Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 31 stycznia 2018 r.[1]

Sprawa C-527/16

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Pracownicy migrujący – Zabezpieczenie społeczne – Pracownicy delegowani do państwa członkowskiego innego niż państwo prowadzenia działalności przez pracodawcę – Rozporządzenie (WE) nr 987/2009 – Artykuł 5 ust. 1 i art. 19 ust. 2 – Dokument przenośny A1 – Skutek wiążący – Wydana przez Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego decyzja dotycząca wycofania dokumentu przenośnego A1 – Moc wsteczna dokumentu przenośnego A1 – Wydanie dokumentu przenośnego A1 po objęciu pracownika systemem zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuł 12 ust. 1 – Zakaz zastępowania osób delegowanych

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny, Austria) dotyczy wykładni art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004[2] oraz art. 5 ust. 1 i art. 19 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 987/2009[3].

1 Język oryginału: francuski.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1), sprostowane (Dz.U. 2004, L 200, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 883/2004"). W kwestii tego, jaka wersja rozporządzenia nr 883/2004 ma zastosowanie do okoliczności faktycznych postępowania głównego, zob. pkt 6 i 7 niniejszej opinii.

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. 2009, L 284, s. 1), zmienione rozporządzeniem (UE) nr 465/2012 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 987/2009").

2. Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy Salzburger Gebietskrankenkasse (regionalną kasą chorych kraju związkowego Salzburg, Austria, zwaną dalej „salzburską kasą chorych") i Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (federalnym ministrem pracy, spraw społecznych i ochrony konsumentów, Austria), a przedsiębiorstwem austriackim i dwoma przedsiębiorstwami węgierskimi w przedmiocie określenia ustawodawstwa właściwego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników delegowanych do Austrii.

3. W pierwszym i drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie skutków wynikających z dokumentu przenośnego A1 [4], wydanego zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009 w celu poświadczenia ustawodawstwa mającego zastosowanie do danej osoby na mocy przepisu tytułu II rozporządzenia nr 883/2004. W tym względzie sąd odsyłający zmierza do ustalenia poprzez pytanie pierwsze, czy dokument przenośny A1 wiąże sąd – w rozumieniu art. 267 TFUE – w przyjmującym państwie członkowskim. Na wypadek odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający poprzez pytanie drugie zamierza ustalić, czy dokument przenośny A1 obowiązuje również wtedy, gdy Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (zwana dalej „komisją administracyjną") [5] wydała decyzję w sprawie wycofania tego dokumentu, ale instytucja wydająca dokument go nie wycofała. Sąd odsyłający stawia sobie ponadto pytanie o wiążący charakter dokumentu przenośnego A1, w sytuacji gdy wspomniany dokument został wydany po poddaniu danego pracownika ubezpieczeniu w systemie zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego oraz, w stosownym wypadku, o ewentualne obowiązywanie tego dokumentu z mocą wsteczną.

4. Poprzez trzecie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza do ustalenia wykładni art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, na mocy którego osoba delegowana przez swojego pracodawcę do innego państwa członkowskiego w celu wykonywania tam pracy nadal, pod pewnymi warunkami, podlega w dziedzinie zabezpieczenia społecznego ustawodawstwu państwa członkowskiego pochodzenia. W tym względzie sąd odsyłający stawia zasadniczo pytanie, czy określony w tym przepisie wymóg, aby osoba delegowana nie została „wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę" (zwany dalej „zakazem zastępowania"), zostaje naruszony w sytuacji, gdy zastąpienie odbywa się w formie delegowania nie przez tego samego pracodawcę, ale przez innego pracodawcę, i czy ma w tym względzie znaczenie to, czy pracodawcy ci mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim lub czy między istnieją między nimi powiązania personalne lub organizacyjne.

II. Prawo Unii

A. Rozporządzenie nr 883/2004

5. Zawarty w tytule II rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowanym „Określenie mającego zastosowanie ustawodawstwa", art. 11, zatytułowany „Zasady ogólne", stanowi w ust. 1 i ust. 3 lit a):

„1. Osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo takie określane jest zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.

[…]

4 Dokument przenośny A1 jest następcą zaświadczenia E 101, który był standardowym formularzem poświadczającym ustawodawstwo mające zastosowanie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego pod rządami poprzednich rozporządzeń: rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1971, L 149, s. 2) oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 (Dz.U. 1972, L 74, s. 1).

5 W odniesieniu do komisji administracyjnej zob. w szczególności art. 71 i 72 rozporządzenia nr 883/2004.

3. Zgodnie z przepisami art. 12–16:

a) osoba wykonująca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego".

6. Artykuł 12, zawarty w tym samym tytule rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Zasady szczególne", w swojej pierwotnej wersji stanowił w ust. 1:

„Osoba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę".

7. W okresie, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym, a mianowicie od 1 lutego 2012 r. do 13 grudnia 2013 r., art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 został zmieniony rozporządzeniem nr 465/2012, ze skutkiem od dnia 28 czerwca 2012 r.[6]. W szczególności wyrażenie „że osoba nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę", zawarte w ostatniej części tego przepisu, zostało zastąpione wyrażeniem „że osoba *ta* nie jest wysłana, by zastąpić inną *delegowaną* osobę"[7].

8. Artykuł 76, zatytułowany „Współpraca", zawarty w tytule V rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowanym „Przepisy przejściowe", stanowi w ust. 6:

„W przypadku trudności z wykładnią lub stosowaniem niniejszego rozporządzenia, które mogłyby zagrażać prawom objętej nim osoby, instytucja właściwego państwa członkowskiego lub państwa członkowskiego zamieszkania zainteresowanego skontaktuje się z instytucją lub instytucjami zainteresowanego lub zainteresowanych państw członkowskich. Jeżeli w rozsądnym terminie nie uda się znaleźć rozwiązania, zainteresowane władze mogą poprosić o interwencję komisję administracyjną".

B. Rozporządzenie nr 987/2009

9. Zawarty w tytule I rozporządzenia nr 987/2009, zatytułowanym „Przepisy ogólne", art. 5, zatytułowany „Wartość prawna dokumentów i dowodów potwierdzających wydanych w innym państwie członkowskim", stanowi:

„1. Dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby, oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

2. W razie pojawienia się wątpliwości co do ważności dokumentu lub dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymuje dokument, zwraca się do instytucji, która ten dokument wydała, o niezbędne wyjaśnienia oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie tego dokumentu. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy jego wystawienia i w stosownych przypadkach wycofuje go.

6 Zobacz art. 3 rozporządzenia nr 465/2012. W odniesieniu do okresu, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym, zob. pkt 15 niniejszej opinii.

7 Podkreślenie moje. W odniesieniu do celu wspomnianej zmiany art. 12 ust. 1 zob. przypis 69 do niniejszej opinii.

3. Zgodnie z ust. 2 w razie pojawienia się wątpliwości w odniesieniu do informacji przedstawionych przez zainteresowanych, do ważności dokumentu lub dowodów potwierdzających lub do dokładności przedstawienia okoliczności, na których opierają się zawarte w nim informacje, instytucja miejsca pobytu lub zamieszkania przystępuje, w zakresie, w jakim jest to możliwe, na wniosek instytucji właściwej, do niezbędnej weryfikacji tych informacji lub dokumentów.

4. Jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia, sprawa może zostać przedstawiona komisji administracyjnej przez właściwe władze, nie wcześniej jednak niż w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez instytucję, która otrzymała dokument. Komisja administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę".

10. Zawarty w tytule II rozporządzenia nr 987/2009, zatytułowanym „Określanie mającego zastosowanie ustawodawstwa", art. 19, zatytułowany „Dostarczanie informacji zainteresowanym oraz pracodawcom", stanowi w ust. 2:

„Na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia podstawowego, poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie, oraz w stosownych przypadkach wskazuje, jak długo i na jakich warunkach ma ono zastosowanie".

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

11. Spółka Alpenrind GmbH z siedzibą w Austrii prowadzi działalność w zakresie sprzedaży bydła oraz mięsa, a od 1997 r. prowadzi w Salzburgu wydzierżawioną rzeźnię.

12. W 2007 r. Alpenrind GmbH (tudzież spółka S GmbH jako jej poprzednik prawny) zawarła ze spółką Martin-Meat Szolgáltató es Kereskedelmi Kft z siedzibą na Węgrzech (zwaną dalej „Martin-Meat") umowę, w której ta ostatnia zobowiązała się do wykonywania prac polegających na rozbiorze i pakowaniu mięsa. Prace te były wykonywane w pomieszczeniach należących do Alpenrind przez pracowników delegowanych do Austrii [8]. Spółka Martin-Meat wykonywała te prace do dnia 31 stycznia 2012 r.

13. W dniu 24 stycznia 2012 r. Alpenrind zawarła umowę ze spółką Martimpex-Meat Kft, z siedzibą na Węgrzech, w której ta ostatnia spółka zobowiązała się do świadczenia prac polegających na rozbiorze i pakowaniu mięsa w okresie od 1 lutego 2012 r. do 31 stycznia 2014 r. Prace te były wykonywane w pomieszczeniach należących do Alpenrind przez pracowników delegowanych do Austrii.

14. Od dnia 1 lutego 2014 r. Alpenrind ponownie zobowiązała Martin-Meat do wykonywania wymienionych prac w zakresie rozbioru mięsa w ww. zakładach przez pracowników tej ostatniej spółki.

15. Dla ponad 250 pracowników zatrudnionych przez Martimpex-Meat Kft w okresie, którego dotyczy spór, od 1 lutego 2012 r. do 13 grudnia 2013 r., właściwa instytucja węgierska wydała dokumenty przenośne A1 poświadczające zastosowanie do tych pracowników węgierskiego ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego, zgodnie z art. 11–16 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 19 rozporządzenia nr 987/2009. Sąd odsyłający wskazuje, że dokumenty te zostały wydane „częściowo

8 W odniesieniu do kwalifikacji stosunku umownego pomiędzy spółkami Martin-Meat i Alpenrind w świetle dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1) zob. wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

z mocą wsteczną, a częściowo w przypadkach, w których austriacka instytucja zabezpieczenia społecznego stwierdziła już w (nieostatecznej) decyzji obowiązkowe ubezpieczenie danych pracowników na podstawie ustawodawstwa austriackiego”[9]. W każdym z tych dokumentów jako pracodawca w miejscu, w którym była wykonywana praca, wymieniona jest Alpenrind.

16. Decyzją z dnia 13 grudnia 2013 r. salzburska kasa chorych stwierdziła obowiązkowe ubezpieczenie wymienionych pracowników w Austrii w okresie, którego dotyczy spór, zgodnie z austriackim ustawodawstwem w zakresie zabezpieczenia społecznego.

17. Wyrokiem z dnia 7 marca 2016 r. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Austria) uchylił decyzję salzburskiej kasy chorych z uwagi na niewłaściwość tej instytucji. Sąd odsyłający wskazuje, że w uzasadnieniu wspomnianego wyroku stwierdzono w szczególności, iż „dla każdej osoby podlegającej austriackiemu ubezpieczeniu ustawowemu właściwa węgierska instytucja zabezpieczenia społecznego wydała dokument przenośny A1, zgodnie z którym ta osoba jest od określonego momentu zatrudnionym i podlegającym ustawowemu ubezpieczeniu na Węgrzech pracownikiem [Martimpex-Meat] i – jak można przypuszczać – na okresy wskazane w każdym z formularzy, obejmujące okresy, których dotyczy spór, została delegowana do [Alpenrind] do Austrii”.

18. Salzburska kasa chorych oraz federalny minister pracy, spraw społecznych i ochrony konsumentów wnieśli skargę rewizyjną na ten wyrok do Verwaltungsgerichtshof (wyższego sądu administracyjnego), kwestionując bezwzględną moc wiążącą dokumentów przenośnych A1. Według tych uczestników postępowania moc wiążąca opiera się na przestrzeganiu ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy między państwami członkowskimi. Tymczasem właściwa instytucja węgierska naruszyła tę zasadę w niniejszym przypadku. W tym względzie federalny minister pracy, spraw społecznych i ochrony konsumentów przedłożył w skardze rewizyjnej dokumenty, z których wynika, że komisja administracyjna doszła do wniosku w dniach 20 i 21 czerwca 2016 r., iż Węgry niesłusznie stwierdziły swoją właściwość w odniesieniu do zainteresowanych pracowników i dlatego też powinny wycofać dokumenty przenośne A1.

19. We wnioskach z dnia 20 i 21 czerwca 2016 r. komisja administracyjna zatwierdziła, przy jednomyślności delegacji, które nie były poróżnione w tej kwestii, opinię komitetu koncyliacyjnego komisji administracyjnej (zwanego dalej „komitetem koncyliacyjnym”) z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie różnicy zdań pomiędzy Republiką Austrii a Węgrami[10]. Z opinii tej wynika, że do postępowania przed komisją administracyjną doszło w następstwie wieloletniej różnicy zdań pomiędzy Republiką Austrii a Węgrami w sprawie ustalenia ustawodawstwa właściwego wobec pracowników delegowanych do Austrii przez Martin-Meat oraz Martimpex-Meat w ramach umów zawieranych przez te przedsiębiorstwa z Alpenrind. Ta różnica zdań wpisuje się w ramy szerszej dyskusji w komisji administracyjnej na temat wykładni zakazu zastępowania ustanowionego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004[11].

20. W opinii z dnia 9 maja 2016 r. komitet koncyliacyjny poparł stanowisko przyjęte przez Republikę Austrii, uznając zasadniczo, że okoliczność delegowania osoby przez pracodawcę *innego* niż pracodawca pracownika delegowanego poprzednio nie może wykluczać tego, by sytuacja ta mogła zostać uznana za „zastąpienie” w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004[12]. Na tej

9 Rząd węgierski kwestionuje podaną przez sąd odsyłający informację, jakoby omawiane dokumenty przenośne A1 zostały wydane po poddaniu zainteresowanych pracowników austriackiemu systemowi zabezpieczenia społecznego. Zobacz w tym względzie pkt 55 i 56 niniejszej opinii.

10 Zobacz pkt IV głównych wniosków z 347. posiedzenia komisji administracyjnej, które odbyło się w Amsterdamie w dniach 20 i 21 czerwca 2016 r. (C.A. 827/16) oraz opinia komitetu koncyliacyjnego z dnia 9 maja 2016 r., *Opinion of the conciliation board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject*: Replacement of posted workers (AC 336/16). W odniesieniu do chronologii postępowania w wypadku różnicy zdań zob. pkt 1 wspomnianej opinii.

11 Dyskusja ta znalazła odzwierciedlenie w praktycznym poradniku komisji administracyjnej dotyczącym ustawodawstwa mającego zastosowanie w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i Szwajcarii. Zobacz przypis 71 do niniejszej opinii. Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 został przytoczony w pkt 6 i 7 niniejszej opinii.

12 Zobacz pkt 4 ww. opinii komitetu koncyliacyjnego z dnia 9 maja 2016 r.

podstawie komitet koncyliacyjny uznał, że w rozpatrywanym wypadku dokumenty przenośne A1 wydane w odniesieniu do pracowników zastępujących zostały wydane niesłusznie i powinny zostać co do zasady wycofane począwszy od dnia, w którym właściwa instytucja węgierska została poinformowana i otrzymała dowody dotyczące sytuacji w przyjmującym państwie członkowskim. Uznając jednak, że wycofanie dokumentów przenośnych A1 z mocą wsteczną spowodowałoby istotne trudności administracyjne oraz miałoby niekorzystne skutki dla zainteresowanych pracowników, komitet koncyliacyjny zaproponował możliwość negocjowania porozumienia w tej kwestii przez Republikę Austrii i Węgry [13].

21. Bezsporne jest, że w wyniku postępowania przed komisją administracyjną właściwa instytucja węgierska nie wycofała dokumentów przenośnych A1 wydanych w odniesieniu do zainteresowanych pracowników ani nie uznała ich za nieważne. Z uwag przedstawionych w tym względzie przez rządy węgierski i austriacki wynika, że między organami dwóch państw członkowskich toczył się dialog dotyczący sposobu wycofania wspomnianych dokumentów, jednak obecnie został on zawieszony w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

22. Postanowieniem z dnia 14 września 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 października 2016 r., Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy unormowana w art. 5 rozporządzenia […] nr 987/2009 moc wiążąca dokumentów, o których mowa w art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia, obowiązuje również w postępowaniu przed sądem krajowym w rozumieniu art. 267 TFUE?

2. Na wypadek odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

   a) Czy wspomniana moc wiążąca obowiązuje również wtedy, gdy wcześniej odbyło się postępowanie przed Komisją Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, które nie doprowadziło do porozumienia ani do wycofania spornych dokumentów?

   b) Czy wspomniana moc wiążąca obowiązuje również wtedy, gdy zaświadczenie A1 zostanie wydane dopiero po formalnym stwierdzeniu przez przyjmujące państwo członkowskie obowiązkowego ubezpieczenia na podstawie swojego ustawodawstwa? Czy wymieniona moc wiążąca obowiązuje w tych przypadkach również retroaktywnie?

3. W przypadku gdy w pewnych okolicznościach dokumenty, o których mowa w art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, mają ograniczoną moc wiążącą:

   Czy jest sprzeczna z zawartym w art. 12 ust. 1 rozporządzenia […] nr 883/2004 zakazem zastępowania pracownika sytuacja, w której zastąpienie nie następuje w formie delegowania przez tego samego pracodawcę, lecz przez innego pracodawcę? Czy ma w tym względzie znaczenie to,

   a) czy ten pracodawca ma siedzibę w tym samym państwie członkowskim co pierwszy pracodawca, lub też

   b) czy między pierwszym i drugim delegującym pracodawcą istnieją powiązania personalne lub organizacyjne?”.

13 Zobacz pkt 5 ww. opinii komitetu koncyliacyjnego z dnia 9 maja 2016 r. W tym względzie komitet koncyliacyjny wskazuje, że zwrot zapłaconych składek społecznych oraz odzyskanie przyznanych danym pracownikom świadczeń mogłoby doprowadzić do „administracyjnego koszmaru”.

23. Uwagi pisemne zostały złożone przez: salzburską kasę chorych, Alpenrind, Martin Meat i Martimpex-Meat [14], rządy austriacki, belgijski, czeski, niemiecki, irlandzki, węgierski i polski oraz Komisję Europejską. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 28 września 2017 r., uwagi ustne przedstawili: salzburska kasa chorych, Alpenrind, Martin Meat i Martimpex-Meat, rządy austriacki, czeski, irlandzki, francuski, węgierski i polski oraz Komisja Europejska.

IV. Ocena

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

24. Poprzez swoje pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 należy dokonywać w ten sposób, że dokument przenośny A1 wydany przez właściwą instytucję państwa członkowskiego zgodnie z art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia, poświadczający objęcie pracownika systemem zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego na podstawie przepisu tytułu II rozporządzenia nr 883/2004, wiąże sąd – w rozumieniu art. 267 TFUE – innego państwa członkowskiego [15].

25. Podobnie jak wszyscy zainteresowani uczestnicy postępowania, którzy przedłożyli uwagi Trybunałowi w tym zakresie – z wyjątkiem salzburskiej kasy chorych [16] – uważam, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej z następujących względów [17].

26. Należy stwierdzić przede wszystkim, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zaświadczenie E 101 (poprzednik dokumentu przenośnego A1 [18]), do momentu jego wycofania lub uznania za nieważne, obowiązuje w wewnętrznym porządku prawnym państwa członkowskiego, do którego pracownik najemny udaje się w celu wykonywania pracy, a zatem wiąże instytucje tego państwa członkowskiego. Wynika stąd, że sąd przyjmującego państwa członkowskiego nie jest uprawniony do badania ważności zaświadczenia E 101 pod kątem okoliczności, na których podstawie zostało ono wydane [19].

27. Jak stwierdził Trybunał, obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 987/2009 skodyfikowało orzecznictwo Trybunału, przyznając wiążący charakter zaświadczeniu E 101 oraz właściwość wyłączną instytucji wydającej co do oceny ważności tego zaświadczenia [20]. Artykuł 5 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje bowiem, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego, które

14 Martin Meat i Martimpex-Meat były reprezentowane wspólnie przed Trybunałem.

15 Chciałbym zaznaczyć, że obecnie trwają prace legislacyjne mające na celu zmianę rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 w zakresie w szczególności art. 5 i 19 rozporządzenia nr 987/2009. Zobacz wniosek Komisji z dnia 13 grudnia 2016 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenia (WE) nr 987/2009 dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 [COM(2016) 815 final] (art. 2 pkt 7 i 11 wspomnianego wniosku oraz wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu).

16 Rząd francuski nie przedstawił odpowiedzi na to pytanie.

17 Należy zauważyć, że w postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający nie przedstawił żadnej informacji, z której wynikałoby, iż okoliczności faktyczne zawisłej przed nim sprawy w postępowaniu głównym wskazują na oszustwo lub nadużycie prawa. Wychodzę zatem z założenia, że pierwsze pytanie prejudycjalne nie dotyczy konkretnych przypadków oszustwa lub nadużycia, ale dotyczy bardziej ogólnej kwestii, czy dokument przenośny A1 wiąże sądy państw członkowskich. Zobacz również pkt 77 niniejszej opinii. W odniesieniu do sytuacji, w której sąd przyjmującego państwa członkowskiego stwierdza, że zaświadczenie E 101 zostało uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa zob. moja opinia w sprawie Altun i in. (C-359/16, EU:C:2017:850).

18 Zobacz przypis 4 do niniejszej opinii.

19 Zobacz niedawny wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 48, 49 i przytoczone tam orzecznictwo). W zakresie orzecznictwa Trybunału dotyczącego wiążącego charakteru zaświadczenia E 101 zob. moja opinia w sprawie Altun i in. (C-359/16, EU:C:2017:850, pkt 32–34). Zaświadczenie E 101 różni się od innych rodzajów zaświadczeń przez ograniczenie kontroli sądowej jego ważności. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, pkt 26, 27). Zobacz także przypis 61 do niniejszej opinii.

20 Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 59). Zobacz również moje opinie w sprawie A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, pkt 56) oraz w sprawie Altun i in. (C-359/16, EU:C:2017:850, pkt 20).

poświadczają sytuację danej osoby do celów stosowania rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009, oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, wiążą instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane [21].

28. Nie dostrzegam żadnych przesłanek świadczących o tym, że dokonując tej kodyfikacji prawodawca unijny zamierzał ograniczyć wiążący skutek dokumentów określonych w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 wyłącznie do instytucji zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, a tym samym odstąpić od utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym zaświadczenie E 101 wiąże również przez sądy krajowe innych państw członkowskich [22].

29. Wprawdzie art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 nie wspomina o sądach innych państw członkowskich, należy stwierdzić jednak, że wspomniany przepis został sformułowany w sposób znacząco podobny do sformułowania używanego przez Trybunał w orzecznictwie dotyczącym zaświadczenia E 101. Trybunał stwierdził tym samym, że zaświadczenie E 101 *wiąże właściwą instytucję* państwa członkowskiego, w którym ten pracownik wykonuje pracę oraz że *tak długo, jak długo zaświadczenie to nie zostaje wycofane lub uznane za nieważne*, omawiana instytucja musi uwzględniać okoliczność, że ten pracownik podlega już ustawodawstwu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo go zatrudniające, i instytucja ta nie może w rezultacie poddać rozpatrywanego pracownika własnemu systemowi zabezpieczenia społecznego [23]. Ponadto art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 przewiduje wyraźnie, że dokumenty określone w tym przepisie są wiążące tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez *państwo członkowskie, w którym zostały wydane*, co potwierdza wniosek, że wspomniany przepis nie pozwala *innemu* państwu członkowskiemu zakwestionować ważności tych dokumentów za pośrednictwem swoich sądów.

30. Prace przygotowawcze związane z rozporządzeniem nr 987/2009 również nie wskazują na zamiar odejścia prawodawcy unijnego od orzecznictwa Trybunału dotyczącego wiążącego skutku zaświadczenia E 101 wobec sądów krajowych. Przeciwnie, z wniosku, który doprowadził do przyjęcia wspomnianego rozporządzenia, wynika, że jego wyłącznym celem jest *uproszczenie* i *modernizacja* przepisów rozporządzenia nr 574/72 [24].

31. Dodatkowo należy stwierdzić, że na podstawie motywu 12 rozporządzenia nr 987/2009 przewidziane w rozporządzeniu środki i procedury „wynikają z *orzecznictwa* [*Trybunału Sprawiedliwości*], z decyzji komisji administracyjnej oraz z ponadtrzydziestoletniego doświadczenia w stosowaniu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie” [25]. Stwierdzenie to pozwala sądzić, że gdyby prawodawca Unii miał zamiar odejść od orzecznictwa Trybunału dotyczącego wiążącego skutku zaświadczenia E 101, wskazałby to wyraźnie.

32. Wreszcie należy stwierdzić, że art. 6 rozporządzenia nr 987/2009, do którego odnosi się sąd odsyłający, przewiduje tymczasowe stosowanie ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w razie rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa [26]. Tymczasem

21 Wspomniany art. 5 został przytoczony w pkt 9 niniejszej opinii. W odniesieniu do definicji terminu „instytucja” zob. art. 1 lit. p) rozporządzenia nr 883/2004.

22 Zobacz pkt 26 i przypis 19 do niniejszej opinii.

23 Zobacz niedawny wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 41, 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Zobacz w szczególności pkt 1 i 3 uzasadnienia wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, przedstawionego przez Komisję w dniu 31 stycznia 2006 r. [COM(2006) 16 final].

25 Podkreślenie moje.

26 W tym względzie wspomniany art. 6 przewiduje w ust. 1 kolejność wskazującą na pierwszym miejscu ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym osoba rzeczywiście wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek, o ile praca najemna lub praca na własny rachunek jest wykonywana tylko w jednym z państw członkowskich.

według mnie nie ma żadnych podstaw, aby uznać, że prawodawca unijny zamierzał poprzez to uregulowanie ograniczyć wiążący skutek dokumentów określonych w art. 5 tego rozporządzenia. W związku z tym trzeba stwierdzić, że art. 6 na mocy swego ust. 1 znajduje zastosowanie „o ile rozporządzenie [nr 987/2009] nie stanowi inaczej”[27].

33. W związku z powyższym należy moim zdaniem przyjąć, że uchwalając rozporządzenie nr 987/2009, a w szczególności jego art. 5 ust. 1, prawodawca Unii zamierzał jedynie skodyfikować orzecznictwo Trybunału dotyczące wiążącego skutku zaświadczenia E 101. Z tego względu uważam, że wspomniane orzecznictwo stosuje się mutatis mutandis do dokumentów A1.

34. Dodam przy tym, że wykładnia art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 ograniczająca wiążący skutek dokumentu przenośnego A1 wyłącznie do instytucji zabezpieczenia społecznego państw członkowskich mogłaby pozbawić ten przepis skuteczności. Jak stwierdził Trybunał w odniesieniu do zaświadczenia E 101, gdyby właściwa instytucja krajowa mogła, kierując skargę do organów sądowych państwa członkowskiego przyjmującego delegowanego pracownika, którym sama podlega, doprowadzić do uznania formularza E 101 za nieważny, system oparty na lojalnej współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami państw członkowskich mógłby zostać podważony[28].

35. Należy stwierdzić w związku z tym, że chociaż poprzednie ramy regulacyjne określone przez rozporządzenia nr 1408/71 i 574/72 nie obejmowały przepisu odpowiadającego art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, to jednak Trybunał oparł swoje orzecznictwo dotyczące wiążącego skutku zaświadczenia E 101 w szczególności na poszanowaniu zasady jedności ustawodawstwa mającego zastosowanie w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, ustanowionej w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 (odpowiadającym obecnemu art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004[29]), i zasady pewności prawa osób przemieszczających się wewnątrz Unii oraz na obowiązkach wynikających z zasady lojalnej współpracy między państwami członkowskimi, określonej w art. 4 ust. 3 TUE[30]. Powyższe rozważania zachowują moim zdaniem w pełni swoją ważność w ramach rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009.

36. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby na pierwsze pytanie prejudycjalne Trybunał odpowiedział następująco: wykładni art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 należy dokonywać w ten sposób, że tak długo, jak długo dokument przenośny A1 wydany przez właściwą instytucję państwa członkowskiego zgodnie z art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia, poświadczający objęcie pracownika systemem zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego na podstawie przepisu tytułu II rozporządzenia nr 883/2004, nie zostanie wycofany lub uznany za nieważny, wiąże on sąd – w rozumieniu art. 267 TFUE – innego państwa członkowskiego[31].

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

37. Drugie pytanie prejudycjalne, które zostało postawione tylko na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, dzieli się na dwie części, dotyczące dwóch bardzo szczególnych przypadków. W pierwszej części sąd odsyłający stawia pytanie o wiążący skutek dokumentu przenośnego A1, w wypadku gdyby została rozpoczęta procedura przed komisją administracyjną [drugie pytanie prejudycjalne, lit. a)]. W części drugiej sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy

27 W odniesieniu do art. 6 rozporządzenia nr 987/2009 zob. również pkt 66 niniejszej opinii.

28 Zobacz wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 został przywołany w pkt 5 niniejszej opinii.

30 Zobacz moje opinie w sprawie A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, pkt 45–57) oraz w sprawie Altun i in. (C-359/16, EU:C:2017:850, pkt 35–37).

31 Co do odniesienia sądu odsyłającego do art. 267 TFUE w mojej opinii w sprawie Altun i in. (C-359/16, EU:C:2017:850, pkt 22–26) wyjaśniłem już powody, dla których uważam, że postępowanie prejudycjalne nie jest odpowiednie do rozstrzygnięcia kwestii, czy zaświadczenie E 101 (obecnie dokument przenośny A1) zostało w konkretnym przypadku wydane poprawnie.

dokument przenośny A1 jest wiążący w wypadku, gdy został wydany po objęciu danego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, a jeśli tak, czy dokument ten obowiązuje w tym wypadku z mocą wsteczną [drugie pytanie prejudycjalne, lit. b)]. Rozpatrzę kolejno oba te przypadki.

1. Przypadek pierwszy: postępowanie przed komisją administracyjną [drugie pytanie prejudycjalne lit. a)]

38. W drugim pytaniu prejudycjalnym lit. a) sąd odsyłający wysuwa kwestię wiążącego skutku dokumentu przenośnego A1, w wypadku gdy wcześniejsze postępowanie przed komisją administracyjną nie doprowadziło do porozumienia ani do wycofania spornych dokumentów.

39. W uzasadnieniu swojego wniosku sąd odsyłający wskazuje, że celem pytania drugiego jest określenie, czy „moc wiążąca dokumentu nie zostaje przełamana i nie powstaje możliwość wszczęcia postępowania w celu stwierdzenia obowiązkowego ubezpieczenia przynajmniej po postępowaniu przed komisją administracyjną, które nie doprowadziło do porozumienia (w tym znaczeniu, że odtąd instytucje obu państw członkowskich uznają ważność i prawdziwość spornych dokumentów) ani nie spowodowało wycofania spornego dokumentu (albo dlatego, że komisja administracyjna nie wydała żadnego stosownego zalecenia, albo dlatego, że instytucja wydająca nie zastosowała się do zalecenia)”.

40. Z postanowienia odsyłającego oraz z uwag przedstawionych Trybunałowi wynika, że w niniejszej sprawie zainteresowane państwa członkowskie wystąpiły do komisji administracyjnej, która wydała decyzję dotyczącą wycofania rozpatrywanych dokumentów przenośnych A1. Wynika z nich ponadto, że dokumenty te nie zostały jednak wycofane przez właściwą instytucję węgierską zgodnie z procedurą obowiązującą przed komisją administracyjną [32].

41. W tych okolicznościach uważam, że drugie pytanie prejudycjalne lit. a) należy rozumieć w ten sposób, że zmierza ono zasadniczo do ustalenia, czy dokument przenośny A1 jest wiążący również w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której komisja administracyjna wydała decyzję dotyczącą wycofania tego dokumentu, jednak instytucja wydająca go nie wycofała [33].

42. Salzburska kasa chorych oraz rządy austriacki, belgijski, czeski [34] i francuski proponują zasadniczo, aby na to pytanie odpowiedzieć przecząco. W tym względzie uczestnicy ci i zainteresowani podnoszą w szczególności naruszenie zasady lojalnej współpracy między państwami członkowskimi, ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, jeżeli instytucja wydająca nie unieważnia lub nie wycofuje dokumentu A1, wbrew decyzji komisji administracyjnej. Pozostali uczestnicy i zainteresowani, którzy przedłożyli uwagi Trybunałowi twierdzą natomiast, że postępowanie przed komisją administracyjną nie może mieć wpływu na wiążący skutek dokumentu przenośnego A1. Ja również żywię takie przekonanie z następujących względów.

32 Zobacz pkt 18–21 niniejszej opinii.

33 Należy wskazać, że – wbrew sugestiom rządów węgierskiego i irlandzkiego – drugie pytanie prejudycjalne lit. a) nie ma charakteru hipotetycznego. O ile bowiem w niniejszym wypadku rząd węgierski prawdopodobnie zaakceptował decyzję komisji administracyjnej, zgodnie z którą rozpatrywane dokumenty przenośne A1 miały zostać wycofane, o tyle władze węgierskie na tę chwilę nie wycofały tych dokumentów. Ponadto jeśli prawdą jest – jak podkreśla rząd irlandzki – że komitet koncyliacyjny wskazał w swojej opinii z dnia 9 maja 2016 r. możliwość zawarcia przez Republikę Austrii i Węgry porozumienia w sprawie szczegółowych zasad wycofania rozpatrywanych dokumentów przenośnych A1 oraz w sprawie korekt, jakich należy dokonać w odniesieniu do zainteresowanych pracowników, to należy stwierdzić, że do chwili obecnej takie porozumienie między wspomnianymi państwami członkowskimi nie zostało zawarte. Zobacz pkt 18–21 niniejszej opinii.

34 Rząd czeski podnosi w szczególności, że w przypadku, o którym mowa w drugim pytaniu prejudycjalnym lit. a), dokument przenośny A1 straciłby tymczasowo swój wiążący skutek i w takiej sytuacji należałoby zastosować art. 6 rozporządzenia nr 987/2009 dotyczący tymczasowego stosowania ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W odniesieniu do tego przepisu zob. pkt 32 niniejszej opinii.

43. Należy najpierw stwierdzić, że niniejsza sprawa różni się od sprawy zakończonej wyrokiem A-Rosa Flussschiff[35], ponieważ w niniejszej sprawie zainteresowane państwa członkowskie wszczęły postępowanie przed komisją administracyjną, która wydała decyzję dotyczącą wycofania rozpatrywanych dokumentów przenośnych A1[36]. Moim zdaniem różnica ta nie może jednak mieć wpływu na wniosek wypływający ze wspomnianego wyroku, oparty na utrwalonym orzecznictwie Trybunału[37], zgodnie z którym zaświadczenie E 101 (obecnie dokument przenośny A1) wiąże zarówno instytucje zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym praca jest wykonywana, jak i sądy tego państwa członkowskiego.

44. Uważam bowiem, że wykładnia art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, zgodnie z którym dokument przenośny A1 traci swój wiążący charakter w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, oznaczałaby w rzeczywistości przyznanie wiążącego charakteru decyzjom wydawanym przez komisję administracyjną. Uważam, że taki skutek jest niezgodny z obowiązującymi przepisami prawnymi.

45. W tym względzie należy przypomnieć, że w wyroku Romano[38] Trybunał zauważył, iż zarówno z prawa pierwotnego w zakresie uprawnień przyznanych Komisji przez Radę Unii Europejskiej w celu wykonania przepisów, które Rada ustanawia, jak i z systemu sądowego wprowadzonego na mocy traktatu (EWG) wynika, że organ taki jak komisja administracyjna, nie może być upoważniony przez Radę do wydania „aktów mających moc prawną". Zdaniem Trybunału decyzja takiego organu, choć może być pomocna dla instytucji odpowiedzialnych za stosowanie prawa Unii, nie może zobowiązywać tych instytucji do stosowania określonych metod lub przyjmowania określonych wykładni przy stosowaniu przepisów Unii. Trybunał z powyższego wywiódł, że sporna decyzja wydana przez tę komisję administracyjną „nie wiąże" sądu odsyłającego[39].

46. O ile można wprawdzie zastanawiać się – w następstwie zmian wprowadzonych do prawa pierwotnego, między innymi przez traktat z Lizbony – czy wspomniane orzecznictwo ciągle znajduje zastosowanie w szczególności w odniesieniu do możliwości przekazania organowi takiemu jak komisja administracyjna kompetencji do wydawania aktów mających wywierać skutki prawne[40], o tyle nie ma żadnych przesłanek wskazujących na to, że prawodawca unijny miał rzeczywiście zamiar przyznać komisji administracyjnej takie kompetencje.

47. Artykuł 72 rozporządzenia nr 883/2004, który zawiera wykaz zadań komisji administracyjnej, przewiduje bowiem w lit. a), że jest ona odpowiedzialna za „rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni wynikających z przepisów [tego] rozporządzenia lub rozporządzenia [nr 987/2009], jak i każdej umowy lub uzgodnień zawartych w ramach tych rozporządzeń, *bez uszczerbku dla uprawnień władz, instytucji i osób zainteresowanych do korzystania z procedur i sądów przewidzianych przez ustawodawstwo państw członkowskich, przez* [*rozporządzenie*

35 Wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 W pkt 56 wyroku z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309) Trybunał stwierdził, że „władze francuskie ani nie wyczerpały środków dialogu ze szwajcarską kasą ubezpieczenia społecznego, ani nawet nie próbowały zwrócić się do komisji administracyjnej, a tym samym […] okoliczności leżące u podstaw tego sporu nie mogą być w stanie wykazać możliwych wad postępowania określonego w drodze orzecznictwa Trybunału lub niemożności rozwiązania ewentualnych sytuacji nieuczciwej konkurencji lub dumpingu socjalnego".

37 W przedmiocie orzecznictwa Trybunału dotyczącego wiążącego charakteru zaświadczenia E 101 zob. pkt 26 oraz przypis 19 do niniejszej opinii.

38 Wyrok z dnia 14 maja 1981 r., Romano (98/80, EU:C:1981:104, pkt 20).

39 Zobacz wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również podobnie wyroki: z dnia 5 grudnia 1967 r., van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, s. 457, 459); z dnia 5 lipca 1988 r., Borowitz (21/87, EU:C:1988:362, pkt 19); z dnia 1 października 1992 r., Grisvard i Kreitz (C-201/91, EU:C:1992:368, pkt 25); a także z dnia 10 lutego 2000 r., FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Zobacz w szczególności opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2013:562, pkt 60–88) oraz wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 63–65). Zobacz w tym względzie art. 263 akapit pierwszy TFUE, na mocy którego Trybunał kontroluje w szczególności „legalność aktów *organów lub jednostek organizacyjnych Unii*, które zmierzają do wywarcia *skutków prawnych* wobec osób trzecich" (podkreślenie moje). Poza tym zgodnie z art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do „orzekania o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, *organy lub jednostki organizacyjne* Unii" (podkreślenie moje).

nr 883/2004] *lub przez traktat*”[41]. W odniesieniu do praktycznie identycznego przepisu art. 43 poprzedniego rozporządzenia nr 3[42] Trybunał orzekł, że „znaczenie decyzji [komisji administracyjnej] zostało określone w samej treści tego art. 43” i że „przepis ten nie narusza uprawnień właściwych sądów do oceny ważności i treści przepisów [tego rozporządzenia], *wobec których decyzje* [*tej komisji*] *mają jedynie wartość opinii*”[43].

48. Ponadto, jeśli chodzi o wszczęcie postępowania przed komisją administracyjną, art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi, że w braku znalezienia rozwiązania w rozsądnym terminie zainteresowane instytucje mogą skierować sprawę do tej komisji. Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 wyjaśnia dodatkowo, że komisja administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę[44]. Określenie „stara się pogodzić”, które zostało również zastosowane w art. 6 ust. 3 tego ostatniego rozporządzenia oraz w decyzji komisji administracyjnej nr A1[45], wskazuje moim zdaniem jasno na niewiążący charakter postępowania przed tą komisją[46].

49. Wydaje mi się, że orzecznictwo Trybunału odnoszące się do zaświadczenia E 101 również opiera się na założeniu, iż decyzje komisji administracyjnej nie mają skutku wiążącego. W orzecznictwie tym Trybunał określił możliwości, jakimi dysponuje państwo członkowskie w braku porozumienia z jednym lub kilkoma państwami członkowskimi co do mającego zastosowanie ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w konkretnym przypadku[47]. Zdaniem Trybunału należy najpierw podjąć dialog z instytucją wydającą dany dokument. W razie nieosiągnięcia porozumienia przez zainteresowane instytucje mogą one następnie zwrócić się w tej sprawie do komisji administracyjnej. Wreszcie jeśli tej ostatniej nie uda się pogodzić stanowisk właściwych instytucji, to przyjmującemu państwu członkowskiemu pozostaje możliwość, bez uszczerbku dla ewentualnych środków prawnych o charakterze sądowym istniejących w państwie członkowskim instytucji wydającej, wszczęcia przed Trybunałem postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 259 TFUE[48]. Natomiast Trybunał nie wskazuje w tym kontekście możliwości wniesienia na podstawie art. 263 TFUE skargi o *stwierdzenie nieważności* decyzji komisji administracyjnej, co byłoby jednak według mnie logiczne, gdyby Trybunał uznał, że decyzje tej komisji mają skutek wiążący[49].

41 Podkreślenie moje. Zobacz również pkt 3 decyzji komisji administracyjnej nr A1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. 2010, C 106, s. 1).

42 Rozporządzenie Rady w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (Dz.U. 1958, s. 561).

43 Podkreślenie moje. Zobacz wyrok z dnia 5 grudnia 1967 r., van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, s. 457). Zgodnie ze wspomnianym art. 43 lit. a) zostanie utworzona komisja administracyjna, której zadaniem będzie „rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni wynikających z przepisów niniejszego rozporządzenia lub późniejszych rozporządzeń, jak i każdej umowy lub uzgodnień zawartych w ramach tych rozporządzeń, bez uszczerbku dla uprawnień władz, instytucji i osób zainteresowanych do korzystania z procedur i sądów przewidzianych przez ustawodawstwo państw członkowskich, przez niniejsze rozporządzenie lub przez traktat”.

44 Artykuł 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 zostały przywołane, odpowiednio, w pkt 8 i 9 niniejszej opinii.

45 Zobacz pkt 18 ww. decyzji komisji administracyjnej nr A1.

46 Analizy tej nie może podważyć okoliczność, że art. 89 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009 w sposób ogólny nakazuje właściwym władzom zapewnienie, aby „ich instytucje były poinformowane o wszystkich przepisach wspólnotowych, legislacyjnych lub innych, w tym decyzj[ach] komisji administracyjnej”. Uważam, że tego przepisu nie można interpretować jako mającego na celu przyznanie komisji administracyjnej kompetencji do wydawania aktów wywołujących skutki prawne.

47 Orzecznictwo to zostało skodyfikowane częściowo w art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009, przywołanych w pkt 9 niniejszej opinii.

48 Zobacz podobnie niedawny wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 44–46 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Tytułem przypomnienia – zgodnie z art. 263 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości kontroluje w szczególności zgodność z prawem aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.

50. Na podstawie powyższych ustaleń stwierdzam, że na obecnym etapie systemu wprowadzonego rozporządzeniami nr 883/2004 i 987/2009 wydane przez komisję administracyjną decyzje dotyczące rozbieżności pomiędzy dwoma lub kilkoma państwami członkowskimi w odniesieniu do ustawodawstwa mającego zastosowanie w konkretnym przypadku nie mają skutku wiążącego. Wynika z tego moim zdaniem, że postępowanie przed komisją administracyjną nie może mieć wpływu na wiążący skutek dokumentu przenośnego A1.

51. Innymi słowy – uważam, że nawet w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której zainteresowane państwa członkowskie skierowały sprawę do komisji administracyjnej zgodnie z art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009[50] i w której wspomniana komisja wydała decyzję dotyczącą wycofania dokumentu przenośnego A1, dokument ten obowiązuje tak długo, jak długo nie zostanie wycofany lub uznany za nieważny przez instytucję wydającą.

52. Według mnie ma to znaczenie niezależnie od ewentualnego naruszenia obowiązków wynikających z przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy przez państwo członkowskie instytucji wydającej w ramach postępowania przed komisją administracyjną. Jeśli przyjmujące państwo członkowskie uważa, że pierwsze państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii, może ono wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zgodnie z art. 259 TFUE lub wystąpić do Komisji o to, by sama podjęła działania przeciwko temu państwu członkowskiemu[51].

53. W związku z powyższym proponuję, aby na drugie pytanie prejudycjalne lit. a) Trybunał odpowiedział w ten sposób, że dokument przenośny A1 jest wiążący również w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której komisja administracyjna wydała decyzję dotyczącą wycofania tego dokumentu, jednak instytucja wydająca nie wycofała go.

2. Drugi przypadek: moc wsteczna dokumentu przenośnego A1 [drugie pytanie prejudycjalne lit. b)]

54. Poprzez swoje drugie pytanie prejudycjalne lit. b) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dokument przenośny A1 jest wiążący również w przypadku, gdy został wydany po objęciu przez przyjmujące państwo członkowskie danego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego, a jeśli tak, czy wspomniany dokument obowiązuje z mocą wsteczną.

55. Stwierdzam przede wszystkim, że pytanie to nie ma charakteru hipotetycznego, jak to sugeruje rząd węgierski. Wspomniany rząd podnosi w szczególności, że w niniejszym przypadku nie wykazano, iż właściwa instytucja węgierska wydała dokumenty przenośne A1 z mocą wsteczną, po tym jak organy austriackie ustaliły, że dani pracownicy podlegają austriackiemu systemowi zabezpieczenia społecznego.

56. Należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, Trybunał może jedynie orzekać o wykładni aktów prawa Unii w oparciu o fakty przedstawione mu przez sąd krajowy. Trybunał nie jest zatem właściwy do rozstrzygania co do stanu faktycznego w postępowaniu głównym, ponieważ zadanie to należy do wyłącznej kompetencji sądów krajowych[52]. Tymczasem

50 Artykuł 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 zostały przytoczone odpowiednio w pkt 8 i 9 niniejszej opinii.

51 Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 maja 1997 r., Denuit (C-14/96, EU:C:1997:260, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo). Uważam, że nie ma potrzeby, aby w ramach niniejszej sprawy Trybunał wypowiadał się w kwestii tego, czy okoliczność, że państwo członkowskie nie stosuje się do decyzji komisji administracyjnej, prowadzi do naruszenia zasady lojalnej współpracy, określonej w art. 4 ust. 3 TUE.

52 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 września 2008 r., CEPSA (C-279/06, EU:C:2008:485, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

w postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający wskazuje, że rozpatrywane dokumenty przenośne A1 zostały wydane *częściowo z mocą wsteczną i częściowo po stwierdzeniu obowiązkowego ubezpieczenia danych pracowników w austriackim systemie zabezpieczenia społecznego* [53]. Wynika z tego, że należy udzielić odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne lit. b).

57. Podobnie jak Alpenrind, Martin-Meat i Martimpex-Meat, rządy czeski, irlandzki, węgierski i polski oraz Komisja, a w przeciwieństwie do salzburskiej kasy chorych oraz rządów austriackiego, belgijskiego i niemieckiego [54], uważam, że na powyższe pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Z poniżej przedstawionych względów uważam bowiem, że dokument przenośny A1 obowiązuje również w sytuacji, gdy został wydany po objęciu danego pracownika ubezpieczeniem w przyjmującym państwie członkowskim i że w takim przypadku wspomniany dokument może obowiązywać z mocą wsteczną.

58. Jak wskazuje sąd odsyłający, z orzecznictwa Trybunału wynika, że zaświadczenie E 101 może wywoływać skutki wsteczne. Trybunał stwierdził tym samym, że wydając takie zaświadczenie, właściwa instytucja ogranicza się do oświadczenia, iż dany pracownik wciąż podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego tej instytucji podczas całego danego okresu, w trakcie którego wykonuje pracę na terytorium innego państwa członkowskiego. Tymczasem zdaniem Trybunału o ile zalecane jest, aby takie oświadczenie nastąpiło przed rozpoczęciem danego okresu, to można je również wydać w ciągu tego okresu, a nawet po jego upływie. W tych okolicznościach nie ma przeszkód, aby zaświadczenie E 101 obowiązywało w danym przypadku z mocą wsteczną [55].

59. Uważam, że orzecznictwo to ma zastosowanie mutatis mutandis do nowych ram regulacyjnych [56]. W tym kontekście należy stwierdzić, że art. 15 rozporządzenia nr 987/2009, który to określa procedury dotyczące stosowania między innymi art. 12 rozporządzenia nr 883/2004, stanowi wyraźnie w ust. 1, że „w przypadku gdy osoba wykonuje pracę w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie właściwe na podstawie przepisów tytułu II [rozporządzenia nr 883/2004], pracodawca lub – w przypadku osoby, która nie wykonuje pracy jako pracownik najemny – zainteresowany informują o tym instytucję właściwą państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie w danym przypadku, *w miarę możliwości z wyprzedzeniem*. Instytucja ta wydaje zainteresowanemu poświadczenie, o którym mowa w art. 19 ust. 2 [rozporządzenia nr 987/2009] i niezwłocznie udostępnia informacje dotyczące ustawodawstwa mającego zastosowanie do tej osoby, zgodnie z […] art. 12 [rozporządzenia nr 883/2004], instytucji wyznaczonej przez właściwą władzę państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca” [57].

60. Sąd odsyłający stawia jednak pytanie, czy dokument przenośny A1 ma moc wiążącą również w wypadku, gdy zostaje wydany dopiero po formalnym stwierdzeniu przez przyjmujące państwo członkowskie objęcia danego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego tego państwa. Zdaniem sądu odsyłającego można byłoby bowiem przyjąć, że akty stwierdzające takie objęcie ubezpieczeniem stanowią również „dokumenty” określone w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, co oznaczałoby, że akty te również wywołują wiążące skutki wobec organów innych państw członkowskich.

53 Zobacz pkt 15 niniejszej opinii. Podczas rozprawy salzburska kasa chorych wskazała również, że rozpatrywane dokumenty przenośne A1 zostały wydane zarówno przed objęciem przez organy austriackie danych pracowników austriackim systemem zabezpieczenia społecznego, jak i po tym objęciu.

54 Rząd niemiecki uważa w szczególności, że dokument przenośny A1 nie posiada mocy wiążącej, gdy został sporządzony dopiero po oficjalnym objęciu przez przyjmujące państwo członkowskie ubezpieczeniem obowiązkowym na podstawie swojego ustawodawstwa i po tym, jak państwo członkowskie pochodzenia *zostało o tym powiadomione*.

55 Zobacz wyrok z dnia 30 marca 2000 r., Banks i in. (C-178/97, EU:C:2000:169, pkt 53, 54). Zobacz również wyrok z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, pkt 43), z którego wynika, że zaświadczenie E 101 jest *co do zasady* wydawane przed rozpoczęciem okresu, do którego się odnosi, lub na początku tego okresu. Zobacz również pkt 6 wydanej przez komisję administracyjną decyzji nr 181 z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie wykładni art. 14 ust. 1, art. 14a ust. 1 i art. 14b ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1408/71 (Dz.U. 2001, L 329, s. 73).

56 Zobacz pkt 33 niniejszej opinii.

57 Podkreślenie moje.

61. Ten tok rozumowania mnie nie przekonuje.

62. Po pierwsze, uważam, że taka interpretacja jest niezgodna z przepisami rozporządzenia nr 987/2009. Tytułem przypomnienia: art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia dotyczy dokumentów wydanych przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009 *stanowiących poświadczenie* sytuacji danej osoby oraz dowodów potwierdzających [58]. Tymczasem decyzja dotycząca objęcia osoby systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego nie „stanowi poświadczenia" sytuacji tej osoby w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, ale według mnie ma na celu raczej *ustalenie* jej sytuacji prawnej. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, właściwa instytucja państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia nr 883/2004, poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie, *na wniosek* zainteresowanego lub pracodawcy [59]. Decyzja ustalająca objęcie osoby systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego nie jest jednak wydawana „na wniosek zainteresowanego lub pracodawcy" w rozumieniu tego ostatniego przepisu, ale raczej z inicjatywy zainteresowanych organów.

63. Po drugie, jak już przedstawiłem powyżej, należy przyjąć, że uchwalając art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, prawodawca unijny miał zamiar skodyfikować orzecznictwo Trybunału dotyczące mocy wiążącej zaświadczenia E 101 [60]. Tymczasem orzecznictwo to dotyczy wyłącznie zaświadczenia E 101 (obecnie dokument przenośny A1), a nie innych rodzajów dokumentów [61]. W tym kontekście wydaje mi się ponadto, że wyrok Banks i in. dotyczył sytuacji odpowiadającej sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, w której zostały wydane przedmiotowe zaświadczenia E 101, przynajmniej częściowo, *po* objęciu zainteresowanych pracowników systemem zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim [62]. Okoliczność ta nie miała jednak wpływu na ocenę Trybunału, zgodnie z którą wspomniane zaświadczenia miały moc wiążącą.

64. Po trzecie, uważam, że interpretacja, zgodnie z którą decyzję stwierdzającą objęcie osoby systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego można uznać za „dokument" określony w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, może wywołać nieodpowiednie, a nawet arbitralne skutki. Jak stwierdza bowiem rząd polski, takie podejście mogłoby doprowadzić do wyścigu z czasem pomiędzy organami państw członkowskich, w którym każdy chciałby wydać jako pierwszy decyzję o stwierdzeniu objęcia zainteresowanych osób własnym systemem zabezpieczenia społecznego, co mogłoby stanowić zagrożenie ich pewności prawa [63]. W przypadku takiego scenariusza państwa członkowskie miałyby bowiem interes finansowy w byciu pierwszym.

65. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie prejudycjalne lit. b) w ten sposób, że dokument przenośny A1 jest wiążący również wtedy, gdy został wydany po objęciu danego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego obowiązkowego ubezpieczenia i że w takim wypadku wspomniany dokument może obowiązywać z mocą wsteczną.

58 Artykuł 5 ust. 1 został przytoczony w pkt 9 niniejszej opinii.

59 Artykuł 19 ust. 2 został przytoczony w pkt 10 niniejszej opinii. Zobacz również art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, zgodnie z którym właściwa instytucja państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, wydaje zainteresowanemu *poświadczenie* określone w art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia.

60 Zobacz pkt 27–33 niniejszej opinii.

61 W odniesieniu do rozróżnienia pomiędzy skutkami zaświadczenia E 101 a skutkami innych rodzajów dokumentów zob. wyroki: z dnia 12 lutego 2015 r., Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, pkt 26, 27); z dnia 9 września 2015 r., X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, pkt 47–50).

62 Wyrok z dnia 30 marca 2000 r., Banks i in. (C-178/97, EU:C:2000:169). Zobacz w szczególności pkt 5–7 tego wyroku.

63 Tytułem przypomnienia – orzecznictwo Trybunału dotyczące mocy wiążącej zaświadczenia E 101 opiera się w szczególności na rozważaniach odnoszących się do pewności prawa osób przemieszczających się w Unii. Zobacz pkt 35 niniejszej opinii. Chciałbym wspomnieć w tym kontekście, że z postanowienia odsyłającego wynika, że w postępowaniu przed sądem odsyłającym salzburska kasa chorych wskazała, że „[jej] zdaniem jedyną drogą uzyskania orzeczenia co do istoty [było] stwierdzenie w drodze decyzji obowiązkowego ubezpieczenia mimo dokumentów [przenośnych] A1 wydanych przez instytucję węgierską".

66. Dodam w tym względzie, że kwestia tego, czy poprzez wydanie dokumentu przenośnego A1 po objęciu danego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, instytucja wydająca mogła naruszyć swój obowiązek lojalnej współpracy na podstawie art. 4 ust. 3 TUE lub czy zainteresowane organy powinny były w takiej sytuacji zastosować art. 6 rozporządzenia nr 987/2009, pozostaje bez wpływu na moc wiążącą wspomnianego dokumentu [64]. Tytułem przypomnienia – jeśli państwo członkowskie uważa, że inne państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii, może ono wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 259 TFUE [65].

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

1. W przedmiocie pytania i proponowanych interpretacji

67. Trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy interpretacji zakazu zastępowania ustanowionego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 [66]. Sąd odsyłający wskazuje, że to pytanie pojawia się na wypadek, gdyby okazało się, iż w pewnych okolicznościach dokument przenośny A1 ma ograniczoną moc wiążącą. Zważywszy na odpowiedź, jakiej proponuję udzielić na pierwsze i drugie pytanie prejudycjalne, zasadniczo nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

68. Niemniej jednak z ostrożności procesowej oraz biorąc pod uwagę, że trzecie pytanie prejudycjalne stanowi istotę rozbieżności pomiędzy Republiką Austrii a Węgrami stanowiących tło sporu w postępowaniu głównym [67], przedstawię poniżej uwagi dotyczące tego pytania.

69. Zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 „[o]soba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i *że osoba nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę*” [68]. W okresie, którego dotyczy spór w rozpatrywanej sprawie, wyrażenie „że osoba nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę” zostało zastąpione wyrażeniem „że osoba *ta* nie jest wysłana, by zastąpić inną *delegowaną* osobę” [69].

70. Sąd odsyłający powziął wątpliwości co do zakresu wspomnianego zakazu zastępowania, a w szczególności co do kwestii tego, czy zakaz ten zostaje naruszony w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której zastępstwo odbywa się poprzez delegowanie przez innego, a nie tego samego pracodawcę. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że o ile osoby delegowane przez Martimpex-Meat w okresie, którego dotyczy spór, nie zastępowały faktycznie żadnego pracownika tej

64 W odniesieniu do związku między art. 5 i 6 rozporządzenia nr 987/2009 zob. pkt 32 niniejszej opinii.

65 Zobacz również pkt 52 niniejszej opinii.

66 Chciałbym zaznaczyć, że ww. wniosek Komisji z dnia 13 grudnia 2016 r. ma na celu zmianę art. 12 rozporządzenia nr 883/2004. Zobacz art. 1 pkt 13 wspomnianego wniosku oraz wyjaśnienia do niego w uzasadnieniu.

67 Zobacz pkt 18–21 niniejszej opinii.

68 Podkreślenie moje. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w niniejszej sprawie bezsporne jest, iż przewidywany czas trwania pracy nie przekroczył 24 miesięcy, zgodnie z wymogami art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

69 Podkreślenie moje. Z prac przygotowawczych nad rozporządzeniem nr 465/2012 wynika, że celem tej zmiany było doprecyzowanie, iż osoba *delegowana* nie może być zastąpiona przez inną osobę delegowaną po upływie okresu delegowania pierwszej osoby, ponieważ pominięcie wyrażenia „delegowana” w pierwotnej wersji rozporządzenia nr 883/2004 było przypadkowe. Zobacz pkt 5 uzasadnienia wniosku Komisji z dnia 20 grudnia 2010 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 [COM(2010) 794 wersja ostateczna]. Zobacz również pkt 6 i 7 niniejszej opinii.

spółki, o tyle prawdopodobnie zastąpiły pracowników Martin-Meat [70]. Sąd odsyłający zwraca się ponadto z pytaniem, czy ma w tym względzie znaczenie to, że obaj pracodawcy mają siedziby w tym samym państwie członkowskim [trzecie pytanie prejudycjalne lit. a)] lub że między tymi pracodawcami istnieją powiązania personalne lub organizacyjne [trzecie pytanie prejudycjalne lit. b)].

71. Przed Trybunałem bronione są dwie interpretacje zakazu zastępowania określonego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

72. Zgodnie z pierwszym podejściem, odpowiadającym stanowisku bronionemu przez salzburską kasę chorych, rządy austriacki, belgijski, czeski, niemiecki i francuski oraz Komisję, zakaz zastępowania sprzeciwia się każdemu zastąpieniu pracowników delegowanych, bez względu na to, czy deleguje ten sam pracodawca, czy delegują różni pracodawcy. Wynikałoby z tego, że ustanowiony tym zakazem wymóg nie zostaje spełniony, jeżeli pracodawca B deleguje pracownika do innego państwa członkowskiego w celu wykonania pracy, która była wcześniej wykonywana przez pracownika delegowanego przez pracodawcę A, i nieważne przy tym jest, czy ci dwaj pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim lub czy istnieją między nimi powiązania personalne lub organizacyjne. Ta szeroka interpretacja zakazu zastępowania odpowiada, mutatis mutandis, interpretacji przedstawionej w praktycznym poradniku komisji administracyjnej [71].

73. Zgodnie z drugim podejściem, odpowiadającym stanowisku bronionemu przez Alpenrind oraz rządy węgierski i polski, należy przyjąć węższą interpretację zakazu zastępowania. Zakaz ten nie zostanie bowiem naruszony w sytuacji, gdy chodzi o delegowanie przez różnych pracodawców, przy czym nieważne jest w tym względzie, czy zainteresowani pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim [72].

74. Podejścia te opierają się na różnych *punktach widzenia*. Zgodnie z pierwszym punktem widzenia zakaz zastępowania należy rozważać nie tylko z perspektywy państwa członkowskiego pochodzenia, ale również z pozycji przyjmującego państwa członkowskiego. Zakaz ten sprzeciwia się zatem temu, aby niektóre obowiązki i zadania w przyjmującym państwie członkowskim były wykonywane w sposób ciągły przez pracowników delegowanych, którzy nie są objęci systemem zabezpieczenia społecznego w tym państwie członkowskim.

75. W praktyce podejście to oznacza, po pierwsze, że pracodawca B delegujący swoich pracowników do innego państwa członkowskiego w celu wykonania usługi nie może powoływać się na system przewidziany w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, jeśli pracodawca A korzystał z tego systemu uprzednio w celu świadczenia tej samej usługi w tym państwie członkowskim. Po drugie, zgodnie z tym podejściem odbiorca usługi w przyjmującym państwie członkowskim (czyli w niniejszym przypadku Alpenrind) nie może zawierać z poszczególnymi przedsiębiorstwami kolejnych odrębnych umów dotyczących wykonania tych samych prac przez pracowników delegowanych, którzy nie są objęci systemem zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego.

70 Zobacz pkt 12 i 13 niniejszej opinii.

71 Zobacz część pierwsza pkt 7 praktycznego poradnika komisji administracyjnej z grudnia 2013 r. – Ustawodawstwo mające zastosowanie w Unii Europejskiej (UE), Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) i Szwajcarii, z której wynika, że „[p]racownik delegowany nie może zostać bezpośrednio zastąpiony w przyjmującym państwie członkowskim A przez pracownika delegowanego z tego samego przedsiębiorstwa z delegującego państwa członkowskiego B ani przez pracownika delegowanego z innego przedsiębiorstwa z państwa członkowskiego B, ani przez pracownika delegowanego z przedsiębiorstwa znajdującego się w państwie członkowskim C […]. Jeśli […] praca w przyjmującym przedsiębiorstwie państwa członkowskiego A była wcześniej wykonywana przez pracownika delegowanego z delegującego państwa członkowskiego B, wówczas pracownik ten nie może zostać bezpośrednio zastąpiony przez nowego pracownika delegowanego z żadnego państwa członkowskiego. Nie ma znaczenia, z jakiego przedsiębiorstwa delegującego czy państwa członkowskiego pochodzi nowo delegowany pracownik – jeden pracownik delegowany nie może zostać bezpośrednio zastąpiony drugim pracownikiem delegowanym". Chciałbym zaznaczyć, że ta wersja praktycznego poradnika została opublikowana dopiero po okresie, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym. Poprzednia wersja praktycznego poradnika komisji administracyjnej ze stycznia 2011 r. nie zawierała tego objaśnienia.

72 Ani Martin-Meat i Martimpex-Meat, ani rząd irlandzki nie udzielili odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

76. Drugie podejście opiera się natomiast na perspektywie przyjmującego państwa członkowskiego i pracodawcy delegującego pracowników. Zgodnie z tym podejściem istotne jest wyłącznie to, czy z punktu widzenia tego pracodawcy następuje zastąpienie pracowników delegowanych.

77. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że sąd odsyłający nie przedstawił żadnej informacji dotyczącej tego, czy okoliczności faktyczne zawisłej przed nim sprawy w postępowaniu głównym mogą stanowić oszustwo lub nadużycie prawa[73]. Dlatego wychodzę z założenia, że trzecie pytanie prejudycjalne nie dotyczy szczególnych przypadków oszustwa lub nadużycia prawa.

78. Następnie należy stwierdzić, że postanowienie odsyłające nie zawiera żadnej informacji, czy w niniejszym przypadku istnieją powiązania personalne lub organizacyjne pomiędzy zainteresowanymi pracodawcami, czyli Martin-Meat i Martimpex-Meat, ani też ewentualnie wskazującej na charakter takich powiązań[74]. W trzecim pytaniu prejudycjalnym lit. b) sąd odsyłający stawia sobie jednak pytanie o znaczenie istnienia takich powiązań pomiędzy zainteresowanymi pracodawcami do celów interpretacji art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004[75].

79. W poniżej przedstawionej analizie, po pierwsze, zbadam kwestię tego, czy w wypadku gdy nie istnieją powiązania personalne lub organizacyjne między zainteresowanymi pracodawcami, zakaz zastępowania określony w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 sprzeciwia się temu, aby pracodawca delegował pracownika do innego państwa członkowskiego w celu wykonania pracy, którą uprzednio wykonywał pracownik delegowany przez innego pracodawcę (część 2).

80. Już teraz chciałbym wskazać, że w mojej ocenie na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Z przedstawionych poniżej względów uważam bowiem, że szeroka interpretacja zakazu zastępowania jest nieuzasadniona i że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby pracodawca B dokonał delegowania zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, w przypadku gdy pracodawca A uprzednio dokonał takiego delegowania.

81. Po drugie, zbadam podpunkty a) i b) trzeciego pytania prejudycjalnego, poprzez które sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy okoliczności, że po pierwsze, pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim, i po drugie, istnieją między nimi powiązania personalne lub organizacyjne, mogą mieć wpływ na odpowiedź, jakiej należy udzielić na trzecie pytanie prejudycjalne. W tym względzie wyjaśnię w pierwszej kolejności, dlaczego uważam, że miejsce siedziby każdego z zainteresowanych pracodawców nie jest istotne dla zakazu zastępowania (część 3). W drugiej kolejności krótko omówię przypadki, w których między zainteresowanymi pracodawcami istnieją powiązania personalne lub organizacyjne (część 4).

73 Zobacz również przypis 17 do niniejszej opinii.

74 Martin-Meat i Martimpex-Meat utrzymują, że pomiędzy spółkami tymi nie istnieją żadne powiązania własnościowe, organizacyjne czy zarządcze. Podobnie rząd węgierski twierdzi, że w niniejszej sprawie chodzi o różniące się od siebie osoby prawne. Rząd austriacki podnosi natomiast, że istnieje wyraźna tożsamość w odniesieniu do nazw i struktury organizacyjnej obu pracodawców, a częściowo także pracowników delegowanych.

75 Chciałbym wyjaśnić, że według mnie trzecie pytanie prejudycjalne lit. b) nie ma charakteru hipotetycznego powodującego jego niedopuszczalność – zgodnie z orzecznictwem Trybunału. W oparciu o postanowienie odsyłające wydaje mi się bowiem, że na tym etapie sąd odsyłający nie rozstrzygnął kwestii, czy w niniejszym przypadku istnieją powiązania personalne lub organizacyjne między zainteresowanymi pracodawcami, ponieważ pytanie to pojawiłoby się tylko wtedy, gdyby Trybunał musiał odrzucić szeroką wykładnię zakazu zastępowania.

2. W przedmiocie wykładni art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004

a) W przedmiocie systemu przewidzianego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004

82. Przepisy tytułu II rozporządzenia nr 883/2004, w którego skład wchodzi art. 12 ust. 1, stanowią pełny i jednolity system norm kolizyjnych, którego celem jest zapewnienie, by pracownicy przemieszczający się w Unii podlegali systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego, aby zapobiec zbiegowi właściwych ustawodawstw krajowych i uniknąć związanych z tym komplikacji [76].

83. Artykuł 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 ustanawia ogólną zasadę powiązania, zgodnie z którą osoba wykonująca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego (lex loci laboris) [77]. Zgodnie z art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia osoba delegowana przez swojego pracodawcę do innego państwa członkowskiego jednak nadal podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego pochodzenia. Innymi słowy – art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje, pod pewnymi warunkami, *możliwość* delegowania przez pracodawcę swoich pracowników do innego państwa bez konieczności poddawania tych pracowników systemowi zabezpieczenia społecznego tego ostatniego państwa członkowskiego.

84. Celem wspomnianego art. 12 ust. 1 jest w szczególności ułatwienie korzystania ze swobody świadczenia usług z myślą o przedsiębiorstwach, które delegują pracowników do państw członkowskich innych niż te, w których mają siedzibę. Przepis ten jest bowiem nakierowany na przezwyciężanie przeszkód, które mogłyby zakłócać swobodę przepływu pracowników, oraz stymulowanie wzajemnego przenikania gospodarczego poprzez unikanie utrudnień administracyjnych, zwłaszcza dla pracowników i przedsiębiorstw [78].

85. Należy wyjaśnić, że – wbrew sugestii salzburskiej kasy chorych, rządów austriackiego, belgijskiego, czeskiego, niemieckiego i francuskiego oraz Komisji – art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 nie może zostać uznany za „wyjątek". Jak bowiem wyraźnie wynika z jego tytułu, stanowi on *zasadę szczególną*, która dotyczy konkretnej sytuacji uzasadniającej inne kryterium stosowalności [79]. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził w odniesieniu do art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 (poprzednik art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004), że „[w] niektórych *szczególnych sytuacjach* ograniczenie się do zastosowania zasady ogólnej z art. 13 ust. 2 lit. a) [rozporządzenia nr 1408/71] [obecnie art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004] może nieść ryzyko, że zarówno pracownik, jak i pracodawca oraz instytucje zabezpieczenia społecznego nie tylko nie unikną komplikacji administracyjnych, które mogą skutkować utrudnieniami w swobodnym przepływie osób objętych tym rozporządzeniem, lecz przeciwnie, takie komplikacje napotkają […]. *Normy szczególne* dla takich sytuacji zostały zawarte między innymi w art. 14 rozporządzenia nr 1408/71 [obecnie art. 12 rozporządzenia nr 883/2004]" [80].

86. W tych okolicznościach uważam, że nie ma żadnego powodu, aby nadawać art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 zbyt restrykcyjną wykładnię.

76 Zobacz podobnie w odniesieniu do art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 (poprzednik art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004) wyrok z dnia 9 listopada 2000 r., Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo). W odniesieniu do zasady jednolitości ustawodawstwa mającego zastosowanie zob. art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, przywołany w pkt 5 niniejszej opinii.

77 Zobacz pkt 5 niniejszej opinii. Zobacz również motyw 17 tego rozporządzenia.

78 Zobacz podobnie w odniesieniu do art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 (poprzednik art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004) wyrok z dnia 9 listopada 2000 r., Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również motywy 1 i 2 decyzji komisji administracyjnej nr A2 z dnia 12 czerwca 2009 r. dotyczącej wykładni art. 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. 2010, C 106, s. 5).

79 Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 został przywołany w pkt 6 i 7 niniejszej opinii. Zobacz również motyw 18 rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym „[w] określonych sytuacjach, które uzasadniają inne kryteria stosowalności, niezbędne jest odstąpienie od tej ogólnej zasady".

80 Podkreślenie moje. Zobacz wyrok z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, pkt 31).

b) W przedmiocie zakazu zastępowania określonego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004

87. Zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 osoba delegowana nadal podlega systemowi zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego pochodzenia, pod warunkiem jednak, że „nie jest wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę".

88. Wspomniany zakaz zastępowania nie znalazł się w pierwotnej wersji art. 13 akapit a) rozporządzenia nr 3 (poprzednik art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004), ale został włączony do tekstu tego przepisu rozporządzeniem nr 24/64/EWG [81]. Z motywu pierwszego tego rozporządzenia wynika, że „stosowanie art. 13 akapit a) [rozporządzenia nr 3] doprowadziło do pewnych nadużyć i należy zmienić ten przepis, aby przeciwdziałać tym nadużyciom, pozostawiając jednocześnie pracownikom delegowanym możliwość podlegania ustawodawstwu państwa ich stałego zatrudnienia".

89. Zgodnie z moim rozumieniem genezy zakazu zastępowania w drodze tego zakazu prawodawca Unii zamierzał zapełnić oczywistą lukę, która została stwierdzona w rozporządzeniu nr 3, polegającą na obchodzeniu przez niektórych pracodawców warunku dotyczącego okresu delegowania [82] poprzez stosowną rotację delegowanego personelu, aby mógł on nadal podlegać ustawodawstwu państwa członkowskiego pochodzenia, w którym obciążenia socjalne są niższe niż w przyjmującym państwie członkowskim [83]. Zakaz zastępowania został później utrzymany, bez wprowadzania istotnych zmian, w art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, a potem w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 [84].

90. Kwestią, która pojawia się w niniejszej sprawie, jest to, czy poprzez wprowadzenie zakazu zastępowania prawodawca Unii próbował również zapobiec sytuacjom *innym* niż ta, w której ten sam pracodawca dokonuje wymiany swoich pracowników delegowanych w celu obejścia warunku dotyczącego okresu delegowania, a w szczególności czy zamierzał wprowadzić zakaz dokonywania kolejnych delegowań przez różnych pracodawców.

91. Moim zdaniem tak nie jest.

92. Po pierwsze, w treści rozporządzeń nr 3, nr 1408/71 i nr 883/2004 ani w związanych z nimi pracach przygotowawczych nie widzę żadnej wskazówki mogącej świadczyć o takiej woli prawodawcy.

81 Rozporządzenie Rady nr 24/64/EWG z dnia 10 marca 1964 r. w sprawie zmiany art. 13 rozporządzenia nr 3 i art. 11 rozporządzenia nr 4 (ustawodawstwo mające zastosowanie do pracowników delegowanych i do pracowników zwykle wykonujących swoją pracę w kilku państwach) (Dz.U. 1964, nr 47, s. 746).

82 Dawny art. 13 lit. a) rozporządzenia nr 3 przewidywał „prawdopodobny czas trwania" nieprzekraczający 12 miesięcy, który mógł zostać przedłużony do 24 miesięcy. Dla przypomnienia – art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 zakłada „przewidywany czas" nieprzekraczający 24 miesięcy. Zobacz pkt 6 niniejszej opinii.

83 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego O. Dutheilleta de Lamothe'a w sprawie Manpower (35/70, niepublikowana, EU:C:1970:104, s. 1265), który wskazuje, że „[art. 13 akapit a) rozporządzenia nr 3] dawał pole do nadużyć. Niektóre przedsiębiorstwa otwierały place budów poza swoimi państwami pochodzenia i w razie potrzeby dokonywały rotacji pracowników delegowanych, aby pracownicy ci mogli nadal podlegać ustawodawstwu państwa pochodzenia, w którym obciążenia socjalne były niższe niż w państwie zatrudniającego ich przedsiębiorstwa. Praktyki te zostały w szczególności stwierdzone we Francji w przemyśle budowlanym i drzewnym. Z drugiej strony zostało stwierdzone, w szczególności w kontaktach pomiędzy Niderlandami i Niemcami, że »rekrutujący« lub »podwykonawcy«, sami nie będący pracodawcami w pierwszym państwie, udostępniali przedsiębiorcom drugiego państwa pracowników, którzy nadal podlegali ustawodawstwu pierwszego państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego". Uwagi rzecznika generalnego dotyczą w szczególności równoległego wprowadzenia pojęcia „delegowania" do art. 13 akapit a) rozporządzenia nr 3. Zobacz również piąte sprawozdanie roczne komisji administracyjnej w sprawie wdrażania rozporządzeń z zakresu zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących, styczeń–grudzień 1963, s. 12, 56. Zobacz też opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie FTS (C-202/97, EU:C:1999:33, pkt 26), która także odwołuje się do wprowadzenia zakazu zastępowania.

84 Artykuł 13 lit. a) rozporządzenia nr 3, zmieniony rozporządzeniem nr 24/64, przewidywał, że pracownik delegowany „nie został skierowany w miejsce innej osoby, której okres delegowania upłynął". Artykuł 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 przewidywał, że pracownik delegowany „nie został […] skierowany [delegowany] w miejsce innej osoby, której okres skierowania [delegowania] upłynął". Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 został przywołany w pkt 6 i 7 niniejszej opinii.

93. Wprawdzie brzmienie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którym osoba delegowana nie może być „wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę", nie jest rozstrzygające, uważam jednak, że przemawia za interpretacją, zgodnie z którą celem zakazu zastępowania nie jest zapobieganie kolejnym delegowaniom przeprowadzanym przez różnych pracodawców. Dosłownie rozumiane wyrażenie „wysłana, by zastąpić", znajdujące się we wszystkich wersjach językowych art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, z wyjątkiem niemieckiej wersji językowej, oznacza moim zdaniem, że pracownik zostaje delegowany przez pracodawcę *w celu* zastąpienia innego pracownika delegowanego [85].

94. Tymczasem, z wyjątkiem przypadków nadużycia, celem delegowania przez pracodawcę B nie jest zastąpienie pracownika delegowanego przez pracodawcę A. Dotyczy ono raczej zapewnienia świadczenia usługi w przyjmującym państwie członkowskim. W tym względzie dodam, że nie wiadomo nawet, czy pracodawca B jest świadomy poprzedniego delegowania przez pracodawcę A [86].

95. Ponadto wyrażenie „wysłana, by zastąpić" potwierdza według mnie pogląd, zgodnie z którym zakaz zastępowania należy rozważać wyłącznie z punktu widzenia pracodawcy delegującego pracownika. Tytułem przypomnienia – art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje warunki, w których ten pracodawca może delegować swoich pracowników bez konieczności poddania ich systemowi zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego [87]. W tym względzie wspomniany przepis określa warunek, zgodnie z którym osoba delegowana nie może zostać wysłana (przez tego pracodawcę), by zastąpić inną osobę delegowaną. Z redakcyjnego punktu widzenia zakaz zastępowania wychodzi zatem z perspektywy pracodawcy delegującego pracownika.

96. Dlatego uważam, że nie następuje „zastąpienie" w rozumieniu art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, jeżeli pracodawca B dokonuje delegowania pracownika w celu wykonania pracy, która była uprzednio wykonywana przez pracownika delegowanego przez pracodawcę A. Innymi słowy – moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie, aby pracodawca B dokonał takiego delegowania. Z powyższego wynika również, że odbiorca usługi w przyjmującym państwie członkowskim może zawierać kolejne odrębne umowy z kilkoma przedsiębiorstwami na wykonanie tych samych prac przez pracowników delegowanych, którzy nie podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim.

97. Dodam w tym względzie, że w przypadku odmiennej wykładni sytuacja pracodawcy B będzie mniej korzystna niż sytuacja pracodawcy A z tego tylko powodu, iż pracodawca A jako pierwszy skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 (zasada „kto pierwszy, ten lepszy"). Tymczasem uważam, że brak jest przesłanek, by sądzić, iż pracodawca Unii planował taki skutek. Moim zdaniem taka wykładnia spowodowałaby zatem wprowadzenie do wspomnianego przepisu nowego warunku, który nie wynika z jego treści, co w moim przekonaniu byłoby sprzeczne z zasadą pewności prawa zainteresowanych osób [88].

85 Niektóre wersje językowe stanowią nawet, że osoba nie może być wysłana „*aby*" zastąpić inną osobę delegowaną. Zobacz przykładowo: duńska wersja językowa („ikke udsendes for at afløse en anden person"), angielska wersja językowa („not sent to replace another person") oraz szwedzka wersja językowa („inte sänds ut för att ersätta någon annan person"). Niemiecka wersja językowa przewiduje natomiast, że osoba nie *zastępuje* innej osoby („nicht eine andere [entsandte] Person ablöst"). Zmiany art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 wprowadzone rozporządzeniem nr 465/2012 nie mają żadnego wpływu na niniejszą analizę poszczególnych wersji językowych. Zobacz pkt 6 i 7 niniejszej opinii.

86 Tytułem przypomnienia – analiza przedstawiona w niniejszej części dotyczy przypadku, w którym nie istnieją powiązania personalne lub organizacyjne między zainteresowanymi pracodawcami. Zobacz pkt 78 i 79 niniejszej opinii.

87 Zobacz również pkt 83 niniejszej opinii.

88 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada pewności prawa wymaga w szczególności, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do skutków, w szczególności gdy mogą mieć skutki niekorzystne dla jednostek. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r., Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, pkt 60).

98. W tych okolicznościach należy przyjąć, że gdy uchwalał rozporządzenie nr 883/2004, prawodawca Unii doskonale znał problematykę dotyczącą zastępowania pracowników delegowanych i był przy tym również świadomy zawartych w art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia potencjalnych korzyści ekonomicznych dla pracodawcy oraz przy okazji dla jego kontrahenta w przyjmującym państwie członkowskim. Gdyby zamierzał zapobiegać kolejnym delegowaniom przez różnych pracodawców, bez wątpienia uczyniłby to dużo wyraźniej.

99. Po drugie, jeśli chodzi o cel zapobiegania nadużyciom uważam, że brak jest przesłanek, by zakładać w sposób ogólny, iż mamy do czynienia z nadużyciem, w przypadku gdy pracodawca B deleguje swoich pracowników zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w celu wykonania prac, które były uprzednio wykonywane przez pracowników delegowanych przez pracodawcę A. Przypomnę zresztą, że w takim wypadku pracodawca B niekoniecznie posiada wiedzę o poprzednim delegowaniu przez pracodawcę A [89].

100. Po trzecie wreszcie, uważam, że szeroka interpretacja zakazu zastępowania, zgodnie z którą zasada ta obejmuje również kolejne delegowania przez różnych pracodawców, może zagrozić celom realizowanym przez art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Przypomnę tylko, że celem tego przepisu jest ułatwienie korzystania ze swobody świadczenia usług i swobody przepływu pracowników oraz stymulowanie wzajemnego przenikania gospodarczego poprzez unikanie utrudnień administracyjnych, zwłaszcza dla pracowników i przedsiębiorstw [90].

101. Szeroka interpretacja zakazu zastępowania oznaczałaby w praktyce, że w momencie delegowania pracodawca nie miałby pewności co do tego, czy sytuacja delegowanego pracownika wchodzi w zakres stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 i czy w związku z tym wspomniany pracownik w okresie delegowania jest objęty systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego pochodzenia, czy też przyjmującego państwa członkowskiego. Pracodawca B może bowiem zasadnie stwierdzić, że warunki przewidziane w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 zostały spełnione. Tymczasem jeśli później okaże się, że daną pracę w przyjmującym państwie członkowskim wykonywał uprzednio pracownik delegowany przez pracodawcę A, zgodnie z tą wykładnią pracodawca B powinien zaakceptować fakt, iż delegowany przez niego pracownik będzie objęty systemem przyjmującego państwa członkowskiego. Będzie tak pomimo ewentualnego wydania przez właściwą instytucję państwa członkowskiego pochodzenia dokumentu przenośnego A1, poświadczającego objęcie tego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego w tym państwie członkowskim [91].

102. Taki mechanizm mógłby spowodować znaczącą zmianę warunków ekonomicznych, w których pracodawca B świadczy swoje usługi w przyjmującym państwie członkowskim [92], a ponadto wywołać utrudnienia administracyjne dla pracodawcy B i zainteresowanego pracownika związane w szczególności z objęciem tego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim, z żądaniem składek na ubezpieczenie społeczne już zapłaconych w państwie członkowskim pochodzenia oraz z wycofaniem dokumentu przenośnego A1 przez instytucję wydającą. Uważam, że istnienie takiej niepewności w przypadku pracodawcy B jest niezgodne z zasadą pewności prawa oraz może stanowić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług i swobodnym przepływie pracowników w Unii, wbrew celowi realizowanemu przez art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

89 Tytułem przypomnienia – sąd odsyłający nie przedstawił żadnej wskazówki, by okoliczności faktyczne zawisłej przed nim sprawy w postępowaniu głównym mogły stanowić na oszustwo lub nadużycie prawa. Zobacz pkt 77 niniejszej opinii.

90 Zobacz pkt 84 niniejszej opinii.

91 Zobacz w tym względzie ww. pierwsza część pkt 7 praktycznego poradnika komisji administracyjnej z grudnia 2013 r., z którego wynika, że „[z] punktu widzenia instytucji właściwej delegującego państwa członkowskiego podczas oceny warunków delegowania może się wydawać, że są one spełnione".

92 W niniejszej sprawie Martin-Meat i Martimpex-Meat wskazują, że austriacka instytucja zabezpieczenia społecznego skierowała w dniu 21 marca 2016 r. do Martimpex-Meat wezwanie do zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne za wspomnianych pracowników w wysokości ponad 4 mln EUR, wraz z odsetkami za zwłokę, czyli razem ok. 5 mln EUR.

103. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na trzecie pytanie prejudycjalne w ten sposób, że zakaz zastępowania, określony w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, nie stoi na przeszkodzie temu, by pracodawca dokonał delegowania pracownika w celu wykonania pracy, która uprzednio była wykonywana przez pracownika delegowanego przez innego pracodawcę.

104. Tytułem uzupełnienia chciałbym podkreślić, że zalecana przeze mnie interpretacja art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 różni się od interpretacji przyjętej przez komisję administracyjną [93]. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że prawodawca Unii może swobodnie dokonywać zmiany tego rozporządzenia, jeśli zamierzy rozszerzyć przewidziany w tym przepisie zakaz zastępowania na kolejne delegowania dokonywane przez różnych pracodawców. W aktualnym stanie prawa Unii nie widzę jednak podstaw do wyboru takiego rozwiązania.

3. W przedmiocie sytuacji, w której pracodawcy mają swoją siedzibę w tym samym państwie członkowskim [trzecie pytanie prejudycjalne lit. a)]

105. Poprzez trzecie pytanie prejudycjalne lit. a) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy okoliczność, że pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim, może wpłynąć na zmianę odpowiedzi, jakiej należy udzielić na trzecie pytanie prejudycjalne.

106. Nie mam wątpliwości, że pytanie to wymaga odpowiedzi przeczącej.

107. Powyższa analiza nie wykazała bowiem żadnego dowodu uzasadniającego dokonanie rozróżnienia w zależności od miejsca siedziby każdego z zainteresowanych pracodawców. W związku z powyższym stwierdzam, że zakaz zastępowania, określony w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, nie sprzeciwia się temu, aby pracodawca delegował pracownika w celu wykonania pracy, która była wykonywana uprzednio przez pracownika delegowanego przez innego pracodawcę, niezależnie od tego, czy wspomniani pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim.

108. Proponuję zatem, aby na trzecie pytanie prejudycjalne lit. a) Trybunał odpowiedział w ten sposób, że w kontekście trzeciego pytania prejudycjalnego nie ma znaczenia, czy zainteresowani pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim.

4. W przedmiocie sytuacji, w której między pracodawcami istnieją powiązania personalne lub organizacyjne [trzecie pytanie prejudycjalne lit. b)]

109. Poprzez trzecie pytanie prejudycjalne lit. b) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy okoliczność, że istnieją między zainteresowanymi pracodawcami powiązania personalne lub organizacyjne, może zmienić odpowiedź, jakiej należy udzielić na trzecie pytanie prejudycjalne.

110. Należy przypomnieć, że przedstawiona przeze mnie analiza w odniesieniu do interpretacji zakazu zastępowania określonego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 dotyczy sytuacji, gdy między zainteresowanymi przedsiębiorcami nie istnieją powiązania personalne i organizacyjne [94]. Przypomnę ponadto, że sąd odsyłający nie przedstawił żadnej informacji o istnieniu między zainteresowanymi pracodawcami powiązań personalnych czy organizacyjnych w rozpatrywanej sprawie ani ewentualnie o charakterze takich powiązań [95].

93 Zobacz pkt 72 i przypis 71 do niniejszej opinii.

94 Zobacz pkt 79 niniejszej opinii.

95 Zobacz pkt 78 niniejszej opinii.

111. W tych okolicznościach ograniczę się do stwierdzenia, że w wypadku gdy między zainteresowanymi przedsiębiorcami *istnieją* powiązania personalne i organizacyjne, należy moim zdaniem zbadać, czy delegowania dokonywane przez tych pracodawców mają na celu obejście zakazu zastępowania przewidzianego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Tytułem przypomnienia – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału podmioty prawa nie mogą powoływać się na przepisy prawa Unii w celu popełnienia przestępstwa lub nadużycia swoich uprawnień oraz nie można poszerzać zakresu stosowania uregulowania Unii, tak aby objąć nim nadużycia podmiotów gospodarczych [96].

112. Sąd odsyłający nie przedstawił jednak żadnej wskazówki, by okoliczności faktyczne zawisłej przed nim sprawy w postępowaniu głównym mogą stanowić oszustwo lub nadużycie prawa [97]. W tych okolicznościach uważam, że nie ma potrzeby, aby Trybunał wypowiadał się szerzej w tej kwestii.

113. Na podstawie powyższego proponuję, aby na trzecie pytanie prejudycjalne lit. b) Trybunał odpowiedział, że w przypadku gdy między zainteresowanymi pracodawcami istnieją powiązania personalne lub organizacyjne, należy zbadać, czy delegowanie dokonywane przez tych pracodawców nie ma na celu obejścia zakazu zastępowania przewidzianego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.

V. Wnioski

114. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał na przedstawione mu przez Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny, Austria) pytania odpowiedział w sposób następujący:

1) Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r., należy interpretować w ten sposób, że tak długo, jak długo dokument przenośny A1 wydany przez właściwą instytucję państwa członkowskiego zgodnie z art. 19 ust. 2 tego rozporządzenia, poświadczający objęcie pracownika systemem zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego na podstawie przepisów tytułu II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem nr 465/2012, nie zostanie wycofany lub uznany za nieważny, wiąże on sąd – w rozumieniu art. 267 TFUE – innego państwa członkowskiego.

2) Dokument przenośny A1 jest wiążący również w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której Komisja Administracyjna ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego wydała decyzję dotyczącą wycofania tego dokumentu, jednak instytucja wydająca go nie wycofała.

   Podobnie jest w wypadku, gdy dokument ten został wydany po objęciu zainteresowanego pracownika systemem zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim. W takim przypadku wspomniany dokument może obowiązywać z mocą wsteczną.

96 Zobacz wyrok z dnia 22 listopada 2017 r., Cussens i in. (C-251/16, EU:C:2017:881, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

97 Zobacz pkt 77 niniejszej opinii.

3) Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że określony w tym przepisie zakaz zastępowania nie sprzeciwia się temu, aby pracodawca delegował pracownika do innego państwa członkowskiego w celu wykonania pracy uprzednio wykonywanej przez pracownika delegowanego przez innego pracodawcę, niezależnie od tego, czy zainteresowani pracodawcy mają siedzibę w tym samym państwie członkowskim.

   Jednak w przypadku, w którym pomiędzy zainteresowanymi pracodawcami istnieją powiązania personalne i organizacyjne, należy zbadać, czy delegowania dokonywane przez tych pracodawców nie mają na celu obejścia zakazu zastępowania określonego w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.