

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 lutego 2018 r. (*)

Odesłanie prejudycjalne – Pracownicy migrujący – Zabezpieczenie społeczne –
Właściwe ustawodawstwo – Rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 – Artykuł 14 pkt 1
lit. a) – Pracownicy delegowani – Rozporządzenie (EWG) nr 574/72 – Artykuł 11 ust. 1
lit. a) – Zaświadczenie E 101 – Moc dowodowa – Uzyskanie zaświadczenia lub
powołanie się na zaświadczenie w sposób noszący znamiona oszustwa

W sprawie C-359/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia
w trybie prejudycjalnym, złożony przez Hof van Cassatie (sąd kasacyjny, Belgia)
postanowieniem z dnia 7 czerwca 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu
24 czerwca 2016 r., w postępowaniu karnym przeciwko:

Ömerowi Altunowi,

Abubekirowi Altunowi,

Sedrettinowi Maksutogullariowi,

Yunusowi Altunowi,

Absa NV,

M. Sedat BVBA,

Alnur BVBA

przy udziale:

Openbaar Ministerie,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič,
J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas i C. Vajda, prezesi izb, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby,
M. Berger, A. Prechal i E. Regan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu
20 czerwca 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Ö. Altuna, A. Altuna, S. Maksutogullariiego, Y. Altuna, a także w imieniu Absa NV, M. Sedat BVBA oraz Alnur BVBA przez H. Van Bavela, D. Demuyncka, E. Matthys, N. Alkisa, S. Renette’a, P. Wytincka i E. Baeyens, advocaten,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs i L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Paepego, advocaat,
- w imieniu Irlandii przez A. Joyce’a i G. Hodge, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez C. Tolanda, SC,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa i C. David, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i E.E. Sebestyén, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę i A. Siwek i D. Lutostańską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Martina i M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 3, s. 3), zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 631/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, L 100, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 10) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1408/71”), a także art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem nr 118/97 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 574/72”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach postępowania karnego toczącego się przeciwko Ömerowi Altunowi, Abubekirovi Altunowi, Sedrettinowi Maksutogullariemu i Yunusowi Altunowi, a także przeciwko spółkom Absa NV, M. Sedat BVBA i Alnur BVBA, w przedmiocie delegowania pracowników bułgarskich do Belgii.

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 1408/71

- 3 Artykuły 13 i 14 rozporządzenia nr 1408/71 znajdowały się w tytule II tego rozporządzenia, zatytułowanym „Określenie właściwego ustawodawstwa”.
- 4 Artykuł 13 tego rozporządzenia stanowił:
- „1. Z zastrzeżeniem art. 14c i 14f osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo określa się zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.
2. Z zastrzeżeniem przepisów art. 14–17:
- a) pracownik najemny zatrudniony na terytorium jednego państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego lub jeżeli przedsiębiorstwo lub pracodawca, który go zatrudnia, ma swoją zarejestrowaną siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego;
- [...]”.
- 5 Artykuł 14 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady szczególne stosowane do osób innych niż marynarze, wykonujących pracę za wynagrodzeniem”, stanowił:
- „Artykuł 13 ust. 2 lit. a) stosuje się z uwzględnieniem następujących wyjątków i sytuacji szczególnych:
- 1) a) Pracownik najemny zatrudniony na terytorium państwa członkowskiego przez przedsiębiorstwo, w którym jest zwykle zatrudniony i przez które został skierowany [delegowany] do wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego, podlega nadal ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany okres wykonywania tej pracy nie przekracza dwunastu miesięcy i że nie został on skierowany [delegowany] w miejsce innej osoby, której okres skierowania [delegowania] upłynął;
- [...]”.
- 6 Zgodnie z art. 80 ust. 1 tego rozporządzenia:
- „W skład Komisji Administracyjnej ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących (zwanej dalej »komisją administracyjną«), utworzonej przy Komisji, wchodzi przedstawiciele rządów każdego z państw członkowskich, którym towarzyszą, w razie konieczności, doradcy techniczni. [...]”.
- 7 Na podstawie art. 81 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 komisja administracyjna miała za zadanie w szczególności rozpatrywanie wszelkich kwestii administracyjnych lub dotyczących wykładni, wynikających z przepisów omawianego rozporządzenia.

8 Artykuł 84a ust. 3 wspomnianego rozporządzenia stanowił:

„W przypadku trudności w interpretacji lub zastosowaniu niniejszego rozporządzenia, które mogą zagrozić prawom osób objętych przez niniejsze rozporządzenie, instytucja państwa właściwego lub państwa zamieszkania zainteresowanej osoby nawiązuje kontakt z instytucją(-ami) zainteresowanego państwa członkowskiego (zainteresowanych państw członkowskich). Jeżeli nie można znaleźć rozwiązania w odpowiednim czasie, zainteresowane władze mogą zachęcać do interwencji komisję administracyjną”.

9 Rozporządzenie nr 1408/71 zostało uchylone i zastąpione od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72).

10 Artykuł 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 został zastąpiony zasadniczo art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, który stanowi, że „[z]godnie z przepisami art. 12–16, [...] osoba wykonująca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego”.

11 Artykuł 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 został zastąpiony zasadniczo art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, który stanowi, że „[o]soba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną osobę”.

Rozporządzenie nr 574/72

12 Tytuł III rozporządzenia nr 574/72, zatytułowany „Wykonywanie przepisów rozporządzenia dotyczących określenia właściwego ustawodawstwa”, ustanawiał przepisy wykonawcze do art. 13 i 14 rozporządzenia nr 1408/71.

13 W szczególności art. 11 rozporządzenia nr 574/72, dotyczący formalności w przypadku delegowania pracownika najemnego stanowił w ust. 1 lit. a), że w przypadkach wskazanych między innymi w art. 14 pkt 1 rozporządzenia nr 1408/71, instytucja wyznaczona przez właściwy organ państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo pozostawało stosowane, była zobowiązana do wydania zaświadczenia, zwanego „zaświadczeniem E 101” potwierdzającego, że pracownik najemny w dalszym ciągu podlegał temu ustawodawstwu do określonej daty.

14 Rozporządzenie nr 574/72 zostało uchylone i zastąpione od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.U. 2009, L 284, s. 1).

15 Artykuł 5 rozporządzenia nr 987/2009 stanowi:

„1. Dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, stanowiące

poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

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

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

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

- 16 Artykuł 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009, który zastąpił zasadniczo art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 574/72 stanowi, że „[n]a wniosek zainteresowanego lub pracodawcy instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie zgodnie z przepisami tytułu II rozporządzenia [nr 883/2004], poświadcza, że to ustawodawstwo ma zastosowanie, oraz w stosownych przypadkach wskazuje, jak długo i na jakich warunkach ma ono zastosowanie”. Poświadczenia tego dokonuje się w drodze zaświadczenia zwanego „zaświadczeniem A 1”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 17 Sociale Inspectie (inspekcja zabezpieczenia społecznego, Belgia) przeprowadziła kontrolę dotyczącą zatrudnienia personelu spółki prawa belgijskiego Absa prowadzącej działalność w sektorze budowlanym w Belgii.
- 18 Kontrola ta pozwoliła stwierdzić, że od 2008 r. Absa praktycznie nie zatrudniała personelu, a wszystkie prace fizyczne podzlecała przedsiębiorstwom bułgarskim, delegującym pracowników do Belgii. Wykazano również, że zatrudnienie tych pracowników delegowanych nie zostało zadeklarowane instytucji odpowiedzialnej w Belgii za pobór składek na ubezpieczenie społeczne, ponieważ posiadali oni zaświadczenia E 101 lub A 1 wydane przez instytucję wyznaczoną przez właściwe władze bułgarskie w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 574/72.
- 19 W dochodzeniu przeprowadzonym w Bułgarii w ramach wystosowanego przez belgijskiego sędziego śledczego wniosku o pomoc sądową ustalono, że te bułgarskie spółki nie prowadziły żadnej znaczącej działalności w Bułgarii.

- 20 Na podstawie wyników tego dochodzenia belgijska inspekcja zabezpieczenia społecznego zwróciła się w dniu 12 listopada 2012 r. do instytucji wyznaczonej przez właściwe władze bułgarskie z zawierającym uzasadnienie wnioskiem o ponowne rozpatrzenie lub wycofanie omawianych zaświadczeń E 101 lub A 1 wydanych pracownikom delegowanym, rozpatrywanym w postępowaniu głównym.
- 21 Z wyjaśnień rządu belgijskiego wynika, że w dniu 9 kwietnia 2013 r., po wystosowaniu przez belgijską instytucję zabezpieczenia społecznego kolejnego pisma, właściwa instytucja bułgarska udzieliła odpowiedzi na wspomniany wniosek, w której przekazała zestawienie wydanych zaświadczeń E 101 lub A 1 wraz ze wskazaniem ich okresu ważności oraz uściśliła, że rozpatrywane przedsiębiorstwa bułgarskie spełniały warunki delegowania w znaczeniu administracyjnym w chwili wydania tych zaświadczeń. W odpowiedzi tej nie uwzględniono jednak okoliczności faktycznych stwierdzonych i ustalonych przez władze belgijskie.
- 22 Władze belgijskie wszczęły postępowanie karne przeciwko oskarżonym w postępowaniu głównym jako pracodawcom, przełożonym lub zleceniodawcom, zarzucając im, po pierwsze, zatrudnianie obywateli innych państw, którym nie przysługuje prawo pobytu lub którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt czy na osiedlenie się w Belgii przez okres dłuższy niż trzy miesiące, lub pozwalanie im na świadczenie pracy bez wcześniejszego uzyskania pozwolenia na pracę, po drugie, nieprzekazanie instytucji właściwej do pobierania składek na ubezpieczenie społeczne w momencie rozpoczęcia świadczenia pracy przez tych pracowników deklaracji wymaganych ustawą, oraz po trzecie, niezgłoszenie omawianych pracowników do Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (krajowego zakładu zabezpieczenia społecznego, Belgia).
- 23 Wyrokiem z dnia 27 czerwca 2014 r. correctionele rechtbank Limburg, afdeling Hasselt (sąd karny w Limburgii, wydział w Hasselt, Belgia) uniewinnił oskarżonych od zarzutów stawianych im przez Openbaar Ministerie (prokuraturę, Belgia) z tym uzasadnieniem, że „na cały okres zatrudnienia bułgarskich pracowników istniało pełne pokrycie w zaświadczeniach E 101/A 1, na dany moment wystawionych prawidłowo i zgodnie z prawem”.
- 24 Prokurator wniósł apelację od tego wyroku.
- 25 Wyrokiem z dnia 10 września 2015 r. hof van beroep Antwerpen (sąd apelacyjny w Antwerpii, Belgia) skazał oskarżonych w postępowaniu głównym. Chociaż sąd ten ustalił, że zaświadczenia E 101 lub A 1 faktycznie zostały wydane każdemu z rozpatrywanych pracowników delegowanych, a organy belgijskie nie wyczerpały wszystkich środków przewidzianych w wypadku kwestionowania ważności zaświadczeń, to niemniej jednak stwierdził, że nie był związany tymi okolicznościami, ponieważ omawiane zaświadczenia zostały uzyskane w sposób noszący znamiona oszustwa.
- 26 W dniu 10 września 2015 r. oskarżeni w postępowaniu głównym wnieśli skargę kasacyjną od tego wyroku.
- 27 W tych okolicznościach Hof van Cassatie (sąd kasacyjny, Belgia), powziąwszy wątpliwości w przedmiocie wykładni art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 574/72, postanowił

zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy sąd inny niż sąd państwa członkowskiego delegowania może stwierdzić nieważność lub nie uwzględnić formularza E 101, który został wydany zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia [nr 574/72] w wersji obowiązującej przed jego uchyceniem na mocy art. 96 ust. 1 rozporządzenia [nr 987/2009], jeżeli stan faktyczny, w przedmiocie którego ma orzec, uzasadnia twierdzenie, że formularz ten został uzyskany lub powołano się na niego w sposób noszący znamiona oszustwa?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 28 Poprzez pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 i art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 574/72 należy dokonywać w ten sposób, że gdy pracownik zatrudniony przez spółkę z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego jest delegowany na terytorium innego państwa członkowskiego, sąd tego ostatniego państwa członkowskiego może nie uwzględnić zaświadczenia E 101 wydanego na podstawie tego drugiego przepisu, w wypadku gdy poddane jego ocenie okoliczności pozwalają mu stwierdzić, że omawiane zaświadczenie zostało uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa.
- 29 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy tytułu II rozporządzenia nr 1408/71, który obejmuje art. 14 tego rozporządzenia, stanowią pełny i jednolity system norm kolizyjnych, mających na celu spowodowanie, by pracownicy, którzy przemieszczają się w Unii, podlegali systemowi zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego, a to w celu uniknięcia zbiegu właściwych ustawodawstw krajowych i wynikających z tego komplikacji (wyroki: z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe, C-115/11, EU:C:2012:606, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Z tego względu w art. 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 ustanowiono zasadę, zgodnie z którą w zakresie zabezpieczenia społecznego pracownik najemny podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego, w którym pracuje (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe, C-115/11, EU:C:2012:606, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Zasada ta została jednak sformułowana „[z] zastrzeżeniem przepisów art. 14–17” rozporządzenia nr 1408/71. W niektórych szczególnych sytuacjach ograniczenie się do stosowania zasady ogólnej z art. 13 ust. 2 lit. a) owego rozporządzenia może bowiem, zarówno w odniesieniu do pracownika, jak i pracodawcy oraz instytucji zabezpieczenia społecznego, nie zapobiegać komplikacjom administracyjnym, które mogą skutkować utrudnieniami w swobodnym przepływie osób objętych tym rozporządzeniem, ale wręcz je stworzy (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Format Urządzenia i Montaż Przemysłowe, C-115/11, EU:C:2012:606, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Normy szczególne dla takich sytuacji zostały zawarte między innymi w art. 14 rozporządzenia nr 1408/71.

- 32 Artykuł 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 ma w szczególności na celu wspieranie swobody świadczenia usług na rzecz korzystających z niej przedsiębiorstw poprzez delegowanie pracowników do innych państw członkowskich niż państwo ich siedziby. Przepis ten powinien bowiem przyczynić się do pokonania przeszkód w swobodnym przepływie pracowników i wspierać wzajemne przenikanie się gospodarek, a przy tym wyeliminować trudności o charakterze administracyjnym, szczególnie dla pracowników i przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 W celu zapobieżenia zobowiązaniu przedsiębiorstwa mającego siedzibę na terytorium państwa członkowskiego do ubezpieczania pracowników, zwykle podlegających ustawodawstwu tego państwa członkowskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego, w systemie zabezpieczenia społecznego w innym państwie członkowskim, do którego pracownicy ci zostali delegowani w celu wykonania pracy o ograniczonym czasie trwania, art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 zezwala przedsiębiorstwu na zachowanie przynależności pracowników do systemu zabezpieczenia społecznego pierwszego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Stosowanie tego przepisu jest jednak uzależnione od spełnienia dwóch warunków. Pierwszy warunek, który dotyczy niezbędnego związku między przedsiębiorstwem delegującym pracownika do państwa członkowskiego innego niż państwo siedziby przedsiębiorstwa, a w ten sposób delegowanym pracownikiem wymaga zachowania organicznego związku między tym przedsiębiorstwem a tym pracownikiem podczas okresu delegowania tego pracownika. Drugi warunek odnoszący się do związku między omawianym przedsiębiorstwem a państwem członkowskim, w którym ma ono swoją siedzibę, wymaga, aby to przedsiębiorstwo zwykle prowadziło znaczącą działalność na terytorium tego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 21–24, 30, 33, 40–45).
- 35 W tym kontekście zaświadczenie E 101 – podobnie jak uregulowanie prawa materialnego w art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 – ma na celu ułatwienie swobodnego przepływu pracowników i swobodnego świadczenia usług (wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 W omawianym zaświadczeniu właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo zatrudniająca rozpatrywanych pracowników ma siedzibę, zgłasza, że jej własny system zabezpieczenia społecznego będzie znajdował zastosowanie do tych pracowników. W ten sposób z uwagi na zasadę, zgodnie z którą pracownicy są ubezpieczeni wyłącznie w jednym systemie zabezpieczenia społecznego, zaświadczenie to musi oznaczać, że system innego państwa członkowskiego nie może znajdować zastosowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 21; z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 38).
- 37 W tym względzie zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE nakazuje instytucji wydającej zaświadczenie przeprowadzenie prawidłowej oceny istotnych faktów w celu stosowania przepisów odnoszących się do określenia właściwego ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a tym samym zapewnienia prawdziwości danych zawartych w zaświadczeniu E 101 (wyrok z dnia 27 kwietnia

2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 38 Jeśli chodzi o właściwą instytucję państwa członkowskiego, w którym praca jest wykonywana, to z wypływającego z art. 4 ust. 3 TUE obowiązku współpracy wynika również, że nie byłby on przestrzegany – a cele art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 i art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 574/72 byłyby naruszone – gdyby instytucja tego państwa członkowskiego uznała, że nie jest związana informacjami z zaświadczenia E 101 i poddała tych pracowników także własnemu systemowi zabezpieczenia społecznego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 30 marca 2000 r., Banks i in., C-178/97, EU:C:2000:169, pkt 39; z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 40).
- 39 W rezultacie zaświadczenie E 101, w zakresie, w jakim stwarza domniemanie prawidłowości ubezpieczenia danego pracownika w systemie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo go zatrudniające, wiąże zasadniczo właściwą instytucję państwa członkowskiego, w którym ten pracownik wykonuje pracę (zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Zasada lojalnej współpracy oznacza bowiem również zasadę wzajemnego zaufania.
- 41 Tym samym, tak długo jak zaświadczenie E 101 nie zostaje wycofane lub uznane za nieważne, właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym pracownik wykonuje pracę, powinna uwzględniać okoliczność, że ten pracownik podlega już ustawodawstwu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo go zatrudniające, i instytucja ta nie może w rezultacie poddać rozpatrywanego pracownika własnemu systemowi zabezpieczenia społecznego (wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Należy jednak przypomnieć, że z zasady lojalnej współpracy wynika, iż każda instytucja państwa członkowskiego powinna dokonać starannego rozpatrzenia zastosowania własnego systemu zabezpieczenia społecznego. Z zasady tej wynika również, że instytucje innych państw członkowskich mają prawo oczekiwać, iż instytucja danego państwa członkowskiego zastosuje się do tego obowiązku (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Komisja/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, pkt 37).
- 43 W rezultacie to do właściwej instytucji państwa członkowskiego, która wydała zaświadczenie E 101, należy rozważenie zasadności tego wydania, a w stosownym wypadku wycofanie tego zaświadczenia, jeśli właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym pracownik wykonuje pracę, wyraża wątpliwości co do prawdziwości okoliczności leżących u podstaw tego zaświadczenia, a tym samym danych, które w nim się znajdują, w szczególności ponieważ nie odpowiadają one wymogom art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 (zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Na podstawie art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, w sytuacji gdyby danym instytucjom nie udało się osiągnąć porozumienia, w szczególności w zakresie oceny

określonego stanu faktycznego, a w konsekwencji co do tego, czy art. 14 pkt 1 lit. a) tego rozporządzenia znajduje do niego zastosowanie, mogą zwrócić się w tej sprawie do komisji administracyjnej, o której mowa w art. 80 omawianego rozporządzenia (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 45 Jeśli tej ostatniej nie uda się pogodzić stanowisk właściwych instytucji w przedmiocie ustawodawstwa znajdującego zastosowanie w danym przypadku, to dozwolone jest co najmniej, aby państwo członkowskie, na którego terytorium dany pracownik wykonuje pracę, bez uszczerbku dla ewentualnych środków prawnych o charakterze sądowym istniejących w państwie członkowskim instytucji wydającej, wszczęło postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 259 TFUE, aby Trybunał mógł zbadać w ramach takiej skargi kwestię ustawodawstwa znajdującego zastosowanie wobec pracownika, a tym samym prawdziwości danych widniejących w zaświadczeniu E 101 (wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Tym samym, w razie nawet oczywistego błędu w ocenie warunków stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72, i nawet gdyby okazało się, że okoliczności świadczenia przez danych pracowników pracy w sposób oczywisty nie podlegają zakresowi przedmiotowemu stosowania przepisu, na którego podstawie wydano zaświadczenie E 101, konieczne jest postępowanie zgodnie z procedurą, jaką należy stosować w celu rozwiązania ewentualnych rozbieżności pomiędzy instytucjami zainteresowanych państw członkowskich dotyczących ważności lub prawdziwości zaświadczenia E 101 (zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 52, 53).
- 47 Obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 987/2009 skodyfikowało orzecznictwo Trybunału, przyznając wiążący charakter zaświadczeniu E 101 oraz właściwość wyłączną instytucji wydającej co do oceny ważności tego zaświadczenia oraz wyraźnie przejmując omawianą procedurę jako środek do rozstrzygnięcia rozbieżności w przedmiocie zarówno prawdziwości dokumentów sporządzonych przez instytucję właściwą państwa członkowskiego, jak i ustalenia ustawodawstwa mającego zastosowanie wobec danego pracownika (zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 59).
- 48 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału takie ustalenia nie mogą jednak prowadzić do sytuacji, w której podmioty prawa mogą powoływać się na normy prawa Unii w sposób noszący znamiona oszustwa lub stanowiący nadużycie (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 maja 1996 r., Paletta, C-206/94, EU:C:1996:182, pkt 24; z dnia 21 lutego 2006 r., Halifax i in., C-255/02, EU:C:2006:121, pkt 68; z dnia 12 września 2006 r., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 35; a także z dnia 28 lipca 2016 r., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, pkt 37).
- 49 Wyrażona w tym orzecznictwie zasada zakazu oszustw i nadużyć prawa stanowi ogólną zasadę prawa Unii, do której przestrzegania są zobowiązane podmioty prawa. Stosowanie przepisu prawa Unii nie może bowiem być rozszerzone na działania prowadzone w celu stanowiącego oszustwo lub nadużycie korzystania z korzyści przewidzianych w prawie Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 lipca 2007 r., Kofoed, C-321/05, EU:C:2007:408,

pkt 38; a także z dnia 22 listopada 2017 r., Cussens i in., C-251/16, EU:C:2017:881, pkt 27).

- 50 Stwierdzenie oszustwa opiera się w szczególności na zgodnym szeregu czynników wykazujących spełnienie elementu obiektywnego i elementu subiektywnego.
- 51 I tak element obiektywny polega na tym, że warunki wymagane do uzyskania i powołania się na zaświadczenie E 101, przewidziane w tytule II rozporządzenia nr 1408/71 i przypomniane w pkt 34 niniejszego wyroku, nie są spełnione.
- 52 Natomiast element subiektywny odpowiada leżącemu po stronie zainteresowanych zamiarowi obejścia lub uchylania się od warunków wydania tego zaświadczenia w celu uzyskania związanej z tym korzyści.
- 53 Uzyskanie zaświadczenia E 101 w sposób stanowiący oszustwo może zatem wynikać z dobrowolnego działania, takiego jak błędne przedstawienie rzeczywistej sytuacji delegowanego pracownika lub przedsiębiorstwa delegującego pracownika lub dobrowolnego zaniechania, takiego jak ukrywanie istotnych informacji z zamiarem uchylenia się od warunków stosowania art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71.
- 54 W tym kontekście, jeżeli w ramach przewidzianego w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 dialogu instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, przedstawia instytucji wydającej zaświadczenia E 101 konkretne dowody, pozwalające przypuszczać, że zaświadczenia zostały uzyskane w sposób stanowiący oszustwo, to do drugiej instytucji, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, należy ponowne rozpatrzenie zasadności wydania takich zaświadczeń w świetle tych informacji, a w stosownych wypadkach – ich wycofanie, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 43 niniejszego wyroku.
- 55 Jeżeli ta ostatnia instytucja zaniecha ponownego rozpatrzenia w rozsądnym terminie, na wspomniane dowody należy móc powołać się w ramach postępowania sądowego zmierzającego do uzyskania orzeczenia sądu państwa członkowskiego, do którego pracownik został delegowany, o nieuwzględnieniu rozpatrywanego zaświadczenia.
- 56 Osoby, którym zarzuca się w ramach takiego postępowania delegowanie pracowników na podstawie zaświadczeń uzyskanych w sposób noszący znamiona oszustwa, powinny jednak mieć możliwość ustosunkowania się do dowodów, na których opiera się to postępowanie, z poszanowaniem gwarancji związanych z prawem do rzetelnego procesu, zanim sąd krajowy postanowi, w stosownym wypadku, o nieuwzględnieniu tych zaświadczeń i orzeknie o odpowiedzialności tych osób zgodnie z obowiązującym prawem krajowym.
- 57 W niniejszej sprawie z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że kontrola przeprowadzona przez belgijską inspekcję zabezpieczenia społecznego w Bułgarii pozwoliła ustalić, iż bułgarskie przedsiębiorstwa, które delegowały pracowników rozpatrywanych w postępowaniu głównym, nie prowadziły żadnej znaczącej działalności w Bułgarii.
- 58 Z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika również, że zaświadczenia rozpatrywane w postępowaniu głównym zostały uzyskane w sposób noszący znamiona

oszustwa poprzez przedstawienie okoliczności faktycznych, które nie odpowiadały rzeczywistości, w celu uchylania się od warunków, od których przepisy prawa Unii uzależniają delegowanie pracowników.

- 59 Ponadto, jak wskazano w pkt 21 niniejszego wyroku, z uwag rządu belgijskiego wynika, a zbadanie tego należy do sądu odsyłającego w świetle okoliczności faktycznych ustalonych w ramach postępowania sądowego, że właściwa instytucja bułgarska, do której wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie i wycofanie świadectw rozpatrywanych w postępowaniu głównym w świetle wyników kontroli, o której mowa w pkt 57 niniejszego wyroku, nie uwzględniła tych wyników przy ponownym badaniu zasadności wydania tych zaświadczeń.
- 60 W wypadku takim jak w postępowaniu głównym sąd krajowy może nie uwzględnić zaświadczeń E 101 i to do niego należy ustalenie, czy osoby podejrzane o delegowanie pracowników na podstawie zaświadczeń uzyskanych w sposób noszący znamiona oszustwa mogą ponieść odpowiedzialność na podstawie obowiązującego prawa krajowego.
- 61 W świetle powyższych ustaleń na postawione pytanie trzeba odpowiedzieć następująco: wykładni art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 i art. 11 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 574/72 należy dokonywać w ten sposób, że gdy instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, wystąpiła do instytucji wydającej zaświadczenia E 101 z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie i wycofanie tych zaświadczeń w świetle dowodów uzyskanych w toku dochodzenia, które pozwalają stwierdzić, że wspomniane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, a instytucja wydająca nie uwzględniła tych dowodów przy ponownym rozpatrzeniu zasadności wydania omawianych zaświadczeń, sąd krajowy może w postępowaniu przeciwko osobom podejrzany o delegowanie pracowników na podstawie takich zaświadczeń nie uwzględnić ich w oparciu o wspomniane dowody, z poszanowaniem gwarancji prawa do rzetelnego procesu sądowego, które muszą zostać przyznane takim osobom, oraz stwierdzić istnienie takiego oszustwa.

W przedmiocie kosztów

- 62 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r., zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 631/2004 z dnia 31 marca 2004 r. oraz wykładni art. 11 ust. 1 lit. a)

rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem nr 118/97 należy dokonywać w ten sposób, że gdy instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, wystąpiła do instytucji wydającej zaświadczenia E 101 z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie i wycofanie tych zaświadczeń w świetle dowodów uzyskanych w toku dochodzenia, które pozwalają stwierdzić, że wspomniane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, a instytucja wydająca nie uwzględniła tych dowodów przy ponownym rozpatrzeniu zasadności wydania omawianych zaświadczeń, sąd krajowy może w postępowaniu przeciwko osobom podejrzanym o delegowanie pracowników na podstawie takich zaświadczeń nie uwzględnić ich w oparciu o wspomniane dowody, z poszanowaniem gwarancji prawa do rzetelnego procesu sądowego, które muszą zostać przyznane takim osobom, oraz stwierdzić istnienie takiego oszustwa.

Podpisy

* Język postępowania: niderlandzki.