



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 17 grudnia 2015 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuł 56 TFUE — Swoboda świadczenia usług — Zasady równego traktowania i niedyskryminacji — Obowiązek przejrzystości — Zakres stosowania tego obowiązku — Krajowe porozumienia zbiorowe — System ochrony socjalnej uzupełniający względem systemu ogólnego — Wyznaczenie przez partnerów społecznych jednego ubezpieczyciela odpowiedzialnego za zarządzanie tym systemem — Objęcie tym systemem wszystkich pracowników najemnych i pracodawców branży objętej zarządzeniem ministerialnym — Ograniczenie w czasie skutków orzeczenia wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym

W sprawach połączonych C-25/14 i C-26/14

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Conseil d'État (Rada Stanu, Francja) postanowieniami z dnia 30 grudnia 2013 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 20 stycznia 2014 r., w postępowaniach:

**Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)**

przeciwko

**Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social,**

**Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) i in. (C-25/14),**

oraz

**Beaudout Père et Fils SARL**

przeciwko

**Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social,**

**Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française,**

**Fédération générale agro-alimentaire – CFDT i in. (C-26/14),**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Šváby (sprawozdawca), A. Rosas, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

\* Język postępowania: francuski.

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 stycznia 2015 r.,  
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) przez adwokatów Ch. Bertrand oraz F. Blancpaina,
- w imieniu Beaudout Père et Fils SARL przez adwokatów F. Uroza oraz P. Praliauda,
- w imieniu Syndicat national des résidences de tourisme (SNRT) i in. przez adwokata J.J. Gatineau,
- w imieniu Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française przez adwokatów D. Le Prada oraz J. Barthélémy'ego,
- w imieniu Fédération générale agro-alimentaire – CFDT i in. przez adwokata O. Coudraya,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa oraz R. Coesme'a, a także F. Gloaguen, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs, L. Van den Broeck oraz J. Van Holm, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez A. Tokára oraz O. Beynet, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 marca 2015 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 56 TFUE.
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch odrębnych postępowań wszczętych przez Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) oraz Beaudout Père et Fils SARL w celu unieważnienia dwóch zarządzeń ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et du Dialogue social (ministra pracy, zatrudnienia i kształcenia zawodowego oraz dialogu społecznego) w sprawie objęcia wszystkich pracowników odnośnej branży postanowieniami porozumień zbiorowych dotyczących wyznaczenia ubezpieczyciela jako jedynej podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie jednym uzupełniającym systemem ubezpieczenia bądź wieloma takimi systemami, względnie zwrotami kosztów opieki zdrowotnej.

### Ramy prawne

- 3 Zgodnie z art. L. 911-1 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego) w brzmieniu znajdującym zastosowanie w postępowaniach głównych, gwarancje zbiorowe, z jakich korzystają pracownicy najemni, uzupełniające gwarancje wynikające z organizacji zabezpieczenia społecznego, mogą być określane w szczególności w drodze układów lub porozumień zbiorowych. Zgodnie z art. L. 911-2 tegoż kodeksu owe gwarancje zbiorowe mogą dotyczyć ochrony przed ryzykiem naruszenia integralności fizycznej osoby lub związanym z macierzyństwem, w uzupełnieniu ryzyk

wynikających z organizacji systemu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. L. 2262-1 code du travail (kodeksu pracy) w brzmieniu znajdującym zastosowanie w postępowaniach głównych, stosowanie układów i porozumień zbiorowych jest co do zasady obowiązkowe dla sygnatariuszy i członków organizacji lub zgrupowań sygnatariuszy. Artykuł L. 911-3 code de la sécurité sociale przewiduje jednak, że zakres stosowania tychże układów i porozumień może zostać rozszerzony przez właściwego ministra w drodze zarządzenia.

- 4 Code du travail w brzmieniu znajdującym zastosowanie w postępowaniach głównych, w szczególności art. L. 2261-15, L. 2261-16, L. 2261-19, L. 2261-24, L. 2261-27 i D. 2261-3, reguluje owo postępowanie zmierzające do rozszerzenia zakresu stosowania.
- 5 Z przepisów tych wynika, że zakresy stosowania układów sektorowych lub porozumień branżowych lub międzybranżowych, zawartych z udziałem komitetu parytetowego, tak samo jak ich aneksy i załączniki, mogą, pod pewnymi warunkami, podlegać rozszerzeniu w drodze zarządzenia wydanego przez właściwego ministra, które ma na celu nadanie im charakteru obowiązkowego dla wszystkich pracowników najemnych i pracodawców, którzy są objęci zakresem stosowania danego układu czy porozumienia. Postępowanie tego rodzaju może zostać wszczęte czy to na wniosek organizacji reprezentującej pracodawców, czy też pracowników najemnych należących do komitetu parytetowego, w ramach którego odnośny układ lub odnośne porozumienie zostały zawarte, czy też z inicjatywy ministra pracy.
- 6 Postępowanie to prowadzi do publikacji ogłoszenia w *Journal officiel de la République française* (francuskim dzienniku urzędowym), które wskazuje miejsca zawarcia odnośnego układu lub porozumienia i zaprasza organizacje i zainteresowane osoby do przedstawienia uwag w terminie 15 dni, liczonym od daty publikacji tegoż ogłoszenia. Wcześniej należy przeprowadzić konsultacje z Commission nationale de la convention collective (krajową komisją ds. negocjacji zbiorowych), która musi wydać pozytywną umotywowaną opinię. W przypadku umotywowanego sprzeciwu przynajmniej dwóch organizacji pracodawców lub dwóch organizacji pracowników reprezentowanych w tej komisji minister może ponownie skonsultować się szczegółowo z komisją, a następnie, w świetle nowej opinii, zdecydować o rozszerzeniu zakresu stosowania.
- 7 Zgodnie z art. L. 912-1 code de la sécurité sociale w brzmieniu znajdującym zastosowanie w postępowaniach głównych, gdy porozumienia zbiorowe przewidujące gwarancje dla pracowników najemnych wprowadzają podział ryzyka z jednym bądź wieloma podmiotami upoważnionymi do interweniowania w charakterze ubezpieczycieli, do których obowiązkowo przynależą przedsiębiorstwa objęte zakresem stosowania tychże porozumień, muszą one zawierać klauzulę przewidującą rewizję, maksymalnie raz na pięć lat, warunków organizacji podziału ryzyka.

### **Postępowania główne i pytania prejudycjalne**

- 8 W sprawie C-25/14 Conseil d'État (Rada Stanu) zauważa, że załączniki nr 48 z dnia 23 listopada 2010 r., a także nr 49 i 50 z dnia 17 maja 2011 r. do krajowego układu zbiorowego pracy dla branży nieruchomości ustanowiły system ubezpieczenia obejmujący ryzyko śmierci, niezdolności do pracy i inwalidztwa oraz uzupełniający system zwrotu kosztów opieki zdrowotnej dla wszystkich pracowników najemnych odnośnej branży.
- 9 Na podstawie art. 17 załącznika nr 48 z dnia 23 listopada 2010 r. zakład ubezpieczeń społecznych grupy Mornay (zwany dalej „IPGM”) został wyznaczony na jedynego ubezpieczyciela gwarantującego wypłatę świadczeń w ramach obu tych systemów.
- 10 Zarządzeniem z dnia 13 lipca 2011 r. ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé (minister pracy, zatrudnienia i zdrowia) objął zakresem stosowania rzeczonych załączników nr 48–50 wszystkich pracowników najemnych i pracodawców odnośnej branży.

- 11 W skardze wniesionej w dniu 23 września 2011 r. UNIS wniósł o stwierdzenie nieważności tego zarządzenia ministerialnego, między innymi w oparciu o uzasadnienie, iż IPGM został wyznaczony na jedynego ubezpieczyciela gwarantującego wypłatę świadczeń w ramach obu tych systemów bez poszanowania obowiązku przejrzystości wynikającego z ustanowionych w art. 56 TFUE zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i zasady równego traktowania.
- 12 Zdaniem sądu odsyłającego IPGM – choć nie ma celu zarobkowego i prowadzi działalność w oparciu o zasadę solidarności – należy uznać za przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, wybrane przez partnerów społecznych spośród innych przedsiębiorstw, z którymi konkuruje ono na rynku oferowanych przez nie usług z zakresu ubezpieczeń społecznych.
- 13 W sprawie C-26/14 sąd ten zauważa, że załącznik nr 83 z dnia 24 kwietnia 2006 r. do krajowego układu zbiorowego pracy dla branży piekarniczo-cukierniczej (przedsiębiorstwa rzemiosła rękodzielniczego) ustanowił uzupełniający system zwrotu kosztów opieki zdrowotnej dla wszystkich pracowników najemnych odnośnej branży na bazie podziału objętych ubezpieczeniem ryzyk i obowiązkowego przystąpienia pracowników do tego systemu.
- 14 Artykuł 6 załącznika nr 100 do tego samego układu zbiorowego wyznacza AG2R Prévoyance (zwanego dalej „AG2R”) na jedynego ubezpieczyciela gwarantującego wypłatę świadczeń w ramach tego systemu. Świadczenia i należne składki na ów system zostały również określone w załączniku do tego układu zbiorowego.
- 15 Zarządzeniem z dnia 23 grudnia 2011 r. ministre du Travail, de l’Emploi et de la Santé objął zakresem stosowania rzeczonoego załącznika nr 100 wszystkich pracowników najemnych i pracodawców danej branży.
- 16 Odwołując się wyraźnie do pkt 59–65 wyroku AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112), który pozostawiał tę kwestię ocenie sądów krajowych, sąd odsyłający uważa, że AG2R, nie mając celu zarobkowego i prowadząc działalność w oparciu o zasadę solidarności, został swobodnie wybrany przez partnerów społecznych, w następstwie negocjacji dotyczących między innymi warunków wyboru, spośród innych zakładów ubezpieczenia społecznego, zakładów wspólnego ubezpieczenia ryzyka oraz zakładów ubezpieczeń, które mogły być zostać wyznaczone dla celów zarządu uzupełniającego systemu ubezpieczeniowego, takiego jak w niniejszej sprawie. W związku z tym przedsiębiorstwo to należy uważać za przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, wybrane przez partnerów społecznych spośród innych przedsiębiorstw, z którymi konkuruje ono na rynku oferowanych przez nie usług z zakresu ubezpieczeń społecznych.
- 17 Jednakże – w dalszym ciągu w ramach tego samego odesłania do wyroku AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112) – sąd odsyłający przyjmuje analizę dokonaną w pkt 66–81 tego wyroku i uznaje w konsekwencji, że ani sporne załączniki, ani sporne zarządzenie nie są niezgodne z art. 102 TFUE i 106 TFUE. Conseil d’État odrzuca przy tym – jako pozbawiony związku z tymi przepisami – zarzut braku zastosowania procedury przetargowej przed wyznaczeniem ubezpieczyciela gwarantującego wypłatę świadczeń.
- 18 Conseil d’État przywołuje natomiast – w obydwu postanowieniach odsyłających – wyrok Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), dotyczący przyznania wyłącznego prawa urządzania i prowadzenia gier losowych. Sąd ten podnosi, zgodnie z pkt 47 przywołanego wyroku, że obowiązek przejrzystości jawi się jako wstępny i bezwzględnie wiążący warunek prawa państwa członkowskiego do udzielenia jednemu prywatnemu podmiotowi gospodarczemu lub kilku takim podmiotom wyłącznego prawa do wykonywania działalności gospodarczej, niezależnie od trybu wyboru tych podmiotów.

- 19 W tym kontekście sąd odsyłający zastawia się, czy poszanowanie tego obowiązku stanowi również bezwzględny warunek wstępny objęcia przez państwo członkowskie wszystkich przedsiębiorstw danej branży zakresem stosowania porozumienia zbiorowego, które powierza jednemu podmiotowi, wybranemu przez partnerów społecznych, zarządzanie obowiązkowym uzupełniającym systemem ubezpieczeniowym ustanowionym na rzecz pracowników tejże branży.
- 20 W konsekwencji w obydwu postępowaniach głównych Conseil d'État postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi w każdej z tych spraw to samo pytanie o następującym brzmieniu:
- „Czy poszanowanie wynikającego z art. 56 TFUE obowiązku przejrzystości stanowi bezwzględnie wiążący warunek wstępny do objęcia przez państwo członkowskie wszystkich przedsiębiorstw danej branży porozumieniem zbiorowym, które powierza jednemu podmiotowi, wybranemu przez partnerów społecznych, zarządzanie obowiązkowym uzupełniającym systemem ubezpieczeniowym ustanowionym na rzecz pracowników najemnych?”.
- 21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 29 stycznia 2014 r. sprawy C-25/14 i C-26/14 zostały połączone zarówno dla celów procedury pisemnej i ustnej, jak i dla celów wydania wyroku.

### **W sprawie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo**

- 22 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 8 kwietnia 2015 r., Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française wniosła o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo. Podnosi ona w istocie, że pewne argumenty, zaprezentowane w ramach przedmiotowego odesłania prejudycjalnego jako istotne, nie były przedmiotem dyskusji pomiędzy zainteresowanymi. W istocie chodzi o to, czy – ze względu na swoje cechy, a także na konsekwencje związane zarówno z samorządnym charakterem uzupełniającego systemu ubezpieczeniowego, którego dotyczy postępowanie główne w sprawie C-26/14, jak i z warunkami zawarcia porozumienia zbiorowego i z kompetencjami ministra właściwego w zakresie rozszerzenia jego zakresu stosowania, jeżeli chodzi o dokonanie oceny istnienia ewentualnego ograniczenia swobody świadczenia usług i możliwe uzasadnienie takiego ograniczenia – odnośny rynek ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne.
- 23 W kwestii tej należy przypomnieć, że Trybunał może w każdej chwili, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 24 W niniejszej sprawie Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, uważa, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi, by odpowiedzieć na zadane pytanie, oraz że informacje te były przedmiotem dyskusji pomiędzy stronami.
- 25 W związku z powyższym wniosek Confédération nationale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie française należy oddalić.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 26 Poprzez swoje pytanie, przedstawione w obydwu sprawach, Conseil d'État pragnie w istocie ustalić, czy obowiązek przejrzystości, który wynika z art. 56 TFUE, ma zastosowanie do rozszerzenia przez państwo członkowskie na wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży zakresu stosowania porozumienia zbiorowego zawartego przez organizacje reprezentujące pracodawców i pracowników

najemnych danej branży, które to porozumienie powierza jednemu podmiotowi gospodarczemu, wybranemu przez partnerów społecznych, zarządzanie obowiązkowym uzupełniającym systemem ubezpieczeniowym ustanowionym na rzecz pracowników najemnych.

- 27 Tytułem wstępu należy przypomnieć, po pierwsze, że w przypadku świadczeń implikujących udział organów krajowych, takich jak przyznanie koncesji lub zezwolenia na świadczenie usług, obowiązek przejrzystości ma zastosowanie nie do całej operacji, lecz jedynie do tej jej części, która ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne, w związku z tym, iż świadczenia te mogą, obiektywnie rzecz biorąc, zainteresować podmioty gospodarcze mające siedzibę w innych państwach członkowskich aniżeli państwo, do którego należy organ przyznający owo świadczenie (zob. analogicznie w szczególności wyrok SECAP i Santorso, C-147/06 i C-148/06, EU:C:2008:277, pkt 24).
- 28 W tym względzie należy stwierdzić, że sąd odsyłający nie ustalił okoliczności niezbędnych Trybunałowi do zbadania, czy w sprawach stanowiących przedmiot postępowań głównych mamy do czynienia z niewątpliwym znaczeniem transgranicznym. Tymczasem należy przypomnieć, że Trybunał, jak wynika z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, musi mieć możliwość odnalezienia we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania, oraz związku pomiędzy tymi danymi i pytaniami. W konsekwencji ustalenie okoliczności niezbędnych dla zbadania istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego, podobnie jak, ogólnie rzecz ujmując, wszystkich okoliczności, których ustalenie należy do sądów krajowych i od których zależy stosowanie aktu prawa pochodnego lub prawa pierwotnego Unii, powinno mieć miejsce przed wystąpieniem do Trybunału (zob. wyrok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 47).
- 29 Niemniej, ze względu na ducha współpracy charakteryzującego stosunki pomiędzy sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, brak takich uprzednich ustaleń sądu odsyłającego w przedmiocie ewentualnego istnienia niewątpliwego znaczenia transgranicznego nie musi prowadzić do niedopuszczalności wniosku, jeśli w świetle informacji wynikających z akt Trybunału uzna, że jest w stanie udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu. Jest tak zwłaszcza w wypadku, gdy postanowienie odsyłające zawiera wystarczająco wiele informacji istotnych dla dokonania oceny ewentualnego istnienia takiego znaczenia (wyrok SC Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Istnienie niewątpliwego znaczenia transgranicznego należy oceniać na podstawie wszystkich istotnych okoliczności, takich jak znaczenie gospodarcze porozumienia, miejsce jego wykonania lub właściwości techniczne, mając na uwadze cechy charakterystyczne odnośnego rynku (zob. podobnie w szczególności wyrok Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Jeżeli chodzi o istnienie niewątpliwego znaczenia transgranicznego, należy zauważyć, że uwagi zainteresowanych stron wskazują na odmienną opinię w tym zakresie.
- 32 W konsekwencji Trybunał udziela odpowiedzi jedynie z zastrzeżeniem, że sąd odsyłający może stwierdzić istnienie niewątpliwego znaczenia transgranicznego (wyrok SC Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym poniższe rozważania są formułowane z zastrzeżeniem, że przyznanie prawa zarządzania każdym z rozpatrywanych systemów uzupełniającego ubezpieczenia dla wszystkich pracodawców i pracowników najemnych w danej branży ma niewątpliwe znaczenie transgraniczne, co sąd odsyłający musi jednakże zweryfikować.
- 33 Po drugie, należy zauważyć, że gdy organ władzy publicznej obejmuje wszystkich pracodawców i pracowników danej branży zakresem stosowania zbiorowego porozumienia wyznaczającego jeden podmiot odpowiedzialny za zarządzanie uzupełniającym systemem ubezpieczenia w danym okresie, decyzja ta wiąże również tych, którzy nie będąc członkami organizacji będącej sygnatariuszem porozumienia, nie byli reprezentowani podczas negocjacji i zawarcia odnośnego porozumienia.

- 34 Po trzecie, to wskutek tej decyzji powstaje wyłączne prawo danego podmiotu (zob. podobnie wyrok Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, pkt 90). Ta decyzja o rozszerzeniu podmiotowego zakresu stosowania porozumienia powoduje wykluczenie podmiotów gospodarczych mających siedziby w innych państwach członkowskich, które byłyby potencjalnie zainteresowane wykonywaniem tego zarządu (zob. analogicznie wyrok Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, pkt 47).
- 35 Po czwarte, stworzenie wyłącznego prawa przez organ władzy publicznej wymaga co do zasady poszanowania zasady przejrzystości (zob. podobnie wyrok Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, pkt 47). W związku z tym wykonywanie przez ten organ kompetencji do rozszerzenia podmiotowego zakresu stosowania zbiorowego porozumienia dotyczącego wyznaczenia jednego podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie uzupełniającym systemem ubezpieczenia wymaga, by potencjalnie zainteresowane podmioty gospodarcze, inne aniżeli podmiot wyznaczony w porozumieniu, miały uprzednio możliwość zaimplementowania swojego zainteresowania sprawowaniem takiego zarządu i by wyznaczenie podmiotu, któremu powierza się zarządzanie tymże uzupełniającym systemem ubezpieczenia, nastąpiło w sposób bezstronny.
- 36 Jeśli chodzi o przedstawione pytanie, okazuje się, że w ramach mechanizmu takiego jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym to działanie organu władzy publicznej leży u źródła stworzenia prawa wyłącznego i z tego względu musi ono co do zasady nastąpić z poszanowaniem obowiązku przejrzystości wynikającego z art. 56 TFUE.
- 37 W kwestii tej należy zauważyć, że przedmiot decyzji o rozszerzeniu podmiotowego zakresu stosowania takiej jak sporna w postępowaniu głównym, mianowicie porozumienie zawarte w wyniku negocjacji zbiorowych pomiędzy organizacjami reprezentującymi pracodawców i pracowników najemnych danej branży, nie skutkuje zwolnieniem tej decyzji z obowiązku dochowania wymogów dotyczących przejrzystości i wynikających z art. 56 TFUE.
- 38 Z orzecznictwa wynika, że obowiązek przejrzystości wypływa z zasad równości traktowania i niedyskryminacji, których poszanowania wymaga swoboda świadczenia usług gwarantowana przez art. 56 TFUE. Przy braku jakiegokolwiek przejrzystości przyznanie prawa przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w państwie członkowskim, w którym odbywa się przyznanie prawa, stanowi bowiem różnicę w traktowaniu, której niekorzystne skutki ponoszą przede wszystkim wszystkie przedsiębiorstwa potencjalnie zainteresowane i mające siedzibę w innych państwach członkowskich, ponieważ nie miały one żadnej realnej szansy zaimplementowania swojego zainteresowania i ta różnica w traktowaniu stanowi co do zasady pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową, co do zasady zakazaną w szczególności przez art. 56 TFUE (zob. podobnie w szczególności wyroki: Coname, C-231/03, EU:C:2005:487, pkt 17–19; a także Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Nie implikując koniecznie obowiązku przeprowadzenia przetargu, obowiązek przejrzystości wymaga zagwarantowania [wszystkim potencjalnie zainteresowanym] odpowiedniego poziomu jawności umożliwiającego z jednej strony otwarcie na konkurencję, a z drugiej strony kontrolę bezstronności procedury przyznania prawa (zob. podobnie w szczególności wyrok Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Należy przypomnieć, że pytanie przedstawione w obu sprawach dotyczy jedynie decyzji, na mocy której organ władzy publicznej postanowił rozszerzyć podmiotowy zakres stosowania porozumienia zbiorowego na wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży. Ponadto prawa pracodawców, którzy nie uczestniczyli w zawarciu tego porozumienia, zostały naruszone tylko przez rzeszone rozszerzenie.
- 41 Co do zasady państwo członkowskie może ustanowić prawo wyłączne na rzecz podmiotu gospodarczego, obejmując wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży zakresem stosowania porozumienia zbiorowego powierzającego temu podmiotowi, wybranemu przez partnerów

społecznych, zarządzanie obowiązkowym uzupełniającym systemem ubezpieczenia stworzonym dla pracowników najemnych tej branży, tylko jeśli decyzja o rozszerzeniu podmiotowego zakresu stosowania porozumienia zbiorowego dotyczącego wyznaczenia jednego podmiotu zarządzającego zostaje podjęta z poszanowaniem obowiązku przejrzystości.

- 42 W tym kontekście należy jednak stwierdzić z jednej strony, że ani sąd odsyłający, ani rząd francuski nie powołały żadnych możliwych uzasadnień faktu, iż wyłączne prawo zarządu uzupełniającym systemem ubezpieczeniowym zostało przyznane bez zapewnienia jakiejkolwiek formy jawności.
- 43 Rząd francuski twierdzi, że warunki takie jak te, które towarzyszyły przyjęciu zarządzeń o rozszerzeniu podmiotowego zakresu stosowania porozumienia, spełniają wymogi związane z poszanowaniem obowiązku przejrzystości.
- 44 Jak przypomniano w pkt 39 niniejszego wyroku: nie implikując koniecznie obowiązku przeprowadzenia przetargu, obowiązek przejrzystości wymaga zagwarantowania odpowiedniego poziomu jawności umożliwiającego z jednej strony otwarcie na konkurencję, a z drugiej strony kontrolę bezstronności procedury przyznania prawa.
- 45 Ani fakt, że układy zbiorowe pracy, porozumienia zbiorowe i załączniki do nich są deponowane przy organie władzy publicznej i mogą być konsultowane w Internecie, ani publikacja w dzienniku urzędowym ogłoszenia informującego o zamiarze wszczęcia procedury zmierzającej do rozszerzenia zakresu stosowania takiego załącznika, ani stworzona wszystkim zainteresowanym możliwość zaprezentowania uwag w następstwie tegoż ogłoszenia nie zapewniają, nawet łącznie, odpowiedniego poziomu jawności umożliwiającego zapewnienie zainteresowanym podmiotom gospodarczym zamanifestowanie – zgodnie z celami obowiązku przejrzystości – ich zainteresowania zarządem rozpatrywanym w postępowaniu głównym systemem ubezpieczeniowym przed bezstronnym podjęciem decyzji o rozszerzeniu [podmiotowego zakresu stosowania]. Zainteresowani dysponują bowiem jedynie 15-dniowym terminem na przedstawienie swoich uwag, znaczenie krótszym od terminów przewidzianych – z wyjątkiem sytuacji pilnych – w art. 38, 59 i 65 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. L 134, s. 114 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 6, t. 7, s. 132; sprostowanie Dz.U. L 351, s. 44), zmienionej rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1251/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. (Dz.U. L 319, s. 43), która nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ale która w kwestii terminu może stanowić punkt odniesienia. Ponadto, zgodnie ze wskazaniami rządu francuskiego na rozprawie przed Trybunałem, właściwy minister ogranicza się do zwykłej kontroli zgodności z prawem. Okazuje się, że istnienie korzystniejszej oferty, o której osoba zainteresowana poinformowałaby wspomnianego ministra, nie może uniemożliwić rozszerzenia zakresu stosowania tego porozumienia, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.
- 46 W świetle ogółu powyższych rozważań na pytanie przedstawione w obydwu sprawach należy odpowiedzieć, że obowiązek przejrzystości, który wynika z art. 56 TFUE, stoi na przeszkodzie rozszerzeniu przez państwo członkowskie na wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży zakresu stosowania porozumienia zbiorowego, zawartego przez organizacje reprezentujące pracodawców i pracowników najemnych danej branży, które to porozumienie powierza jednemu podmiotowi gospodarczemu, wybranemu przez partnerów społecznych, zarządzanie obowiązkowym uzupełniającym systemem ubezpieczeniowym ustanowionym na rzecz pracowników najemnych, w sytuacji gdy uregulowanie krajowe nie przewiduje odpowiedniego poziomu jawności umożliwiającego organowi władzy publicznej wzięcie w pełni pod uwagę przedstawianych mu informacji dotyczących istnienia korzystniejszej oferty.



### **W przedmiocie ograniczenia w czasie skutków niniejszego wyroku**

- 47 W swoich uwagach rząd francuski wnosi do Trybunału o ograniczenie w czasie skutków niniejszego wyroku, gdyby Trybunał miał uznać, że środki jawności takie jak te, które towarzyszyły przyjęciu spornych w postępowaniach głównych zarządzeń o rozszerzeniu podmiotowego zakresu stosowania porozumień zbiorowych, nie spełniają wymogów wynikających z obowiązku przejrzystości. Ograniczenie to powinno umożliwić wywoływanie przez owe zarządzenia skutków do końca obecnego okresu obowiązywania, przewidzianego przez odnośne systemy, oraz to, że skutki niniejszego wyroku miałyby zastosowanie jedynie do podobnych porozumień zbiorowych, zawartych po upływie wspomnianego okresu.
- 48 Rząd ten podnosi, po pierwsze, że podważenie upowszechnionego obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia z jedynym podmiotem zarządzającym, wyznaczonym przez partnerów społecznych w ramach istniejących uzupełniających systemów ubezpieczeniowych, miałyby daleko idące negatywne skutki, ponieważ poza 142 000 i 117 476 pracownikami najemnymi branży nieruchomości i branży piekarniczo-cukierniczej dotknęłoby ono około 2 400 000 pracowników najemnych należących do wszystkich możliwych branż. Wynikałoby z tego bowiem naruszenie zasady podziału ryzyka, która została wprowadzona w życie, szczególnie znaczne w ramach systemów charakteryzujących się podwyższonym stopniem solidarności, co miałyby wpływ z jednej strony na ich równowagę finansową, a z drugiej strony na przewidywane przez nie gwarancje. W konsekwencji zakwestionowanie tegoż obowiązku naruszałoby ochronę, z której odnośni pracownicy najemni korzystają obecnie w ramach tychże systemów. Ponadto mogłoby to doprowadzić do masowej liczby sporów przed sądami krajowymi.
- 49 Po drugie, wymienione strony działały w dobrej wierze, ściśle przestrzegając obowiązujących przepisów krajowych, w szczególności jeżeli chodzi o okresową rewizję, maksymalnie raz na pięć lat, porozumień wyznaczających zarządcę, i nie mając świadomości, jakoby obowiązek przejrzystości został naruszony.
- 50 W kwestii tej należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem jedynie w wyjątkowych przypadkach Trybunał może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze (zob. w szczególności wyrok *Transportes Jordi Besora*, C-82/12, EU:C:2014:108, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo). Zastosowanie tego orzecznictwa w kontekście spraw rozpatrywanych w postępowaniu głównym wymaga jednakże wzięcia pod uwagę specyfiki prawa zamówień publicznych oraz bardzo szczególnej sytuacji, której dotyczy postępowanie główne.
- 51 W dziedzinie zamówień publicznych art. 2d i 2f dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 335, s. 31), interpretowane w świetle motywów 25–27 dyrektywy 2007/66, umożliwiają bowiem państwom członkowskim ograniczenie, pod pewnymi warunkami, możliwości wszczęcia procedury odwoławczej w przypadku udzielenia zamówienia dokonanego z naruszeniem prawa Unii (zob. podobnie wyrok *MedEval*, C-166/14, EU:C:2015:779, pkt 34, 35). Wynika z tego, że w pewnych okolicznościach interes polegający na uniknięciu niepewności prawa może uzasadnić przyznanie pierwszeństwa stabilności sytuacji, w których umowa weszła w fazę wykonania, względem poszanowania prawa Unii.
- 52 W niniejszej sprawie utrzymanie w mocy skutków spornych w postępowaniu głównym zarządzeń o rozszerzeniu zakresu podmiotowego porozumienia zbiorowego jest uzasadnione przede wszystkim z punktu widzenia sytuacji pracodawców i pracowników najemnych, którzy w oparciu o porozumienia zbiorowe pracy o rozszerzonym podmiotowym zakresie stosowania zawarli uzupełniające umowy ubezpieczenia, wpisujące się w szczególnie wrażliwy kontekst społeczny. Jako że owi pracodawcy

i pracownicy nie brali bezpośrednio udziału w procesie rozszerzenia zakresu stosowania porozumienia, należy stwierdzić, że podjęli oni zobowiązania umowne przyznające im gwarancję uzupełniającego ubezpieczenia w oparciu o sytuację prawną, którą – jeśli chodzi o konkretny zakres obowiązku przejrzystości wynikający z art. 56 TFUE – Trybunał sprecyzował dopiero w niniejszym wyroku.

- 53 W okolicznościach charakterystycznych dla postępowania głównego należy uznać, że skutki niniejszego wyroku nie będą dotyczyły porozumień zbiorowych w przedmiocie wyznaczenia jednego ubezpieczyciela odpowiedzialnego za zarządzanie uzupełniającym systemem ubezpieczenia, którym organ władzy publicznej objął wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży przed datą ogłoszenia niniejszego wyroku. Pozostaje to jednak bez uszczerbku dla środków zaskarżenia wniesionych przed tą datą.

### **W przedmiocie kosztów**

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

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

**Obowiązek przejrzystości, który wynika z art. 56 TFUE, stoi na przeszkodzie rozszerzeniu przez państwo członkowskie na wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży zakresu stosowania porozumienia zbiorowego, zawartego przez organizacje reprezentujące pracodawców i pracowników najemnych danej branży, które to porozumienie powierza jednemu podmiotowi gospodarczemu, wybranemu przez partnerów społecznych, zarządzanie obowiązkowym uzupełniającym systemem ubezpieczeniowym ustanowionym na rzecz pracowników najemnych, w sytuacji gdy uregulowanie krajowe nie przewiduje odpowiedniego poziomu jawności umożliwiającego organowi władzy publicznej wzięcie w pełni pod uwagę przedstawianych mu informacji dotyczących istnienia korzystniejszej oferty.**

**Skutki niniejszego wyroku nie dotyczą porozumień zbiorowych w przedmiocie wyznaczenia jednego ubezpieczyciela odpowiedzialnego za zarządzanie uzupełniającym systemem ubezpieczenia, którym organ władzy publicznej objął wszystkich pracodawców i pracowników najemnych danej branży przed datą ogłoszenia niniejszego wyroku. Pozostaje to jednakże bez uszczerbku dla środków zaskarżenia wniesionych przed tą datą.**

Podpisy