Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

23. siječnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Radnici migranti – Socijalna sigurnost – Primjenjivo zakonodavstvo – Upućeni radnici – Dokumenti u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova nadležna za izdavanje tih potvrda – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 76. stavak 6. – Obveza tijela države članice domaćina da pokrenu postupak dijaloga i mirenja radi utvrđivanja postojanja prijevara”

U predmetu C-421/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio cour d’appel de Liège (Žalbeni sud u Lièguu, Belgija), odlukom od 25. svibnja 2023., koju je Sud zaprimio 10. srpnja 2023., u kaznenom postupku protiv

EX

uz sudjelovanje:

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS)

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika sedmog vijeća, M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), predsjednica petog vijeća, i J. Passer, sudac,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za ministère public, J. Deumer, u svojstvu agenta,

– za belgijsku vladu, S. Baeyens, C. Pochet i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: francuski

– za portugalsku vladu, C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta i E. Silveira, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Clotuche-Duvieusart i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 76. stavka 6. 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. i ispravci SL 2020., L 415, str. 88. i SL 2023./90199, L), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004).

2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osobe EX zbog, među ostalim, počinjenja prijevara u području doprinosa za socijalnu sigurnost.

Pravni okvir

Uredba br. 883/2004

3 Članak 1. točka (l) Uredbe br. 883/2004 definira pojam „zakonodavstvo” za potrebe te uredbe na način da znači, za svaku državu članicu, zakoni, propisi i druge zakonske odredbe te sve druge provedbene mjere koje se odnose na grane socijalne sigurnosti obuhvaćene člankom 3. stavkom 1. navedene uredbe.

4 Člankom 2. Uredbe br. 883/2004 određuje se:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.

2. Ona se također primjenjuje na nadživjele osobe onih osoba na koje se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, bez obzira na državljanstvo tih osoba, ako su nadživjele osobe državljani države članice ili osobe bez državljanstva ili izbjeglice koje borave u jednoj od država članica.”

5 Članak 3. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Materijalno područje primjene”, u stavku 1. predviđa da se ta uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na grane socijalne sigurnosti koje su u njemu navedene.

6 Glava II. Uredbe br. 883/2004, naslovljena „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje”, sadržava članke 11. do 16.

7 U članku 11. Uredbe br. 883/2004 predviđa se:

„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;

[…]”

8 Članak 12. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji ondje redovno obavlja svoje djelatnosti i koju je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca, i nadalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije duže od 24 mjeseca i da nije poslana s ciljem da zamijeni drugu upućenu osobu.”

9 Na temelju članka 72. točke (a) navedene uredbe, Administrativna komisija za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: Administrativna komisija) zadužena je, među ostalim, za rješavanje administrativnih pitanja i pitanja tumačenja koja proizlaze iz odredbi ove Uredbe ili odredbi provedbene uredbe.

10 Člankom 76. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Suradnja”, predviđa se:

„[…]

3. U smislu ove Uredbe, tijela i ustanove države članice mogu izravno komunicirati jedni s drugima i s osobama na koje se ona odnosi ili s njihovim predstavnicima.

4. Ustanove i osobe obuhvaćene ovom Uredbom imaju dužnost uzajamnog informiranja i surađivanja s ciljem osiguranja pravilne primjene ove Uredbe.

Ustanove, u skladu s načelima dobre uprave, odgovaraju na sve upite unutar opravdanog vremenskog razdoblja i s time u vezi osobi na koju se to odnosi pružaju sve potrebne podatke za ostvarivanje prava koja su im zajamčena ovom Uredbom.

[…]

6. U slučaju poteškoća pri tumačenju ili primjeni ove Uredbe, koje bi moglo ugroziti prava osobe koja je njome obuhvaćena, ustanova nadležne države članice ili države članice boravišta dotične osobe stupa u kontakt s ustanovom ili ustanovama države ili država članica na koje se to odnosi. Ako se rješenje ne može pronaći u opravdanom razdoblju, navedena tijela traže intervenciju Administrativne komisije.”

Uredba br. 987/2009

11 Članak 5. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.), kako je izmijenjena Uredbom br. 465/2012 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 987/2009), naslovljen „Pravna valjanost dokumenata i popratnih dokaza izdanih u drugoj državi članici", predviđa:

„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 [ove uredbe] 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 povlači.

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."

12 Članak 19. stavak 2. Uredbe br. 987/2009 glasi kako slijedi:

„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."

Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

13 Osoba EX, portugalski poduzetnik, posredstvom više društava zaposlila je 650 radnika koji su portugalski državljani, a koji su u razdoblju od 2012. do 2017. bili upućeni na državno područje Kraljevine Belgije kako bi radili na gradilištima u toj državi članici. Takvo je upućivanje provedeno, među ostalim, putem dokumenata u obliku potvrda A1 koje je na temelju Uredbe br. 883/2004 navodno izdala portugalska ustanova nadležna za izdavanje te vrste potvrda kako bi se na temelju članka 19. stavka 2. Uredbe br. 987/2009 potvrdilo da su radnici o kojima je riječ osigurani u portugalskom sustavu socijalne sigurnosti tijekom razdoblja upućivanja (u daljnjem tekstu: sporno razdoblje).

14 Presudom od 10. studenoga 2021. tribunal de première instance de Namur (Prvostupanjski sud u Namuru, Belgija) proglasio je osobu EX krivom za više kaznenih djela, među kojima su počinjenje prijevara u području doprinosa za socijalnu sigurnost i korištenje krivotvorenih dokumenata.

15 U tom je kontekstu taj sud utvrdio, kao prvo, da su dokumenti u obliku potvrda A1 koje je podnijela osoba EX bili krivotvoreni dokumenti koje portugalska tijela nisu izdala, što optuženik u glavnom postupku nije osporavao, kao drugo, da društva, koja je osnovala ili njima upravljala potonja osoba, posredstvom kojih su radnici o kojima je riječ upućeni u Belgiju, nisu obavljala znatan dio djelatnosti u Portugalu u građevinskom sektoru i da su imala za cilj samo osiguranje jeftine radne snage u Belgiji i, kao treće, da je portugalska ustanova nadležna za izdavanje potvrda A1 potvrdila da ta društva ili nisu zatražila izdavanje takvih potvrda ili im je takvo izdavanje odbijeno zbog nepostojanja znatnog dijela djelatnosti navedenih društava u Portugalu u građevinskom sektoru.

16 Optuženik u glavnom postupku i ministère public (Državno odvjetništvo, Belgija) podnijeli su žalbu protiv te presude couru d'appel de Liège (Žalbeni sud u Lièguu, Belgija), sudu koji je uputio zahtjev.

17 U okviru te žalbe osoba EX, koja ne osporava da su dokumenti u obliku potvrda A1 koje je podnijela krivotvoreni dokumenti, kao što to proizlazi iz presude tribunala de première instance de Namur (Prvostupanjski sud u Namuru) od 10. studenoga 2021., ističe da je u slučaju indicija o prijevari, što je pretpostavka koja prema njezinu mišljenju obuhvaća slučaj upotrebe krivotvorenih potvrda A1, postupak dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 obvezan preduvjet za utvrđivanje postojanja takve prijevare.

18 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća na sudsku praksu Suda, koja proizlazi, među ostalim, iz presude od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), kojom se utvrđuje načelo da se zakonodavstvo samo jedne države članice primjenjuje na pokrivenost socijalnom sigurnošću i isključivu nadležnost ustanove izdavateljice, u slučaju indicija o prijevari, u pogledu ocjene valjanosti potvrda A1 koje je izdala. Osim toga, taj sud upućuje na presudu od 2. travnja 2020., CRPNPAC i Vueling Airlines (C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260) iz koje proizlazi da je navedeni postupak dijaloga i mirenja obvezan preduvjet za utvrđivanje jesu li ispunjeni uvjeti za postojanje prijevare.

19 Međutim, taj se sud pita o primjeni načela koja proizlaze iz te sudske prakse u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, u kojima je, s jedne strane, prvostupanjski sud utvrdio da dokumente u obliku potvrda A1 o kojima je riječ nije izdala ustanova navedena u tim dokumentima, pri čemu to utvrđenje nije osporeno u okviru žalbe, i u kojima su, s druge strane, tijekom spornog razdoblja uplaćivani doprinosi u portugalski sustav socijalne sigurnosti, dok, prema mišljenju Državnog odvjetništva i Officea national de sécurité sociale (Nacionalni ured za socijalnu sigurnost (ONSS), Belgija), društva putem kojih je osoba EX uputila radnike o kojima je riječ u Belgiju nikad nisu obavljala znatan dio djelatnosti u Portugalu.

20 U tim je okolnostima cour d'appel de Liège (Žalbeni sud u Lièguu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [Uredbu br. 883/2004] [tumačiti] na način da se primjenjuje u slučaju u kojem se ocijeni, a da pritom stranke to ne osporavaju, da, s jedne strane, pravosudna tijela države [članice] domaćina smatraju da su podnesene potvrde A1 krivotvorene i, s druge strane, da istražne radnje koje su provela pravosudna tijela te države [članice] domaćina dokazuju da sporne potvrde nije izdalo nadležno tijelo države [članice] izdavateljice, i to unatoč tomu što je to tijelo primalo uplate doprinosa za socijalnu sigurnost?

2. U slučaju potvrdnog odgovora, je li postupak dijaloga i mirenja uveden člankom 76. stavkom 6. Uredbe br. 883/2004 (u kojem se preuzima postupak iz članka 84.a stavka 3. [Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)]) obvezan preduvjet za to da se utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti za postojanje prijevare?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na ta dva pitanja, u skladu s načelom zabrane prijevare i zlouporabe prava koje je opće načelo prava Unije koje su stranke dužne poštovati, mogu li tijela države [članice] u kojoj su zaposlenici obavljali svoju djelatnost ne uzeti u obzir navedene potvrde A1, uključujući kad nije proveden postupak dijaloga i mirenja u slučaju sumnje na prijevaru, ako se na temelju činjenica koje trebaju ocijeniti može utvrditi da su navedene potvrde izdane nakon poslodavčeva postupanja koje je pravosudno tijelo države [članice] domaćina smatralo prijevarnim?”

21 Sud je 24. travnja 2024. sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku uputio zahtjev za pružanje informacija kako bi taj sud pojasnio je li se tribunal de première instance de Namur (Prvostupanjski sud u Namuru) oslonio na elemente koji se odnose na suradnju između nadležnih belgijskih i portugalskih ustanova iz očitovanja koja su podnijele belgijska i portugalska vlada kako bi utvrdio, među ostalim, da su svi dokumenti u obliku potvrda A1 koje je podnio optuženik u glavnom postupku krivotvoreni dokumenti. Nakon tog zahtjeva, sud koji je uputio zahtjev dostavio je Sudu presliku presude od 10. studenoga 2021. navedene u točki 14. ove presude.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

22 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Uredbu br. 883/2004 tumačiti na način da se, u situaciji u kojoj državljani jedne države članice koje zapošljava poduzetnik sa sjedištem u toj državi članici, na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova navedene države članice nadležna za izdavanje te vrste potvrda, obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ta ustanova prima doprinose za socijalnu sigurnost, ta uredba primjenjuje i kada u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv navedenog poduzetnika pred sudovima potonje države članice zbog počinjenja prijevara u području socijalne sigurnosti ti sudovi utvrde, a da im isti poduzetnik ne proturječi, da su ti dokumenti krivotvoreni dokumenti.

23 Valja istaknuti da, kako bi se odlučilo o počinjenju prijevara u području socijalne sigurnosti, u okviru kaznenog postupka pokrenutog u državi članici u kojoj se posao obavlja protiv poduzetnika zbog toga što je prijevarno koristio upućivanje radnika, nacionalni sud pred kojim se vodi taj postupak mora, među ostalim, utvrditi primjenjuje li se zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti te države članice na radnike o kojima je riječ.

24 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 883/2004, u vezi s njezinim člankom 1. točkom (l), na osobe na koje se ona primjenjuje primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice koje se odnosi na grane socijalne sigurnosti navedene u članku 3. stavku 1. navedene uredbe. U skladu s navedenim člankom 11. stavkom 1., to zakonodavstvo određuje se u skladu s glavom II. te uredbe.

25 Slijedom toga, ako je osoba o kojoj je riječ jedna od osoba obuhvaćenih područjem primjene Uredbe br. 883/2004, kako je utvrđeno člankom 2. te uredbe, načelno je relevantno pravilo jedinstvenog zakonodavstva iz članka 11. stavka 1. te uredbe (presuda od 8. svibnja 2019., Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, t. 20. i navedena sudska praksa).

26 Međutim, s obzirom na tekst članka 2. Uredbe br. 883/2004, to je očito slučaj državljana jedne države članice zaposlenih kod poduzetnika sa sjedištem u toj državi članici koji obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ustanova nadležna za socijalnu sigurnost prve države članice prima doprinose za socijalnu sigurnost.

27 Stoga nacionalni sud pred kojim se vodi postupak u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv takvog poduzetnika zbog počinjenja prijevare u području socijalne sigurnosti treba primijeniti Uredbu br. 883/2004.

28 Konkretno, taj sud mora osobito provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti kojima Uredba br. 883/2004 podvrgava upućivanje radnika, kako su navedeni u članku 12. stavku 1. te uredbe, tako da se na radnike o kojima je riječ primjenjuje zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti države članice u kojoj poduzetnik o kojem je riječ ima poslovni nastan ili, naprotiv, ti uvjeti nisu ispunjeni, tako da se na te radnike, na temelju članka 11. stavka 3. točke (a) navedene uredbe, primjenjuje zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti države članice u čijoj je nadležnosti navedeni sud.

29 Postojanje dokumenata u obliku potvrda A1 koje je u pogledu radnika navodno izdala nadležna ustanova države članice u kojoj poduzetnik o kojem je riječ ima poslovni nastan kao ni činjenica da je nacionalni sud koji je odlučivao u prvostupanjskom postupku te dokumente u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv tog poduzetnika smatrao krivotvorenim dokumentima, a da mu taj poduzetnik nije proturječio, ni na koji način ne mijenjaju primjenjivost Uredbe br. 883/2004 u okviru tog kaznenog postupka.

30 Naime, dovoljno je utvrditi da članak 2. te uredbe ne zahtijeva posjedovanje potvrde A1 za obuhvaćenost njezinim osobnim područjem primjene.

31 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da Uredbu br. 883/2004 treba tumačiti na način da se, u situaciji u kojoj državljani jedne države članice koje zapošljava poduzetnik sa sjedištem u toj državi članici, na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova navedene države članice nadležna za izdavanje te vrste potvrda, obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ta ustanova prima doprinose za socijalnu sigurnost, ta uredba primjenjuje i kada u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv navedenog poduzetnika pred sudovima potonje države članice zbog počinjenja prijevara u području socijalne sigurnosti ti sudovi utvrde, a da im isti poduzetnik ne proturječi, da su ti dokumenti krivotvoreni dokumenti.

Drugo pitanje

32 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 76. stavak 6. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da je, u situaciji u kojoj državljani jedne države članice koje zapošljava poduzetnik sa sjedištem u toj državi članici, na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova navedene države članice nadležna za izdavanje te vrste potvrda, obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ta ustanova prima doprinose za socijalnu sigurnost, postupak dijaloga i mirenja iz te odredbe obvezan

preduvjet za to da sud potonje države članice, pred kojim je pokrenut kazneni postupak protiv navedenog poduzetnika zbog toga što je koristio upućivanje tih radnika, prikriveno krivotvorenim potvrdama A1, utvrdi takvu prijevaru.

33 Valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004, u vezi s njezinim člankom 72. točkom (a), postupak dijaloga i mirenja sredstvo koje je uspostavio zakonodavac Unije radi rješavanja sporova između nadležnih ustanova dotičnih država članica, osobito u pogledu, među ostalim, tumačenja ili primjene navedene uredbe (presuda od 16. studenoga 2023., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, t. 41.).

34 Konkretno, zakonodavac Unije predvidio je, kao prvo, pokretanje postupka dijaloga između nadležnih ustanova država članica o kojima je riječ s ciljem postizanja dogovora o ocjeni činjenica relevantnih za primjenu pravila o utvrđivanju nacionalnog zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti koje se primjenjuje na posebnu situaciju i, kao drugo, u slučaju da se te ustanove ne uspiju dogovoriti o ocjeni takvih činjenica i, slijedom toga, o utvrđivanju sustava socijalne sigurnosti primjenjivog na predmetnu situaciju, mogućnosti obraćanja Administrativnoj komisiji kako bi ona pokušala pomiriti stajališta navedenih ustanova o nacionalnom zakonodavstvu primjenjivom na navedenu situaciju.

35 U tom kontekstu, Uredba br. 987/2009 izričito predviđa primjenu postupka dijaloga i mirenja kao sredstva za rješavanje sporova između ustanova država članica o kojima je riječ koji se odnose i na valjanost dokumenata koje je izdala ustanova države članice kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene uredbi br. 883/2004 i br. 987/2009 – među kojima je i potvrda A1 – i na relevantne popratne dokaze i na točnost činjenica na kojima se temelje navodi iz tih dokumenata i popratnih dokaza te na određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje na radnike o kojima je riječ.

36 Kad je riječ, među ostalim, o sporovima koji se odnose na valjanost navedenih dokumenata i navedenih popratnih dokaza ili na točnost činjenica na kojima se temelje u njima navedeni navodi, članak 5. Uredbe br. 987/2009, nakon što je u stavku 1. utvrdio obvezujući karakter takvih dokumenata i takvih popratnih dokaza u odnosu na ustanove drugih država članica kao i isključivu nadležnost ustanove izdavateljice u pogledu ocjene njihove valjanosti i točnosti, u stavcima 2. do 4. predviđa primjenu postupka dijaloga i mirenja za rješavanje sporova između ustanove države članice koja prima iste dokumente i popratne dokaze i ustanove koja ih je izdala.

37 U tom pogledu Sud je, s jedne strane, pojasnio da potvrda A1 koju je izdala nadležna ustanova države članice obvezuje ne samo ustanove države članice u kojoj se djelatnost obavlja nego i sudove te države članice i, s druge strane, naglasio da ustanove država članica koje primjenjuju uredbe br. 883/2004 i 987/2009 moraju poštovati postupak dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 kada postoje sporovi između ustanova predmetnih država članica o valjanosti ili točnosti takve potvrde (presuda od 2. ožujka 2023., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 i C-661/21, EU:C:2023:138, t. 45. i 52. i navedena sudska praksa).

38 Stoga, što se konkretno tiče situacije upućivanja radnika u kojoj nadležna ustanova države članice u kojoj se obavlja posao raspolaže konkretnim indicijama koje upućuju na to da su potvrde E 101 – koje su zamijenjene potvrdama A1 – koje je nadležna ustanova druge države članice izdala u pogledu radnika o kojima je riječ dobivene ili se na njih pozivalo prijevarno, Sud je istaknuo da je, u kontekstu sumnje na prijevaru, provedba tog postupka dijaloga i mirenja, prije eventualnog konačnog utvrđenja prijevare od strane nadležnih tijela države članice domaćina, od posebne

važnosti. Naime, prema mišljenju Suda, navedenim postupkom se nadležnoj ustanovi države članice izdavateljice i onoj države članice domaćina omogućava da uspostave dijalog i da usko surađuju kako bi provjerile i prikupile, koristeći se istražnim ovlastima kojima na temelju svojeg nacionalnog prava raspolažu, sve relevantne činjenične i pravne elemente koji mogu otkloniti ili, naprotiv, potvrditi sumnje koje je nadležna ustanova države članice domaćina izrazila u pogledu okolnosti u kojima su izdane dotične potvrde (vidjeti, kad je riječ o Uredbi br. 1408/71, presudu od 2. travnja 2020., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, t. 66.).

39 Sud je također presudio da u slučaju postojanja konkretnih indicija koje upućuju na to da su potvrde E 101 pribavljene ili da se na njih pozivalo na prijevaran način nadležna ustanova države članice domaćina ne smije jednostrano utvrditi postojanje prijevare i zanemariti te potvrde, nego mora bez odgode pokrenuti postupak dijaloga i mirenja kako bi ustanova izdavateljica tih potvrda, kojoj se s tim u vezi ustanova države članice domaćina obratila, s obzirom na te indicije u razumnom roku i na temelju načela lojalne suradnje ponovno ispitala osnovanost izdavanja navedenih potvrda te ih po potrebi poništila ili ukinula (vidjeti, kad je riječ o Uredbi br. 1408/71, presudu od 2. travnja 2020., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

40 U skladu s tom sudskom praksom, sud države članice domaćina pred kojim je pokrenut postupak protiv poslodavca zbog činjenica koje upućuju na prijevarno pribavljanje ili upotrebu potvrda A1 može konačno odlučiti o postojanju takve prijevare i zanemariti te potvrde samo ako, nakon što je po potrebi prekinuo sudski postupak na temelju nacionalnog prava, utvrdi, u slučaju kada je postupak dijaloga i mirenja bez odgode pokrenut, da ustanova izdavateljica navedenih potvrda nije preispitala te potvrde te da nije u razumnom roku zauzela stajalište o dokazima koje joj je dostavila nadležna ustanova države članice domaćina i navedene potvrde, po potrebi, poništila ili ukinula (presuda od 2. ožujka 2023., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 i C-661/21, EU:C:2023:138, t. 61. i navedena sudska praksa).

41 Sud je također presudio da je postupak dijaloga i mirenja obvezan preduvjet za utvrđivanje jesu li ispunjeni uvjeti za postojanje prijevare te stoga i za odlučivanje o svim posljedicama u pogledu valjanosti predmetnih potvrda A1 i zakonodavstva u području socijalne sigurnosti koje se primjenjuje na dotične radnike, tako da sud države članice domaćina pred kojim je pokrenut takav kazneni postupak ne može zanemariti navedeni postupak dijaloga i mirenja (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2023., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 i C-661/21, EU:C:2023:138, t. 60. i 62. i navedenu sudsku praksu).

42 Točno je da je sudska praksa navedena u točkama 38. do 41. ove presude donesena u predmetima u kojima je nadležna ustanova države članice izdala predmetne potvrde E 101 ili A 1, tako da ustanova ili sud države članice domaćina ne dvoji o vjerodostojnosti tih potvrda, nego o njihovoj valjanosti s obzirom na elemente na temelju kojih su izdane (vidjeti u tom smislu presudu od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

43 Međutim, ništa u tekstu članka 5. Uredbe br. 987/2009 ni u tekstu bilo koje druge odredbe te uredbe ne omogućuje zaključak da je zakonodavac Unije namjeravao isključiti sporove koji se odnose na valjanost potvrda A1 iz navedenog članka 5., one koji se odnose na njihovu vjerodostojnost, s ciljem da postupak dijaloga i mirenja ne bude obvezan preduvjet koji ustanove i sudovi država članica koji sumnjaju u vjerodostojnost takvih potvrda moraju poštovati kako bi ih izuzeli iz primjene.

44 Osim toga, takvo bi isključenje bilo nedosljedno s obzirom na obvezujući učinak potvrda A1 i ugrozilo načela na kojima se temelji sudska praksa Suda o takvom učinku, kao i uredbe br. 883/2004 i 987/2009, odnosno, kao što to proizlazi iz presude od 2. ožujka 2023., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 i C-661/21, EU:C:2023:138, t. 54. i navedena sudska praksa), načela jedinstvenosti mjerodavnog zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti, lojalne suradnje i pravne sigurnosti.

45 Slijedom toga, sudska praksa navedena u točkama 38. do 41. ove presude također se primjenjuje u slučaju sumnje na upotrebu krivotvorenih potvrda A1 s ciljem zaobilaženja uvjeta kojima uredbe br. 883/2004 i 987/2009 podvrgavaju upućivanje radnika.

46 S obzirom na navedeno, valja, s jedne strane, pojasniti da se, kada u okviru postupka dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 ustanova koja je navodno izdala dokumente u obliku potvrda A1 čija se vjerodostojnost dovodi u pitanje potvrđuje da ih nije izdala i da, slijedom toga, predstavljaju krivotvorene dokumente, ne može smatrati da je riječ o potvrdama A1 ni, slijedom toga, da proizvode učinke svojstvene tim potvrdama, među kojima je i obvezujući učinak u odnosu na ustanove i sudove države članice domaćina.

47 Iz toga slijedi da, kada sud države članice u kojoj se obavlja posao, pred kojim se vodi kazneni postupak pokrenut protiv poduzetnika za kojeg se sumnja da je uputio radnike u tu državu članicu na temelju krivotvorenih dokumenata u obliku potvrda A1, utvrdi da je ustanova koja je navodno izdala te dokumente, u okviru tog postupka dijaloga i mirenja, potvrdila da ih nije izdala, navedeni sud može utvrditi da je riječ o krivotvorenim dokumentima i da nije vezan podacima iz tih dokumenata.

48 S druge strane, valja pojasniti da, kada se, kao u ovom slučaju, pokaže da je ustanova koja je navodno izdala dokumente u obliku potvrda A1 koje je podnio poduzetnik o kojem je riječ primila doprinose za socijalnu sigurnost za posao koji su obavljali navodno upućeni radnici, navedeni sud ne može konačno odlučiti o postojanju prijevarnog upućivanja tih radnika a da prethodno nije provjerio je li se navedeni postupak dijaloga i mirenja poštovao ne samo u pogledu vjerodostojnosti tih dokumenata, nego i određivanja zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti koje je trebalo primijeniti na radnike o kojima je riječ tijekom razdoblja navodnog upućivanja.

49 Naime, s obzirom na to da je postupak dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004 zakonodavac Unije uspostavio radi rješavanja svih sporova koji se odnose na tumačenje i primjenu Uredbe br. 883/2004, među kojima su osobito sporovi koji se odnose na određivanje zakonodavstva primjenjivog na radnike obuhvaćene područjem primjene te uredbe, sud države članice domaćina pred kojim se vodi kazneni postupak, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji smatra da postoje elementi na temelju kojih se može smatrati da uvjeti kojima podliježe upućivanje radnika nisu ispunjeni i na taj način dovesti u pitanje to da se na radnike o kojima je riječ primjenjuje sustav socijalne sigurnosti ustanove koja je primila doprinose za socijalnu sigurnost za posao koji su potonji obavljali, ne može jednostrano utvrditi postojanje takvog prijevarnog upućivanja a da pritom nije pokrenut postupak dijaloga i mirenja s tom ustanovom u svrhu savjetovanja o zakonodavstvu u području socijalne sigurnosti koje se primjenjuje na te radnike.

50 Osim toga, drukčije tumačenje bilo bi protivno načelima jedinstvenosti mjerodavnog zakonodavstva, lojalne suradnje i pravne sigurnosti na kojima se temelje uredbe br. 883/2004 i 987/2009.

51 Stoga valja smatrati da sudska praksa navedena u točkama 38. do 41. ove presude također vrijedi *mutatis mutandis* kada ustanova ili sud države članice u kojoj se posao obavlja sumnja da se na dotične radnike primjenjuje zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti ustanove države članice koja je za posao koji su obavili ti radnici primila doprinose za socijalnu sigurnost.

52 Iz prethodno navedenog proizlazi da sud države članice domaćina pred kojim je pokrenut kazneni postupak protiv poslodavca osumnjičenog za upućivanje radnika na temelju krivotvorenih dokumenata u obliku potvrda A1 može donijeti odluku o vjerodostojnosti tih dokumenata i izuzeti ih iz primjene samo ako, s jedne strane, utvrdi, nakon što je, prema potrebi, prekinuo sudski postupak na temelju svojeg nacionalnog prava, da je ustanova koja je navodno izdala ispravu, u okviru postupka dijaloga i mirenja koji je pokrenula ustanova države članice domaćina, potvrdila da nije izdala navedene dokumente ili da, s obzirom na to da je postupak dijaloga i mirenja pokrenut bez odgode, ustanova koja je navodno izdala nalog nije u razumnom roku zauzela stajalište o vjerodostojnosti istih dokumenata i, s druge strane, da se poštuju jamstva svojstvena pravu na pošteno suđenje koja se moraju dati poduzetniku o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2023., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 i C-661/21, EU:C:2023:138, t. 61., 66. i 67. i navedenu sudsku praksu).

53 Osim toga, ako se dokaže da je ustanova koja je navodno izdala dokumente u obliku potvrda A1 primila doprinose za socijalnu sigurnost za posao koji su obavljali navodno upućeni radnici, nacionalni sud može utvrditi postojanje prijevarnog upućivanja radnika samo ako je, s jedne strane, u okviru postupka dijaloga i mirenja pokrenutog između ustanova o kojima je riječ, ustanova koja je primila doprinose za socijalnu sigurnost potvrdila da je zakonodavstvo o socijalnoj sigurnosti koje je trebalo primijeniti na radnike o kojima je riječ ono države članice domaćina ili ako ta ustanova u razumnom roku, uzimajući u obzir dokaze koje je iznijela ustanova države članice domaćina i s obzirom na stvarnu situaciju tih radnika, nije preispitala činjenice na temelju kojih je te radnike podvrgnula svojem sustavu socijalne sigurnosti i zauzela stajališta o nacionalnom zakonodavstvu u području socijalne sigurnosti koje se primjenjuje na te radnike te ako se, s druge strane, poštuju jamstva svojstvena pravu na pošteno suđenje koja se moraju dati poduzetniku o kojem je riječ.

54 Naposljetku, valja dodati da zakonodavac Unije nije predvidio poseban oblik koji ustanove o kojima je riječ moraju poštovati kako bi pokrenule dijalog ili se obratile Administrativnoj komisiji kako bi riješile svoje sporove o tumačenju ili primjeni uredbi br. 883/2004 i 987/2009.

55 Naime, u članku 76. stavku 6. Uredbe br. 883/2004 samo se navodi da ustanova nadležne države članice ili države članice boravišta dotične osobe stupa u kontakt s ustanovom ili ustanovama države ili država članica na koje se to odnosi i da, ako se rješenje ne može pronaći u opravdanom razdoblju, navedena tijela traže intervenciju Administrativne komisije.

56 Ni Uredba br. 987/2009 ne sadržava pojašnjenja u tom pogledu.

57 Što se tiče, među ostalim, dijaloga, koji odgovara prvoj fazi postupka dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004, valja smatrati, kao što to proizlazi iz točke 6. Odluke A1 Administrativne komisije od 12. lipnja 2009. o uspostavi postupka dijaloga i mirenja u vezi s valjanošću dokumenata, određivanjem primjenjivog zakonodavstva i davanjima na temelju Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2010., C 106, str. 1.), da je dovoljno da ustanova koja izražava sumnje u pogledu valjanosti potvrde A1 ili određivanja zakonodavstva primjenjivog na radnika o kojem je riječ stupi u kontakt s ustanovom koja je izdala takvu potvrdu i/ili je odlučila primijeniti svoj sustav socijalne sigurnosti na takvog radnika kako bi od nje zatražila

potrebna pojašnjenja u pogledu njezine odluke da se na tog radnika primijeni taj sustav i, eventualno, da povuče ili poništi navedenu potvrdu ili da preispita ili poništi tu odluku, kako bi se smatralo da je takav način aktiviran.

58 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku, elemenata koje je sud koji je uputio zahtjev dostavio na zahtjev Suda i očitovanja zainteresiranih stranaka proizlazi da su prije pokretanja kaznenog postupka protiv osobe EX nadležne portugalske i belgijske ustanove pokrenule postupak dijaloga u pogledu vjerodostojnosti dokumenata u obliku potvrda A1 koje je podnijela osoba EX i ocjene činjenica na kojima se ti dokumenti temelje. U okviru takvog dijaloga portugalska je ustanova potvrdila, kao što je to tribunal de première instance de Namur (Prvostupanjski sud u Namuru) utvrdio u svojoj presudi od 10. studenoga 2021., da nije izdala te dokumente, što osoba EX nije osporavala ni pred tim sudom ni pred sudom koji je uputio zahtjev.

59 Stoga je očito da je, što se tiče vjerodostojnosti navedenih dokumenata, poštovan postupak dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004.

60 Prema tome, s obzirom na razmatranja iznesena u točki 47. ove presude, tribunal de première instance de Namur (Prvostupanjski sud u Namuru) mogao je utvrditi da dokumenti o kojima je riječ u glavnom postupku predstavljaju krivotvorene dokumente i da ga oni ne obvezuju.

61 Osim toga, iz očitovanja portugalske vlade proizlazi da je portugalska ustanova, u okviru dijaloga između nadležnih belgijskih i portugalski ustanova, utvrdila, s jedne strane, da društva putem kojih je optuženik u glavnom postupku uputio radnike o kojima je riječ na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 ne obavljaju nikakvu značajnu djelatnost u Portugalu u građevinskom sektoru te da su imala za cilj samo osiguranje jeftine radne snage u Belgiji, što je tribunal de première instance de Namur (Prvostupanjski sud u Namuru) potvrdio u svojoj presudi od 10. studenoga 2021. i, s druge strane, da je zakonodavstvo koje se trebalo primijeniti na radnike o kojima je riječ tijekom spornog razdoblja belgijsko zakonodavstvo.

62 Stoga je očito, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, da je navedeni postupak dijaloga i mirenja između ustanova o kojima je riječ također poštovan u pogledu određivanja nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti koje se trebalo primijeniti na radnike o kojima je riječ tijekom spornog razdoblja.

63 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 76. stavak 6. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da je, u situaciji u kojoj državljani jedne države članice koje zapošljava poduzetnik sa sjedištem u toj državi članici, na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova navedene države članice nadležna za izdavanje te vrste potvrda, obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ta ustanova prima doprinose za socijalnu sigurnost, postupak dijaloga i mirenja iz te odredbe obvezan preduvjet za to da sud potonje države članice, pred kojim je pokrenut kazneni postupak protiv navedenog poduzetnika zbog toga što je na prijevaran način koristio upućivanje tih radnika, prikriveno krivotvorenim potvrdama A1, utvrdi takvu prijevaru.

Treće pitanje

64 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo zabrane prijevare i zlouporabe prava tumačiti na način da, kada je u okviru kaznenog postupka pokrenutog pred sudovima države članice protiv poduzetnika osumnjičenog za upućivanje radnika u tu državu na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 prvostupanjski sud utvrdio da ti dokumenti

predstavljaju krivotvorene dokumente i to utvrđenje nije osporeno pred sudom pred kojim je pokrenut žalbeni postupak u tom postupku, potonji sud može ne uzeti u obzir navedene dokumente iako je prvostupanjski sud to utvrdio a da pritom nije pokrenut postupak dijaloga i mirenja iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004.

65 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je samo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi spor u glavnom postupku da ocijeni potrebu za prethodnom odlukom i relevantnost pitanjâ koja postavlja Sudu, a za koja vrijedi pretpostavka relevantnosti. Stoga, ako se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje ili valjanost pravila prava Unije, Sud je u načelu dužan odlučiti osim ako je očito da traženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom tog spora, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na to pitanje (presuda od 22. veljače 2024., Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, t. 35. i navedena sudska praksa).

66 U ovom slučaju valja istaknuti da treće pitanje, koje se odnosi isključivo na utvrđenje prema kojem dokumenti u obliku potvrda A1 o kojima je riječ u glavnom postupku predstavljaju krivotvorene dokumente, koje je nacionalni prvostupanjski sud donio u okviru kaznenog postupka poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, počiva na pretpostavci prema kojoj je taj sud to utvrdio a da pritom taj postupak dijaloga i mirenja nije pokrenut.

67 Međutim, kao što je to utvrđeno u točkama 58. i 59. ove presude, osobito na temelju elemenata koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, očito je da je u ovom slučaju poštovan navedeni postupak dijaloga i mirenja koji se odnosio na vjerodostojnost navedenih dokumenata.

68 Budući da je treće pitanje hipotetsko, valja ga smatrati nedopuštenim.

Troškovi

69 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 (sedmo vijeće) odlučuje:

1. **Uredbu (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012.,**

   treba tumačiti na način da se:

   u situaciji u kojoj državljani jedne države članice koje zapošljava poduzetnik sa sjedištem u toj državi članici, na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova navedene države članice nadležna za izdavanje te vrste potvrda, obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ta ustanova prima doprinose za socijalnu sigurnost, ta uredba primjenjuje i kada u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv navedenog poduzetnika pred sudovima potonje države članice zbog počinjenja prijevara u području socijalne sigurnosti ti sudovi utvrde, a da im isti poduzetnik ne proturječi, da su ti dokumenti krivotvoreni dokumenti.

2. Članak 76. stavak 6. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 465/2012,

treba tumačiti na način da je:

u situaciji u kojoj državljani jedne države članice koje zapošljava poduzetnik sa sjedištem u toj državi članici, na temelju dokumenata u obliku potvrda A1 koje je navodno izdala ustanova navedene države članice nadležna za izdavanje te vrste potvrda, obavljaju posao za račun tog poduzetnika u drugoj državi članici, za koji ta ustanova prima doprinose za socijalnu sigurnost, postupak dijaloga i mirenja iz te odredbe obvezan preduvjet za to da sud potonje države članice, pred kojim je pokrenut kazneni postupak protiv navedenog poduzetnika zbog toga što je na prijevaran način koristio upućivanje tih radnika, prikriveno krivotvorenim potvrdama A1, utvrdi takvu prijevaru.

Potpisi