

**Downloaded via the EU tax law app / web**

Začasna izdaja

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 6. septembra 2018(\*)

„Predhodno odločanje – Socialna varnost – Uredba (ES) št. 987/2009 – Člena 5 in 19(2) – Delavci, napoteni v drugo državo – Članici od tiste, v kateri delodajalec običajno opravlja svoje dejavnosti – Izdaja potrdil A1 s strani države – Članice izvora po tem, ko je država – Članica gostiteljica ugotovila obveznost vključitve delavcev v svoj sistem socialne varnosti – Mnenje Upravne komisije – Napačna izdaja potrdil A1 – Ugotovitev – Zavezujoča narava in retroaktivni učinek teh potrdil – Uredba (ES) št. 883/2004 – Zakonodaja, ki se uporablja – Člen 12(1) – Pojem osebe, „poslane, da nadomesti drugo osebo““

V zadevi C-527/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 14. septembra 2016, ki je na Sodišče prispela 14. oktobra 2016, v postopku

**Salzburger Gebietskrankenkasse,**

**Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,**

ob udeležbi

**Alpenrind GmbH,**

**Martin-Meat Szolgáltatató és Kereskedelmi Kft,**

**Martimpex-Meat Kft,**

**Pensionsversicherungsanstalt,**

**Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,**

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin in E. Regan (poročevalci), sodniki,

generalni pravobranilec: H. Henrik Saugmandsgaard Øe,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. septembra 2017,

ob upoštevanju stališ, ki so jih predložili:

– za Salzburger Gebietskrankenkasse P. Reichel, Rechtsanwalt,

- za Alpenrind GmbH R. Haumer in W. Berger, Rechtsanwälte,
- za Martimpex-Meat Kft in Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft U. Salzburg in G. Simonfay, Rechtsanwälte,
- za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlášil, J. Pavliš in O. Šváb, agenti,
- za nemško vlado T. Henze in D. Klebs, agenta,
- za Irsko L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce in N. Donnelly, agenti,
- za francosko vlado C. David, agentka,
- za madžarsko vlado M. Fehér, agent,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent, skupaj z M. Malczewsko, адвокат,
- za Evropsko komisijo B.-R. Killmann in D. Martin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 31. januarja 2018

izreka naslednjo

## **Sodbo**

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12(1) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5 zvezek 5 str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010 (UL 2010, L 338, str. 35) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), ter člena 5 in člena 19(2) Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 883/2004 (UL 2009, L 284, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010 (UL 2010, L 338, str. 35) (v nadaljevanju: Uredba št. 987/2009).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Salzburger Gebietskrankenkasse (območni zavod za zdravstveno zavarovanje dežele Salzburg, Avstrija) (v nadaljevanju: zavod za zdravstveno zavarovanje v Salzburgu) in Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (zvezni minister za delo, socialne zadeve in varstvo potrošnikov, Avstrija) (v nadaljevanju: minister) na eni strani ter družbami Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft (v nadaljevanju: Martin-Meat), Martimpex-Meat Kft (v nadaljevanju: Martimpex), Pensionsversicherungsanstalt (zavod za pokojninsko zavarovanje, Avstrija) in Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (zavod za splošno nezgodno zavarovanje, Avstrija) na drugi strani glede zakonodaje o socialni varnosti, ki se uporablja za osebe, napotene na delo v Avstrijo v okviru sporazuma med družbo Alpenrind s sedežem v Avstriji in družbo Martimpex s sedežem na Madžarskem.

## **Pravni okvir Unije**

### **Uredba št. 883/2004**

3 V uvodnih izjavah 1, 3, 5, 8, 15, od 17 do 18a in 45 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(1) Pravila za koordinacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti spadajo v okvir prostega gibanja oseb in morajo prispevati k izboljšanju njihovega življenjskega standarda in pogojev za zaposlitev.

[...]

(3) Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe samozaposlene osebe in njihove družinske članice, ki se gibljejo v [Uniji], je bila večkrat spremenjena in posodobljena, da bi upoštevali ne samo razvoj na ravni [Unije], vključno s sodbami Sodišča, ampak tudi spremembe zakonodaje na nacionalni ravni. Ti dejavniki so prispevali k temu, da so postala koordinacijska pravila [Unije] zapletena in zamudna. Zamenjava teh pravil, ob njihovi posodobitvi in poenostavitvi, je torej bistvenega pomena za doseganje cilja prostega gibanja oseb.

[...]

(5) V okviru te koordinacije je v [Uniji] zadevnim osebam treba zagotoviti enako obravnavanje v različnih nacionalnih zakonodajah.

[...]

(8) Splošno načelo enakega obravnavanja je zlasti pomembno za delavce, ki ne prebivajo stalno v državi članici svoje zaposlitve, vključno z obmejnimi delavci.

[...]

(15) Za osebe, ki se gibljejo v [Uniji], mora veljati sistem socialne varnosti ene same države članice, da bi se preprečilo prekrivanje [kopičenje] določb nacionalnih zakonodaj, ki se uporabljajo, in zaplete, ki lahko iz tega izhajajo.

[...]

(17) Vsem osebam, ki delajo na ozemlju ene države članice, je treba čimbolj učinkovito zagotoviti enako obravnavanje, zato je primerno določiti kot zakonodajo, ki se uporablja, zakonodajo tiste države članice, v kateri oseba opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe.

(18) V posebnih okoliščinah, ki upravičujejo drugačna merila, je mogoče odstopati od tega splošnega pravila.

(18a) Načelo enotne veljavne zakonodaje je zelo pomembno in bi ga bilo treba okrepiti. [...]

(45) Države članice ne morejo zadovoljivo doseči cilja predlaganih ukrepov, to je koordinacije ukrepov za zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do prostega gibanja oseb, in ga je zaradi obsega in učinkov ukrepov torej lažje doseči na ravni Skupnosti, [zato] Skupnost lahko sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. [...]"

4 Pod naslovom II te uredbe, „Določitev zakonodaje, ki se uporablja“, člen 11, naslovljen „Splošna pravila“, določa:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Ta zakonodaja se doloži v skladu s tem naslovom.

[...]

3. V skladu s členi 12 do 16 velja:

(a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici[,]  
zakonodaja te države članice;

[...]“

5 Člen 12 iz istega naslova te uredbe, naslovljen „Posebna pravila“, je v odstavku 1 v različici, ki se je uporabljala v začetku obdobja od 1. februarja 2012 do 13. decembra 2013 (v nadaljevanju: sporno obdobje), določal:

„Za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja dejavnosti, in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da tam opravlja delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, če predvideno trajanje takega dela ne presega štiriindvajset mesecev in če oseba ni poslana, da nadomesti drugo osebo.“

6 V spornem obdobju je bil člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 spremenjen z Uredbo (EU) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o spremembah Uredbe št. 883/2004 in Uredbe št. 987/2009 (UL 2012, L 149, str. 4) tako, da je bila na koncu tega odstavka dodana beseda „napoteno“.

7 Pod naslovom IV navedene uredbe, naslovljenim „Upravna komisija in svetovalni odbor“, člen 71, naslovljen „Sestava in način dela Upravne komisije“, v odstavku 1 določa:

„Upravno komisijo za koordinacijo sistemov socialne varnosti (v nadaljnjem besedilu: Upravna komisija) pri [Evropski komisiji] sestavljajo predstavniki vlad vseh držav članic, ki jim po potrebi pomagajo strokovni svetovalci. Predstavniki [Evropske komisije] se udeležujejo zasedanj Upravne komisije v svetovalni vlogi.“

8 V okviru tega naslova IV člen 72, naslovljen „Naloge [U]pravne komisije“, določa:

„Upravna komisija:

(a) obravnava vsa vprašanja v zvezi z uporabo in razlago, ki izhajajo iz določb te ali [Uredbe št. 987/2009] ali iz sporazumov ali dogovorov, sklenjenih v skladu z njimi, brez poseganja v pravice organov, nosilcev in oseb, da uveljavljajo te pravice v postopkih in pred sodišči, ki jih predvidevajo zakonodaje držav članic, ta uredba ali Pogodba;

[...]

(c) spodbuja in razvija sodelovanje med državami članicami in njihovimi nosilci v zadevah, povezanih s socialno varnostjo, zato, da se med drugim upoštevajo posebna vprašanja glede nekaterih kategorij oseb; olajšuje uresničevanje ukrepov za čezmejno sodelovanje na področju koordinacije sistemov socialne varnosti;

[...]“

9 Člen 76, naslovljen „Sodelovanje“, ki je pod naslovom V Uredbe št. 883/2004, „Druge

določbe“, določa:

„1. Pristojni organi držav članic se medsebojno obveščajo o:

(a) ukrepi za izvajanje te uredbe;

(b) spremembah svojih zakonodaj, ki lahko vplivajo na izvajanje te uredbe.

2. Pri izvajanju te uredbe si organi in nosilci držav članic medsebojno nudijo vso pomoč in ravnajo, kot da izvajajo svojo lastno zakonodajo. [...]“

### **Uredba št. 987/2009**

10 V uvodnih izjavah 2, 6 in 12 Uredbe št. 987/2009 je navedeno:

„(2) Učinkovitejše in tesnejše sodelovanje nosilcev socialne varnosti je bistveno za zagotavljanje, da so pravice oseb iz [Uredbe št. 883/2004] izpolnjene kar najhitreje in pod najboljšimi pogoji.

[...]

(6) Krepitev nekaterih postopkov bi morala uporabnikom [Uredbe št. 883/2004] zagotoviti več pravne varnosti in večjo preglednost. Določitev skupnih rokov za izpolnjevanje nekaterih obveznosti ali nekaterih upravnih nalog bi morala, na primer, prispevati k jasnosti in strukturiranosti odnosov med zavarovanimi osebami in nosilci.

[...]

(12) Namen številnih ukrepov in postopkov, predvidenih s to uredbo, je povečati preglednost meril, ki jih morajo nosilci v državah članicah uporabljati v skladu z [Uredbo št. 883/2004]. Ti ukrepi in postopki izhajajo iz sodne prakse [Sodišča], odločitev Upravne komisije in več kot tridesetletnih izkušenj pri koordinaciji sistemov socialne varnosti v okviru temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo.“

11 Pod naslovom I Uredbe št. 987/2009, „Splošne določbe“, v poglavju I, ki vsebuje opredelitve, člen 1(2)(c) določa, da je izraz „dokument“ „skupek podatkov, ne glede na uporabljeni medij zapisa, ki so oblikovani tako, da se lahko izmenjujejo po elektronski poti, pošiljati pa jih je treba zaradi izvajanja [Uredbe št. 883/2004] in [Uredbe št. 987/2009]“.

12 Pod tem naslovom I v poglavju II, naslovljenem „Določbe o sodelovanju in izmenjavi podatkov“, člen 5, naslovljen „Pravna vrednost dokumentov in dokazil, izdanih v drugi državi članici“, določa:

„1. Dokumenti, ki jih izda nosilec države članice in ki potrjujejo položaj neke osebe za namene uporabe [Uredbe št. 883/2004] in [Uredbe št. 987/2009], ter dokazila, na podlagi katerih so izdani dokumenti, so za nosilce drugih držav članic sprejemljivi, dokler jih država članica, v kateri so bili ti dokumenti ali dokazila izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne.

2. V primeru dvoma o utemeljenosti dokumenta ali točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v dokumentu, nosilec države članice, ki prejme dokument, zaprosi nosilca, ki je izdal dokument, za potrebna pojasnila in po potrebi za umik navedenega dokumenta. Nosilec, ki je izdal dokument, ponovno pretehta razloge za izdajo dokumenta in ga po potrebi prekliče.

3. V primeru dvoma o podatkih, ki so jih posredovale zadevne osebe, veljavnosti dokumenta ali

potrebnih dokazil ali točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v njih, nosilec v kraju stalnega ali začasnega prebivališča, v kolikor je mogoče, v skladu z odstavkom 2 na zahtevo pristojnega nosilca opravi potrebno preverjanje podatkov ali dokumenta.

4. Če zadevna nosilca ne dosežeta dogovora, se lahko zadeva prek pristojnih organov predloži Upravni komisiji po preteku enega meseca po datumu, ko jo bila vložena zahteva nosilca, ki je prejel dokument. Upravna komisija skuša uskladiti stališča v šestih mesecih po datumu, ko ji je bila zadeva predložena.“

13 Člen 6 iz tega poglavja II, ki je naslovljen „Začasna uporaba zakonodaje in začasna dodelitev dajatev“, določa:

„1. Če v [Uredbi št. 987/2009] ni določeno drugače, v primeru različnih stališč nosilcev ali organov dveh ali več držav članic o določitvi zakonodaje, ki se uporablja, za zadevno osebo začasno velja zakonodaja ene od teh držav članic, in sicer v prednostnem vrstnem redu, kot sledi:

(a) zakonodaja države članice, v kateri oseba dejansko opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe, če se ta dejavnost opravlja samo v eni državi članici;

[...]

3. Če zadevni nosilci ali organi ne dosežejo dogovora, se lahko zadeva prek pristojnih organov predloži Upravni komisiji, vendar šele en mesec po datumu, ko so bila izražena različna stališča iz odstavka 1 ali 2. Upravna komisija skuša uskladiti stališča v šestih mesecih po datumu, ko ji je bila zadeva predložena.

[...]“

14 Pod naslovom II Uredbe št. 987/2009, „Določitev zakonodaje, ki se uporablja“, je člen 15, naslovljen „Postopki za uporabo člena 11(3)(b) in (d), člena 11(4) in člena 12 [Uredbe št. 883/2004] (o obveščanju zadevnih nosilcev)“, v odstavku 1 v različici, ki je veljala na začetku spornega obdobja, določal:

„Če v členu 16 [Uredbe št. 987/2009] ni določeno drugače, delodajalec oziroma zadevna oseba sama, če ne opravlja dejavnosti kot zaposlena oseba, obvesti pristojnega nosilca v državi članici, katere zakonodaja se uporablja, o osebi, ki opravlja svojo dejavnost v državi članici, ki ni pristojna država članica v skladu z naslovom II [Uredbe št. 883/2004]; če je le mogoče, se o tem obvešča vnaprej. Ta nosilec da informacije v zvezi z zakonodajo, ki se v skladu s členom 11(3)(b) ali členom 12 [Uredbe št. 883/2004] uporablja za zadevno osebo, brez odlašanja na voljo zadevni osebi in nosilcu, ki ga imenuje pristojni organ države članice, v kateri se opravlja dejavnost.“

15 V spornem obdobju je bil drugi stavek člena 15(1) Uredbe št. 987/2009 spremenjen z Uredbo št. 465/2012. Spremenjena različica te določbe se glasi:

„[...] Ta nosilec izda zadevni osebi potrdilo iz člena 19(2) [Uredbe št. 987/2009] in nosilcu, ki ga imenuje pristojni organ države članice, v kateri se opravlja dejavnost, nemudoma da na voljo informacije o zakonodaji, ki se v skladu s členom 11(3)(b) ali členom 12 [Uredbe št. 883/2004] uporablja za to osebo.“

16 Pod istim naslovom člen 19, naslovljen „Obveščanje zadevnih oseb in delodajalcev“, določa:

„1. Pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja se določi za uporabo na podlagi naslova II [Uredbe št. 883/2004], zadevno osebo in po potrebi tudi njenega (njene) delodajalca(-ce) obvesti o obveznostih, določenih s to zakonodajo. Za izpolnitev formalnosti, ki jih narekuje ta zakonodaja,

jim nudi potrebno pomoč.

2. Pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja se uporablja v skladu z določbo iz naslova II [Uredbe št. 883/2004], na zahtevo zadevne osebe ali delodajalca potrdi uporabo te zakonodaje ter po potrebi navede datum, do katerega se uporablja, in pod kakšnimi pogoji.“

17 Člen 20 iz tega naslova II, naslovljen „Sodelovanje med nosilci“, določa:

„1. Zadevni nosilci pristojnemu nosilcu države članice, katere zakonodaja se na podlagi naslova II [Uredbe št. 883/2004] uporablja za osebo, sporočijo potrebne informacije za določitev datuma, ko naj se ta zakonodaja začne uporabljati, in prispevkov, ki so jih ta oseba in njen(-i) delodajalec(-ici) dolžni plačati po tej zakonodaji.

2. Pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja se na podlagi naslova II [Uredbe št. 883/2004] uporablja za določeno osebo, da informacije o datumu, s katerim se ta zakonodaja začne uporabljati, na voljo nosilcu, ki ga je imenoval pristojni organ države članice, katere zakonodaja je nazadnje veljala za to osebo.“

18 Pod naslovom V, „Razne prehodne in končne določbe“, člen 89, naslovljen „Informacije“, v odstavku 3 določa:

„Pristojni organi zagotovijo, da so njihovi nosilci obveščeni in izvajajo vse zakonodajne in druge določbe [Unije], vključno s sklepi Upravne komisije, na področjih, ki jih urejata [Uredba št. 883/2004] in [Uredba št. 987/2009], ter v skladu z njima.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

19 Družba Alpenrind GmbH je dejavna v panogi prodaje živine in mesa. Od leta 1997 ima v Salzburgu klavnico, ki jo ima v najemu.

20 Družba Alpenruid, nekdanja S GmbH, je leta 2007 z družbo Martin-Meat s sedežem na Madžarskem sklenila pogodbo, v skladu s katero se je ta zadnjenavedena družba zavezala, da bo izvajala dela razkosavanja in pakiranja mesa v obsegu 25 govejih polovic na teden. Ta dela so v prostorih družbe Alpenrind opravljali delavci, napoteni v Avstrijo. Družba Martin-Meat je 31. januarja 2012 prenehala izvajati dejavnost razkosavanja mesa in je od takrat naprej za družbo Alpenrind opravljala zakole.

21 Družba Alpenrind je 24. januarja 2012 z družbo Martimpex, ki ima prav tako sedež na Madžarskem, sklenila pogodbo, s katero se je ta zavezala, da bo za družbo Alpenrid v obdobju od 1. februarja 2012 do 31. januarja 2014 razkosala 55.000 ton govejih polovic. Ta dela so v prostorih družbe Alpenrind opravljali delavci, napoteni v Avstrijo. Dele mesa je prevzela družba Martimpex, njeni delavci pa so jih nato razkosali in zapakirali.

22 Družba Alpenrid se je z družbo Martin-Meat ponovno dogovorila, da ta od 1. februarja 2014 izvaja omenjeno razkosavanje mesa v prej navedenih prostorih.

23 Za več kot 250 delavcev, ki jih je družba Martimpex zaposlovala v spornem obdobju, je pristojni madžarski nosilec socialnega zavarovanja – deloma retroaktivno deloma pa za primere, v katerih je avstrijski nosilec socialne varnosti že ugotovil obveznost vključitve zadevnega delavca v obvezno zavarovanje v skladu z avstrijsko zakonodajo – izdal potrdila o uporabi madžarskega sistema socialne varnosti v skladu s členi od 11 do 16 Uredbe št. 883/2004 in členom 19 Uredbe št. 987/2009. V vsakem od teh potrdil je bila družba Alpenrind navedena kot delodajalec na kraju opravljanja poklicne dejavnosti.

24 Zavod za zdravstveno zavarovanje v Salzburgu je ugotovil obvezno vključitev zadevnih delavcev v obvezno zavarovanje v spornem obdobju v skladu s členom 4(1) in (2) Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (splošni zakon o socialni varnosti) in členom 1(1)(a) Arbeitslosenversicherungsgesetz (zakon o zavarovanju za primer brezposelnosti) ter se pri tem oprl na dejavnost zaposlene osebe, ki so jo opravljali za skupni podjem družb Alpenrid, Martin-Meat in Martimpex.

25 S sodbo, ki se izpodbija pred predložitvenim sodiščem, je Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Avstrija) to odločbo zavoda za zdravstveno zavarovanje v Salzburgu odpravilo, ker avstrijski nosilec socialnega zavarovanja ni bil pristojen. Verwaltungsgericht (upravno sodišče) je svojo odločitev obrazložilo zlasti z dejstvom, da je za vsako osebo, za katero velja obveznost vključitve v obvezno zavarovanje v Avstriji, pristojni madžarski nosilec socialne varnosti izdal potrdilo A1, ki potrjuje, da je ta oseba od določenega dne zaposlena na Madžarskem s strani družbe Martimpex kot zaposlena oseba, ki je vključena v obvezno zavarovanje, in je bila verjetno napotena v Avstrijo k družbi Alpenrind za obdobje, navedeno v vsakem potrdilu, vključno s spornim obdobjem.

26 V pritožbi zoper to sodbo pri predložitvenem sodišču zavod za zdravstveno zavarovanje v Salzburgu in minister zavračata misel, da imajo potrdila A1 absolutno zavezujoč učinek. Ta zavezujoči učinek naj bi po njunem mnenju temeljil na spoštovanju načela lojalnega sodelovanja med državami članicami, določenega v členu 4(3) PEU. Menita, da je madžarski nosilec socialne varnosti to načelo kršil.

27 Predložitveno sodišče navaja, da je Madžarska opozorila na to, da lahko pat položaj, v katerem je tudi Madžarska, reši le sodna odločba in da madžarska zakonodaja nasprotuje umiku potrdila A1. Zavod za zdravstveno zavarovanje v Salzburgu ocenjuje, da nima procesnega upravičenja na Madžarskem. Po njegovem mnenju je edini način, da se pride do vsebinske odločbe, ugotovitev obveznosti vključitve v avstrijsko obvezno zavarovanje, kljub predložitvi potrdil A1 pristojnega nosilca na Madžarskem.

28 Predložitveno sodišče poudarja, da je minister predložil dokumente, iz katerih je razvidno, da je Upravna komisija 20. in 21. junija 2016 sklenila, da se je Madžarska napačno izrekla za pristojno za zadevne delavce in da je treba zato potrdila A1 umakniti.

29 Predložitveno sodišče meni, da spor, ki ga obravnava, sproža nekatera vprašanja o razlagi prava Unije.

30 Natančneje, na prvem mestu, to sodišče ugotavlja, da v skladu z besedilom člena 5 Uredbe št. 987/2009 dokumenti, ki potrjujejo položaj neke osebe za namene uporabe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, ter ustrezna dokazila vežejo le nosilce socialne varnosti držav članic. Navedeno sodišče zato dvomi, ali ta zavezujoči učinek velja tudi za nacionalna sodišča.

31 Na drugem mestu, predložitveno sodišče po eni strani sprašuje o morebitnem vplivu teka postopka pred Upravno komisijo na zavezujoči učinek potrdil A1. To sodišče želi zlasti izvedeti, ali po postopku pred Upravno komisijo, ki ni privedel do sporazuma niti do umika potrdil A1, zavezujoči učinek teh potrdil preneha in ali je torej mogoče sprožiti postopek za ugotovitev obveznosti vključitve v obvezno zavarovanje.

32 Po drugi strani predložitveno sodišče ugotavlja, da so bila v tem primeru nekatera potrdila A1 izdana retroaktivno in deloma šele po tem, ko je avstrijski nosilec že ugotovil obveznost vključitve v obvezno zavarovanje. To sodišče sprašuje, ali ima izdaja takih dokumentov retroaktivni zavezujoči učinek, če je že bila formalno ugotovljena obveznost vključitve v obvezno



zavarovanje v državi članici gostiteljici. Po mnenju tega sodišča je namreč mogoče meniti, da so akti, ki so jih izdali avstrijski nosilci in s katerimi je ugotovljena obveznost zavarovanja, ravno tako „dokumenti“ v smislu člena 5(1) Uredbe št. 987/2009, tako da imajo na podlagi te določbe zavezujoči učinek.

33 Na tretjem mestu predložitveno sodišče za primer, da imajo v nekaterih okoliščinah potrdila A1 le omejen zavezujoči učinek, sprašuje, ali je treba pogoj iz člena 12(1) Uredbe št. 883/2004, v skladu s katerim za napoteno osebo še naprej velja zakonodaja države članice, v kateri ima sedež njen delodajalec, če ta oseba ni poslana za nadomeščanje druge osebe, razlagati tako, da delavca ne more takoj nadomestiti drug, na novo napoteni delavec, ne glede na podjetje ali državo članico, iz katere prihaja ta na novo napoteni delavec. Čeprav bi ta stroga razlaga lahko preprečila zlorabe, pa ne izhaja nujno iz besedila člena 12(1) Uredbe št. 883/2004.

34 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče, Avstrija) prekinilo odločanje in Sodišče v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali v členu 5 [Uredbe št. 987/2009] določeni zavezujoči učinek dokumentov v smislu člena 19(2) navedene uredbe velja tudi v postopku pred sodiščem v smislu člena 267 PDEU?

2. V primeru pritrdilnega odgovora na prvo vprašanje:

(a) Ali navedeni zavezujoči učinek velja tudi tedaj, če je pred tem tekel postopek pred [Upravno komisijo], na podlagi katerega ni prišlo niti do dogovora niti do umika spornih dokumentov?

(b) Ali navedeni zavezujoči učinek velja tudi tedaj, če se potrdilo A1 izda šele po tem, ko je država članica gostiteljica formalno ugotovila obveznost vključitve v zavarovanje v skladu s svojo zakonodajo? Ali zavezujoči učinek v teh primerih velja tudi za nazaj?

3. V primeru, da se pod nekaterimi pogoji izkaže omejeni zavezujoči učinek dokumentov v smislu člena 19(2) Uredbe št. 987/2009:

Ali je v nasprotju s prepovedjo nadomestitve, določeno v členu 12(1) Uredbe št. 883/2004, če do nadomestitve ne pride v obliki napotitve s strani istega delodajalca, ampak s strani drugega delodajalca? Ali je pri tem pomembno,

(a) ali ima ta delodajalec sedež v isti državi članici kot prvi delodajalec oziroma

(b) ali sta prvi in drugi delodajalec, ki napotujeta delavce, med seboj personalno in/ali organizacijsko povezana?“

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

### **Prvo vprašanje**

35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v povezavi s členom 19(2) te uredbe razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004, ne zavezuje le nosilcev države članice, v kateri se dejavnost opravlja, ampak tudi sodišča te države članice.

36 Najprej je treba opozoriti, da v skladu s členom 19(2) Uredbe št. 987/2009 pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja se uporablja v skladu z določbo naslova II Uredbe št. 883/2004, torej vključno s členom 12(1) te uredbe, na zahtevo zadevne osebe ali delodajalca potrdi, da se ta zakonodaja uporablja, ter po potrebi navede datum, do katerega se uporablja, in pod kakšnimi pogoji.

37 Člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 določa, da so dokumenti, ki jih izda nosilec države članice in ki potrjujejo položaj neke osebe za namene uporabe Uredbe št. 883/2004 in Uredbe št. 987/2009, ter dokazila, na podlagi katerih so ti dokumenti izdani, za nosilce drugih držav članic zavezujoči, dokler jih država članica, v kateri so bili ti dokumenti ali dokazila izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne.

38 Res je, kot poudarja predložitveno sodišče, da je v tej določbi navedeno, da so dokumenti, na katere se nanaša, zavezujoči za „nosilce“ držav članic, ki niso država članica njihove izdaje, ne da bi se v tej določbi izrecno sklicevalo na sodišča teh drugih držav članic.

39 Vendar je v tej določbi predpisano tudi, da so taki dokumenti zavezujoči, „dokler jih država članica, v kateri so bili ti dokumenti ali dokazila izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne“, kar kaže na to, da lahko na deloma le organi in sodišča države članice izdajateljice po potrebi potrdila A1 umaknejo ali jih razglasijo za neveljavna.

40 To razlago potrjuje zgodovina nastanka člena 5(1) Uredbe št. 987/2009 in sobesedilo, v katero se ta določba umešča.

41 Sodišče je konkretno glede potrdila E 101, ki je predhodnik potrdila A1, že razsodilo, da zavezujoča narava tega prvonavedenega potrdila, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12a(1a) Uredbe Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 83), veže tako nosilce kot sodišča države članice, v kateri se dejavnost opravlja (glej v tem smislu sodbi z dne 26. januarja 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, točke od 30 do 32, in z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 51).

42 V uvodni izjavi 12 Uredbe št. 987/2009 pa je med drugim navedeno, da ukrepi in postopki, določeni s to uredbo, „izhajajo iz sodne prakse [Sodišča], odločitev Upravne komisije in več kot tridesetletnih izkušenj pri koordinaciji sistemov socialne varnosti v okviru temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo“.

43 Ravno tako je Sodišče že navedlo, da je bila z Uredbo št. 987/2009 kodificirana sodna praksa Sodišča, tako da je bila potrjena zavezujoča narava potrdila E 101 in izključna pristojnost nosilca izdajatelja, da presodi veljavnost navedenega potrdila, ter tako da je bil izrecno ponovno predpisan postopek za reševanje sporov glede točnosti dokumentov, ki jih je izdal pristojni nosilec države članice, in glede določitve zakonodaje, ki se uporablja za zadevnega delavca (sodba z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 59, in sklep z dne 24. oktobra 2017, Belu Dienstleistung in Nikless, C-474/16, neobjavljen, EU:C:2017:812, točka 19).

44 Iz tega sledi, da če bi pri sprejetju Uredbe št. 987/2009 zakonodajalec Unije želel odstopiti od prejšnje sodne prakse v zvezi s tem, da sodišča države članice, v kateri se dejavnost opravlja, ne bi bila vezana na potrdila A1, izdana v drugi državi članici, bi to lahko izrecno določil.

45 Poleg tega, kot je v točki 35 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, predarki,

na katerih je temeljila sodna praksa Sodišča glede zavezujočega ukinja potrdil E 101, enako veljajo v okviru uredb št. 883/2004 in št. 987/2009. Konkretno, načelo pravne varnosti je navedeno med drugim v uvodni izjavi 6 Uredbe št. 987/2009, načelo vključitve zaposlenih v en sam sistem socialne varnosti je navedeno v uvodni izjavi 15 in členu 11(1) Uredbe št. 883/2004, medtem ko je pomen načela lojalnega sodelovanja razviden tako iz člena 76 Uredbe št. 883/2004 kot iz uvodne izjave 2 in člena 20 Uredbe št. 987/2009.

46 Tako bi bil, če bi se dopustilo, da lahko – razen primerov goljufije ali zlorabe pravic – pristojni nacionalni nosilec s tem, da zadevo predloži sodišču države članice gostiteljice zadevnega delavca, pod katero ta nosilec spada, doseže, da se potrdilo A1 razglasi za neveljavno, lahko sistem, ki temelji na lojalnem sodelovanju med pristojnimi nosilci držav članic, ogrožen (glej v tem smislu glede potrdil E 101 sodbe z dne 26. januarja 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, točka 30; z dne 27. aprila 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 47, in z dne 6. februarja 2018, *Altun in drugi*, C-359/16, EU:C:2018:63, točke 54, 55, 60 in 61).

47 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v povezavi s členom 19(2) te uredbe razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004, ne zavezuje samo nosilcev države članice, v kateri se dejavnost opravlja, ampak tudi sodišča te države članice.

## **Drugo vprašanje**

### *Prvi del drugega vprašanja*

48 Predložitveno sodišče s prvim delom drugega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v povezavi s členom 19(2) te uredbe razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države članice, v kateri se opravlja dejavnost, kot tudi sodišča te države članice, dokler država članica, v kateri je bilo to potrdilo izdano, tega ne umakne ali ga razglasi za neveljavno, čeprav so se pristojni organi te zadnjenavedene države in države članice, v kateri se opravlja dejavnost, obrnili na Upravno komisijo, ta pa je sklenila, da je bilo to potrdilo napačno izdano in da ga je treba umakniti.

### *– Dopustnost*

49 Madžarska vlada primarno trdi, da je prvi del drugega vprašanja za predhodno odločanje hipotetičen, ker je v tem primeru Upravna komisija našla rešitev, ki sta jo sprejeli tako Republika Avstrija kot Madžarska, in ker so madžarski organi navedli, da so zato pripravljene zadevna potrdila A1 umakniti.

50 V zvezi s tem je treba spomniti, kot je Sodišče že večkrat rzsodilo, da je zgolj nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bo izdalo, dolžno glede na posebnosti zadeve presoditi tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Zato je Sodišče na celoma zavezano odločiti, če se predložena vprašanja nanašajo na razlago ali veljavnost pravila prava Unije (sodba z dne 7. februarja 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, točka 31 in navedena sodna praksa).

51 Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je zastavilo nacionalno sodišče, le, če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen

ali ?e Sodiš?e nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 7. februarja 2018, American Express, C?304/16, EU:C:2018:66, to?ka 32 in navedena sodna praksa).

52 V obravnavanem primeru je sicer iz spisa pri Sodiš?u razvidno, da je Upravna komisija 9. maja 2016 izdala mnenje, v skladu s katerim bi bilo treba ?len 12(1) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da zadevna potrdila A1, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, nikoli ne bi smela biti izdana in da jih je treba umakniti, to mnenje pa je navedena komisija potem potrdila na svojem 347. zasedanju 20. in 21. junija 2016.

53 Vendar ni sporno, da pristojni nosilec na Madžarskem teh potrdil ni umaknil oziroma jih madžarska sodiš?a niso razglasila za neveljavna.

54 Iz spisa pri Sodiš?u prav tako izhaja, da Republika Avstrija in Madžarska nista dosegli sporazuma glede na?ina morebitnega umika teh potrdil ali vsaj glede nekaterih od teh potrdil. Poleg tega se zdi, da iz tega spisa izhaja, da je bila uporaba tega mnenja zadržana glede na ta postopek predhodnega odlo?anja, v okviru katerega madžarska vlada med drugim navaja, da je pristojni madžarski nosilec upravi?eno izdal zadevna potrdila A1, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, na podlagi ?lena 12(1) Uredbe št. 883/2004.

55 Iz tega sledi, da dejanske okoliš?ine spora o glavni stvari, kot so razvidne iz elementov, predloženih Sodiš?u, ustrezajo dejanskim predpostavkam iz prvega dela drugega zastavljenega vprašanja. V teh okoliš?inah to, da je Madžarska vsaj na?eloma pristala na ugotovitev Upravne komisije, nikakor ne zmanjša upoštevnosti tega vprašanja za rešitev spora o glavni stvari.

56 Poleg tega dejstvo, da je Upravna komisija sklenila, da bi bilo treba potrdila A1, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, umakniti, samo po sebi ne more utemeljiti nedopustnosti tega vprašanja za predhodno odlo?anje, saj se to nanaša ravno na to, ali ima ta ugotovitev lahko posledice za zavezujo?o naravo teh potrdil glede organov in sodiš? države ?lanice, v kateri se dejavnost opravlja.

57 V teh okoliš?inah ni mogo?e šteti, da je prvi del drugega vprašanja hipoteti?en, tako da bi bila ovržena domneva upoštevnosti, na katero se sklicuje v to?ki 51 te sodbe.

#### – *Vsebinska obravnava*

58 Treba je opozoriti, da je Upravna komisija v skladu s ?lenom 72 Uredbe št. 883/2004, v katerem so našteje njene naloge, med drugim zadolžena za obravnavo vseh administrativnih vprašanj ali vprašanj v zvezi z razlago, ki izhajajo iz dolo?b te uredbe ali Uredbe št. 987/2009 oziroma iz sporazumov ali dogovorov, sklenjenih v skladu z njima, brez poseganja v pravice organov, nosilcev in oseb, da uveljavljajo te pravice v postopkih in pred sodiš?i, dolo?enimi v zakonodajah držav ?lanic, Uredbi št. 883/2004 ali Pogodbi.

59 V skladu s tem ?lenom 72 je Upravna komisija zadolžena tudi za spodbujanje in razvoj sodelovanja med državami ?lanicami in njihovimi nosilci v zadevah, povezanih s socialno varnostjo, zato da se med drugim upoštevajo posebna vprašanja glede nekaterih kategorij oseb in da se olajša uresni?evanje ukrepov za ?ezmejno sodelovanje na podro?ju koordinacije sistemov socialne varnosti.

60 Kar zadeva, natan?neje, položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je prišlo do spora med pristojnim nosilcem države ?lanice in nosilcem druge države ?lanice v zvezi z dokumenti ali dokazili iz ?lena 5(1) Uredbe št. 987/2009, odstavki od 2 do 4 tega ?lena dolo?ajo postopek za rešitev tega spora. Zlasti odstavka 2 in 3 navedenega ?lena dolo?ata korake, ki jim

morata zadevna nosilca slediti v primeru dvoma glede veljavnosti takih dokumentov in dokazil ali glede točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v njih. Odstavek 4 istega člena pa določa, da se zadevna nosilca ne dosežeta dogovora, lahko pristojni organi zadevo predložijo Upravni komisiji, ki „skuša uskladiti stališča“ v šestih mesecih po predložitvi zadeve.

61 Kot je Sodišče že razsodilo glede Uredbe št. 1408/71, če Upravni komisiji ne uspe uskladiti stališča pristojnih nosilcev glede zakonodaje, ki se uporablja, lahko država članica, na ozemlju katere zadevni delavec opravlja delo – brez poseganja v morebitna sodna pravna sredstva, ki obstajajo v državi članici nosilca, ki je izdajatelj – uvede vsaj postopek zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 259 PDEU, da bi Sodišču omogočilo, da ob taki tožbi preuči vprašanje zakonodaje, ki se uporablja za navedenega delavca, in tako točnost navedb, ki so v potrdilu E 101 (sodba z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 46).

62 Ugotoviti je torej treba, da je vloga Upravne komisije v okviru postopka iz člena 5, od (2) do (4), Uredbe št. 987/2009 omejena na uskladitev stališča pristojnih organov držav članic, ki so se nanjo obrnili.

63 Te ugotovitve ne izpodbije člen 89(3) Uredbe št. 987/2009, ki določa, da pristojni organi zagotovijo, da so njihovi nosilci obveščeni in izvajajo vse zakonodajne in druge določbe Unije, vključno s sklepi Upravne komisije, na področjih, ki jih urejata Uredba št. 883/2004 in Uredba št. 987/2009, ter v skladu z njima, saj nikakor ni namen te določbe sprememba vloge Upravne komisije v okviru postopka, ki je naveden v prejšnji točki, in torej vrednosti mnenj, v obliki katerih se izdajo ugotovitve, do katerih ta komisija pride v okviru tega postopka.

64 Zato je treba na prvi del drugega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v povezavi s členom 19(2) te uredbe razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države članice, v kateri se opravlja dejavnost, kot sodišča te države članice, dokler država članica, v kateri je bilo to potrdilo izdano, tega ne umakne ali ga razglasi za neveljavno, čeprav pristojni organi zadnjenavedene države članice in države članice, v kateri se dejavnost izvaja, zadevo predložijo Upravni komisiji in čeprav je ta ugotovila, da je bilo to potrdilo napačno izdano in da ga je treba umakniti.

#### *Drugi del drugega vprašanja*

65 Predložitveno sodišče z drugim delom drugega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v povezavi s členom 19(2) te uredbe razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države članice, v kateri se opravlja dejavnost, kot sodišča te države članice, kadar je to primerno, z retroaktivnim učinkom, čeprav je bilo to potrdilo izdano šele po tem, ko je ta država članica ugotovila obveznost vključitve zadevnega delavca v obvezno zavarovanje na podlagi svoje zakonodaje.

#### *– Dopustnost*

66 Madžarska vlada trdi, da je to vprašanje hipotetično, saj nobeno potrdilo A1 ni bilo izdano retroaktivno, potem ko so avstrijski organi ugotovili obveznost vključitve zadevnih delavcev v obvezno zavarovanje na podlagi avstrijske zakonodaje.

67 Glede na podatke, navedene v predložitveni odločbi, so bila nekatera potrdila A1 iz postopka v glavni stvari izdana retroaktivno. Iz te odločbe prav tako izhaja, da je avstrijski nosilec že ugotovil obveznost vključitve nekaterih od zadevnih delavcev v obvezno zavarovanje na

podlagi avstrijske zakonodaje, preden je madžarski pristojni organ za te delavce izdal potrdila A1.

68 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa je nacionalno sodišče tisto, ki ugotovi dejstva in presodi upoštevnost vprašanj, ki jih želi zastaviti (glej v tem smislu sodbi z dne 26. oktobra 2016, Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, točka 19, in z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 35).

69 Iz tega sledi, da je treba drugi del drugega vprašanja šteti za dopusten, ker je glede na podatke, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, odgovor Sodišča lahko koristen za to sodišče, da ugotovi zavezujočo naravo vsaj dela zadevnih potrdil A1.

– *Vsebinska obravnava*

70 Najprej je treba opozoriti, da ima lahko potrdilo E 101, izdano v skladu s členom 11a Uredbe št. 574/72, retroaktivni učinek. Konkretno, čeprav je bolj zaželeno, da do izdaje takega potrdila pride pred začetkom zadevnega obdobja, pa lahko do nje pride tudi v tem obdobju ali po izteku tega potrdila (glej v tem smislu sodbo z dne 30. marca 2000, Banks in drugi, C-178/97, EU:C:2000:169, točke od 52 do 57).

71 Ni v zakonodaji Unije, kot izhaja iz uredb št. 883/2004 in št. 987/2009, pa ne preprečuje, da je tako tudi v primeru potrdil A1.

72 Zlasti je sicer res, da je člen 15(1) Uredbe št. 987/2009 v različici, ki se je uporabljala ob začetku spornega obdobja, določal, da „delodajalec oziroma zadevna oseba sama, če ne opravlja dejavnosti kot zaposlena oseba, obvesti pristojnega nosilca v državi članici, katere zakonodaja se uporablja, o osebi, ki opravlja svojo dejavnost v državi članici, ki ni pristojna država članica v skladu z naslovom II Uredbe [št. 883/2004]; če je le mogoče, se o tem obvešča vnaprej“, in da „ta nosilec da informacije v zvezi z zakonodajo, ki se [...] uporablja za zadevno osebo, brez odlašanja na voljo zadevni osebi in nosilcu, ki ga imenuje pristojni organ države članice, v kateri se opravlja dejavnost“. Vendar pa izdaja potrdila A1 med ali po koncu zadevnega obdobja dela ostaja mogoča.

73 Zato je treba, dalje, preveriti, ali se lahko potrdilo A1 uporablja z retroaktivnim učinkom, čeprav je na datum izdaje tega potrdila že obstajala odločba pristojnega nosilca države članice, v kateri se dejavnost opravlja, v skladu s katero za zadevnega delavca velja zakonodaja te države članice.

74 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot izhaja iz odgovora na prvo vprašanje, ki je podano v točkah od 36 do 47 te sodbe, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice na podlagi člena 12(1) Uredbe št. 883/2004, tako kot njegov predhodnik potrdilo E 101, dokler ni umaknjeno ali razglašeno za neveljavno, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države članice, v kateri se opravlja dejavnost, kot tudi sodišča te države članice.

75 Zato v teh posebnih okoliščinah ni mogoče šteti, da je odločba, kot je ta iz postopka v glavni stvari, s katero je pristojni nosilec države članice, v kateri se opravlja dejavnost, odločil, da se morajo zadevni delavci vključiti v obvezno zavarovanje na podlagi zakonodaje te države članice, dokument, „ki potrjuje“ položaj neke osebe v smislu člena 5(1) Uredbe št. 987/2009.

76 Nazadnje, treba je dodati, kot je v točki 66 sklepnih predlogov navedel generalni pravobranilec, da vprašanje, ali bi morali organi iz zadeve v glavni stvari njuno začasno uporabiti zakonodajo na podlagi člena 6 Uredbe št. 987/2009 v skladu z prednostnim redom zakonodaje, ki se uporabi in ki je tam določen, ne vpliva na zavezujočost ukinjenih zadevnih potrdil A1. Natančneje, v skladu z navedenim členom 6(1) se kolizijska pravila za začasno uporabo, ki so v njem določena, uporabljajo, „če v [tej uredbi] ni določeno drugače“.

77 Glede na prej navedene preudarke je treba na drugi del drugega vprašanja odgovoriti, da je treba člen 5(1) Uredbe št. 987/2009 v povezavi s členom 19(2) te uredbe razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države članice v skladu s členom 12(1) Uredbe št. 883/2004, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države članice, v kateri se opravlja dejavnost, kot tudi sodišča te države članice, po potrebi z retroaktivnim učinkom, čeprav je bilo to potrdilo izdano šele po tem, ko je ta država članica ugotovila obveznost vključitve zadevnega delavca v obvezno zavarovanje na podlagi svoje zakonodaje.

### **Tretje vprašanje**

78 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da je treba v primeru, da je delavec, ki ga njegov delodajalec napoti na delo v drugo državo članico, nadomeščen z drugim delavcem, ki ga je napotil drug delodajalec, za tega zadnjega delavca šteti, da je „poslan, da nadomesti drugo osebo“, v smislu te določbe, tako da zanj ne more veljati posebno pravilo iz te določbe, da bi se zanj še naprej uporabljala zakonodaja države članice, v kateri njegov delodajalec običajno opravlja svoje dejavnosti. To sodišče sprašuje tudi, ali je v zvezi s tem upošteveno dejstvo, da imata delodajalca dveh zadevnih delavcev svoj sedež v isti državi članici, ali dejstvo, da imata morebitne kadrovske ali organizacijske vezi.

#### *– Dopustnost*

79 Belgijska vlada trdi, da je tretje vprašanje hipotetično, ker se želi z njim izvedeti, ali je dejstvo, da ima drugi delodajalec svoj sedež v drugi državi članici od tiste, v kateri je sedež prvega delodajalca, upošteveno za odgovor na zastavljeno vprašanje, čeprav imata oba delodajalca iz zadeve v glavni stvari sedež v isti državi članici.

80 V zvezi s tem zadošča ugotovitev, da tretje vprašanje ni hipotetično iz razloga, navedenega v prejšnji točki, ker se del tega vprašanja s samim besedilom nanaša na okoliščino, da sta sedeža zadevnih delodajalcev v isti državi članici, kar je okoliščina, ki ustreza dejanskemu stanju zadeve v glavni stvari, v katerem imata v skladu z navedbami predložitvenega sodišča tako družba Martin-Meat kot družba Martimpex sedež na Madžarskem.

#### *– Vsebinska obravnava*

81 Najprej je treba ugotoviti, da je bilo tretje vprašanje zastavljeno samo za primer, da bi Sodišče na drugo vprašanje odgovorilo tako, da je mogoče zavezujočo naravo potrdila A1, kot izhaja iz odgovora na prvo vprašanje, omejiti v eni od okoliščin, na katere se nanaša drugo vprašanje.

82 V skladu z ustaljeno sodno prakso je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, v katerem prvo drugim da elemente razlage prava Unije, ki jih ta potrebujejo za rešitev obravnavane zadeve, in ki Sodišču omogočijo, da pride do razlage prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče (glej v tem smislu sklep z dne 7. septembra 2017, Alandžak in drugi, C-187/17, neobjavljen, EU:C:2017:662, točki 9 in 10).

83 Vendar, kot v bistvu trdijo avstrijska in nemška vlada ter Komisija, ker se tretje vprašanje nanaša na obseg pogoja iz člena 12(1) Uredbe št. 883/2004, v skladu s katerim za to, da se še naprej uporablja zakonodaja države članice, v kateri delodajalec običajno opravlja svoje dejavnosti, napotena oseba ne sme biti „poslana, da nadomesti drugo osebo“ (v nadaljevanju: pogoj nenadomestitve), to vprašanje zadeva sam predmet spora o glavni stvari. S tem vprašanjem želi namreč predložitveno sodišče izvedeti, katero od razlag, ki jih zagovarjata državi članici, ki sta svoj spor predložili Upravni komisiji, je treba sprejeti, saj sta njuni protislovni razlagi glede obsega pogoja nenadomestitve, kot je razvidno iz spisa pri Sodišču, razlog za nesporazum, ki ločuje stranke v postopku o glavni stvari glede zakonodaje, ki se uporablja za zadevne delavce.

84 Poleg tega avstrijska vlada trdi, da ni mogoče izključiti, da madžarski pristojni nosilec ni izdal nobenega obrazca E 101 ali A1 za določeno število zadevnih delavcev, in da je zato razlaga pogoja nenadomestitve neposredno upoštevana za rešitev spora o glavni stvari glede teh delavcev.

85 V teh okoliščinah je treba, čeprav je, kot je razvidno iz odgovorov na prvo in drugo vprašanje, predložitveno sodišče vezano na potrdila A1 iz postopka v glavni stvari, dokler jih madžarski pristojni nosilec ne umakne ali jih madžarska sodišča ne razglasijo za neveljavna, na tretje vprašanje odgovoriti.

86 V zadevi v glavni stvari je razvidno, da so bili delavci družbe Martin-Meat v obdobju od leta 2007 do leta 2012 napoteni v Avstrijo za opravljanje del razkosavanja mesa v prostorih družbe Alpenrind. Delavci družbe Martimpex so bili v obdobju od 1. februarja 2012 do 31. januarja 2014, torej tudi v spornem obdobju, napoteni v Avstrijo za opravljanje istih del. Delavci družbe Martin-Meat so od 1. februarja 2014 ponovno opravljali ta dela v istih prostorih.

87 Treba je torej preučiti, ali je pogoj nenadomestitve spoštovan v primeru, kot je ta v postopku v glavni stvari, v spornem obdobju in tudi to, ali in v kolikšnem obsegu je lokacija sedeža zadevnih delodajalcev ali obstoj morebitnih kadrovskih in organizacijskih povezav med njima v zvezi s tem upoštevana.

88 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (sodba z dne 21. septembra 2017, Komisija/Nemčija, C-616/15, EU:C:2017:721, točka 43 in navedena sodna praksa).

89 Najprej, v besedilu člena 12(1) Uredbe št. 883/2004, kot se je uporabljal na začetku spornega obdobja, je bilo določeno, da „[z]a osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja svojo dejavnost, in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da opravlja delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, pod pogojem, da predvideno trajanje takega dela ne presega 24 mesecev in če oseba ni poslana, da nadomesti drugo osebo“.

90 Iz besedila člena 12(1) Uredbe št. 883/2004 in zlasti iz izraza „pod pogojem, da“ tako izhaja, da samo dejstvo, da napoteni delavec nadomesti drugo osebo, nasprotuje temu, da bi lahko za tega nadomestnega delavca še naprej veljala zakonodaja države članice, v kateri njegov delodajalec običajno opravlja svoje dejavnosti, in da se pogoj nenadomestitve uporablja



kumulativno s pogojem, ki je ravno tako določeno v tej določbi, glede maksimalnega trajanja zadevnega dela.

91 Poleg tega neobstoj izrecnega sklicevanja v besedilu navedene določbe na sedeže zadevnih delodajalcev ali na morebitne kadrovske in organizacijske povezave, ki obstajajo med njima, kaže na to, da take okoliščine niso upoštevne za namene razlage te iste določbe.

92 Dalje, kar zadeva sobesedilo, v katerega je umeščen člen 12(1) Uredbe št. 883/2004, je treba ugotoviti, da so v skladu s samim naslovom tega člena pravila, ki so v njem določena, vključno torej s tistimi iz odstavka 1, „posebna pravila“ glede določitve zakonodaje s področja socialne varnosti, ki se uporablja za osebe, ki spadajo na področje uporabe te uredbe.

93 Kot je namreč razvidno iz člena 11(3)(a) te uredbe, ki se nanaša na „Splošna pravila“, za osebe, kot so delavci iz postopka v glavni stvari, ki opravljajo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici, velja zakonodaja države članice, v kateri te opravljajo to dejavnost.

94 Poleg tega je iz uvodnih izjav 17 in 18 Uredbe št. 883/2004 razvidno, da je „praviloma“ zakonodaja, ki se uporablja za osebe, ki opravljajo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe na ozemlju države članice, zakonodaja te države članice in da bi bilo treba „odstopati od tega splošnega pravila“ v posebnih primerih, ki upravičujejo drugo navezno okoliščino.

95 Iz tega sledi, da člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 pomeni odstopanje od splošnega pravila, ki se uporabi za določitev zakonodaje, ki velja za osebe, ki opravljajo dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici, zato ga je treba razlagati ozko.

96 Nazadnje, glede ciljev člena 12(1) Uredbe št. 883/2004 in, splošneje, pravnega okvira, v katerega se ta določba umešča, je treba ugotoviti, da člen 12(1) Uredbe št. 883/2004 sicer določa posebno pravilo za določitev zakonodaje, ki se uporablja v primeru napotjenih delavcev, ker ta posebni položaj namreč upravičuje drugo navezno okoliščino, vendar ostaja dejstvo, da je zakonodajalec Unije ravno tako želel prepričati, da bi se to posebno pravilo lahko uporabilo za zaporedno napotene delavce, ki opravljajo isto delo.

97 Poleg tega bi drugačna razlaga člena 12(1) Uredbe št. 883/2004 glede na sedež zadevnih delodajalcev ali obstoj kadrovske ali organizacijske povezave med njima lahko ogrozila cilj zakonodajalca Unije, da za delavca namreč velja zakonodaja države članice, v kateri opravlja svojo dejavnost.

98 Zlasti, kot izhaja iz uvodne izjave 17 Uredbe št. 883/2004, je bilo zato, da bi se kar najbolj zagotovila enakost obravnavanja vseh oseb, zaposlenih na ozemlju države članice, presojeno kot primerno, da se za zakonodajo, ki se uporabi, praviloma določi zakonodaja države članice, v kateri zadevna oseba opravlja svojo dejavnost kot zaposlena ali samozaposlena oseba. Poleg tega iz uvodnih izjav 5 in 8 te uredbe izhaja, da je treba v okviru usklajevanja nacionalnih sistemov socialne varnosti kar najbolj zagotoviti enako obravnavanje oseb, zaposlenih na ozemlju iste države članice.

99 Iz preudarkov, navedenih v točkah od 89 do 98 te sodbe, je razvidno, da ponavljajoča se uporaba napotjenih delavcev za zapolnitev istega delovnega mesta, čeprav sta delodajalca, ki izvedeta napotitev, različna, ni v skladu niti z besedilom niti s cilji člena 12(1) Uredbe 883/2004 in prav tako ni v skladu s kontekstom te določbe, tako da za napoteno osebo, kadar nadomesti drugega delavca, ne more veljati posebno pravilo iz te določbe.

100 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba

¶len 12(1) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da je treba v primeru, v katerem je delavec, ki ga njegov delodajalec napoti na delo v drugo državo ¶lanico, nadomeš¶en z drugim delavcem, ki ga napoti drug delodajalec, za zadnjenavedenega delavca šteti, da je „poslan, da nadomesti drugo osebo“, v smislu te dolo¶be, tako da zanj ne more veljati posebno pravilo iz te dolo¶be za to, da bi zanj še naprej veljala zakonodaja države ¶lanice, v kateri njegov delodajalec obi¶ajno opravlja svoje dejavnosti. Dejstvo, da imata delodajalca zadevnih dveh delavcev svoj sede¶ v isti državi ¶lanici, ali dejstvo, da imata morebitne kadrovske in organizacijske povezave, v zvezi s tem nista upoštevni.

## **Stro¶ki**

101 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predlo¶itvenim sodi¶em, to odlo¶i o stro¶kih. Stro¶ki za predlo¶itev stali¶ Sodi¶u, ki niso stro¶ki omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodi¶e (prvi senat) razsodilo:

1. ¶len 5(1) Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o dolo¶itvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010, v povezavi s ¶lenom 19(2) Uredbe št. 987/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, je treba razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države ¶lanice v skladu s ¶lenom 12(1) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, ne zavezuje samo nosilcev države ¶lanice, v kateri se dejavnost opravlja, ampak tudi sodi¶a te države ¶lanice.

2. ¶len 5(1) Uredbe št. 987/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, v povezavi s ¶lenom 19(2) Uredbe št. 987/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, je treba razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države ¶lanice v skladu s ¶lenom 12(1) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države ¶lanice, v kateri se opravlja dejavnost, kot sodi¶a te države ¶lanice, dokler država ¶lanica, v kateri je bilo to potrdilo izdano, tega ne umakne ali ga razglasi za neveljavno, ¶eprav pristojni organi zadnjenavedene države ¶lanice in države ¶lanice, v kateri se dejavnost izvaja, zadevo predlo¶ijo Upravni komisiji za usklajevanje sistemov socialne varnosti in ¶eprav je ta ugotovila, da je bilo to potrdilo napa¶no izdano in da ga je treba umakniti.

¶len 5(1) Uredbe št. 987/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, v povezavi s ¶lenom 19(2) Uredbe št. 987/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, je treba razlagati tako, da potrdilo A1, ki ga izda pristojni nosilec države ¶lanice v skladu s ¶lenom 12(1) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, zavezuje tako nosilce socialne varnosti države ¶lanice, v kateri se opravlja dejavnost, kot tudi sodi¶a te države ¶lanice, po potrebi z retroaktivnim u¶inkom, ¶eprav je bilo to potrdilo izdano šele po tem, ko je ta država ¶lanica ugotovila obveznost vklju¶itve zadevnega delavca v obvezno zavarovanje na podlagi svoje zakonodaje.

3. ¶len 12(1) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, je treba razlagati tako, da je treba v primeru, v katerem je delavec, ki ga njegov delodajalec napoti na delo v drugo državo ¶lanico, nadomeš¶en z drugim delavcem, ki ga napoti drug delodajalec, za zadnjenavedenega delavca šteti, da je „poslan, da nadomesti drugo osebo“, v smislu te dolo¶be, tako da zanj ne more veljati posebno pravilo iz te dolo¶be za to, da bi zanj še naprej veljala zakonodaja države ¶lanice, v kateri njegov delodajalec obi¶ajno

**opravlja svoje dejavnosti.**

**Dejstvo, da imata delodajalca zadevnih dveh delavcev svoj sedež v isti državi članici, ali dejstvo, da imata morebitne kadrovske in organizacijske povezave, v zvezi s tem nista upoštevni.**

Podpisi

\* Jezik postopka: nemščina.