



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

6. rujna 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost – Uredba (EZ) br. 987/2009 – Članak 5. i članak 19. stavak 2. – Radnici upućeni u državu članicu različitu od one u kojoj poslodavac uobičajeno obavlja svoje djelatnosti – Izdavanje potvrda A1 u državi članici podrijetla nakon što je država članica domaćin priznala da su radnici obuhvaćeni njezinim sustavom socijalne sigurnosti – Mišljenje Administrativne komisije – Pogrešno izdavanje potvrda A1 – Utvrđenje – Obvezujući i retroaktivni učinak tih potvrda – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Primjenjivo zakonodavstvo – Članak 12. stavak 1. – Pojam osobe „poslane s ciljem da zamijeni drugu osobu”

U predmetu C-527/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 14. rujna 2016., koju je Sud zaprimio 14. listopada 2016., u postupku

Salzburger Gebietskrankenkasse,

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

uz sudjelovanje:

Alpenrind GmbH,

Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,

Martimpex-Meat Kft,

Pensionsversicherungsanstalt,

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin i E. Regan (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. rujna 2017.,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Salzburger Gebietskrankenkasse, P. Reichel, *Rechtsanwalt*,
- za Alpenrind GmbH, R. Haumer i W. Berger, *Rechtsanwälte*,
- za Martimpex-Meat Kft i Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft, U. Salburg i G. Simonfay, *Rechtsanwälte*,
- za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil, J. Pavliš i O. Šváb, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, T. Henze i D. Klebs, u svojstvu agenata,
- za Irsku, L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce i N. Donnelly, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, C. David, u svojstvu agenta,
- za mađarsku vladu, M. Fehér, u svojstvu agenta,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Malczewske, *advokat*,
- za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i D. Martin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. siječnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na tumačenje članka 12. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010. (SL 2010., L 338, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 259.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), i, s druge strane, na tumačenje članka 5. i članka 19. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.), kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010 (SL 2010., L 338, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 259.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 987/2009).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Salzburger Gebietskrankenkasse (Regionalni fond zdravstvenog osiguranja savezne zemlje Salzburg, Austrija; u daljnjem tekstu: Fond zdravstvenog osiguranja u Salzburgu) i Bundesministera für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (savezni ministar rada, socijalnih pitanja i zaštite potrošača, Austrija; u daljnjem tekstu: ministar) i, s druge strane, društava Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft (u daljnjem tekstu: Martin-Meat) i Martimpex-Meat Kft (u daljnjem tekstu: Martimpex) te Pensionsversicherungsanstalta (Zavod za mirovinsko osiguranje, Austrija) i Allgemeine Unfallversicherungsanstalta (Zajednički zavod

za osiguranje od nezgoda, Austrija), u vezi s primjenom zakonskih propisa o socijalnoj sigurnosti na osobe koju su upućene na rad u Austriju u okviru sporazuma između Alpenrinda, sa sjedištem u Austriji, i Martimpexa, sa sjedištem u Mađarskoj.

Pravni okvir

Uredba br. 883/2004

3 Uvodne izjave 1., 3., 5., 8., 15., 17. do 18.a i 45. Uredbe br. 883/2004 glase:

„(1) Pravila koordinacije nacionalnih sustava socijalne sigurnosti obuhvaćena su u okviru slobodnog kretanja osoba i trebala bi doprinijeti poboljšanju njihova životnog standarda i uvjeta zapošljavanja.

[...]

(3) Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar [Unije] izmijenjena je i ažurirana više puta s ciljem uzimanja u obzir, ne samo razvoja na razini [Unije] koji uključuje odluke Suda, već i promjena zakonodavstva na nacionalnoj razini. Navedeni čimbenici utjecali su na to da pravila [Unije] za koordinaciju budu složena i duga. Stoga je prilikom moderniziranja i pojednostavljivanja nužno zamijeniti ta pravila kako bi se postigao cilj slobodnog kretanja osoba.

[...]

(5) U okviru takve koordinacije potrebno je unutar Zajednice jamčiti jednakost postupanja na temelju različitih nacionalnih zakonodavstava prema osobama na koje se odnose.

[...]

(8) Opće načelo jednakog postupanja od posebne je važnosti za radnike koji ne borave u državi članici u kojoj su zaposleni, uključujući pogranične radnike.

[...]

(15) Potrebno je da se na osobe koje se kreću unutar [Unije] primjenjuje sustav socijalne sigurnosti samo jedne države članice kako bi se izbjeglo preklapanje odredbi nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuju i teškoće koje bi iz toga mogle proizaći.

[...]

(17) Kako bi se zajamčilo pravo jednakog postupanja svim osobama zaposlenim na državnom području države članice što je učinkovitije moguće, primjereno je kao opće pravilo odrediti kao primjenjivo zakonodavstvo države članice u kojoj osoba na koju se to odnosi obavlja svoju djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba.

(18) U posebnim situacijama koje opravdavaju druga mjerila za primjenu zakonodavstva, potrebno je odstupiti od tog općeg pravila.

(18.a) Načelo da se primjenjuje jedno zakonodavstvo veoma je važno i potrebno ga je jačati. [...]

(45) Budući da cilj predloženog djelovanja, to jest usklađivanje mjera kojima se jamči mogućnost učinkovitog ostvarivanja prava slobodnog kretanja osoba, države članice ne mogu dostatno ostvariti te bi se on stoga zbog opsega i učinaka tog djelovanja mogao bolje ostvariti na razini Zajednice, Zajednica može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti kako je predviđeno člankom 5. Ugovora. [...]"

- 4 U glavi II. te uredbe, naslovljenoj „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje”, članak 11., koji nosi naslov „Opća pravila”, određuje:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[...]

3. Podložno člancima od 12. do 16:

(a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

[...]”

- 5 U istoj glavi navedene uredbe članak 12., naslovljen „Posebna pravila”, u verziji primjenjivoj na početak razdoblja od 1. veljače 2012. do 13. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: sporno razdoblje), propisivao je u stavku 1. sljedeće:

„Na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji [ondje] redovno obavlja svoju djelatnost [...] i koju je [taj] poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla [...], i nadalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije dulje od dvadeset i četiri mjeseca i da nije poslan[a] s ciljem da zamijeni drugu osobu.”

- 6 Tijekom spornog razdoblja članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 izmijenjen je Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 883/2004 i Uredbe (EZ) br. 987/2009 (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.) na način da je na kraju tog stavka dodana riječ „upućenu”.

- 7 U glavi IV. spomenute uredbe, naslovljenoj „Administrativna komisija i savjetodavni odbor”, članak 71., koji nosi naslov „Sastav i metode rada Administrativne komisije”, propisuje u stavku 1.:

„Administrativna komisija za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: ‚Administrativna komisija’) pridružena [Europskoj komisiji] sastavljena je od predstavnika vlade svake države članice kojima, ovisno o potrebi, pomažu stručni savjetnici. Predstavnik [Europske komisije] prisustvuje sastancima Administrativne komisije u svojstvu savjetnika.”

- 8 Članak 72., koji se nalazi u glavi IV. i nosi naslov „Zadaci Administrativne komisije”, glasi:

„Administrativna komisija:

(a) rješava administrativna pitanja i pitanja tumačenja koja proizlaze iz odredbi ove uredbe ili odredbi [Uredbe br. 987/2009], ili iz [...] ugovora ili sporazuma sklopljenih u skladu s njima, ne dovodeći u pitanje prava određenih tijela, ustanova ili osoba da koriste postupke i sudove predviđene zakonodavstvom država članica, ovom Uredbom ili Ugovorom;

[...]

(c) potiče i razvija suradnju među državama članicama i njihovim ustanovama u predmetima iz socijalne sigurnosti kako bi, *inter alia*, uzele u obzir određena pitanja glede određenih kategorija osoba; olakšava ostvarivanje [...] prekograničnih djelatnosti suradnje u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti;

[...]"

9 Na temelju članka 76., naslovljenog „Suradnja”, koji se nalazi u glavi V. Uredbe br. 883/2004, koja nosi naslov „Razne odredbe”:

„1. Nadležna tijela država članica priopćavaju jedna drugima sve informacije u odnosu na:

(a) poduzete mjere za primjenu ove uredbe;

(b) promjene njihovih zakonodavstava koje bi mogle utjecati na primjenu ove uredbe.

2. U smislu ove uredbe, tijela i ustanove država članica pružaju jedni drugima svoje usluge i postupaju kao da primjenjuju svoje vlastito zakonodavstvo. [...]"

Uredba br. 987/2009

10 U uvodnim izjavama 2., 6. i 12. Uredbe br. 987/2009 navedeno je:

„(2) Bliža i djelotvornija suradnja između ustanova socijalne sigurnosti ključna je za omogućavanje osobama obuhvaćenim Uredbom [...] br. 883/2004 da ostvare svoja prava u što je moguće kraćem roku i pod najboljim mogućim uvjetima.

[...]

(6) Jačanjem određenih postupaka trebala bi se osigurati veća pravna sigurnost i transparentnost za korisnike Uredbe [...] br. 883/2004. Na primjer, utvrđivanje zajedničkih rokova za ispunjenje određenih obveza ili izvršenje određenih administrativnih zadataka trebalo bi pomoći u postizanju jasnoće i strukturiranosti odnosa između osiguranih osoba i ustanova.

[...]

(12) Mnoge mjere i postupci predviđeni ovom Uredbom imaju za cilj osigurati veću transparentnost u pogledu kriterija što ih ustanove država članica moraju primjenjivati na temelju Uredbe [...] br. 883/2004. Te mjere i postupci proizlaze iz sudske prakse Suda [...], odluka Administrativne komisije te iskustva stečenog tijekom više od 30 godina primjene koordinacije sustava socijalne sigurnosti u kontekstu temeljnih sloboda predviđenih Ugovorom.”

11 U glavi I. Uredbe br. 987/2009, naslovljenoj „Opće odredbe”, poglavlje 1., posvećeno definicijama, u članku 1. stavku 2. točki (c) propisuje da pojam „dokument” znači „skup podataka, bez obzira na upotrijebljeni medij, koji su strukturirani na takav način da se mogu razmjenjivati elektroničkim putem i koji se moraju dostavljati kako bi se omogućila provedba [Uredbe br. 883/2004] i [Uredbe br. 987/2009]”.

- 12 U spomenutoj glavi nalazi se poglavlje II., naslovljeno „Odredbe o suradnji i razmjeni podataka”, u kojem članak 5., koji nosi naslov „Pravna valjanost dokumenata i popratnih dokaza izdanih u drugoj državi članici”, određuje:

„1. Ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdala ustanova države članice, kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene [Uredbe br. 883/2004] i [Uredbe br. 987/2009] te popratne dokaze na temelju kojih su ti dokumenti izdani sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne ukine ili proglasi nevažećima.

2. Ako postoji dvojba o valjanosti dokumenta ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njemu sadržani podaci, ustanova države članice koja zaprimi dokument zahtijeva potrebna razjašnjenja od ustanove koja ga je izdala, a, kad je primjereno, i stavljanje izvan snage tog dokumenta. Ustanova koja je izdala dokument ponovno ispituje razloge za izdavanje dokumenta te ga prema potrebi ukida.

3. U skladu s odredbama stavka 2., ako postoji dvojba o podacima koje je dostavila dotična osoba, valjanosti dokumenta ili popratnih dokaza ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njima sadržani podaci, ustanova mjesta privremenog boravišta ili boravišta, ako je to moguće, pristupa potrebnoj provjeri tih informacija ili dokumenta na zahtjev nadležne ustanove.

4. Ako dotične ustanove ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu sa spornim pitanjem izaći pred Administrativnu komisiju najranije mjesec dana nakon datuma na koji je ustanova koja je primila dokument podnijela svoj zahtjev. Administrativna komisija nastoji pomiriti stavove u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje pred nju izneseno.”

- 13 Na temelju članka 6., koji se nalazi u poglavlju II. i naslovljen je „Privremena primjena zakonodavstva i privremeno priznavanje prava na davanja”:

„1. Ako [Uredba br. 987/2009] ne predviđa drukčije, u slučaju razlike u stavovima između ustanova ili tijela dviju ili više država članica u odnosu na određivanje mjerodavnog zakonodavstva, na dotičnu se osobu privremeno primjenjuje zakonodavstvo jedne od tih država članica, a red prvenstva određuje se kako slijedi:

(a) zakonodavstvo države članice u kojoj osoba stvarno obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, ako tu djelatnost obavlja samo u jednoj državi članici;

[...]

3. Ako dotične ustanove ili tijela ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu sa spornim pitanjem izaći pred Administrativnu komisiju najranije mjesec dana nakon datuma na koji se pojavila razlika u stavovima iz stavaka 1. ili 2. Administrativna komisija nastoji pomiriti stavove u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje pred nju izneseno.

[...]”

- 14 U glavi II. Uredbe br. 987/2009, koja nosi naslov „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje”, članak 15. – naslovljen „Postupci za primjenu članka 11. stavka 3. točaka (b) i (d), članka 11. stavka 4. te članka 12. [Uredbe br. 883/2004] (o pružanju informacija dotičnim ustanovama)” – u verziji koja se primjenjuje na početak spornog razdoblja, u stavku 1. određuje:

„Ne predviđa li članak 16. [Uredbe br. 987/2009] drukčije, ako osoba obavlja djelatnost u državi članici koja nije nadležna [...] prema odredbama glave II. [te uredbe], poslodavac ili dotična osoba koja ne obavlja djelatnost kao zaposlena osoba o tome obavještava nadležnu ustanovu države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje, kad god je to moguće unaprijed. Ta ustanova bez odlaganja čini

dostupnima dotičnoj osobi informacije o zakonodavstvu koje se [na nju] primjenjuje [...], na temelju članka 11. stavka 3. točke (b) ili članka 12. [Uredbe br. 883/2004], kao i ustanovi koju je imenovalo nadležno tijelo države članice u kojoj se djelatnost obavlja.”

- 15 Tijekom spornog razdoblja druga rečenica u članku 15. stavku 1. Uredbe br. 987/2009 izmijenjena je Uredbom br. 465/2012. Izmijenjena verzija te odredbe glasi kako slijedi:

„[...] Ta ustanova dotičnoj osobi izdaje potvrdu iz članka 19. stavka 2. [Uredbe br. 987/2009] i bez odlaganja čini dostupnima informacije o zakonodavstvu koje se primjenjuje na tu osobu, prema članku 11. stavku 3. točki (b) ili članku 12. [Uredbe br. 883/2004], ustanovi koju je imenovalo nadležno tijelo države članice u kojoj se djelatnost obavlja.”

- 16 U istoj glavi članak 19., naslovljen „Pružanje informacija dotičnim osobama i poslodavcima”, glasi:

„1. Nadležna ustanova države članice čije zakonodavstvo postane primjenjivo na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] obavještava dotičnu osobu i prema potrebi njezinog poslodavca/poslodavce o obvezama utvrđenim tim zakonodavstvom. Pruža im potrebnu pomoć radi ispunjenja formalnosti propisanih tim zakonodavstvom.

2. Na zahtjev dotične osobe ili poslodavca nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] dostavlja potvrdu da se to zakonodavstvo primjenjuje i prema potrebi navodi do kojeg se datuma primjenjuje i pod kojim uvjetima.”

- 17 Na temelju članka 20., koji se nalazi u glavi II. i naslovljen je „Suradnja između ustanova”:

„1. Odgovarajuće ustanove priopćuju nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na određenu osobu na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] informacije koje su potrebne kako bi se utvrdio datum od kojeg se to zakonodavstvo počinje primjenjivati te doprinosi koje su ta osoba i njezin poslodavac/poslodavci dužni uplaćivati prema tom zakonodavstvu.

2. Nadležna ustanova države članice čije zakonodavstvo se počinje primjenjivati na određenu osobu na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] čini dostupnim informacije o datumu početka primjene tog zakonodavstva ustanovi koju je imenovalo nadležno tijelo države članice čije se zakonodavstvo posljednje primjenjivalo na tu osobu.”

- 18 U glavi V., naslovljenoj „Ostale, prijelazne i završne odredbe”, članak 89., koji nosi naslov „Informacije”, u stavku 3. određuje:

„Nadležna tijela osiguravaju da njihove ustanove budu upoznate sa svim odredbama [Unije], zakonodavnim i drugim, među kojima su i odluke Administrativne komisije, na područjima obuhvaćenim i pod uvjetima propisanim [Uredbom br. 883/2004] i [Uredbom br. 987/2009] te da primjenjuju te odredbe.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 19 Alpenrind djeluje u sektoru trgovine stokom i mesom. Od 1997. u Salzburgu upravlja klaonicom, koju ima u najmu.

- 20 Alpenrind, prethodno S GmbH, sklopio je 2007. s Martin-Meatom, društvom sa sjedištem u Mađarskoj, ugovor u skladu s kojim se potonji obvezao na obavljanje poslova rezanja i pakiranja mesa u opsegu od 25 govedih polovica tjedno. Te su poslove u Alpenrindovim prostorijama obavljali radnici upućeni u Austriju. Martin-Meat prestao je 31. siječnja 2012. s djelatnošću rezanja mesa i nastavio poslove klanja za Alpenrind.

- 21 Dana 24. siječnja 2012. Alpenrind je sklopio ugovor s Martimpexom, također sa sjedištem u Mađarskoj, na temelju kojeg se potonji obvezao da u razdoblju od 1. veljače 2012. do 31. siječnja 2014. za Alpenrind obavi poslove rezanja 55 000 tona goveđih polovica. Te su poslove u Alpenrindovim prostorijama obavljali radnici upućeni u Austriju. Martimpex je preuzimao komade mesa, koje su potom njegovi radnici rezali i pakirali.
- 22 Od 1. veljače 2014. Alpenrind je ponovno društvu Martin-Meat povjerio obavljanje spomenutih poslova rezanja mesa u navedenim prostorijama.
- 23 Za više od 250 radnika zaposlenih u Martimpexu tijekom spornog razdoblja mađarska ustanova za socijalnu sigurnost izdala je – djelomično s retroaktivnim učinkom, a djelomično u slučajevima kada je austrijska ustanova za socijalnu sigurnost već utvrdila da je dotični radnik obuhvaćen obveznim osiguranjem na temelju austrijskog zakonodavstva – potvrde o primjeni mađarskog sustava socijalne sigurnosti, u skladu s člancima 11. do 16. Uredbe br. 883/2004 i s člankom 19. Uredbe br. 987/2009. U svakoj od tih potvrda Alpenrind je naveden kao poslodavac u mjestu obavljanja poslovne djelatnosti.
- 24 Fond zdravstvenog osiguranja u Salzburgu utvrdio je da su spomenuti radnici u spornom razdoblju obuhvaćeni obveznim osiguranjem u skladu s člankom 4. stavcima 1. i 2. Allgemeine Sozialversicherungsgesetzta (Zakonik o socijalnoj sigurnosti) i člankom 1. stavkom 1. točkom (a) Arbeitslosenversicherungsgesetzta (Zakon o osiguranju za slučaj nezaposlenosti), na temelju činjenice da obavljaju djelatnost u svojstvu zaposlene osobe u okviru zajedničkog pothvata društava Alpenrind, Martin-Meat i Martimpex.
- 25 Presudom koja se pobija pred sudom koji je uputio zahtjev Verwaltungsgericht (Upravni sud, Austrija) poništio je tu odluku Fonda zdravstvenog osiguranja u Salzburgu, smatrajući austrijsku ustanovu za socijalnu sigurnost nenadležnom. Verwaltungsgericht (Upravni sud) obrazložio je svoju odluku, među ostalim, činjenicom da je nadležna mađarska ustanova za socijalnu sigurnost za svaku osobu obuhvaćenu obveznim osiguranjem u Austriji izdala potvrdu A1 o tome da je ona od određenog datuma zaposlena u Mađarskoj, gdje radi za Martimpex, da je ondje obuhvaćena obveznim osiguranjem i da je vjerojatno upućena u Austriju da radi u Alpenrindu u razdoblju koje je navedeno u svakoj pojedinoj potvrdi, a obuhvaća i sporno razdoblje.
- 26 U žalbi na tu presudu, podnesenoj sudu koji je uputio zahtjev, Fond zdravstvenog osiguranja u Salzburgu i ministar odbijaju zaključak da je obvezujući učinak potvrda A1 apsolutan. Prema njihovu mišljenju, taj učinak počiva na poštovanju načela lojalne suradnje među državama članicama, utvrđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a. Smatraju da je mađarska ustanova za socijalnu sigurnost povrijedila to načelo.
- 27 Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, Mađarska tvrdi da je sudska odluka jedino rješenje u situaciji blokade u kojoj se nalazi i da se mađarsko nacionalno pravo protiv ukidanju potvrda A1. Fond zdravstvenog osiguranja u Salzburgu smatra da nema pravo postupati u Mađarskoj. Prema njegovu mišljenju, jedini način da se donese odluka u meritumu jest da se utvrdi da, unatoč postojanju potvrda A1 nadležne ustanove u Mađarskoj, postoji obuhvaćenost obveznim osiguranjem u Austriji.
- 28 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je ministar dostavio dokumente iz kojih proizlazi da je Administrativna komisija 20. i 21. lipnja 2016. zaključila da se Mađarska pogrešno proglasila nadležnom za radnike o kojima je riječ i da stoga mora povući potvrde A1.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev smatra da spor koji se pred njim vodi otvara određena pitanja tumačenja prava Unije.

- 30 Konkretno, kao prvo, taj sud napominje da su, u skladu s tekstem članka 5. Uredbe br. 987/2009, ustanove socijalne sigurnosti u državama članicama vezane isključivo dokumentima kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene uredaba br. 883/2004 i 987/2009 te popratnim dokazima. Stoga spomenuti sud dvoji o tome vrijedi li taj obvezujući učinak i za nacionalne sudove.
- 31 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev dvoji, s jedne strane, o mogućim učincima postupka pred Administrativnom komisijom na obvezujući učinak potvrda A1. Konkretno, taj sud pita dovodi li do ništetnosti obvezujućeg učinka potvrda A1 to što spomenuti postupak nije okončan sporazumom ili ukidanjem tih potvrda i može li se stoga pokrenuti postupak za utvrđivanje obuhvaćenosti obveznim osiguranjem.
- 32 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev napominje da su u predmetnom slučaju određene potvrde A1 izdane s retroaktivnim učinkom, dok su neke od njih izdane tek nakon što je austrijska ustanova već utvrdila obuhvaćenost obveznim osiguranjem. Taj sud pita proizvodi li izdavanje tih dokumenata retroaktivni obvezujući učinak kada je obuhvaćenost obveznim osiguranjem u državi članici domaćinu već službeno utvrđena. Naime, prema mišljenju spomenutog suda, moglo bi se smatrati da su akti kojima se utvrđuje obveza osiguranja što su ih izdale austrijske ustanove također „dokumenti” u smislu članka 5. stavka 1. Uredbe br. 987/2009, tako da proizvode obvezujući učinak na temelju te odredbe.
- 33 Kao treće, ako u određenim okolnostima potvrde A1 imaju isključivo ograničen učinak, sud koji je uputio zahtjev pita treba li uvjet iz članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 – prema kojem se na upućenu osobu i dalje primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj se nalazi sjedište njezina poslodavca ako nije poslana s ciljem da zamijeni drugu osobu – tumačiti na način da se radnik ne može trenutačno zamijeniti drugim upućenim radnikom, bez obzira na to iz kojeg poduzeća ili države članice dolazi taj novi radnik. Iako to usko tumačenje može pridonijeti izbjegavanju zlouporaba, ono ne proizlazi nužno iz teksta članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004.
- 34 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Vrijedi li obvezujući učinak dokumenata predviđenih člankom 19. stavkom 2. [Uredbe br. 987/2009] – kako je definiran u njezinu članku 5. – i u postupku pred Sudom iz članka 267. UFEU-a?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:
- (a) Vrijedi li taj obvezujući učinak i kada u prethodno vođenom postupku pred [Administrativnom komisijom] nije postignut dogovor niti su sporni dokumenti stavljeni izvan snage?
- (b) Vrijedi li taj obvezujući učinak i kada je potvrda A1 izdana tek nakon što je država članica domaćin službeno utvrdila obuhvaćenost obveznim osiguranjem u skladu sa svojim zakonodavstvom? Vrijedi li u takvim slučajevima obvezujući učinak i retroaktivno?
3. Za slučaj da je obvezujući učinak dokumenata u određenim okolnostima ograničen u smislu članka 19. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 987/2009:
- Je li protivno zabrani zamjene iz članka 12. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 to što radnika nije uputio isti, nego neki drugi poslodavac? Je li u tom pogledu važno:
- (a) ima li taj poslodavac sjedište u istoj državi članici kao i prvi poslodavac ili
- (b) postoje li između prvog i drugog poslodavca koji provode upućivanje osobne i/ili organizacijske veze?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 35 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. tumačiti na način da potvrda A1 koju je na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 izdala nadležna ustanova države članice obvezuje ne samo ustanove države članice u kojoj se djelatnost obavlja nego i sudove te države članice.
- 36 Najprije valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009, nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju glave II. Uredbe br. 883/2004, što uključuje i njezin članak 12. stavak 1., dostavlja – na zahtjev dotične osobe ili poslodavca – potvrdu o primjeni tog zakonodavstva i prema potrebi navodi do kojeg se datuma primjenjuje i pod kojim uvjetima.
- 37 Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 predviđa da ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdala ustanova države članice kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene uredaba br. 883/2004 i 987/2009 te popratne dokaze sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne ukine ili proglašava nevažećima.
- 38 Nema sumnje da navedena odredba, kao što je to napomenuo sud koji je uputio zahtjev, upućuje na to da njome obuhvaćeni dokumenti obvezuju „ustanove” država članica različitih od one u kojoj su izdani, pri čemu se izričito ne navode sudovi tih država članica.
- 39 Međutim, spomenuta odredba također propisuje da ti dokumenti obvezuju „sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne ukine ili proglašava nevažećima”, što bi trebalo značiti da načelno samo nadležna tijela i sudovi države članice izdavateljice mogu prema potrebi ukinuti ili proglasiti nevažećima potvrde A1.
- 40 To tumačenje nalazi svoje opravdanje u povijesti nastanka članka 5. stavka 1. Uredbe br. 987/2009 i u njegovu kontekstu.
- 41 Sud je već ocijenio da se obvezujući učinak potvrde E 101 – koja je prethodila potvrdi A1 i koju su izdavale nadležne ustanove država članica u skladu s člankom 12.a stavkom 1.a Uredbe Vijeća (EEZ) br. 574/72 od 21. ožujka 1972. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1972., L 74, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 8., str. 3.) – odnosi na ustanove i sudove države članice u kojoj se obavlja rad (vidjeti u tom smislu presude od 26. siječnja 2006., *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 30. do 32. i od 27. travnja 2017., *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 51.).
- 42 Iz uvodne izjave 12. Uredbe br. 987/2009 proizlazi, među ostalim, da mjere i postupci predviđeni tom uredbom „proizlaze iz sudske prakse [Suda], odluka Administrativne komisije te iskustva stečenog tijekom više od 30 godina primjene koordinacije sustava socijalne sigurnosti u kontekstu temeljnih sloboda predviđenih Ugovorom”.
- 43 Isto tako, Sud je već upozorio na to da je Uredbom br. 987/2009 kodificirana sudska praksa Suda, time što je sačuvan obvezujući učinak potvrde E 101 i isključiva nadležnost ustanove izdavateljice u pogledu ocjene valjanosti navedene potvrde i time što je izričito preuzet postupak za rješavanje sporova u pogledu točnosti dokumenata koje je izdala nadležna ustanova države članice i određivanja mjerodavnog zakonodavstva za dotičnog radnika (presuda od 27. travnja 2017., *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 59. i rješenje od 24. listopada 2017., *Belu Dienstleistung* i *Nikless*, C-474/16, neobjavljeno, EU:C:2017:812, t. 19.).

- 44 Prema tome, da se zakonodavac Unije namjeravao prilikom donošenja Uredbe br. 987/2009 udaljiti od ranije sudske prakse na način da sudovi države članice u kojoj se djelatnost obavlja nisu vezani potvrdama A1 izdanima u drugoj državi članici, to je mogao izričito predvidjeti.
- 45 Nadalje, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 35. svojeg mišljenja, razmatranja na kojima se temelji sudska praksa Suda o obvezujućem učinku potvrda E 101 jednako vrijede i u okviru uredaba br. 883/2004 i 987/2009. Konkretno, na načelo pravne sigurnosti upućuje se osobito u uvodnoj izjavi 6. Uredbe br. 987/2009, načelo osiguranja zaposlenih osoba samo u jednom sustavu socijalnog osiguranja navodi se u uvodnoj izjavi 15. te u članku 11. stavku 1. Uredbe br. 883/2004, dok važnost načela lojalne suradnje proizlazi iz članka 76. Uredbe br. 883/2004 i iz uvodne izjave 2. i članka 20. Uredbe br. 987/2009.
- 46 Prema tome, ako bi se prihvatila mogućnost da nadležna nacionalna ustanova, izvan slučajeva prijevara i zlorabe prava, u postupku pred sudom države članice domaćina dotičnog radnika u kojoj se ona nalazi ishodi proglašenje potvrde A1 nevažećom, mogao bi biti ugrožen sustav koji se temelji na lojalnoj suradnji između nadležnih ustanova država članica (vidjeti u tom smislu, kada je riječ o potvrdama E 101, presude od 26. siječnja 2006., *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, t. 30.; od 27. travnja 2017., *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 47. i od 6. veljače 2018., *Altun i dr.*, C-359/16, EU:C:2018:63, t. 54., 55., 60. i 61.).
- 47 S obzirom na navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. treba tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 obvezuje ne samo ustanove države članice u kojoj se djelatnost obavlja nego i sudove te države članice.

Drugo pitanje

Prvi dio drugog pitanja

- 48 Prvim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 obvezuje ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja i njezine sudove sve dok se ne ukine ili proglasi nevažećom u državi članici u kojoj je izdana, čak i ako se nadležna tijela te države članice i one u kojoj se djelatnost obavlja obrate Administrativnoj komisiji i ona zaključi da je potvrda pogrešno izdana i da se mora ukinuti.

– Dopuštenost

- 49 Mađarska vlada ponajprije tvrdi da je prvi dio drugog prethodnog pitanja hipotetski, s obzirom na to da je u predmetnom slučaju Administrativna komisija pronašla rješenje koje su prihvatile i Republika Austrija i Mađarska i da su mađarska tijela potom izrazila spremnost da ukinu potvrde A1 o kojima je riječ.
- 50 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, kao što je to Sud u više navrata ocijenio, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudska odluka koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, čim se upućena pitanja odnose na tumačenje ili ocjenu valjanosti određenog pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (presuda od 7. veljače 2018., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 31. i navedena sudska praksa).

- 51 Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 7. veljače 2018., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, t. 32. i navedena sudska praksa).
- 52 Točno je da u predmetnom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je Administrativna komisija 9. svibnja 2016. prihvatila mišljenje prema kojem članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da potvrde A1 o kojima je riječ u glavnom postupku nisu ni trebale biti izdane i da ih valja ukinuti, a to je mišljenje spomenuta komisija potvrdila na svojoj 347. sjednici održanoj 20. i 21. lipnja 2016.
- 53 Međutim, nesporno je da nadležna ustanova u Mađarskoj nije ukinula te potvrde niti su ih mađarski sudovi proglasili nevažećima.
- 54 Iz spisa koji je podnesen Sudu također proizlazi da Republika Austrija i Mađarska nisu postigle dogovor o načinima mogućeg ukidanja tih potvrda ili barem jednog njihova dijela. Nadalje, iz spisa se čini da je primjena navedenog mišljenja odgođena s obzirom na ovaj prethodni postupak, u okviru kojeg mađarska vlada tvrdi, među ostalim, da je nadležna mađarska ustanova osnovano, na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, izdala potvrde A1 o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 55 Iz toga proizlazi da činjenične okolnosti koje obilježavaju glavni postupak, kako proizlaze iz elemenata podnesenih Sudu, odgovaraju činjeničnim premisama iz prvog dijela drugog postavljenog pitanja. To što Mađarska barem načelno prihvaća zaključak Administrativne komisije ne utječe u spomenutim okolnostima na relevantnost pitanja za donošenje odluke u glavnom postupku.
- 56 Osim toga, činjenica da je Administrativna komisija zaključila da se potvrde A1 o kojima je riječ u glavnom postupku moraju ukinuti ne može sama za sebe opravdati nedopuštenost prvog prethodnog pitanja, s obzirom na to da se ono odnosi upravo na mogućnost utjecaja spomenutog zaključka na obvezujući učinak potvrda prema nadležnim tijelima i sudovima države članice u kojoj se djelatnost obavlja.
- 57 U tim se okolnostima ne može smatrati da je prvi dio drugog pitanja u toj mjeri hipotetski da obara presumpciju relevantnosti, na koju je upućeno u točki 51. ove presude.

– *Meritum*

- 58 Valja podsjetiti na to da je Administrativna komisija, u skladu s člankom 72. Uredbe br. 883/2004, u kojem se nabrajaju njezine zadaće, nadležna, među ostalim, za rješavanje administrativnih pitanja i pitanja tumačenja koja proizlaze iz odredbi te uredbe ili Uredbe br. 987/2009 ili iz ugovora ili sporazuma sklopljenih u skladu s njima, ne dovodeći u pitanje prava određenih tijela, ustanova i osoba da se koriste postupcima i sudovima predviđenima zakonodavstvom država članica, Uredbom br. 883/2004 ili ugovorom.
- 59 U skladu sa spomenutim člankom, Administrativna komisija također je nadležna, s jedne strane, poticati i razvijati suradnju među državama članicama i njihovim ustanovama u predmetima iz socijalne sigurnosti kako bi, *inter alia*, uzele u obzir određena pitanja glede određenih kategorija osoba i, s druge strane, olakšati ostvarivanje djelatnosti prekogranične suradnje u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti.

- 60 Kada je, konkretno, riječ o situaciji poput one u glavnom postupku – u kojoj je došlo do spora između nadležnih ustanova dviju država članica u pogledu dokumenata odnosno popratnih dokaza navedenih u članku 5. stavku 1. Uredbe br. 987/2009 – stavci 2. do 4. tog članka propisuju postupak za rješavanje tog spora. Naime, stavci 2. i 3. spomenutog članka predviđaju korake koje dotične ustanove moraju poduzeti u slučaju dvojbi o valjanosti tih dokumenata i popratnih dokaza ili o točnosti činjenica na kojima se temelje u njima sadržani podaci. Stavak 4. tog članka određuje da se, u slučaju da dotične ustanove ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu obratiti Administrativnoj komisiji, koja „nastoji pomiriti stavove” u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje pred nju izneseno.
- 61 Kao što je to Sud već ocijenio u pogledu Uredbe br. 1408/71, ako Administrativna komisija ne uspije pomiriti stavove nadležnih ustanova o mjerodavnom zakonodavstvu, država članica na području koje dotični radnik obavlja rad u najmanju ruku može – ne dovodeći u pitanje mogućnost podnošenja sudu pravnih lijekova koji postoje u državi članici u kojoj se nalazi ustanova izdateljica – pokrenuti postupak zbog povrede u skladu s člankom 259. UFEU-a, kako bi omogućila Sudu da povodom tih pravnih lijekova razmotri pitanje zakonodavstva mjerodavnog za tog radnika i, prema tome, točnost podataka iz potvrde E 101 (presuda od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 46.).
- 62 Stoga valja utvrditi da se uloga Administrativne komisije u okviru postupka predviđenog u članku 5. stavcima 2. do 4. Uredbe br. 987/2009 ograničava na pomirenje stavova nadležnih tijela država članica koja su joj se obratila.
- 63 Taj zaključak ne dovodi se u pitanje člankom 89. stavkom 3. Uredbe br. 987/2009, koji propisuje da nadležna tijela osiguravaju da njihove ustanove budu upoznate sa svim odredbama prava Unije, zakonodavnima i drugima, među kojima su i odluke Administrativne komisije, na područjima koja su obuhvaćena uredbama br. 883/2004 i 987/2009 i pod u njima propisanim uvjetima, s obzirom na to da se navedenom odredbom ni na koji način ne nastoji promijeniti uloga Administrativne komisije u okviru postupka navedenog u prethodnoj točki i vrijednost zaključaka koje ona ondje izvodi.
- 64 Prema tome, na prvi dio drugog pitanja valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. treba tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 obvezuje ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja i njezine sudove sve dok se ne ukine ili proglašeno nevažećom u državi članici u kojoj je izdana, čak i ako se nadležna tijela te države članice i one u kojoj se djelatnost obavlja obrate Administrativnoj komisiji i ona zaključi da je potvrda pogrešno izdana i da se mora ukinuti.

Drugi dio drugog pitanja

- 65 Drugim dijelom drugog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 obvezuje ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja i njezine sudove, ako je primjenjivo i s retroaktivnim učinkom, čak i ako je ta potvrda izdana tek nakon što je spomenuta država članica utvrdila da je dotični radnik obuhvaćen obveznim osiguranjem na temelju njezina zakonodavstva.

– Dopuštenost

- 66 Mađarska vlada tvrdi da je ovo pitanje hipotetsko, s obzirom na to da nijedna potvrda A1 nije izdana s retroaktivnim učinkom, nakon što su austrijska tijela utvrdila obuhvaćenost dotičnih radnika obveznim osiguranjem na temelju austrijskog zakonodavstva.

- 67 Kako je to navedeno u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, jedan dio potvrda A1 o kojima je riječ u glavnom postupku izdan je s retroaktivnim učinkom. Iz spomenute odluke također proizlazi da je austrijska ustanova već utvrdila da su neki od dotičnih radnika obuhvaćeni obveznim osiguranjem na temelju austrijskog zakonodavstva prije nego što je nadležno mađarsko tijelo za njih izdalo potvrde A1.
- 68 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, na nacionalnom je sudu da utvrdi činjenice i ocijeni relevantnost pitanja koja namjerava postaviti (vidjeti u tom smislu presude od 26. listopada 2016., Hoogstad, C-269/15, EU:C:2016:802, t. 19. i od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 35.).
- 69 Iz toga slijedi da drugi dio pitanja valja smatrati dopuštenim, s obzirom na to da sudu koji je uputio zahtjev, prema njegovim navodima, odgovor Suda može biti koristan prilikom utvrđivanja obvezujućeg učinka barem jednog dijela potvrda A1 o kojima je riječ.

– *Meritum*

- 70 Prije svega valja podsjetiti na to da potvrda E 101, koja se izdaje u skladu s člankom 11.a Uredbe br. 574/72, može imati retroaktivan učinak. Preciznije, iako je poželjno da se navedena potvrda izda prije početka određenog razdoblja, to je moguće učiniti i tijekom tog razdoblja, pa čak i nakon njegova isteka (vidjeti u tom smislu presudu od 30. ožujka 2000., Banks i dr., C-178/97, EU:C:2000:169, t. 52. do 57.).
- 71 Propisi Unije, kako to proizlazi iz uredaba br. 883/2004 i 987/2009, ničim ne sprečavaju da to bude tako i u slučaju potvrda A1.
- 72 Konkretno, točno je da je članak 15. stavak 1. Uredbe br. 987/2009, u verziji primjenjivoj na početak spornog razdoblja, određivao da, „ako osoba obavlja djelatnost u državi članici koja nije nadležna prema odredbama glave II. [Uredbe br. 883/2004], poslodavac ili dotična osoba koja ne obavlja djelatnost kao zaposlena osoba o tome obavještava nadležnu ustanovu države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje, kad god je to moguće unaprijed”, i da „[t]a ustanova bez odlaganja čini dostupnima dotičnoj osobi informacije o zakonodavstvu koje se [na nju] primjenjuje [...], kao i ustanovi koju je imenovalo nadležno tijelo države članice u kojoj se djelatnost obavlja”. Unatoč tomu, i dalje je moguće izdavanje potvrde A1 tijekom pa čak i po isteku razdoblja rada.
- 73 Stoga treba provjeriti može li se potvrda A1 primjenjivati s retroaktivnim učinkom čak i ako na datum njezina izdavanja već postoji odluka nadležne ustanove države članice u kojoj se djelatnost obavlja prema kojoj se na dotičnog radnika primjenjuje njezino zakonodavstvo.
- 74 U tom pogledu valja podsjetiti na to da – kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, kako je iznesen u točkama 36. do 47. ove presude – potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 obvezuje, baš kao i prethodno izdavana potvrda E 101, ne samo ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja nego i njezine sudove, sve dok se ne ukine ili proglašava nevažećom.
- 75 Prema tome, u tim specifičnim okolnostima ne može se smatrati da odluka poput one u glavnom postupku, kojom nadležna ustanova države članice u kojoj se djelatnost obavlja odlučuje da je dotični radnik obuhvaćen obveznim osiguranjem na temelju njezina zakonodavstva, čini dokument kojim se „potvrđuje” položaj dotične osobe u smislu članka 5. stavka 1. Uredbe br. 987/2009.
- 76 Naposljetku, valja dodati da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 66. svojeg mišljenja, pitanje jesu li tijela o kojima je riječ u glavnom postupku neizostavno morala pribjeći privremenoj primjeni zakonodavstva na temelju članka 6. Uredbe br. 987/2009, u skladu s u njemu predviđenim

redom prvenstva u primjeni zakonodavstva, ne utječe na obvezujući učinak potvrda A1 o kojima je riječ. Konkretno, na temelju spomenutog članka 6. stavka 1., pravila o privremenoj primjeni koja su ondje navedena primjenjuju se „ako [ta uredba] ne predviđa drukčije”.

- 77 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugi dio drugog prethodnog pitanja valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. treba tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 obvezuje ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja i njezine sudove, ako je primjenjivo i s retroaktivnim učinkom, čak i ako je ta potvrda izdana tek nakon što je spomenuta država članica utvrdila da je dotični radnik obuhvaćen obveznim osiguranjem na temelju njezina zakonodavstva.

Treće pitanje

- 78 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da, u slučaju u kojem je poslodavac uputio radnika u drugu državu članicu radi obavljanja određenog posla i u kojem je drugi poslodavac tog radnika zamijenio drugim upućenim radnikom, potonjeg valja smatrati osobom „poslanom da zamijeni drugu osobu” u smislu te odredbe, tako da se ne može poslužiti posebnim pravilom sadržanim u spomenutoj odredbi kako bi se na njega i dalje primjenjivalo zakonodavstvo države članice u kojoj njegov poslodavac uobičajeno obavlja svoje djelatnosti. Navedeni sud također dvoji je li u tom smislu važna činjenica da poslodavci dotičnih dvaju radnika imaju sjedište u istoj državi članici ili održavaju moguće osobne ili organizacijske veze.

– Dopuštenost

- 79 Belgijska vlada tvrdi da je treće pitanje hipotetsko u dijelu u kojem se nastoji razjasniti je li prilikom davanja odgovora važno to što drugi poslodavac ima sjedište u državi članici različitoj od države članice sjedišta prvog poslodavca, iako oba poslodavca o kojima je riječ u glavnom postupku imaju sjedište u istoj državi članici.
- 80 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da treće pitanje nije hipotetsko kako je to izneseno u prethodnoj točki jer se u samom tekstu jednog njegova dijela navodi činjenica da se sjedišta poslodavaca o kojima je riječ nalaze u istoj državi članici, što je slučaj koji odgovara činjenicama u glavnom postupku, u kojem se, prema navodima iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, sjedišta Martin-Meata i Martimpexa nalaze u Mađarskoj.

– Meritum

- 81 Prije svega valja napomenuti da je treće pitanje postavljeno za slučaj da Sud na drugo pitanje odgovori tako da se obvezujući učinak potvrde A1, kako proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, može ograničiti u nekom od slučajeva navedenih u drugom pitanju.
- 82 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument je suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi i koji omogućuje Sudu da nacionalnom sudu pruži korisno tumačenje prava Unije (vidjeti u tom smislu rješenje od 7. rujna 2017., Alandžak i dr., C-187/17, neobjavljeno, EU:C:2017:662, t. 9. i 10.).
- 83 Kao što to u biti tvrde austrijska i njemačka vlada te Komisija, treće pitanje tiče se samog predmeta glavnog postupka, s obzirom na to da se odnosi na doseg uvjeta predviđenog u članku 12. stavku 1. Uredbe br. 883/2004, prema kojem upućena osoba, kako bi se na nju i dalje primjenjivalo

zakonodavstvo države članice u kojoj poslodavac uobičajeno obavlja svoje djelatnosti, ne smije biti „poslana s ciljem da zamijeni drugu osobu” (u daljnjem tekstu: uvjet o nezamjenjivanju). Naime, spomenutim pitanjem sud koji je uputio zahtjev nastoji razjasniti kojem od tumačenja dviju država članica koje su svoj spor iznijele Administrativnoj komisiji treba dati prednost, s obzirom na to da su njihova suprotstavljena tumačenja o doseg u uvjeta o nezamjenjivanju, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, dovela do spora koji postoji među strankama u glavnom postupku u pogledu zakonodavstva koje se primjenjuje na radnike o kojima je riječ.

- 84 Nadalje, austrijska vlada tvrdi da se ne može isključiti da nadležna mađarska ustanova za neke od mnogobrojnih radnika o kojima je riječ nije izdala nijedan obrazac E 101 ili A1 i da je, slijedom toga, tumačenje uvjeta o nezamjenjivanju neposredno važno za donošenje odluke u glavnom postupku kada je riječ o tim radnicima.
- 85 U tim okolnostima valja odgovoriti na treće pitanje, iako je, kako to proizlazi iz odgovora na prvo i drugo pitanje, sud koji je uputio zahtjev vezan potvrđama A1 o kojima je riječ u glavnom postupku sve dok ih nadležna mađarska ustanova ne ukine ili ih mađarski sudovi ne proglašavaju nevažećima.
- 86 U glavnom postupku radnici Martin-Meata upućivani su u Austriju u razdoblju od 2007. do 2012., kako bi obavljali poslove rezanja mesa u Alpenrindovim prostorijama. Od 1. veljače 2012. do 31. siječnja 2014., što, dakle, uključuje i sporno razdoblje, u Austriju su radi obavljanja istih poslova upućivani Martimpexovi radnici. Od 1. veljače 2014. Martin-Meatovi radnici ponovno obavljaju spomenute poslove u navedenim prostorijama.
- 87 Stoga valja ispitati je li u slučaju poput onoga iz glavnog postupka tijekom spornog razdoblja poštovan uvjet o nezamjenjivanju i je li i u kojoj mjeri u tom pogledu važno mjesto na kojem se nalazi sjedište dotičnih poslodavaca ili postoje li među njima moguće osobne ili organizacijske veze.
- 88 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prilikom tumačenja neke odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 21. rujna 2017., Komisija/Njemačka, C-616/15, EU:C:2017:721, t. 43. i navedena sudska praksa).
- 89 Kada je, kao prvo, riječ o tekstu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 koji se primjenjivao na početak spornog razdoblja, on je propisivao da se „[n]a osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji [ondje] redovno obavlja svoju djelatnost [...] i koju je [taj] poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla [...], i nadalje [...] primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije dulje od dvadeset i četiri mjeseca i da nije poslan s ciljem da zamijeni drugu osobu”.
- 90 Na taj način iz teksta članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, a osobito iz izraza „pod uvjetom da”, proizlazi da sama činjenica da upućeni radnik zamjenjuje drugu osobu onemogućava to da se na zamjenskog radnika i dalje primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj njegov poslodavac uobičajeno obavlja svoje djelatnosti i da se uvjet o nezamjenjivanju kumulativno primjenjuje s drugim uvjetom predviđenim u toj odredbi, onim koji se odnosi na najdulje trajanje dotičnog posla.
- 91 Osim toga, činjenica da se u tekstu spomenute odredbe izričito ne upućuje na sjedište poslodavaca odnosno na njihove moguće osobne ili organizacijske veze trebala bi značiti da te okolnosti nisu važne prilikom tumačenja te odredbe.
- 92 Kada je, kao drugo, riječ o kontekstu članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, valja napomenuti da, u skladu sa samim naslovom tog članka, u njemu predviđena pravila – uključujući, dakle, i ono sadržano u stavku 1. – čine „posebna pravila” o određivanju zakonskih propisa o socijalnoj sigurnosti primjenjivih na osobe obuhvaćene područjem primjene te uredbe.

- 93 Naime, kao što to proizlazi iz članka 11. stavka 3. točke (a) spomenute uredbe, u kojem su utvrđena „Opća pravila”, na osobe poput radnika u glavnom postupku, koje obavljaju djelatnost kao zaposlene ili samozaposlene osobe u državi članici, primjenjuje se zakonodavstvo države članice u kojoj se ta djelatnost obavlja.
- 94 Jednako tako, iz uvodnih izjava 17. i 18. Uredbe br. 883/2004 proizlazi da je „opće pravilo” to da se na osobe koje obavljaju svoju djelatnost kao zaposlene ili samozaposlene osobe primjenjuje zakonodavstvo države članice na čijem se području ta djelatnost obavlja i da valja „odstupiti od tog općeg pravila” u posebnim situacijama koje opravdavaju druga mjerila za primjenu zakonodavstva.
- 95 Budući da članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 predstavlja odstupanje od općeg pravila prilikom određivanja zakonodavstva primjenjivog na osobe koje u državi članici obavljaju svoju djelatnost kao zaposlene ili samozaposlene osobe, valja ga usko tumačiti.
- 96 Kada je, naposljetku, riječ o ciljevima navedenima u članku 12. stavku 1. Uredbe br. 883/2004 i, općenitije, o pravnom okviru kojeg je ta odredba dio, valja utvrditi da – iako se tom odredbom uspostavlja posebno pravilo za određivanje zakonodavstva primjenjivog u slučaju upućivanja radnika jer posebna situacija načelno dopušta primjenu drugog mjerila – zakonodavac Unije također je nastojao izbjeći da se tim posebnim pravilom posluže uzastopno upućeni radnici koji obavljaju iste poslove.
- 97 Nadalje, različito tumačenje članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 ovisno o tome gdje se nalazi sjedište poslodavaca odnosno o tome postoje li među njima osobne ili organizacijske veze moglo bi ugroziti cilj koji nastoji postići zakonodavac Unije, a to je da se radnika u načelu podvrgne zakonodavstvu države članice u kojoj zainteresirana osoba obavlja svoju djelatnost.
- 98 Konkretno, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 17. Uredbe br. 883/2004, kako bi se na najbolji mogući način zajamčilo jednako postupanje prema svim osobama zaposlenima na području države članice, ocijenjeno je primjerenim da se kao primjenjivo zakonodavstvo odredi zakonodavstvo one države članice u kojoj zainteresirana osoba obavlja svoju djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba. Nadalje, iz uvodnih izjava 5. i 8. te uredbe proizlazi da u okviru usklađivanja nacionalnih sustava socijalne sigurnosti valja na najbolji mogući način osigurati jednakost postupanja prema osobama zaposlenima na području iste države članice.
- 99 Iz razmatranja iznesenih u točkama 89. do 98. ove presude proizlazi da opetovano upućivanje radnika radi popunjavanja istog radnog mjesta, čak i ako su poslodavci koji upućuju različiti, nije u skladu s tekstom i ciljevima članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004 ni s kontekstom te odredbe, tako da se upućeni radnik ne može poslužiti u njoj sadržanim posebnim pravilom kada zamjenjuje drugog radnika.
- 100 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da, u slučaju u kojem je poslodavac uputio radnika u drugu državu članicu radi obavljanja određenog posla i u kojem je drugi poslodavac tog radnika zamijenio drugim upućenim radnikom, potonjeg valja smatrati osobom „poslanom da zamijeni drugu osobu” u smislu te odredbe, tako da se ne može poslužiti posebnim pravilom sadržanim u spomenutoj odredbi kako bi se na njega i dalje primjenjivalo zakonodavstvo države članice u kojoj njegov poslodavac uobičajeno obavlja svoje djelatnosti. U tom smislu nije važno to što poslodavci dotičnih dvaju radnika imaju sjedište u istoj državi članici ili održavaju moguće osobne ili organizacijske veze.

Troškovi

101 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. Članak 5. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010., u vezi s člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, treba tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, obvezuje ne samo ustanove države članice u kojoj se djelatnost obavlja nego i sudove te države članice.
2. Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. treba tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, obvezuje ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja i njezine sudove sve dok se ne ukine ili proglašeni nevažećom u državi članici u kojoj je izdana, čak i ako se nadležna tijela te države članice i one u kojoj se djelatnost obavlja obrate Administrativnoj komisiji i ona zaključi da je potvrda pogrešno izdana i da se mora ukinuti.

Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 987/2009, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, u vezi s njezinim člankom 19. stavkom 2. treba tumačiti na način da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice na temelju članka 12. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, obvezuje ustanove socijalne sigurnosti države članice u kojoj se djelatnost obavlja i njezine sudove, ako je primjenjivo i s retroaktivnim učinkom, čak i ako je ta potvrda izdana tek nakon što je spomenuta država članica utvrdila da je dotični radnik obuhvaćen obveznim osiguranjem na temelju njezina zakonodavstva.

3. Članak 12. stavak 1. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 1244/2010, treba tumačiti na način da, u slučaju u kojem je poslodavac uputio radnika u drugu državu članicu radi obavljanja određenog posla i u kojem je drugi poslodavac tog radnika zamijenio drugim upućenim radnikom, potonjeg valja smatrati osobom „poslanom da zamijeni drugu osobu” u smislu te odredbe, tako da se ne može poslužiti posebnim pravilom sadržanim u spomenutoj odredbi kako bi se na njega i dalje primjenjivalo zakonodavstvo države članice u kojoj njegov poslodavac uobičajeno obavlja svoje djelatnosti.

U tom smislu nije važno to što poslodavci dotičnih dvaju radnika imaju sjedište u istoj državi članici ili održavaju moguće osobne ili organizacijske veze.

Potpisi