be kita ko, tuo, kad „visiems asmenims, kuriems taikomas Austrijos privalomasis draudimas, kompetentinga Vengrijos socialinio draudimo įstaiga buvo išdavusi A1 pažymėjimus,

8 Kiek tai susiję su *Alpenrind* ir *Martin-Meat* sutartinių santykių kvalifikavimu pagal 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (OL L 18, 1997, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 t., 2 sk., p. 431), žr. 2015 m. birželio 18 d. Sprendimą *Martin-Meat* (C-586/13, EU:C:2015:405).

9 Vengrijos vyriausybė ginčija prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pastabą, kad nagrinėjami perkeliamieji dokumentai A1 buvo išduoti po atitinkamų darbuotojų priskyrimo Austrijos socialinės apsaugos sistemai. Šiuo klausimu žr. šios išvados 55 ir 56 punktus.

kuriais remiantis tie asmenys nuo tam tikro momento buvo laikomi Vengrijoje dirbančiais ir privalomuoju draudimu apdraustais [*Martimpex-Meat*] darbuotojais, kuriuos planuojama komandiruoti į Austriją į [*Alpenrind*] atitinkamoje formoje nurodytais laikotarpiais, apimančiais nagrinėjamą laikotarpį“.

18. Zalcburgo ligonių kasa ir federalinis darbo, socialinių reikalų ir vartotojų apsaugos ministras padavė kasacinį skundą dėl šio *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas) sprendimo, neigdami absoliučiai privalomą perkeliamųjų dokumentų A1 galią. Kaip teigia šios šalys, ši privalomoji galia grindžiama ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo principo paisymu. Tačiau kompetentinga Vengrijos institucija šioje byloje nagrinėjamu atveju pažeidė šį principą. Šiuo aspektu federalinis darbo, socialinių reikalų ir vartotojų apsaugos ministras per kasacinį procesą pateikė dokumentus, iš kurių matyti, kad Administracinė komisija 2016 m. birželio 20 ir 21 d. padarė išvadą, kad Vengrija klaidingai pasiskelbė turinti kompetenciją nagrinėjamų darbuotojų atžvilgiu, todėl perkeliamieji dokumentai A1 turėtų būti atšaukti.

19. 2016 m. birželio 20 ir 21 d. išvadoje visos ginče nedalyvavusios Administracinės komisijos delegacijos vienbalsiai pritarė 2016 m. gegužės 9 d. Administracinės komisijos Taikinimo komiteto (toliau – Taikinimo komitetas) nuomonei dėl Austrijos Respublikos ir Vengrijos ginčo [10]. Iš minėtos nuomonės matyti, kad Administracinės komisijos procedūra susijusi su daug metų trunkančiu Austrijos Respublikos ir Vengrijos ginču dėl taikytinų teisės aktų nustatymo darbuotojams, kuriuos *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat* komandiravo į Austriją pagal šių įmonių sudarytas sutartis su *Alpenrind*. Šis ginčas yra susijęs su bendresne diskusija Administracinėje komisijoje dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos nekeitimo sąlygos aiškinimo [11].

20. 2016 m. gegužės 9 d. nuomonėje Taikinimo komitetas pritarė Austrijos Respublikos pozicijai, iš esmės nusprendęs, jog aplinkybė, kad asmenį komandiruoja *kitas* darbdavys nei anksčiau komandiruoto darbuotojo darbdavys, nereiškia, kad situacija negali būti kvalifikuojama kaip „pakeitimas“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį [12]. Tuo remdamasis Taikinimo komitetas nusprendė, kad nagrinėjamu atveju pakaitiniams darbuotojams išduoti perkeliamieji dokumentai A1 buvo išduoti per klaidą ir turi būti atšaukti iš esmės nuo tos dienos, kai kompetentinga Vengrijos institucija buvo informuota ir gavo įrodymus, susijusius su priimančiosios valstybės narės situacija. Vis dėlto pripažindamas, kad perkeliamųjų dokumentų A1 atšaukimas atgaline data sukeltų didelių administracinių sunkumų ir turėtų neigiamą poveikį atitinkamiems darbuotojams, Taikinimo komitetas nurodė, kad Austrijos Respublika ir Vengrija gali derėtis dėl susitarimo šiuo klausimu [13].

21. Neginčijama, kad pasibaigus Administracinės komisijos procedūrai kompetentinga Vengrijos institucija neatšaukė ir nepanaikino atitinkamiems darbuotojams išduotų perkeliamųjų dokumentų A1. Šiuo klausimu iš Vengrijos ir Austrijos vyriausybių pateiktų pastabų matyti, kad tarp šių dviejų valstybių narių kompetentingų institucijų vyko dialogas dėl šių dokumentų atšaukimo tvarkos, tačiau šiuo metu šis dialogas yra sustabdytas, kol Teisingumo Teismas priims sprendimą dėl šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

10 Žr. 2016 m. birželio 20 ir 21 d. Amsterdame vykusio Administracinės komisijos 347-ojo posėdžio pagrindinių išvadų (Nr. AC 827/16) IV punktą ir 2016 m. gegužės 9 d. Taikinimo komiteto *Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers* (AC 336/16). Dėl ginčo procedūros istorijos žr. minėtos nuomonės 1 punktą.

11 Šios diskusijos atsispindėjo Administracinės komisijos praktiniame vadove dėl Europos Sąjungoje (ES), Europos ekonominėje erdvėje (EEE) ir Šveicarijoje taikytinų teisės aktų. Žr. šios išvados 71 išnašą. Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis cituojama šios išvados 6 ir 7 punktuose.

12 Žr. minėtos 2016 m. gegužės 9 d. Taikinimo komiteto nuomonės 4 punktą.

13 Žr. minėtos 2016 m. gegužės 9 d. Taikinimo komiteto nuomonės 5 punktą. Šiuo klausimu Taikinimo komitetas nurodo, kad jau sumokėtų įmokų ir visų darbuotojams jau išmokėtų išmokų sugrąžinimas galėtų sukelti „administracinį sąmyšį“.

22. 2016 m. rugsėjo 14 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2016 m. spalio 14 d., *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„1. Ar <…> Reglamento <…> Nr. 987/2009 <…> 5 straipsnyje įtvirtinta privalomoji teisinė dokumentų, kaip jie suprantami pagal [šio reglamento] 19 straipsnio 2 dalį, galia taip pat taikoma teismų, kaip jie suprantami pagal SESV 267 straipsnį, nagrinėjamose bylose?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai:

   a) Ar nurodyta privalomoji galia taikoma ir tuo atveju, kai po procedūros Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo administracinėje komisijoje nepasiekiama jokio susitarimo ir ginčijami dokumentai neatšaukiami?

   b) Ar nurodyta privalomoji galia taikoma ir tuo atveju, kai A 1 dokumentas išduodamas tik kai priimančioji valstybė narė oficialiai konstatuoja privalomąjį draudimą pagal savo teisės aktus? Ar privalomoji galia tokiais atvejais taip pat yra atgalinė?

3. Jei, esant tam tikroms sąlygoms, privalomoji dokumentų pagal Reglamento <…> Nr. 987/2009 19 straipsnio 2 dalį galia yra ribota:

   ar pažeidžiamas Reglamento <…> Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nurodytas draudimas pakeisti kitą asmenį, jei keičiantį asmenį komandiruoja ne tas pats, o kitas darbdavys? Ar svarbi aplinkybė:

   a) kad šio darbdavio buveinė registruota toje pačioje valstybėje narėje kaip ir pirmojo darbdavio arba

   b) kad pirmasis ir antrasis komandiruojantieji darbdaviai tarpusavyje susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais?“

23. Rašytines pastabas pateikė Zalcburgo ligonių kasa, *Alpenrind*, *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat* [14], Austrijos, Belgijos, Čekijos, Vokietijos, Airijos, Vengrijos ir Lenkijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija. 2017 m. rugsėjo 28 d. įvyko teismo posėdis, per kurį Zalcburgo ligonių kasa, *Alpenrind*, *Martimpex-Meat* ir *Martin-Meat*, Austrijos, Čekijos, Airijos, Prancūzijos, Vengrijos, Lenkijos vyriausybės ir Komisija pateikė žodines pastabas.

14 *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat* Teisingumo Teisme buvo atstovaujama bendrai.

IV. Analizė

A. Dėl pirmojo prejudicinio klausimo

24. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad perkeliamasis dokumentas A1, kurį pagal šio reglamento 19 straipsnio 2 dalį išduoda valstybės narės kompetentinga įstaiga ir kuris patvirtina, kad darbuotojui pagal kurią nors Reglamento Nr. 883/2004 II antraštinės dalies nuostatą taikoma šios valstybės narės socialinės apsaugos sistema, yra privalomas kitos valstybės narės teismui, kaip jis suprantamas pagal SESV 267 straipsnį [15].

25. Kaip ir visos suinteresuotosios šalys, pateikusios pastabas Teisingumo Teismui, išskyrus Zalcburgo ligonių kasą [16], manau, kad dėl toliau nurodytų priežasčių į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai [17].

26. Pirmiausia reikia konstatuoti, kad pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją, kol E 101 formos pažyma (galiojusi prieš perkeliamąjį dokumentą A1 [18]) nėra atšaukta arba paskelbta negaliojančia, ji privaloma pagal valstybės narės, į kurią pagal darbo sutartį vyksta dirbti asmuo, vidaus teisės sistemą, todėl privaloma šios valstybės įstaigoms. Remiantis tuo darytina išvada, kad priimančiosios valstybės narės teismas nėra įgaliotas tikrinti E 101 formos pažymos galiojimo, kiek tai susiję su informacija, kuria remiantis ji buvo išduota [19].

27. Kaip konstatavo Teisingumo Teismas, dabar galiojančiame Reglamente Nr. 987/2009 kodifikuota Teisingumo Teismo jurisprudencija ir pripažinta E 101 formos pažymos privalomoji galia ir šią pažymą išdavusios įstaigos išimtinė kompetencija vertinti jos galiojimą [20]. Iš tiesų minėto reglamento 5 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad valstybės narės įstaigos parengti asmens padėtį reglamentų Nr. 883/2004 ir Nr. 987/2009 taikymo tikslais liudijantys dokumentai, taip pat šių dokumentų pagrindu priimti patvirtinamieji įrodymai yra privalomi kitų valstybių narių įstaigoms, nebent valstybė narė, kurioje jie buvo išduoti, juos anuliuotų arba paskelbtų negaliojančiais [21].

28. Manau, nėra nieko, kas leistų daryti prielaidą, kad atlikdamas šį kodifikavimą Sąjungos teisės aktų leidėjas būtų norėjęs Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnyje nurodytų dokumentų privalomąją galią taikyti tik valstybių narių socialinės apsaugos įstaigoms, taip nukrypdamas nuo suformuotos Teisingumo Teismo jurisprudencijos, pagal kurią E 101 formos pažyma taip pat privaloma kitų valstybių narių teismams [22].

15 Norėčiau atkreipti dėmesį į vykdomus teisėkūros darbus siekiant iš dalies pakeisti reglamentus Nr. 883/2004 ir Nr. 987/2009, atitinkamai susijusius su, be kita ko, Reglamento Nr. 987/2009 5 ir 19 straipsniais. Žr. 2016 m. gruodžio 13 d. Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo ir Reglamentas (EB) Nr. 987/2009, nustatantis Reglamento (EB) Nr. 883/2004 įgyvendinimo tvarką (COM(2016) 815 *final*) (šio pasiūlymo 2 straipsnio 7 ir 11 punktai ir su jais susiję paaiškinimai aiškinamajame memorandume).

16 Prancūzijos vyriausybė neatsakė į šį klausimą.

17 Reikėtų pažymėti, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas nepateikė jokios informacijos, kad pagrindinės bylos faktinės aplinkybės rodytų sukčiavimą arba piktnaudžiavimą teise. Todėl darau prielaidą, kad pirmasis prejudicinis klausimas nėra susijęs su konkrečiu sukčiavimo ar piktnaudžiavimo atveju ir kad jis susijęs su bendresniu klausimu – ar perkeliamasis dokumentas A1 yra privalomas valstybių narių teismams. Taip pat žr. šios išvados 77 punktą. Dėl situacijos, kai priimančiosios valstybės narės teismas konstatuoja, kad E 101 formos pažyma buvo gauta arba ja buvo remtasi sukčiaujant, žr. mano išvadą byloje *Altun ir kt.* (C-359/16, EU:C:2017:850).

18 Žr. šios išvados 4 išnašą.

19 Žr. neseniai priimtą 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimą *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309, 48 ir 49 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija). Dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl E 101 formos pažymos privalomosios galios žr. mano išvadą byloje *Altun ir kt.* (C-359/16, EU:C:2017:850, 32–34 punktai). Dėl galiojimo teisminės kontrolės apribojimo E 101 formos pažyma skiriasi nuo kitų rūšių pažymų. Šiuo klausimu žr. 2015 m. vasario 12 d. Sprendimą *Bouman* (C-114/13, EU:C:2015:81, 26 ir 27 punktai). Taip pat žr. šios išvados 61 išnašą.

20 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimas *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309, 59 punktas). Taip pat žr. mano išvadas byloje *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:12, 56 punktas) ir byloje *Altun ir kt.* (C-359/16, EU:C:2017:850, 20 punktas).

21 5 straipsnis cituojamas šios išvados 9 punkte. Dėl sąvokos „įstaiga“ apibrėžties žr. Reglamento Nr. 883/2004 1 straipsnio p punktą.

22 Žr. šios išvados 26 punktą ir 19 išnašą.

29. Tiesa, kad Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalyje valstybių narių teismai neminimi. Vis dėlto reikia konstatuoti, kad šios nuostatos formuluotė iš esmės atitinka formuluotes, kurias Teisingumo Teismas vartoja savo jurisprudencijoje, susijusioje su E 101 formos pažyma. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad E 101 formos pažyma *yra privaloma* tos valstybės narės, kurioje toks darbuotojas dirba, *kompetentingai įstaigai* ir kad *tol, kol E 101 formos pažyma nėra atšaukta arba pripažinta negaliojančia*, valstybės narės, kurioje darbuotojas dirba, kompetentinga įstaiga privalo atsižvelgti į tai, kad jam jau yra taikomi valstybės narės, kurioje yra įsteigta jį įdarbinusi įmonė, socialinės apsaugos teisės aktai, todėl ši įmonė tokiam darbuotojui savo socialinės apsaugos sistemos taikyti negali [23]. Be to, Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta, kad šioje nuostatoje nurodyti dokumentai yra privalomi, kol *valstybė narė, kurioje jie buvo išduoti*, jų nepanaikina ar nepaskelbia negaliojančiais, ir tai patvirtina išvadą, kad ši nuostata neleidžia *kitai* valstybei narei pasitelkiant savo teismus kvestionuoti šių dokumentų galiojimo.

30. Reglamento Nr. 987/2009 parengiamuosiuose darbuose taip pat nėra jokios informacijos apie Sąjungos teisės aktų leidėjo valią nukrypti nuo Teisingumo Teismo jurisprudencijos, susijusios su E 101 formos pažymos privalomąja galia nacionaliniams teismams. Priešingai, kaip matyti iš Komisijos pasiūlymo, kuriuo remiantis buvo priimtas minėtas reglamentas, juo buvo siekiama tik *supaprastinti* ir *atnaujinti* Reglamento Nr. 574/72 nuostatas [24].

31. Be to, reikia konstatuoti, jog iš Reglamento Nr. 987/2009 12 konstatuojamosios dalies matyti, kad jame numatytas priemones ir procedūras „nulėmė <...> *Teisingumo Teismo [jurisprudencija]*, Administracinės komisijos sprendimai ir daugiau nei 30 metų socialinės apsaugos sistemų koordinavimo patirtis, taikant Sutartyje įtvirtintas pagrindines laisves“ [25]. Ši išvada leidžia manyti, kad jeigu Sąjungos teisės aktų leidėjas būtų ketinęs nukrypti nuo Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl E 101 formos pažymos privalomojo pobūdžio, jis būtų tai aiškiai nurodęs.

32. Galiausiai, kiek tai susiję su Reglamento Nr. 987/2009 6 straipsniu, į kurį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro nuorodą, reikia pažymėti, kad šioje nuostatoje numatyta, jog jei dviejų arba daugiau valstybių narių įstaigos ar valdžios institucijos nesutaria dėl to, kurie teisės aktai taikomi, atitinkamam asmeniui laikinai taikomi vienos iš tų valstybių narių teisės aktai [26]. Tačiau, mano nuomone, nėra jokio pagrindo manyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas minėta nuostata ketino apriboti privalomąjį šio reglamento 5 straipsnyje nurodytų dokumentų pobūdį. Šiuo klausimu reikia konstatuoti, kad pagal šio 6 straipsnio 1 dalį šis straipsnis taikomas, „išskyrus atvejus, kai Reglamente [Nr. 987/2009] numatyta kitaip“ [27].

33. Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, kad, mano nuomone, priimdamas Reglamentą Nr. 987/2009, visų pirma jo 5 straipsnio 1 dalį, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė tik kodifikuoti Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su E 101 formos pažymos privalomąja galia. Dėl šios priežasties manau, kad ši jurisprudencija *mutatis mutandis* taikytina perkeliamiesiems dokumentams A1.

23 Žr. neseniai priimtą 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimą *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309, 41 ir 43 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

24 Žr., be kita ko, pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, nustatančio Reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo įgyvendinimo tvarką, kurį Komisija pateikė 2006 m. sausio 31 d. [COM(2006)16 galutinis], aiškinamojo memorandumo 1 ir 3 punktus.

25 Išskirta mano.

26 Šiuo klausimu pažymėtina, kad 6 straipsnio 1 dalyje numatyta pirmumo tvarka: visų pirma tai yra tos valstybės narės, kurioje asmuo faktiškai dirba pagal darbo sutartį arba savarankiškai, jei pagal darbo sutartį arba savarankiškai dirba tik vienoje valstybėje narėje, teisės aktai.

27 Kalbant apie Reglamento Nr. 987/2009 6 straipsnį, žr. šios išvados 66 punktą.

34. Be to, norėčiau pridurti, kad dėl Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalies aiškinimo, pagal kurį perkeliamasis dokumentas A1 privalomai galiotų tik valstybių narių socialinės apsaugos įstaigoms, ši nuostata galėtų tapti neveiksminga. Kaip Teisingumo Teismas konstatavo dėl E 101 formos pažymos, pripažinus, kad nacionalinė kompetentinga įstaiga, kreipdamasi į atitinkamą darbuotoją priimančios valstybės narės teismą, galėtų pripažinti E 101 formos pažymą negaliojančia, galėtų kilti pavojus kompetentingų valstybių narių įstaigų lojaliu bendradarbiavimu grindžiamai sistemai [28].

35. Šiuo klausimu reikėtų konstatuoti, kad nors ankstesniuose teisės aktuose – reglamentuose Nr. 1408/71 ir Nr. 574/72 – nebuvo nuostatos, atitinkančios Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalį, vis dėlto Teisingumo Teismas savo jurisprudenciją dėl E 101 formos pažymos privalomosios galios grindė, be kita ko, vienos valstybės narės socialinės apsaugos srities teisės aktų taikymo principu, įtvirtintu Reglamento Nr. 1408/71 13 straipsnio 1 dalyje (dabar ji atitinka Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 1 dalį [29]) ir Europos Sąjungoje judančių asmenų teisinio saugumo principu, taip pat įsipareigojimais, kylančiais iš valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo principo, įtvirtinto ESS 4 straipsnio 3 dalyje [30]. Mano nuomone, tie patys motyvai galioja ir reglamentams Nr. 883/2004 bei Nr. 987/2009.

36. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį prejudicinį klausimą atsakyti, kad Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad kol perkeliamasis dokumentas A1, kurį pagal šio reglamento 19 straipsnio 2 dalį išduoda valstybės narės kompetentinga įstaiga ir kuris patvirtina, kad darbuotojui taikoma šios valstybės narės socialinės apsaugos sistema pagal kurią nors Reglamento Nr. 883/2004 II antraštinės dalies nuostatą, nėra atšauktas arba paskelbtas negaliojančiu, jis yra privalomas kitos valstybės narės teismui, kaip jis suprantamas pagal SESV 267 straipsnį [31].

B. Dėl antrojo prejudicinio klausimo

37. Antrasis prejudicinis klausimas, kuris buvo užduotas tik tuo atveju, jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų teigiamas, sudarytas iš dviejų dalių, kurios susijusios su dviem labai specifiniais atvejais. Pirmoje dalyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar perkeliamasis dokumentas A1 yra privalomas tuo atveju, kai buvo pradėta procedūra Administracinės komisijoje (antrojo klausimo a punktas). Antroje dalyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar perkeliamasis dokumentas A1 yra privalomas, jei buvo išduotas po darbuotojo priskyrimo socialinės apsaugos sistemai priimančiojoje valstybėje narėje, ir, jeigu taip, ar šis dokumentas šiuo atveju galioja atgaline data (antrojo klausimo b punktas). Šiuos abu atvejus nagrinėsiu paeiliui.

1. Pirmasis atvejis: Administracinės komisijos procedūra (antrojo prejudicinio klausimo a punktas)

38. Savo antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teiraujasi, ar perkeliamasis dokumentas A1 privalomas, jeigu per ankstesnę procedūrą Administracinėje komisijoje nebuvo pasiekta susitarimo arba nebuvo atšaukti ginčijami dokumentai.

28 Žr. 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimą *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309, 47 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

29 Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 1 dalis cituojama šios išvados 5 punkte.

30 Žr. mano išvadą byloje *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:12, 45–57 punktas) ir išvadą byloje *Altun ir kt.* (C-359/16, EU:C:2017:850, 35–37 punktai).

31 Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuorodos į SESV 267 straipsnį noriu pažymėti, kad savo išvadoje byloje *Altun ir kt.* (C-359/16, EU:C:2017:850, 22–26 punktai) jau nurodžiau priežastis, dėl kurių manau, kad prejudicinio sprendimo procedūra nėra pritaikyta sureguliuoti klausimui, ar E 101 formos pažyma (dabar – perkeliamasis dokumentas A1) konkrečiu atveju buvo išduota teisingai.

39. Savo motyvuose prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, jog šiuo klausimu siekiama nustatyti, ar „bent jau pasibaigus procedūrai Administracinėje komisijoje, per kurią nepavyko nei susitarti (kad abiejų valstybių narių įstaigos laikytų pažymėjimą galiojančiu ir teisingu), nei pasiekti, kad ginčijamas dokumentas būtų panaikintas (nesvarbu, ar dėl to, kad Administracinė komisija nepateikė atitinkamos rekomendacijos, ar todėl, kad išdavusi įstaiga jos nesilaikė), nestabdomas privalomas dokumento galiojimas ir nekyla galimybės inicijuoti procedūrą, siekiant nustatyti privalomąjį draudimą“.

40. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir iš Teisingumo Teismui pateiktų pastabų matyti, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju atitinkamos valstybės narės kreipėsi į Administracinę komisiją, kuri priėmė sprendimą dėl nagrinėjamų perkeliamųjų dokumentų A1 atšaukimo. Be to, remiantis tuo darytina išvada, kad po procedūros šioje komisijoje kompetentinga Vengrijos įstaiga vis dėlto neatšaukė šių dokumentų [32].

41. Šiomis aplinkybėmis manau, kad antrojo prejudicinio klausimo a punktą reikia suprasti taip, kad juo siekiama iš esmės siekiama nustatyti, ar perkeliamasis dokumentas A1 taip pat yra privalomas esant tokiai situacijai, kuri nagrinėjama pagrindinėje byloje, kai Administracinė komisija priėmė sprendimą dėl šio dokumento atšaukimo, tačiau išduodančioji institucija šio dokumento neatšaukė [33].

42. Zalcburgo ligonių kasa ir Austrijos, Belgijos, Čekijos bei [34] Prancūzijos vyriausybės iš esmės siūlo neigiamai atsakyti į šį klausimą. Šiuo atžvilgiu šios šalys ir suinteresuotieji asmenys remiasi, be kita ko, ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo principo pažeidimu, kai išduodančioji institucija neanuliuoja arba neatšaukia perkeliamojo dokumento A1 pagal Administracinės komisijos sprendimą. Tačiau kitos šalys ir suinteresuotosios šalys, pateikusios pastabas Teisingumo Teismui, tvirtina, kad Administracinės komisijos procedūra negali turėti įtakos privalomajai perkeliamojo dokumento A1 galiai. Dėl toliau nurodytų priežasčių ir aš laikausi tokios pačios nuomonės.

43. Pirmiausia reikia konstatuoti, kad ši byla skiriasi nuo bylos, kurioje buvo priimtas Sprendimas *A-Rosa Flussschiff* [35], nes šiuo atveju atitinkamos valstybės narės pradėjo procedūrą Administracinėje komisijoje, kuri priėmė sprendimą dėl nagrinėjamų perkeliamųjų dokumentų A1 atšaukimo [36]. Vis dėlto manau, kad šis skirtumas negali paveikti iš minėto sprendimo kylančios išvados, grindžiamos suformuota Teisingumo Teismo jurisprudencija [37], pagal kurią E 101 formos pažyma (dabar – perkeliamasis dokumentas A1) yra privaloma ir valstybės narės, kurioje yra atliekamas darbas, socialinės apsaugos įstaigoms, ir šios valstybės narės teismams.

32 Žr. šios išvados 18–21 punktus.

33 Reikėtų pažymėti, kad, priešingai, nei teigia Airijos ir Vengrijos vyriausybės, antrojo prejudicinio klausimo a punktas nėra hipotetinio pobūdžio. Iš tiesų, nors nagrinėjamu atveju Vengrijos vyriausybė veikiausiai sutiko su Administracinės komisijos sprendimu, pagal kurį perkeliamieji dokumentai A1 turėtų būti atšaukti, kol kas Vengrijos valdžios institucijos nėra jų atšaukusios. Be to, nors, kaip pažymi Airijos vyriausybė, Taikinimo komitetas savo 2016 m. gegužės 9 d. nuomonėje nurodė, kad Austrijos Respublika ir Vengrija gali derėtis dėl susitarimo dėl nagrinėjamų perkeliamųjų dokumentų A1 atšaukimo įgyvendinimo tikslios tvarkos ir pataisų, susijusių su atitinkamais darbuotojais, reikia konstatuoti, kad iki šiol valstybės narės dar nėra sudariusios šio susitarimo. Žr. šios išvados 18–21 punktus.

34 Čekijos vyriausybė, be kita ko, tvirtina, kad antrojo prejudicinio klausimo a punkte nurodytu atveju perkeliamasis dokumentas A1 laikinai prarastų privalomąją galią ir kad tokiu atveju reikėtų remtis Reglamento Nr. 987/2009 6 straipsniu dėl laikino socialinės apsaugos srities teisės aktų taikymo. Dėl šio straipsnio žr. šios išvados 32 punktą.

35 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimas *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimo *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309) 56 punkte Teisingumo Teismas konstatavo, kad „Prancūzijos įstaigos neišnaudojo dialogo su Šveicarijos socialinio draudimo įstaiga galimybės ir net nebandė kreiptis į Administracinę komisiją, todėl remiantis šios bylos faktinėmis aplinkybėmis negalima būtų nei atskleisti galimų Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatytos procedūros trūkumų, nei įrodyti, jog nesąžiningos konkurencijos ar socialinio dempingo problemų neįmanoma išspręsti“.

37 Dėl Teisingumo Teismo jurisprudencijos dėl E101 formos pažymos privalomumo žr. šios išvados 26 punktą ir šios išvados 19 išnašą.

44. Iš tiesų manau, kad Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalies aiškinimas, pagal kurį perkeliamasis dokumentas A1 praranda savo privalomąją galią esant tokiai situacijai, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, iš tikrųjų reikštų privalomosios galios suteikimą Administracinės komisijos priimtiems sprendimams. Manau, kad toks rezultatas nesuderinamas su esama reglamentavimo sistema.

45. Šiuo klausimu primintina, kad Sprendime *Romano*[38] Teisingumo Teismas pažymėjo, kad tiek iš pirminės teisės dėl Europos Sąjungos Tarybos Komisijai suteiktos kompetencijos įgyvendinti Tarybos priimtas normas, tiek iš [EEB] sutartyje nustatytos teismų sistemos matyti, kad organas, kaip antai Administracinė komisija, Tarybos negali būti įgaliotas priimti „norminio pobūdžio aktų“. Anot Teisingumo Teismo, tokio organo sprendimu, net jeigu juo gali būti padedama institucijoms, įpareigotoms taikyti Sąjungos teisę, šios institucijos negali būti įpareigojamos laikytis tam tikrų metodų arba tam tikro išaiškinimo, kai taiko Sąjungos normas. Remdamasis tuo, Teisingumo Teismas priėjo prie išvados, kad šios Administracinės komisijos priimtas ginčijamas sprendimas „nesaistė“ prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo[39].

46. Nors tikrai galima kelti klausimą, ar pasikeitus pirminei teisei, visų pirma įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, ši jurisprudencija ir toliau taikoma, be kita ko, kiek tai susiję su galimybe tokiam organui, koks yra Administracinė komisija, suteikti kompetenciją priimti aktus, kuriais siekiama sukelti teisinių padarinių[40], nėra jokių duomenų, leidžiančių daryti prielaidą, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas iš tikrųjų ketino suteikti Administracinei komisijai tokią kompetenciją.

47. Iš tiesų Reglamento Nr. 883/2004 72 straipsnio, kuriame išvardyti Administracinės komisijos uždaviniai, a punkte numatyta, kad ši komisija „nagrinėja visus administravimo ir aiškinimo klausimus, kylančius iš [Reglamento Nr. 883/2004] ir [Reglamento Nr. 987/2009] nuostatų, arba iš pagal juos sudarytų sutarčių ar susitarimų, *nepažeidžiant valdžios institucijų, įstaigų ir atitinkamų asmenų teisių naudotis teismais ir procedūromis, nustatytomis valstybių narių teisės aktais, [Reglamentu Nr. 883/2004] arba Steigimo sutartimi*[41]. Dėl beveik identiškos buvusio Reglamento Nr. 3[42] 43 straipsnio nuostatos Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „[Administracinės komisijos] sprendimų galia apibrėžta pačiame šio 43 straipsnio tekste“ ir kad „šios nuostatos tekste nedaromas poveikis teismų, kompetentingų vertinti [šio reglamento Nr. 3] nuostatų, *kurių atžvilgiu [šios komisijos] sprendimai turi tik nuomonės galią*, galiojimą ir turinį, įgaliojimams“[43].

38 1981 m. gegužės 14 d. Sprendimas *Romano* (98/80, EU:C:1981:104, 20 punktas).

39 Žr. 2014 m. sausio 22 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2014:18, 63 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Šiuo klausimu taip pat žr. 1967 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *van der Vecht* (19/67, EU:C:1967:49, p. 457 ir 459); 1988 m. liepos 5 d. Sprendimą *Borowitz* (21/87, EU:C:1988:362, 19 punktas); 1992 m. spalio 1 d. Sprendimą *Grisvard ir Kreitz* (C-201/91, EU:C:1992:368, 25 punktas) ir 2000 m. vasario 10 d. Sprendimą *FTS* (C-202/97, EU:C:2000:75, 32 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

40 Žr., be kita ko, generalinio advokato N. Jääskinen išvadą, pateiktą byloje *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2013:562, 60–88 punktai) ir 2014 m. sausio 22 d. Sprendimą *Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba* (C-270/12, EU:C:2014:18, 63–65 punktai). Šiuo klausimu žr. SESV 263 straipsnio pirmą pastraipą, pagal kurią Teisingumo Teismas tikrina *„Sąjungos įstaigų ar organų* aktų, galinčių turėti *teisinių padarinių* trečiosioms šalims, teisėtumą“ (išskirta mano). Be to, pagal SESV 267 straipsnio pirmos pastraipos b punktą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso priimti prejudicinį sprendimą „dėl Sąjungos institucijų, *įstaigų ar organų* aktų galiojimo ir išaiškinimo“ (išskirta mano).

41 Išskirta mano. Taip pat žr. 2009 m. birželio 12 d. Administracinės komisijos sprendimo A1 dėl dialogo ir taikinimo procedūros, susijusios su dokumentų galiojimu, taikytinų teisės aktų nustatymu ir išmokų skyrimu pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 883/2004, nustatymo (OL C 106, 2010, p. 1) 3 punktą.

42 Tarybos reglamentas dėl darbuotojų migrantų socialinės apsaugos (OL 1958, p. 561).

43 Žr. 1967 m. gruodžio 5 d. Sprendimą *van der Vecht* (19/67, EU:C:1967:49, p. 457); išskirta mano. Pagal minėto 43 straipsnio a punktą sudaroma administracinė komisija, kuri „nagrinėja visus administravimo ir aiškinimo klausimus, kylančius iš šio reglamento ir paskesnių reglamentų nuostatų, arba iš pagal juos sudarytų sutarčių ar susitarimų, nepažeidžiant valdžios institucijų, įstaigų ir atitinkamų asmenų teisės naudotis teismais ir procedūromis, nustatytomis valstybių narių teisės aktais, šiuo reglamentu arba Sutartimi“.

48. Be to, kalbant apie Administracinės komisijos procedūros inicijavimą, Reglamento Nr. 883/2004 76 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad, jeigu sprendimo nerandama per pagrįstą laikotarpį, atitinkamos valdžios institucijos gali kreiptis į šią komisiją. Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 4 dalyje taip pat nurodyta, kad Administracinė komisija mėgina išspręsti klausimą per šešis mėnesius nuo dienos, kurią į ją buvo kreiptasi [44]. Mano nuomone, frazė „mėgina išspręsti“, kuri taip pat vartojama Reglamento Nr. 987/2009 6 straipsnio 3 dalyje ir Administracinės komisijos sprendime A1 [45], aiškiai parodo neprivalomą šioje komisijoje vykdomos procedūros pobūdį [46].

49. Man atrodo, kad Teisingumo Teismo jurisprudencija, susijusi su E 101 formos pažyma, taip pat yra pagrįsta prielaida, kad Administracinės komisijos sprendimai nėra privalomi. Šioje jurisprudencijoje Teisingumo Teismas nurodė valstybei narei prieinamas galimybes, jeigu su viena ar keliomis valstybėmis narėmis nesutariama dėl konkrečiu atveju taikytinų socialinės apsaugos teisės aktų [47]. Teisingumo Teismo nuomone, pirmiausia reikia siekti dialogo su atitinkamą dokumentą išduodančia institucija. Jei atitinkamoms įstaigoms nepavyksta susitarti, jos gali, antra, perduoti klausimą Administracinei komisijai. Galiausiai, jei šiai komisijai nepavyksta suderinti kompetentingų institucijų nuomonės, priimančiajai valstybei narei paliekama galimybė, nepaveikiant pažymą išdavusios institucijos valstybėje narėje galimų teisminės gynybos priemonių, pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo Teisingumo Teisme pagal SESV 259 straipsnį [48]. Vis dėlto šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas nenurodo galimybės pareikšti ieškinį *dėl panaikinimo* pagal SESV 263 straipsnį dėl Administracinės komisijos sprendimo, tačiau manau, kad būtų logiška, jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad šios komisijos sprendimai turi privalomą galią [49].

50. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, darau išvadą, kad pagal šiuo metu taikomą tvarką nustatytą reglamentuose Nr. 883/2004 ir Nr. 987/2009, Administracinės komisijos priimti sprendimai dėl ginčo tarp dviejų arba daugiau valstybių narių dėl konkrečiu atveju taikytinų teisės aktų neturi privalomosios galios. Mano nuomone, remiantis tuo darytina išvada, kad Administracinės komisijos procedūra negali turėti įtakos perkeliamojo dokumento A1 privalomai galiai.

51. Kitaip tariant, manau, kad net tokiu atveju, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kai atitinkamos valstybės narės jau kreipėsi į Administracinę komisiją pagal Reglamento Nr. 883/2004 76 straipsnio 6 dalį ir Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 4 dalį [50] ir kai ši komisija priėmė sprendimą dėl perkeliamojo dokumento A1 atšaukimo, šis dokumentas yra privalomas, jeigu jį išdavusi institucija jo nepanaikino ar nepaskelbė negaliojančiu.

44 Reglamento Nr. 883/2004 76 straipsnio 6 dalis ir Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 4 dalis atitinkamai cituojamos šios išvados 8 ir 9 punktuose.

45 Žr. minėto Administracinės komisijos sprendimo A1 18 punktą.

46 Šios analizės negali paneigti aplinkybė, kad pagal Reglamento Nr. 987/2009 89 straipsnio 3 dalį kompetentingos valdžios institucijos bendrai įpareigojamos užtikrinti, kad „jų įstaigos būtų informuotos ir taikytų visas Bendrijos teisines ir kitas nuostatas, įskaitant Administracinės komisijos sprendimus“. Mano nuomone, ši nuostata negali būti aiškinama kaip suteikianti Administracinei komisijai kompetenciją priimti aktus, kuriais siekiama sukelti teisinių padarinių.

47 Ši jurisprudencija buvo iš dalies kodifikuota Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 2–4 dalyse, kurios cituojamas šios išvados 9 punkte.

48 Šiuo klausimu žr. neseniai priimtą 2017 m. balandžio 27 d. Sprendimą *A-Rosa Flussschiff* (C-620/15, EU:C:2017:309, 44–46 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

49 Primintina, kad pagal SESV 263 straipsnio pirmą pastraipą Teisingumo Teismas atlieka, be kita ko, Sąjungos įstaigų ar organų aktų, galinčių turėti teisinių padarinių trečiosioms šalims, teisėtumo kontrolę.

50 Reglamento Nr. 883/2004 76 straipsnio 6 dalis ir Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 4 dalis atitinkamai cituojamos šios išvados 8 ir 9 punktuose.

52. Mano nuomone, tai taikoma neatsižvelgiant į galimą iš ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto lojalaus bendradarbiavimo principo kylančių valstybės narės, kurioje yra išduodančioji institucija, įpareigojimų nevykdymą per Administracinėje komisijoje vykdomą procedūrą. Jei priimančioji valstybė narė mano, kad pirmoji valstybė narė nevykdo įsipareigojimų pagal Sąjungos teisę, ji gali pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 259 straipsnį arba prašyti Komisijos pačiai imtis veiksmų prieš atitinkamą valstybę narę[51].

53. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, siūlau Teisingumo Teismui į antrojo prejudicinio klausimo a punktą atsakyti taip, kad perkeliamasis dokumentas A1 taip pat yra privalomas esant tokiai situacijai, kuri nagrinėjama pagrindinėje byloje, kai Administracinė komisija priėmė sprendimą dėl šio dokumento atšaukimo, tačiau išduodančioji institucija šio dokumento neatšaukė.

2. Antrasis atvejis: perkeliamojo dokumento A1 galiojimas atgaline data [antrojo prejudicinio klausimo b punktas]

54. Nurodydamas antrojo klausimo b punktą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar perkeliamasis dokumentas A1 taip pat yra privalomas tuo atveju, jei buvo išduotas po to, kai priimančiosios valstybės socialinės apsaugos sistema pradėta taikyti atitinkamam darbuotojui, o jeigu taip, tai ar šis dokumentas galioja atgaline data.

55. Visų pirma konstatuoju, kad šis prejudicinis klausimas nėra hipotetinio pobūdžio, kaip teigia Vengrijos vyriausybė. Minėta vyriausybė, be kita ko, tvirtina, kad šioje byloje nebuvo įrodyta, jog kompetentinga Vengrijos įstaiga išdavė perkeliamuosius dokumentus A1 atgaline data po to, kai Austrijos valdžios institucijos nustatė, kad atitinkamiems darbuotojams taikoma Austrijos socialinės apsaugos sistema.

56. Primintina, kad pagal SESV 267 straipsnyje numatytą procedūrą Teisingumo Teismas yra įgaliotas aiškinti Sąjungos teisės aktą tik remdamasis nacionalinio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis. Todėl Teisingumo Teismas neturi jurisdikcijos priimti sprendimo dėl pagrindinės bylos faktinių aplinkybių, nes ši užduotis priklauso išimtinei nacionalinio teismo kompetencijai[52]. Tačiau nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nacionalinis teismas nurodo, kad *viena* nagrinėjamų perkeliamųjų dokumentų A1 dalis *buvo išduota atgaline data*, o *kita dalis – po atitinkamų darbuotojų įregistravimo Austrijos socialinės apsaugos sistemoje*[53]. Tai reiškia, kad reikia atsakyti į šį antrojo prejudicinio klausimo b punktą.

57. Kaip *Alpenrind*, *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat*, Čekijos, Airijos, Vengrijos, Lenkijos vyriausybės ir Komisija, ir, priešingai nei Zalcburgo ligonių kasa, Austrijos, Belgijos ir Vokietijos[54] vyriausybės, manau, kad į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai. Iš tiesų manau, kad dėl toliau nurodytų motyvų perkeliamasis dokumentas A1 taip pat yra privalomas tuo atveju, jei išduodamas po atitinkamo darbuotojo įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje, ir kad tokiu atveju šis dokumentas gali galioti atgaline data.

51 Šiuo klausimu žr. 1997 m. gegužės 29 d. Sprendimą *Denuit* (C-14/96, EU:C:1997:260, 34 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Nemanau, kad šioje byloje Teisingumo Teismui tikslinga priimti sprendimą dėl to, ar tai, kad valstybė narė nesilaiko Administracinės komisijos sprendimo, pažeidžiamas ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas lojalaus bendradarbiavimo principas.

52 Šiuo klausimu žr. 2008 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *CEPSA* (C-279/06, EU:C:2008:485, 28 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

53 Žr. šios išvados 15 punktą. Per posėdį Zalcburgo ligonių kasa taip pat nurodė, kad nagrinėjami perkeliamieji dokumentai A1 buvo išduoti ir prieš Austrijos valdžios institucijoms įregistruojant darbuotojus Austrijos socialinės apsaugos sistemoje, ir po šio įregistravimo.

54 Vokietijos vyriausybė, be kita ko, teigia, kad perkeliamasis dokumentas A1 neturi privalomosios galios, jei parengiamas tik po to, kai priimančioji valstybė narė oficialiai pripažįsta privalomojo draudimo taikymą pagal jos teisės aktus ir kilmės valstybė narė yra *apie tai informuota*.

58. Kaip nurodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad E 101 formos pažyma gali būti taikoma atgaline data. Teisingumo Teismas konstatavo, kad išduodama tokią pažymą kompetentinga institucija tik deklaruoja, kad atitinkamam darbuotojui tebėra taikomi teisės aktai tos valstybės narės, kuriai priklauso ta institucija, per konkretų laikotarpį, kai jis dirba kitos valstybės narės teritorijoje. Tačiau, Teisingumo Teismo nuomone, nors pageidautina, kad tai būtų deklaruota dar prieš prasidedant atitinkamam laikotarpiui, šią deklaraciją galima pateikti ir per šį laikotarpį arba net jam pasibaigus. Šiomis aplinkybėmis niekas nedraudžia, kad E 101 formos pažyma galiotų atgaline data [55].

59. Manau, ši jurisprudencija *mutatis mutandis* taikytina naujiesiems teisės aktams [56]. Atsižvelgiant į tai, reikia konstatuoti, kad Reglamento Nr. 987/2009 15 straipsnio, kuriame numatyta, be kita ko, Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio taikymo procedūra, 1 dalyje aiškiai numatyta, kad „jei asmuo vykdo veiklą valstybėje narėje, kuri nėra kompetentinga valstybė narė pagal [Reglamento Nr. 883/2004] II antraštinę dalį, darbdavys arba, jei asmuo dirba ne pagal darbo sutartį, atitinkamas asmuo informuoja apie tai valstybės narės, kurios teisės aktai taikomi, kompetentingą įstaigą, *jei įmanoma, iš anksto*. Ta įstaiga atitinkamam asmeniui išduoda [Reglamento Nr. 987/2009] 19 straipsnio 2 dalyje nurodytą pažymėjimą ir nedelsiant pateikia informaciją apie tam asmeniui pagal [Reglamento Nr. 883/2004] <…> 12 straipsnį taikytinus teisės aktus valstybės narės, kurioje vykdoma veikla, kompetentingos valdžios institucijos paskirtai įstaigai“ [57].

60. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą, ar perkeliamasis dokumentas A1 turi privalomą galią ir tuomet, net jeigu išduodamas tik po atitinkamo darbuotojo įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje. Šio teismo teigimu, galima būtų manyti, kad aktai, kuriais nustatytas toks įregistravimas, yra Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalyje nurodyti „dokumentai“, o tai reiškia, kad šie aktai taip pat sukelia privalomų padarinių kitų valstybių narių valdžios institucijoms.

61. Toks argumentavimas manęs neįtikina.

62. Pirma, manau, kad toks aiškinimas neatitinka Reglamento Nr. 987/2009 teksto. Primintina, kad minėto reglamento 5 straipsnio 1 dalyje nurodomi valstybės narės įstaigos išduoti dokumentai, *liudijantys* asmens padėtį pagal reglamentus Nr. 883/2004 ir Nr. 987/2009, ir patvirtinamieji dokumentai [58]. Tačiau sprendimas dėl asmens įregistravimo valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje „neliudija“ šio asmens padėties, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalį, o veikiau, mano nuomone, yra skirtas šio asmens teisinei padėčiai *nustatyti*. Be to, pagal Reglamento Nr. 987/2009 19 straipsnio 2 dalį valstybės narės, kurios teisės aktai yra taikytini pagal kurią nors pagrindinio reglamento II antraštinės dalies nuostatą, kompetentinga įstaiga atitinkamo asmens ar darbdavio *prašymu* išduoda pažymėjimą, liudijantį, kad tokie teisės aktai yra taikytini [59]. Tačiau sprendimas dėl asmens įregistravimo valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje priimamas ne „atitinkamo asmens ar darbdavio prašymu“, kaip tai suprantama pagal pastarąją nuostatą, o atitinkamų valdžios institucijų iniciatyva.

55 Žr. 2000 m. kovo 30 d. Sprendimą *Banks ir kt.* (C-178/97, EU:C:2000:169, 53 ir 54 punktai). Taip pat žr. 2012 m. spalio 4 d. Sprendimą *Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe* (C-115/11, EU:C:2012:606, 43 punktas), iš kurio matyti, kad E 101 formos pažyma *paprastai* išduodama prieš laikotarpio, dėl kurio išduodama, pradžią arba jo pradžioje. Taip pat žr. 2000 m. gruodžio 13 d. Administracinės komisijos sprendimą Nr. 181 dėl Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies, 14a straipsnio 1 dalies ir 14b straipsnio 1 ir 2 dalių išaiškinimo (OL L 329, 2001, p. 73).

56 Žr. šios išvados 33 punktą.

57 Išskirta mano.

58 Ši 5 straipsnio 1 dalis cituojama šios išvados 9 punkte.

59 Ši 19 straipsnio 2 dalis cituojama šios išvados 10 punkte. Taip pat žr. Reglamento Nr. 987/2009 15 straipsnio 1 dalį, pagal kurią valstybės narės, kurios teisės aktai taikytini, kompetentinga įstaiga atitinkamam asmeniui išduoda Reglamento Nr. 987/2009 19 straipsnio 2 dalyje nurodytą *pažymą*.

63. Antra, kaip jau minėjau šioje išvadoje, reikia konstatuoti, kad priimdamas Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalį Sąjungos teisės aktų leidėjas ketino kodifikuoti Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl E 101 formos pažymos privalomosios galios [60]. Tačiau ši jurisprudencija susijusi tik su E 101 formos pažymomis (dabar tai yra perkeliamasis dokumentas A1), o ne kitų rūšių dokumentais [61]. Be to, man atrodo, kad šiomis aplinkybėmis Sprendime *Banks ir kt.* buvo nagrinėjama situacija, analogiška pagrindinės bylos situacijai, kai bent dalis E 101 formos pažymų buvo išduota *po* atitinkamų darbuotojų įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje [62]. Tačiau tai neturėjo įtakos Teisingumo Teismo vertinimui, kad šios pažymos turi privalomą galią.

64. Trečia, manau, kad aiškinimas, pagal kurį sprendimą, kuriuo nustatoma, kad asmeniui taikoma tam tikros valstybės narės socialinės apsaugos sistema, galima laikyti „dokumentu“, kaip nurodyta Reglamento Nr. 987/2009 5 straipsnio 1 dalyje, galėtų duoti netinkamų, netgi nepagrįstų rezultatų. Iš tiesų, kaip teigia Lenkijos vyriausybė, toks požiūris galėtų paskatinti valstybių narių institucijų lenktynes su laiku, kai kiekviena siektų pirmiausia priimti sprendimą dėl įregistravimo savo socialinės apsaugos sistemoje, o tai galėtų pakenkti atitinkamų asmenų teisiniam saugumui [63]. Pagal tokį scenarijų valstybės narės būtų finansiškai suinteresuotos būti pirmos.

65. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, siūlau Teisingumo Teismui į antrojo prejudicinio klausimo b punktą atsakyti taip, kad perkeliamasis dokumentas A1 taip pat yra privalomas tuo atveju, jei išduodamas po atitinkamo darbuotojo įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje, ir kad tokiu atveju šis dokumentas gali galioti atgaline data.

66. Šiuo klausimu norėčiau pridurti, kad klausimas, ar išduodama perkeliamąjį dokumentą A1 po atitinkamo darbuotojo įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje išduodančioji įstaiga neįvykdo lojalaus bendradarbiavimo pareigos pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį arba ar atitinkamos valdžios institucijos turėtų, esant tokiai situacijai, remtis Reglamento Nr. 987/2009 6 straipsniu, neturi įtakos šio dokumento privalomajai galiai [64]. Primintina, kad jei valstybė narė mano, kad kita valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal ES teisę, ji gali pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 259 straipsnį [65].

C. Dėl trečiojo prejudicinio klausimo

1. Dėl prejudicinio klausimo dalyko ir siūlomo aiškinimo

67. Trečiasis prejudicinis klausimas pateiktas dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos nekeitimo sąlygos aiškinimo [66]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad šis klausimas kyla tik tuo atveju, jeigu tam tikromis sąlygomis perkeliamasis dokumentas A1 turėtų tik ribotą privalomąją galią. Atsižvelgiant į atsakymą, kurį siūlau pateikti į pirmąjį ir antrąjį prejudicinius klausimus, iš esmės nėra būtina atsakyti į trečiąjį prejudicinį klausimą.

60 Žr. šios išvados 27–33 punktus.

61 Kiek tai susiję su E 101 formos pažymos ir kitų rūšių dokumentų sukeliamų padarinių atskyrimu, žr. 2015 m. vasario 12 d. Sprendimo *Bouman*, C-114/13, EU:C:2015:81, 26 ir 27 punktus ir 2015 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *X ir van Dijk*, C-72/14 ir C-197/14, EU:C:2015:564, 47–50 punktus.

62 Žr. 2000 m. kovo 30 d. Sprendimą *Banks ir kt.* (C-178/97, EU:C:2000:169). Be kita ko, žr. minėto sprendimo 5–7 punktus.

63 Primenu, kad Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl E 101 formos pažymos privalomosios galios grindžiama, be kita ko, motyvais, susijusiais su Sąjungoje persikeliančių asmenų teisiniu saugumu. Žr. šios išvados 35 punktą. Šiomis aplinkybėmis norėčiau paminėti, jog iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad byloje, kurią nagrinėja prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Zalcburgo ligonių kasa nurodė mananti, kad „vienintelė galimybė išspręsti šį klausimą [iš esmės] – administraciniu sprendimu konstatuoti privalomąjį draudimą, nepaisant Vengrijos įstaigos išduoto [perkeliamojo] A1 pažymėjimo“.

64 Dėl Reglamento Nr. 987/2009 5 ir 6 straipsnių tarpusavio santykio žr. šios išvados 32 punktą.

65 Taip pat žr. šios išvados 52 punktą.

66 Norėčiau atkreipti dėmesį į tai, kad minėtu 2016 m. gruodžio 13 d. Komisijos pasiūlymu siekiama iš dalies pakeisti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnį. Žr. šio pasiūlymo 1 straipsnio 13 punktą ir aiškinamajame memorandume pateiktus su juo susijusius paaiškinimus.

68. Vis dėlto tikslingumo sumetimais ir atsižvelgdamas į tai, kad trečiasis prejudicinis klausimas sudaro Austrijos Respublikos ir Vengrijos ginčo, dėl kurio ir iškelta pagrindinė byla, esmę [67], pateiksiu toliau nurodytas pastabas šiuo klausimu.

69. Pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį „asmeniui, kuris dirba pagal darbo sutartį valstybėje narėje darbdavio, kuris paprastai ten verčiasi savo veikla, vardu, ir kurį darbdavys išsiunčia į kitą valstybę narę dirbti to darbdavio vardu, toliau taikomi pirmosios valstybės narės teisės aktai, su sąlyga, kad numatyta darbo trukmė neviršija dvidešimt keturių mėnesių, *ir jis nesiunčiamas pakeisti kito asmens*“ [68]. Nagrinėjamoje byloje ginčui reikšmingu laikotarpiu frazė „ir jis nesiunčiamas pakeisti kito asmens“ buvo pakeista fraze „ir jis nesiunčiamas pakeisti kito *komandiruoto* asmens“ [69].

70. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja dėl šios nekeitimo sąlygos aprėpties ir, be kita ko, dėl klausimo, ar ši sąlyga yra pažeidžiama tokiu atveju, kaip nagrinėjamasis pagrindinėje byloje, jei darbuotojas pakeičiamas, kai komandiruoja ne tas pats, o kitas darbdavys. Šiuo klausimu minėtas teismas nurodo: kadangi *Martimpex-Meat* komandiruoti asmenys ginčui svarbiu laikotarpiu faktiškai nepakeitė jokio šios bendrovės darbuotojo, tikriausiai jie pakeitė *Martin-Meat* darbuotojus [70]. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat kelia klausimą, ar šiuo tikslu svarbu žinoti tai, ar abiejų darbdavių buveinė yra toje pačioje valstybėje narėje [trečiojo prejudicinio klausimo a punktas] ir ar šie darbdaviai yra susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais [trečiojo prejudicinio klausimo b punktas].

71. Teisingumo Teisme dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos nekeitimo sąlygos aiškinimo pateikiami du požiūriai.

72. Pagal pirmąjį požiūrį, kurį atitinka Zalcburgo ligonių kasos, Austrijos, Belgijos, Čekijos, Vokietijos ir Prancūzijos vyriausybių bei Komisijos palaikomas požiūris, pagal nekeitimo sąlygą draudžiamas bet koks komandiruotų darbuotojų keitimas, neatsižvelgiant į tai, ar darbuotojus komandiruoja tas pats darbdavys, ar skirtingi darbdaviai. Iš to išplaukia, kad ši sąlyga nėra įvykdyta, kai darbdavys B komandiruoja darbuotoją į kitą valstybę narę tam, kad jis dirbtų ten darbą, kurį prieš tai dirbo darbdavio A komandiruotas darbuotojas, neatsižvelgiant į tai, ar abu darbdaviai turi buveinę toje pačioje valstybėje narėje ir ar juos sieja asmeniniai ir (arba) organizaciniai ryšiai. Šis platus nekeitimo sąlygos aiškinimas *mutatis mutandis* atitinka Administracinės komisijos praktiniame vadove pateiktą aiškinimą [71].

67 Žr. šios išvados 18– 21 punktus.

68 Išskirta mano. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad neginčijama, jog šiuo atveju numatyta darbo trukmė neviršijo dvidešimt keturių mėnesių, kaip to reikalaujama pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį.

69 Išskirta mano. Iš Reglamento Nr. 465/2012 parengiamųjų dokumentų matyti, kad šiuo pakeitimu siekta patikslinti, kad *komandiruoto* darbuotojo negalima pakeisti kitu komandiruotu darbuotoju pasibaigus pirmojo asmens komandiravimo laikotarpiui, nes iš pradžių žodis „komandiruotas“ Reglamente Nr. 883/2004 nebuvo įrašytas atsitiktinai. Žr. 2010 m. gruodžio 20 d. Komisijos pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 883/2004 (KOM(2010) 794 galutinis), aiškinamojo memorandumo 5 punktą. Taip pat žr. šios išvados 6 ir 7 punktus.

70 Žr. šios išvados 12 ir 13 punktus.

71 Žr. 2013 m. gruodžio mėn. Administracinės komisijos praktinio vadovo dėl Europos Sąjungoje (ES), Europos ekonominėje erdvėje (EEE) ir Šveicarijoje taikytinų teisės aktų pirmos dalies 7 punktą, iš kurio matyti, kad „komandiruoto darbuotojo priimančiojoje valstybėje narėje A negalima iš karto pakeisti komandiruotu darbuotoju iš tos pačios įmonės, veikiančios priimančiojoje valstybėje narėje B, arba komandiruotu darbuotoju iš kitos įmonės, įsisteigusios valstybėje narėje B, arba komandiruotu darbuotoju iš įmonės, įsisteigusios valstybėje narėje C <…>. Tačiau jei anksčiau priimančiojoje valstybės narės A įmonėje veiklą vykdė komandiruotas darbuotojas iš komandiravusiosios valstybės narės B, šio darbuotojo negalima iš karto pakeisti naujai komandiruotu darbuotoju iš bet kurios valstybės narės. Nesvarbu, iš kurios komandiravusiosios įmonės arba valstybės narės atvyksta naujai komandiruotas darbuotojas – komandiruoto darbuotojo negalima iš karto pakeisti kitu komandiruotu darbuotoju“. Norėčiau atkreipti dėmesį į tai, kad praktinio vadovo versija buvo paskelbta jau praėjus pagrindinėje byloje nagrinėjamam ginčui svarbiam laikotarpiui. Ankstesnės redakcijos (2011 m. sausio mėn.) Administracinės komisijos praktiniame vadove šio paaiškinimo nebuvo.

73. Laikantis antrojo požiūrio, kuris atitinka *Alpenrind*, Vengrijos ir Lenkijos vyriausybės palaikomą požiūrį, nekeitimo sąlyga turi būti aiškinama siauriau. Ši sąlyga nėra pažeidžiama, jeigu darbuotojus komandiruoja skirtingi darbdaviai ir šiuo atžvilgiu nesvarbu, ar atitinkami darbdaviai turi buveinę toje pačioje valstybėje narėje [72].

74. Abu požiūriai grindžiami labai skirtingomis *perspektyvomis*. Remiantis pirmuoju požiūriu, nekeitimo sąlyga turi būti vertinama ne tik kilmės valstybės narės, bet ir priimančiosios valstybės narės požiūriu. Taigi pagal šią sąlygą tam tikras užduotis ar funkcijas priimančiojoje valstybėje narėje būtų draudžiama nuolat atlikti komandiruotiems darbuotojams, kuriems netaikoma šios valstybės narės socialinės apsaugos sistema.

75. Praktiškai tai reiškia, pirma, kad darbdavys B negali remtis Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatyta sistema, kai komandiruoja savo darbuotojus į kitą valstybę narę, siekdamas teikti paslaugą, jei darbdavys A prieš tai yra pasinaudojęs šia sistema, siekdamas teikti tą pačią paslaugą toje valstybėje narėje. Antra, remiantis šiuo požiūriu, paslaugų gavėjui priimančiojoje valstybėje narėje (šioje byloje – *Alpenrind*) būtų draudžiama viena po kitos sudaryti atskiras sutartis su skirtingomis įmonėmis dėl tų pačių darbų atlikimo pasitelkiant komandiruotus darbuotojus, kuriems netaikoma priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema.

76. Antrasis požiūris grindžiamas kilmės valstybės narės ir darbuotojus komandiruojančio darbdavio perspektyva. Pagal šį požiūrį svarbu tik tai, ar, šio darbdavio nuomone, komandiruojami darbuotojai yra pakeičiami, ar ne.

77. Pirmiausia reikia konstatuoti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepateikė jokios informacijos, kad pagrindinės bylos faktinės aplinkybės rodytų sukčiavimą arba piktnaudžiavimą teise [73]. Todėl darau prielaidą, kad trečiasis klausimas nesusijęs su konkrečiais sukčiavimo ar piktnaudžiavimo atvejais.

78. Be to, reikia konstatuoti, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra jokios informacijos, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju atitinkami darbdaviai, t. y. *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat*, būtų susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais, ar informacijos apie šių ryšių pobūdį [74]. Trečiojo prejudicinio klausimo b punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas vis dėlto kelia klausimą, ar, aiškinant Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį, svarbu, kad atitinkamus darbdavius sietų tokie ryšiai [75].

79. Toliau pateikiamoje analizėje nagrinėsiu, pirma, klausimą, ar tuo atveju, kai darbdavių nesieja jokie organizaciniai ir (arba) asmeniniai ryšiai, Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta nekeitimo sąlyga draudžia darbdaviui komandiruoti darbuotoją į kitą valstybę narę dirbti darbą, kurį anksčiau dirbo darbuotojas, komandiruotas kito darbdavio (2 dalis).

80. Jau dabar reikėtų nurodyti, jog manau, kad į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai. Iš tiesų dėl toliau nurodytų priežasčių manau, kad platus nekeitimo sąlygos aiškinimas neturi pagrindo ir kad niekas nekliudo darbdaviui B pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį organizuoti komandiravimo, jeigu darbdavys A jau anksčiau jį organizavo.

72 Nei *Martin-Meat*, nei *Martimpex-Meat*, nei Airijos vyriausybė nepateikė atsakymo į trečiąjį prejudicinį klausimą.

73 Taip pat žr. šios išvados 17 išnašą.

74 *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat* tvirtina, kad dviejų bendrovių nesieja jokie turtiniai, organizaciniai ar valdymo ryšiai. Vengrijos vyriausybė panašiai tvirtina, kad šioje byloje tai yra vienas nuo kito atskiri juridiniai asmenys. Tačiau Austrijos vyriausybė nurodo, kad yra labai panašus abiejų darbdavių pavadinimas ir organizacinė struktūra ir iš dalies – komandiruotieji darbuotojai.

75 Norėčiau patikslinti, kad trečiojo prejudicinio klausimo b punktas nėra hipotetinio pobūdžio, tad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją jis nėra nepriimtinas. Man atrodo, remiantis nutartimi dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, nacionalinis teismas šiuo etapu dar nenagrinėjo klausimo, ar šioje byloje atitinkamus darbdavius sieja organizaciniai ir (arba) asmeniniai ryšiai, nes šis klausimas kiltų tik tuo atveju, jeigu Teisingumo Teismas atmestų platų nekeitimo sąlygos aiškinimą.

81. Antra, nagrinėsiu trečiojo prejudicinio klausimo a ir b punktus, kuriuose prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar aplinkybės, kuriomis, viena vertus, darbdaviai turi savo buveinę toje pačioje valstybėje narėje ir, kita vertus, yra susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais, gali turėti įtakos atsakymui į trečiąjį klausimą. Šiuo klausimu, pirma, paaiškinsiu, kodėl manau, kad kiekvieno iš nagrinėjamų darbdavių buveinė neturi reikšmės nekeitimo sąlygai (3 dalis). Antra, trumpai išnagrinėsiu atvejį, kai atitinkamus darbdavius sieja asmeniniai ir (arba) organizaciniai ryšiai (4 dalis).

2. Dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies aiškinimo

a) Dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytos tvarkos

82. Reglamento Nr. 883/2004 II antraštinės dalies, kurioje yra 12 straipsnio 1 dalis, nuostatos sudaro išsamią ir vientisą įstatymų kolizijos taisyklių sistemą, kuria siekiama užtikrinti, kad Sąjungoje judantiems darbuotojams būtų taikoma tik vienos valstybės narės socialinės apsaugos sistema, siekiant užkirsti kelią kelių valstybių narių teisės aktų taikymui ir iš to galintiems kilti sunkumams [76].

83. Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 3 dalies a punkte nustatyta bendra sąsajos taisyklė, pagal kurią asmeniui, vienoje valstybėje narėje dirbančiam pagal darbo sutartį arba savarankiškai, taikomi šios valstybės narės teisės aktai (*lex loci laboris*) [77]. Tačiau pagal šio reglamento 12 straipsnio 1 dalį asmeniui, kurį jo darbdavys komandiruoja į kitą valstybę narę, toliau taikomi kilmės valstybės narės teisės aktai. Kitaip tariant, Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje darbdaviui numatyta *galimybė* tam tikromis sąlygomis komandiruoti savo darbuotojus į kitą valstybę narę, neįpareigojant šiems darbuotojams taikyti pastarosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemos.

84. Minėtos 12 straipsnio 1 dalies tikslas yra, be kita ko, skatinti laisvę teikti paslaugas įmonių, kurios naudojasi ja siųsdamos darbuotojus į kitas valstybes nares nei ta, kurioje jie yra įsisteigę, naudai. Šia nuostata siekiama panaikinti laisvo darbuotojų judėjimo kliūtis ir skatinti ekonominę plėtrą, išvengiant administracinių sunkumų, ypač darbuotojams ir įmonėms [78].

85. Reikėtų pažymėti, kad, priešingai, nei nurodo Zalcburgo ligonių kasa, Austrijos, Belgijos, Čekijos, Vokietijos ir Prancūzijos vyriausybės bei Komisija, Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis negali būti kvalifikuojama kaip „išimtis“. Kaip aiškiai matyti iš šio straipsnio pavadinimo, jame įtvirtinta *specialioji taisyklė*, skirta specifinei situacijai, pateisinančiai kitokio sąsajos kriterijaus taikymą [79]. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas, kiek tai susiję su Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies a punktu (dabar – Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis), jau yra nusprendęs, kad „tam tikromis *ypatingomis situacijomis* dėl šio reglamento 13 straipsnio 2 dalies a punkte [dabar – Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 3 dalies a punktas] numatytos bendros taisyklės neriboto taikymo tiek darbuotojai, tiek darbdaviai ir socialinės apsaugos įstaigos

76 Šiuo klausimu dėl Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies a punkto (dabar – Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis) pagal analogiją žr. 2000 m. lapkričio 9 d. Sprendimą *Plum* (C-404/98, EU:C:2000:607, 18 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Kiek tai susiję su vienos valstybės narės teisės aktų taikymo principu, žr. Reglamento Nr. 883/2004 11 straipsnio 1 dalį, kuri cituojama šios išvados 5 punkte.

77 Žr. šios išvados 5 punktą. Taip pat žr. šio reglamento 17 konstatuojamąją dalį.

78 Šiuo klausimu analogiškai dėl Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies a punkto (dabar – Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis) žr. 2000 m. lapkričio 9 d. Sprendimą *Plum* (C-404/98, EU:C:2000:607, 19 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 2009 m. birželio 12 d. Administracinės komisijos sprendimo A2 dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio aiškinimo (OL C 106, 2010, p. 5) 1 ir 2 konstatuojamosios dalis.

79 Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis cituojama šios išvados 6 ir 7 punktuose. Taip pat žr. Reglamento Nr. 883/2004 18 konstatuojamąją dalį, pagal kurią „tam tikrose situacijose, pateisinančiose kitus taikymo kriterijus, būtina nukrypti nuo tos bendros taisyklės“.

galėtų patirti administracinių sunkumų, užuot jų išvengę, o dėl tokių sunkumų asmenims, kuriems taikomas šis reglamentas, galėtų būti trukdoma pasinaudoti laisvu judėjimu <…>. Dėl tokių situacijų *specialios taisyklės* numatytos, be kita ko, Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnyje [dabar – Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnis]“ [80].

86. Šiomis aplinkybėmis manau, kad nėra pagrindo Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies aiškinti labai siaurai.

b) Dėl Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos nekeitimo sąlygos

87. Pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį komandiruotam asmeniui toliau taikoma kilmės valstybės narės socialinės apsaugos sistema, be kita ko, jeigu „jis nesiunčiamas pakeisti kito komandiruoto asmens“.

88. Šios nekeitimo sąlygos nebuvo pradinės redakcijos Reglamento Nr. 3 13 straipsnio a punkte (dabar – Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis), tačiau ji buvo įrašyta į šios nuostatos tekstą Reglamentu Nr. 24/64/EEB [81]. Pastarojo reglamento pirmoje konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „taikant [Reglamento Nr. 3] 13 straipsnio a punktą atsirado piktnaudžiavimų, todėl šią nuostatą reikia persvarstyti, siekiant užkirsti kelią šiam piktnaudžiavimui ir kartu išlaikant galimybę komandiruotiesiems darbuotojams toliau taikyti įprastinės jų darbo vietos valstybės teisės aktus“.

89. Pagal mano pateikiamą aiškinimą, grindžiamą nekeitimo sąlygos priėmimo istorija, Sąjungos teisės aktų leidėjas šia sąlyga siekė užpildyti akivaizdžią Reglamente Nr. 3 nustatytą spragą, pasireiškusią tuo, kad kai kurie darbdaviai apeidavo sąlygą, susijusią su komandiravimo trukme [82], pagal poreikius rotuodami savo komandiruotus darbuotojus, kad jiems ir toliau būtų taikomi kilmės valstybės narės, kurioje socialiniai mokesčiai yra mažesni nei priimančiojoje valstybėje narėje, teisės aktai [83]. Nekeitimo sąlyga vėliau be esminių pakeitimų buvo išlaikyta Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies a punkte, paskui – Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje [84].

90. Šioje byloje kyla klausimas, ar nustatydamas nekeitimo sąlygą Sąjungos teisės aktų leidėjas taip pat siekė užkirsti kelią *kitoms* situacijoms nei ta, kai tas pats darbdavys rotuoja savo komandiruotuosius darbuotojus, kad išvengtų sąlygos, susijusios su komandiravimo trukme, ir, be kita ko, ar jis norėjo uždrausti darbuotojų komandiravimą vieną po kito, kai tai daro skirtingi darbdaviai.

91. Mano nuomone, ne.

80 Išskirta mano. Žr. 2012 m. spalio 4 d. Sprendimą *Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe* (C-115/11, EU:C:2012:606, 31 punktas).

81 1964 m. kovo 10 d. Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento Nr. 3 13 straipsnio a punktas ir Reglamento Nr. 4 11 straipsnis (teisės aktai, taikytini komandiruotiems darbuotojams ir darbuotojams, paprastai savo veiklą vykdantiems keliose valstybėse) (OL L 47, 1964, p. 746).

82 Anksčiau Reglamento Nr. 3 13 straipsnio a punkte buvo numatyta „tikėtina trukmė“, neviršijanti dvylikos mėnesių, ir šis laikotarpis galėjo būti pratęstas iki dvidešimt keturių mėnesių. Reikia priminti, kad Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje „numatyta trukmė“ neviršija dvidešimt keturių mėnesių. Žr. šios išvados 6 punktą.

83 Šiuo klausimu žr. generalinio advokato A. Dutheillet de Lamothe išvadą byloje *Manpower* (35/70, nepaskelbta Rink., EU:C:1970:104, p. 1265), kuris pažymėjo, kad „[Reglamento Nr. 3 13 straipsnio a punktu] buvo piktnaudžiaujama. Tam tikros įmonės steigdavo darbo vietas ne savo kilmės šalyje, į kurias komandiruoti darbuotojai pagal poreikius būdavo rotuojami, kad ir toliau jiems būtų galima taikyti kilmės šalies, kurioje yra mažesni socialiniai mokesčiai nei jų darbo vietos šalyje, teisės aktus. Ši praktika, be kita ko, buvo nustatyta Prancūzijoje, statybų ir medienos pramonėje. Kita vertus, buvo nustatyta, be kita ko, kalbant apie Nyderlandų ir Vokietijos santykius, kad „įdarbintojai“ arba „subrangovai“, kurie patys nebuvo darbdaviai pirmojoje šalyje, antrosios šalies įmonėms parūpindavo darbuotojų, kuriems būdavo ir toliau taikomi pirmosios šalies socialinės apsaugos teisės aktai“. Generalinio advokato pastabos visų pirma susijusios su lygiagrečiu sąvokos „komandiravimas“ įrašymu į Reglamento Nr. 3 13 straipsnio a punkto tekstą. Be to, žr. Administracinės komisijos metinės ataskaitą dėl darbuotojų migrantų socialinės apsaugos reglamentų įgyvendinimo, 1963 sausio–gruodžio mėn., p. 12 ir 56. Taip pat žr. generalinio advokato F. Jacobs išvadą byloje *FTS* (C-202/97, EU:C:1999:33, 26 punktas), kurioje jis irgi kalba apie nekeitimo sąlygos nustatymą.

84 Reglamento Nr. 3 13 straipsnio a punkte, iš dalies pakeistame Reglamentu Nr. 24/64, buvo numatyta, kad komandiruotasis darbuotojas „negali būti siunčiamas pakeisti kito darbuotojo, kurio komandiravimo laikotarpis pasibaigė“. Reglamento Nr. 1408/71 14 straipsnio 1 dalies a punkte buvo numatyta, kad komandiruotasis darbuotojas „nesiunčiamas pakeisti kito darbuotojo, kurio komandiruotės laikas baigėsi“. Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalis cituojama šios išvados 6 ir 7 punktuose.

92. Pirma, nematau Reglamento Nr. 3, Reglamento Nr. 1408/71 ir Reglamento Nr. 883/2004 tekstuose ar jų parengiamuosiuose darbuose nieko, kas rodytų tokią teisės aktų leidėjo valią.

93. Nors Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies formuluotė, pagal kurią komandiruotas asmuo negali būti siunčiamas „pakeisti kito komandiruoto asmens“, nėra vienareikšmė, vis dėlto manau, kad ji patvirtina aiškinimą, pagal kurį nekeitimo sąlyga nesiekiama neleisti skirtingų darbdavių darbuotojų komandiravimo kelis kartus iš eilės. Iš tiesų pagal pažodinę jos prasmę frazė „siunčiamas pakeisti“, vadovaujantis visomis Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies kalbinėmis versijomis, išskyrus versiją vokiečių kalba, reiškia, kad darbdavys komandiruoja darbuotoją, *siekdamas* pakeisti kitą komandiruotą darbuotoją [85].

94. Vis dėlto, išskyrus piktnaudžiavimo atvejus, darbdavio B komandiravimo tikslas nėra pakeisti darbdavio A komandiruotą darbuotoją. Jo tikslas veikiau yra suteikti paslaugą priimančiojoje valstybėje narėje. Šiuo klausimu norėčiau pridurti, kad netgi nėra aišku, ar darbdavys B žino apie tai, kad darbdavys A anksčiau komandiravo darbuotoją [86].

95. Be to, mano nuomone, žodžiai „siunčiamas pakeisti“ patvirtina teiginį, kad nekeitimo sąlyga turi būti nagrinėjama tik atsižvelgiant į darbuotoją komandiruojantį darbdavį. Primintina, kad Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytos sąlygos, kuriomis šis darbdavys gali komandiruoti savo darbuotojus, neprivalėdamas jiems taikyti šios valstybės narės socialinės apsaugos sistemos [87]. Šiuo tikslu šioje nuostatoje nustatyta sąlyga, pagal kurią (minėtas darbdavys) negali išsiųsti komandiruoto asmens kitam komandiruotam asmeniui pakeisti. Taigi redakciniu požiūriu nekeitimo sąlyga yra grindžiama darbuotoją komandiruojančio darbdavio perspektyva.

96. Manau, kad nėra jokio „pakeitimo“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį, jeigu darbdavys B komandiruoja darbuotoją darbui, kurį anksčiau dirbo darbdavio A komandiruotas darbuotojas. Kitaip tariant, manau, kad niekas nedraudžia darbdaviui B šitaip komandiruoti darbuotojų. Be to, remiantis šiuo požiūriu, paslaugų gavėjui priimančiojoje valstybėje narėje nedraudžiama viena po kitos sudaryti atskirų sutarčių su skirtingomis įmonėmis dėl tų pačių darbų atlikimo pasitelkiant komandiruotus darbuotojus, kuriems netaikoma priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema.

97. Šiuo klausimu norėčiau pridurti, kad, aiškinant priešingai, darbdavys B atsidurtų mažiau palankioje padėtyje nei darbdavys A vien todėl, kad pastarasis pirmas pasinaudojo Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatyta galimybe (principas *prior tempore potior jure*). Tačiau niekas nesuteikia pagrindo manyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė tokio rezultato. Todėl, mano nuomone, toks aiškinimas reikštų naujos sąlygos nustatymą šioje nuostatoje, nors ši sąlyga neišplaukia iš jos formuluotės, be to, manau, kad tai prieštarautų suinteresuotųjų asmenų teisinio saugumo principui [88].

85 Tam tikrose kalbinėse versijose netgi nurodyta, kad asmuo negali būti siunčiamas „tam, kad“ pakeistų kitą komandiruotą asmenį. Žr., pavyzdžiui, versiją danų kalba („ikke aflyse udsendes anden forumas“), anglų kalba („not sent to replace another person“) ir švedų kalba („inte sänds ut för att ersätta någon annan person“). Versijoje vokiečių kalba numatyta, kad asmuo *nepakeičia* kito asmens („nicht eine andere [entsandte] Person ablöst“). Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies pakeitimai, padaryti Reglamentu Nr. 465/2012, neturi įtakos šiai skirtingų kalbinių versijų analizei. Žr. šios išvados 6 ir 7 punktus.

86 Primintina, kad šioje dalyje pateikta analizė susijusi su atveju, kai darbdaviai nėra tarpusavyje susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais. Žr. šios išvados 78 ir 79 punktus.

87 Taip pat žr. šios išvados 83 punktą.

88 Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją teisinio saugumo principas reikalauja, be kita ko, kad teisės aktai būtų aiškūs, tikslūs ir būtų nuspėjamos jų pasekmės, ypač jeigu jie privatiems asmenims sukelia nepalankių pasekmių. Taip pat žr. 2008 m. gruodžio 18 d. Sprendimą *Altun* (C-337/07, EU:C:2008:744, 60 punktas).

98. Šiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad priimdamas Reglamentą Nr. 883/2004 Sąjungos teisės aktų leidėjas puikiai žinojo apie problemą, susijusią su komandiruotų darbuotojų pakeitimu, ir kad jam taip pat buvo žinoma apie galimą ekonominę naudą, kurią šio reglamento 12 straipsnio 1 dalis suteikia darbdaviui ir netiesiogiai – jo kontrahentui priimančiojoje valstybėje narėje. Jei būtų norėjęs užkirsti kelią skirtingų darbdavių paeiliui vykdomiems komandiravimams, jis neabejotinai tai būtų padaręs aiškiau.

99. Antra, kalbant apie tikslą išvengti piktnaudžiavimo, manau, kad nėra jokios priežasties apskritai galvoti, kad yra piktnaudžiaujama, jei darbdavys B komandiruoja savo darbuotojus pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį tam, kad jie atliktų darbą, kurį anksčiau dirbo darbdavio A komandiruoti darbuotojai. Be to, primenu, kad tokiu atveju darbdavys B nebūtinai žino apie anksčiau darbdavio A vykdytą komandiravimą [89].

100. Trečia, manau, kad platus nekeitimo sąlygos aiškinimas, pagal kurį ši sąlyga taip pat apimtų kelis kartus iš eilės skirtingų darbdavių atliekamą komandiravimą, gali pakenkti tikslams, kurių siekiama pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį. Primintina, kad šia nuostata siekiama, be kita ko, skatinti laisvą darbuotojų ir paslaugų judėjimą ir ekonominę plėtrą, išvengiant administracinių sunkumų, ypač darbuotojams ir įmonėms [90].

101. Iš tikrųjų platus nekeitimo sąlygos aiškinimas praktiškai reikštų, kad komandiravimo laikotarpiu darbdaviui galėtų būti visiškai neaišku, ar komandiruotas darbuotojas patenka į Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies taikymo sritį, ar ne, todėl ar šiam darbuotojui jo komandiravimo laikotarpiu taikoma kilmės valstybės narės, ar priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistema. Iš tiesų darbdavys B galėtų pagrįstai manyti, kad Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos yra įvykdytos. Tačiau jei vėliau paaiškėtų, kad darbdavio A komandiruotas darbuotojas prieš tai dirbo atitinkamą darbą priimančiojoje valstybėje narėje, vadovaujantis tokiu aiškinimu, darbdavys B turėtų sutikti su tuo, kad jo komandiruojamam darbuotojui būtų taikoma priimančiosios valstybės narės sistema. Taip būtų, nepaisant to, kad kompetentinga kilmės valstybės narės įstaiga būtų išdavusi perkeliamąjį dokumentą A1, liudijantį darbuotojo priklausymą šios valstybės narės socialinės apsaugos sistemai [91].

102. Tokia raida galėtų iš esmės pakeisti ekonomines sąlygas, kuriomis darbdavys B teikia savo paslaugas priimančiojoje valstybėje narėje [92], be to, darbdavys B ir atitinkamas darbuotojas patirtų administracinių sunkumų, susijusių, be kita ko, su šio darbuotojo priskyrimu priimančiosios valstybės narės sistemai, kilmės valstybėje narėje jau sumokėtų įmokų išsireikalavimu ir perkeliamojo dokumento A1 atšaukimu, kurį turėtų atlikti jį išdavusi įstaiga. Manau, kad toks darbdavio B nesaugumas taip pat neatitiktų teisinio saugumo principo ir gali trukdyti laisvam paslaugų teikimui ir laisvam darbuotojų judėjimui Sąjungoje, priešingai tikslui, kurio siekiama pagal Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalį.

103. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į trečiąjį prejudicinį klausimą atsakyti taip, kad Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta nekeitimo sąlyga neprieštarauja tam, kad darbdavys komandiruotų darbuotoją dirbti darbo, kurį anksčiau dirbo kito darbdavio komandiruotas darbuotojas.

89 Primintina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepateikė jokios informacijos, kad pagrindinės bylos faktinės aplinkybės galėtų rodyti sukčiavimą arba piktnaudžiavimą teise. Žr. šios išvados 77 punktą.

90 Žr. šios išvados 84 punktą.

91 Šiuo klausimu žr. minėto 2013 m. gruodžio mėn. Administracinės komisijos praktinio vadovo pirmos dalies 7 punktą, iš kurio matyti, kad „komandiravusios valstybės narės kompetentingos įstaigos požiūriu gali atrodyti, kad vertinimo metu komandiravimo sąlygos tikrai yra įvykdytos“.

92 Šioje byloje *Martin-Meat* ir *Martimpex-Meat* nurodo, kad Austrijos socialinės apsaugos institucijos 2016 m. kovo 21 d. pateikė *Martimpex-Meat* pranešimą dėl įmokų sumokėjimo už minėtus darbuotojus, kurių suma buvo daugiau kaip 4 mln. EUR kartu su delspinigiais, t. y. iš viso apie 5 mln. EUR.

104. Dėl išsamumo reikia pabrėžti, kad mano siūlomas Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalies aiškinimas skiriasi nuo Administracinės komisijos pateikiamo aiškinimo [93]. Šiuo klausimu pakanka konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas yra laisvas pakeisti šį reglamentą, jei norėtų išplėsti šioje nuostatoje numatytą nekeitimo sąlygą ir taikyti ją skirtingų darbdavių vienas po kito vykdomiems komandiravimams. Tačiau pagal dabartinį teisinį reglamentavimą nematau jokio pagrindo, kuriuo remiantis būtų galima rinktis tokią išvadą.

3. Dėl atvejo, kai darbdavių buveinė yra toje pačioje valstybėje narėje [trečiojo prejudicinio klausimo a punktas]

105. Trečiojo prejudicinio klausimo a punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar tai, kad atitinkami darbdaviai turi buveinę toje pačioje valstybėje narėje, gali pakeisti atsakymą į trečiąjį prejudicinį klausimą.

106. Manau, be jokios abejonės, į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai.

107. Pateikta analizė neatskleidė nieko, kas pateisintų diferencijavimą atsižvelgiant į kiekvieno nagrinėjamo darbdavio buveinę. Todėl manau, kad Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta komandiruotų darbuotojų nekeitimo sąlyga nedraudžia darbdaviui komandiruoti darbuotojo dirbti darbą, kurį anksčiau dirbo kito darbdavio komandiruotas darbuotojas, neatsižvelgiant į tai, ar šių darbdavių buveinė yra toje pačioje valstybėje narėje, ar ne.

108. Taigi siūlau Teisingumo Teismui į trečiojo prejudicinio klausimo a punktą atsakyti taip, kad trečiojo prejudicinio klausimo tikslais nėra svarbu, ar atitinkami darbdaviai turi buveinę toje pačioje valstybėje narėje.

4. Dėl atvejo, kad darbdavius sieja asmeniniai ir (arba) organizaciniai ryšiai [trečiojo prejudicinio klausimo b punktas]

109. Trečiojo prejudicinio klausimo b punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar tai, kad atitinkami darbdaviai yra susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais, gali pakeisti atsakymą į trečiąjį prejudicinį klausimą.

110. Reikėtų priminti, kad mano pateikta Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos nekeitimo sąlygos aiškinimo analizė susijusi su atveju, kai darbdavių nesieja asmeniniai ir (arba) organizaciniai ryšiai [94]. Be to, primenu, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepateikė jokios informacijos, kad šioje byloje nagrinėjamu atveju atitinkami darbdaviai buvo susiję asmeniniais ir (arba) organizaciniais ryšiais, ar informacijos apie šių ryšių pobūdį [95].

111. Šiomis aplinkybėmis tik konstatuosiu, kad tuo atveju, kai tarp atitinkamų darbdavių *yra* organizaciniai ir (arba) asmeniniai ryšiai, mano nuomone, reikia išnagrinėti, ar šių darbdavių vykdomo komandiravimo tikslas yra išvengti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytos nekeitimo sąlygos. Reikėtų priminti, kad pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją asmenys negali apgaule arba piktnaudžiaudami remtis Sąjungos teisės nuostatomis, o Sąjungos teisės nuostatų taikymo negalima išplėsti taip, kad jos apimtų ūkio subjektų piktnaudžiavimą [96].

93 Žr. šios išvados 72 punktą ir 71 išnašą.

94 Žr. šios išvados 79 punktą.

95 Žr. šios išvados 78 punktą.

96 Žr. 2017 m. lapkričio 22 d. Sprendimą *Cussens ir kt.* (C-251/16, EU:C:2017:881, 27 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

112. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepateikė jokios informacijos, kad pagrindinės bylos faktinės aplinkybės galėtų rodyti sukčiavimą arba piktnaudžiavimą teise[97]. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad Teisingumo Teismui nėra reikalo priimti sprendimo šiuo klausimu.

113. Remdamasis tuo, kas nurodyta, siūlau Teisingumo Teismui į trečiojo prejudicinio klausimo b punktą atsakyti taip, kad tuo atveju, kai tarp atitinkamų darbdavių yra organizaciniai ir (arba) asmeniniai ryšiai, reikia išnagrinėti, ar šių darbdavių vykdomo komandiravimo tikslas yra išvengti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytos nekeitimo sąlygos.

V. Išvada

114. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Verwaltungsgerichtshof* (Vyriausiasis administracinis teismas, Austrija) pateiktus prejudicinius klausimus:

1. 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 987/2009, nustatančio Reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo įgyvendinimo tvarką, su pakeitimais, padarytais 2012 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 465/2012, 5 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad tol, kol nėra atšauktas arba paskelbtas negaliojančiu valstybės narės kompetentingos įstaigos pagal Reglamento Nr. 987/2009, iš dalies pakeisto Reglamentu Nr. 465/2012, 19 straipsnio 2 dalį išduotas perkeliamasis dokumentas A1, liudijantis, kad darbuotojas priklauso valstybės narės socialinės apsaugos sistemai pagal kurią nors 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 883/2004 dėl socialinės apsaugos sistemų koordinavimo, su pakeitimais, padarytais Reglamentu Nr. 465/2012, II antraštinės dalies nuostatą, jis yra privalomas kitos valstybės narės teismui, kaip jis suprantamas pagal SESV 267 straipsnį.

2. Perkeliamasis dokumentas A1 yra privalomas ir tokiu atveju, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kai Socialinės apsaugos sistemų koordinavimo administracinė komisija priima sprendimą dėl šio dokumento atšaukimo, tačiau išduodančioji institucija jo neatšaukia.

   Tas pats pasakytina, jei šis dokumentas buvo išduotas po darbuotojo įregistravimo priimančiosios valstybės narės socialinės apsaugos sistemoje. Tokiu atveju šis dokumentas gali būti taikomas atgaline data.

3. Reglamento Nr. 883/2004, iš dalies pakeisto Reglamentu Nr. 465/2012, 12 straipsnio 1 dalis turi būti aiškinama taip, kad šioje nuostatoje įtvirtinta komandiruotų darbuotojų nekeitimo sąlyga neprieštarauja tam, kad darbdavys komandiruotų darbuotoją į kitą valstybę narę dirbti darbo, kurį anksčiau dirbo kito darbdavio komandiruotas darbuotojas, neatsižvelgiant į tai, ar atitinkamų darbdavių buveinė yra toje pačioje valstybėje narėje.

   Vis dėlto, jeigu tarp atitinkamų darbdavių yra organizaciniai ir (arba) asmeniniai ryšiai, reikia išnagrinėti, ar šių darbdavių vykdomo komandiravimo tikslas yra išvengti Reglamento Nr. 883/2004 12 straipsnio 1 dalyje numatytos nekeitimo sąlygos.

97 Žr. šios išvados 77 punktą.