Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

23 януари 2025 година*

„Преюдициално запитване — Работници мигранти — Социална сигурност — Приложимо законодателство — Командировани работници — Документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от институцията, компетентна да издава тези удостоверения — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Член 76, параграф 6 — Задължение на властите на приемащата държава членка да започнат процедура на диалог и помирение, за да се определи дали са налице измами“

По дело C-421/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour d’appel de Liège (Апелативен съд Лиеж, Белгия) с акт от 25 май 2023 г., постъпил в Съда на 10 юли 2023 г., в рамките на наказателно производство срещу

EX,

при участието на:

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS),

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: F. Biltgen, председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател на седми състав, M. L. Arastey Sahún (докладчик), председател на пети състав, и J. Passer, съдия,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Ministère public (Прокуратура), от J. Deumer, в качеството на представител,

* Език на производството: френски.

– за белгийското правителство, от S. Baeyens, C. Pochet и L. Van den Broeck, в качеството на представители,

– за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

– за португалското правителство, от C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta и E. Silveira, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от F. Clotuche-Duvieusart и B.-R. Killmann, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 76, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82, и поправка ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. (ОВ L 149, 2012 г., стр. 4) (наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“).

2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу ЕХ по-специално за извършването на измами във връзка с осигурителни вноски.

Правна уредба

Регламент № 883/2004

3 Съгласно член 1, буква л) от Регламент № 883/2004, за целите на този регламент „законодателство“ означава, по отношение на всяка държава членка, законови, подзаконови актове и други правни разпоредби и всички други мерки за прилагане, във връзка с клоновете на социална сигурност, обхванати от член 3, параграф 1 от този регламент.

4 Член 2 от Регламент № 883/2004 предвижда:

„1. Настоящият регламент се прилага към граждани на държава членка, лица без гражданство и бежанци, които пребивават в държава членка, които са или са били подчинени на законодателството на една или повече държави членки, както и към членовете на техните семейства и към преживелите ги лица.

2. Той също се прилага към преживелите лица на лица, които са били подчинени на законодателството на една или повече държави членки независимо от гражданството на

тези лица, когато преживелите ги лица са граждани на държава членка или са лица без гражданство или бежанци, пребиваващи в една от държавите членки“.

5 Член 3 („Материален обхват“) от Регламент № 883/2004 предвижда в параграф 1, че този регламент се прилага към всички законодателства относно изброените там клонове на социална сигурност.

6 Дял II („Определяне на приложимото законодателство“) от същия регламент включва членове 11—16.

7 Член 11 от Регламент № 883/2004 предвижда:

„1. Лицата, за които се прилага настоящият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка. Това законодателство се определя в съответствие с настоящия дял.

[…]

3. Съгласно членове 12—16:

а) спрямо лице, осъществяващо дейност като нает или като самостоятелно заето лице в една държава членка, се прилага законодателството на тази държава членка;

[…]“.

8 Член 12, параграф 1 от този регламент гласи:

„Лице, което осъществява дейност като нает работник в държава членка от името на работодател, който обичайно осъществява дейността си в нея, и което е командировано от този работодател в друга държава членка, за да осъществява там дейност от името на същия работодател, продължава да е подчинено на законодателството на първата държава членка, при условие че предвидената продължителност на тази работа не превишава 24 месеца и че не е изпратено да замества друго командировано лице“.

9 Съгласно член 72, буква а) от цитирания регламент Административната комисия за координация на системите за социална сигурност (наричана по-нататък „Административната комисия“) отговаря по-специално за разглеждането на всички административни въпроси и въпросите, свързани с тълкуването, произтичащи от разпоредбите на същия регламент или на регламента по неговото прилагане.

10 Член 76 („Сътрудничество“) от Регламент № 883/2004 предвижда:

„[…]

3. Властите и институциите на държавите членки могат, за целите на настоящия регламент, да контактуват пряко помежду си, както и със съответните лица или техни представители.

4. Институциите и лицата, обхванати от настоящия регламент, имат задължението за взаимно информиране и сътрудничество за осигуряване на правилното прилагане на настоящия регламент.

Институциите, в съответствие с принципа за добра администрация, отговарят в разумен срок на всички запитвания и в тази връзка предоставят всякаква информация на съответните лица, необходима за упражняване на предоставените им с настоящия регламент права.

[…]

6. В случай на трудности в тълкуването или прилагането на настоящия регламент, които биха могли да засегнат правата на лицата, обхванати от него, институцията на компетентната държава членка или на държавата членка по пребиваване на заинтересованото лице се свързва с институцията(ите) на съответната(ите) държава(и) членка(и). Ако не може да бъде намерено решение в приемлив срок, съответните власти могат да се обърнат към Административната комисия за съдействие“.

Регламент № 987/2009

11 Член 5 („Правна стойност на документи и подкрепящи доказателства, издадени в друга държава членка“) от Регламент (ЕО) № 987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) № 883/2004 за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 284, 2009 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета (наричан по-нататък „Регламент № 987/2009“), гласи:

„1. Документи, които са издадени от институция на държава членка и показват положението на дадено лице за целите на прилагането на [Регламент № 883/2004] и на [настоящия регламент], и подкрепящите доказателства, въз основа на които са издадени документите, се приемат от институциите на останалите държави членки, доколкото не са отнети или обявени за невалидни от държавата членка, в която са били издадени.

2. При съмнение относно валидността на документ или точността на фактите, на които се основават съдържащите се в него сведения, институцията на държавата членка, която получава документа отправя питане до издаващата институция за необходимите разяснения и, когато е уместно отнемането на този документ. Издаващата институция преценява отново основанията за издаването на документа и, при необходимост, го отнема.

3. По силата на параграф 2 когато има съмнение относно предоставената от заинтересованите лица информация, валидността на даден документ или подкрепящи доказателства, или относно точността на фактите, на които се основават съдържащите се в съответния документ сведения, институцията по мястото на престой или пребиваване извършва доколкото е възможно, по искане на компетентната институция, необходимата проверка на тази информация или документ.

4. Ако не бъде постигнато споразумение между съответните институции, въпросът може да бъде отнесен до Административната комисия посредством компетентните органи не по-рано от един месец след датата, на която институцията, получила документа, е отправила искането си. Административната комисия полага усилия за отстраняване на различията в становищата в срок от шест месеца от датата, на която въпросът е бил отнесен до нея“.

12 Съгласно член 19, параграф 2 от Регламент № 987/2009:

„По искане на съответното лице или на работодателя компетентната институция на държавата членка, чието законодателство е приложимо по силата на дял II от [Регламент № 883/2004], предоставя атестация, че такова законодателство е приложимо и, където е уместно, посочва до коя дата и при какви условия“.

Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

13 EX, португалски предприемач, е нает чрез няколко дружества 650 работници с португалско гражданство, командировани на територията на Кралство Белгия през периода 2012—2017 г., за да работят на строителни обекти в тази държава членка. Те са командировани по-специално с документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени съгласно Регламент № 883/2004 от португалската институция, компетентна да издава този вид удостоверения, за да предостави атестация в приложение на член 19, параграф 2 от Регламент № 987/2009, че през периода на командироване съответните работници са подчинени на португалската система за социална сигурност (наричан по-нататък „спорният период“).

14 С решение от 10 ноември 2021 г. Tribunal de première instance de Namur (първоинстанционен съд Намюр, Белгия) обявява EX за виновен за няколко престъпления, сред които по-специално измама във връзка с осигурителни вноски и използване на подправени документи.

15 Във връзка с това посоченият съд констатира, първо, че документите под формата на удостоверения A 1, представени от EX, са подправени документи, които не са издадени от португалските власти, което подсъдимият по главното производство не е оспорил, второ, че дружествата, създадени или управлявани от същия, чрез които съответните работници са били командировани в Белгия, не са извършвали никаква съществена дейност в строителния сектор в Португалия и единствената им цел е била да предоставят евтина работна ръка в Белгия, и трето, че португалската институция, компетентна да издава удостоверения A 1, е потвърдила, че или тези дружества не са поискали да бъдат издадени такива удостоверения, или това им е било отказано поради неизвършването от тези дружества на съществена дейност в строителния сектор в Португалия.

16 Подсъдимият по главното производство обжалва, а Ministère public (Прокуратура, Белгия) протестира това решение пред Cour d’appel de Liège (Апелативен съд Лиеж, Белгия), запитващата юрисдикция.

17 В рамките на обжалването EX, който не оспорва, че представените от него документи под формата на удостоверения A 1 са подправени, видно от решението на Tribunal de première instance de Namur (първоинстанционен съд Намюр) от 10 ноември 2021 г., изтъква, че в случай на индиции за измама — хипотеза, в която според него попада случаят на използване на подправени удостоверения A 1 — процедурата на диалог и помирение, залегнала в член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004, е задължителна предпоставка, за да се установи, че е налице такава измама.

18 Запитващата юрисдикция припомня практиката на Съда, която е установена в частност с решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), и прогласява принципа на приложимост само на едно законодателство в областта на социалната сигурност и на изключителна компетентност на издаващата институция да прецени — в случай че има индиции за измама — дали издадените от нея удостоверения A 1 са валидни. Освен това посочената юрисдикция се позовава на решение от 2 април 2020 г., CRPNPAC и Vueling Airlines (C-370/17 и C-37/18, EU:C:2020:260), от което според нея следва, че цитираната процедура на диалог и помирение представлява задължителна предпоставка за преценката дали са изпълнени условията за наличие на измама.

19 Тази юрисдикция обаче има съмнения дали изведените от посочената съдебна практика принципи са приложими към обстоятелства като тези по главното производство, при които, от една страна, първоинстанционният съд е установил, че процесните документи под формата на удостоверения A 1 не са били издадени от институцията, упомената в тези документи, а тази констатация не е оспорена във въззивното производство, и от друга страна, през спорния период осигурителните вноски са били превеждани към португалската система за социална сигурност, въпреки че според белгийската прокуратура и Office national de sécurité sociale (ONSS) (Белгия) дружествата, с посредничеството на които EX е командировал съответните работници в Белгия, никога не са извършвали съществена дейност в Португалия.

20 При тези обстоятелства Cour d'appel de Liège (Апелативен съд Лиеж) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли Регламент [№ 883/2004] да се тълкува в смисъл, че се прилага в хипотезата, в която е постановено, без страните да са оспорили това, че от една страна, представените удостоверения A1 са подправени според съдебните органи на приемащата държава [членка], и от друга страна, че извършените от съдебните органи на същата приемаща държава [членка] действия по разследване, изглежда, доказват, че спорните удостоверения не са издадени от компетентния орган на издаващата държава [членка], въпреки че последният е получил социалноосигурителни вноски?

2) При утвърдителен отговор, представлява ли процедурата на диалог и помирение, установена с член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 (който възпроизвежда процедурата по член 84a, параграф 3 от [Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността (ОВ L 149, 1971 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 26), задължителна предпоставка, за да се определи дали са изпълнени условията за наличие на измама?

3) Ако отговорите на тези два въпроса са положителни, в приложение на принципа за забрана на измамата и на злоупотребата с право, който е общ принцип на правото на Съюза, задължителен за правните субекти, могат ли органите на държавата [членка], в която работниците са упражнявали дейността си, да не вземат предвид посочените удостоверения A1 включително когато не е проведена процедура на диалог и помирение при подозрение за измама в хипотеза, при която фактите, по които те трябва да се произнесат, позволяват да се установи, че посочените удостоверения са съставени в резултат на поведение на работодателя, за което съдебен орган на приемащата държава [членка] е приел, че е извършено с измама?“.

21 На 24 април 2024 г. Съдът отправя искане за информация до запитващата юрисдикция, която да изясни дали първоинстанционен съд Намюр е изходил от данните за сътрудничеството между компетентните белгийска и португалска институция, за да приеме за установено по-специално, че всички документи под формата на удостоверения A 1, представени от подсъдимия по главното производство, са подправени. Въз основа на това искане запитващата юрисдикция изпраща на Съда препис от съдебното решение от 10 ноември 2021 г., споменато в точка 14 от настоящото решение.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

22 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че когато гражданите на държава членка, които са наети на работа от предприемач, установен в тази държава членка, полагат чрез документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от компетентната да издава този вид удостоверения институция на посочената държава членка, труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд посочената институция получава осигурителни вноски, този регламент е приложим и когато в рамките на наказателно производство, образувано срещу същия предприемач пред съдилищата на последната държава членка за извършването на измами в областта на социалното осигуряване, тези съдилища установят, че въпросните документи са подправени, което не е оспорено от предприемача.

23 Уместно е да се отбележи, че за да може в рамките на наказателно производство, образувано в държавата членка, в която е полаган трудът, срещу даден предприемач за това, че злоумишлено е командировал работници, да се произнесе дали са извършени измами в областта на социалното осигуряване, националният съд, пред който е образувано това производство, е длъжен по-специално да установи дали законодателството на тази държава членка в областта на социалната сигурност е приложимо към съответните работници.

24 В тази насока е необходимо да се припомни, че съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004 във връзка с член 1, буква л) от него лицата, за които се прилага същият регламент, са подчинени на законодателството само на една държава членка относно клоновете на социалната сигурност, обхванати от член 3, параграф 1 от цитирания регламент. Съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 883/2004 това законодателство се определя в съответствие с дял II от цитирания регламент.

25 Следователно, щом дадено лице попада в персоналния обхват на Регламент № 883/2004, определен в член 2 от последния, по принцип се прилага закрепеното в член 11, параграф 1 от този регламент правило, че приложимо е само едно национално законодателство в областта на социалната сигурност (решение от 8 май 2019 г., Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, т. 20 и цитираната съдебна практика).

26 С оглед на формулировката на член 2 от Регламент № 883/2004 такъв очевидно е случаят на граждани на държава членка, които са наети на работа от установен в тази държава членка предприемач и полагат труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд компетентната социалноосигурителна институция на първата държава членка получава осигурителни вноски.

27 Ето защо националният съд, пред който е образувано наказателно производство срещу такъв предприемач за извършването на измами в областта на социалното осигуряване, е длъжен да приложи Регламент № 883/2004.

28 В частност този съд трябва по-специално да провери дали условията, които Регламент № 883/2004 предвижда за командироването на работници и които са залегнали в член 12, параграф 1 от този регламент, са изпълнени и оттам съответните работници са подчинени на законодателството в областта на социалната сигурност на държавата членка, в която е установен съответният предприемач, или напротив, тези условия не са изпълнени и оттам съгласно член 11, параграф 3, буква а) от цитирания регламент тези работници са подчинени на законодателството в областта на социалната сигурност на държавата членка, в която се намира споменатият съд.

29 Съществуването на документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че компетентната институция на държавата членка, в която е установен съответният предприемач, е издала на работниците, също както обстоятелството, че първоинстанционният национален съд е приел в рамките на наказателното производство, образувано срещу предприемача, тези документи за подправени, без последният да е оспорил това, по никакъв начин не променят приложимостта на Регламент № 883/2004 в рамките на това наказателно производство.

30 Всъщност е достатъчно да се приеме за установено, че за релевирането на персоналния обхват на член 2 от този регламент не се изисква да е издадено удостоверение A 1.

31 С оглед на изложеното дотук на първия въпрос следва да се отговори, че Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че когато гражданите на държава членка, които са наети на работа от предприемач, установен в тази държава членка, полагат чрез документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от компетентната да издава този вид удостоверения институция на посочената държава членка, труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд посочената институция получава осигурителни вноски, този регламент е приложим и когато в рамките на наказателно производство, образувано срещу същия предприемач пред съдилищата на последната държава членка за извършването на измами в областта на социалното осигуряване, тези съдилища установят, че въпросните документи са подправени, което не е оспорено от предприемача.

По втория въпрос

32 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че когато гражданите на държава членка, които са наети на работа от предприемач, установен в тази държава членка, полагат чрез документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от компетентната да издава този вид удостоверения институция на посочената държава членка, труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд

посочената институция получава осигурителни вноски, визираната в тази разпоредба процедура на диалог и помирение представлява задължителна предпоставка, за да констатира съдът на последната държава членка — пред който е образувано наказателно производство срещу посочения предприемач за това, че същият е командировал тези работници, използвайки подправени удостоверения A 1 — че е извършена такава измама.

33 Уместно е да се припомни, че от член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 във връзка с член 72, буква а) от този регламент следва, че процедурата на диалог и помирение е установено от законодателя на Съюза средство за разрешаване на споровете между компетентните институции на съответните държави членки, по-специално що се отнася до тълкуването или прилагането на посочения регламент (решение от 16 ноември 2023 г., Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, т. 41).

34 Законодателят на Съюза по-специално е предвидил, като първа стъпка, започването на диалог между компетентните институции на съответните държави членки, за да се постигне съгласие относно преценката на фактите, които са релевантни за прилагането на правилата относно определянето на националното законодателство в областта на социалната сигурност, приложимо към конкретен случай, а като втора стъпка, ако тези институции не постигнат съгласие относно преценката на тези факти и оттук — относно определянето на системата в областта на социалната сигурност, приложима към разглеждания случай, възможността да се сезира Административната комисия, която да се опита да отстрани различията между становищата на споменатите институции относно националното законодателство, приложимо към този случай.

35 Във връзка с това Регламент № 987/2009 изрично предвижда използването на процедурата на диалог и помирение като средство за разрешаване на споровете между институциите на съответните държави членки с предмет или валидността на документите, издадени от институцията на държава членка, за да удостовери положението на дадено лице за целите на прилагането на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 — сред които е удостоверение A 1 — и съответните подкрепящи ги доказателства, или точността на фактите, на които се основават съдържащите се в тези документи сведения и тези подкрепящи доказателства, или определянето на законодателството, приложимо към съответните работници.

36 Що се отнася в частност до споровете с предмет валидността на споменатите документи и подкрепящи доказателства или точността на фактите, на които се основават съдържащите се в тези документи сведения, след като в параграф 1 прогласява, че такива документи и подкрепящи доказателства са обвързващи за институциите на останалите държави членки и че издаващата институция има изключителна компетентност досежно преценката дали те са валидни и точни, член 5 от Регламент № 987/2009 предвижда в параграфи 2—4 процедурата на диалог и помирение да се използва с оглед разрешаването на спорове между институцията на държавата членка, която получава същите документи и подкрепящи доказателства, и издалата ги институция.

37 В тази насока Съдът, от една страна, е уточнил, че удостоверението A 1, издадено от компетентната институция на държава членка, има обвързващо действие не само за институциите на държавата членка, в която се упражнява дейността, но и за юрисдикциите на тази държава членка, и от друга, е подчертал, че процедурата на диалог и помирение по член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 трябва да се спазва от институциите на държавите членки, на които се налага да прилагат Регламенти № 883/2004 и № 987/2009, когато има спорове между институциите на съответните държави членки относно

валидността или точността на такова удостоверение (решение от 2 март 2023 г., DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 и C-661/21, EU:C:2023:138, т. 45 и 52 и цитираната съдебна практика).

38 Така по отношение в частност на случая на командироване на работници, в който компетентната институция на държавата членка, където се упражнява дейността, разполага с конкретни улики, даващи основание да се смята, че удостоверенията E 101 — заменени от удостоверенията A 1 — издадени от компетентната институция на друга държава членка за съответните работници, са били получени или предявени с измама, Съдът отбелязва, че в контекста на подозрение за измама прилагането на процедурата на диалог и помирение преди евентуалното окончателно установяване на измама от страна на компетентните органи на приемащата държава членка е от особено значение. Всъщност според Съда споменатата процедура може да позволи на компетентната институция на издаващата държава членка и на тази на приемащата държава членка да започнат диалог и тясно сътрудничество с цел да проверят и установят посредством правомощията за разследване, с които съответно разполагат съгласно националното си право, всички относими фактически или правни обстоятелства, които могат да опровергаят, или обратно — да потвърдят, състоятелността на изразените от компетентната институция на приемащата държава членка съмнения относно обстоятелствата, довели до издаването на съответните удостоверения (за Регламент № 1408/71 вж. решение от 2 април 2020 г., CRPNPAC и Vueling Airlines, C-370/17 и C-37/18, EU:C:2020:260, т. 66).

39 Така Съдът е постановил, че когато са налице конкретни улики, които дават основание да се смята, че удостоверения E 101 са били получени или предявени с измама, компетентната институция на приемащата държава членка не трябва да се насочва към едностранно установяване на наличието на измама и така да не се съобрази с тези удостоверения, а следва да започне без забавяне процедура на диалог и помирение, за да може институцията, издала тези удостоверения, след като е била сезирана от институцията на приемащата държава членка, да пристъпи в разумен срок, в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество, към повторна преценка на основателността на тези удостоверения с оглед на тези улики и евентуално да отмени или отнеме удостоверенията (за Регламент № 1408/71 вж. решение от 2 април 2020 г., CRPNPAC et Vueling Airlines, C-370/17 и C-37/18, EU:C:2020:260, т. 72 и цитираната съдебна практика).

40 В съответствие с тази съдебна практика, в рамките на наказателно производство, образувано срещу работодател за действия, които биха могли да разкрият получаването или предявяването с измама на удостоверения A 1, съдът на приемащата държава членка може да се произнесе окончателно по наличието на такава измама и да не вземе предвид тези удостоверения само ако установи — като при необходимост спре преди това съдебното производство съгласно националното си право — че след като процедурата на диалог и помирение е била задействана своевременно, издалата посочените удостоверения институция не ги е преценила отново и не се е произнесла в разумен срок по представените доказателства от компетентната институция на приемащата държава членка, като евентуално отмени или отнеме същите удостоверения (решение от 2 март 2023 г., DRV Intertrans и Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 и C-661/21, EU:C:2023:138, т. 61 и цитираната съдебна практика).

41 Съдът е постановил също, че процедурата на диалог и помирение представлява задължителна предпоставка, за да се определи дали са изпълнени условията за наличие на измама, и оттам да се изведат всички полезни последици по отношение на валидността на

разглежданите удостоверения A 1 и на приложимото за съответните работници законодателство в областта на социалната сигурност, поради което съдът на приемащата държава членка, пред който е образувано такова наказателно производство, не може да пренебрегне процедурата на диалог и помирение (вж. в този смисъл решение от 2 март 2023 г., DRV Intertrans и Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 и C-661/21, EU:C:2023:138, т. 60 и 62 и цитираната съдебна практика).

42 Наистина, споменатата в точки 38—41 от настоящото решение съдебна практика е установена в рамките на дела, по които разглежданите удостоверения E 101 или A 1 са били издадени от компетентната институция на държава членка, поради което институцията или съдът на приемащата държава членка са изразили съмнения не за автентичността на тези удостоверения, а за тяхната валидност от гледна точка на обстоятелствата, въз основа на които те са били издадени (вж. в този смисъл решение от 27 април 2017 г., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, т. 49 и цитираната съдебна практика).

43 Нито текстът на член 5 от Регламент № 987/2009, нито текстът на друга разпоредба от този регламент обаче дава основание да се счита, че законодателят на Съюза е искал да изключи от споровете относно валидността на удостоверения A 1 по смисъла на член 5 споровете относно тяхната автентичност, с цел за тези спорове процедурата на диалог и помирение да не представлява задължителна предпоставка, която да трябва да се спазва от институциите и юрисдикциите на държавите членки, които изразяват съмнения за автентичността на такива удостоверения, за да ги отхвърлят.

44 В допълнение, подобно изключване би било несъвместимо с обвързващото действие на удостоверенията A 1 и би накърнило принципите, които са в основата както на практиката на Съда досежно това действие, така и на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009, а именно, както следва от решение от 2 март 2023 г., DRV Intertrans и Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 и C-661/21, EU:C:2023:138, т. 54 и цитираната съдебна практика), принципите на прилагане само на едно национално законодателство в областта на социалната сигурност, на лоялно сътрудничество и на правна сигурност.

45 Ето защо съдебната практика, упомената в точки 38—41 от настоящото решение, е приложима и в случай на подозрение за употреба на подправени удостоверения A 1 с цел да се заобиколят условията, които Регламенти № 883/2004 и № 987/2009 предвиждат за командироването на работници.

46 Необходимо е обаче, от една страна, да се уточни, че когато в рамките на процедурата на диалог и помирение по член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 институцията, за която се твърди, че е издала документите под формата на удостоверения A 1, чиято автентичност е поставена под въпрос, потвърди, че не е издала тези документи и че поради това те са подправени, за тях следователно не може да се счита нито, че са удостоверения A 1, нито — като последица — че имат типичното действие на тези удостоверения, като например обвързващото действие за институциите и юрисдикциите на приемащата държава членка.

47 Поради това щом съд на държавата членка на упражняване на дейността, пред който е образувано наказателно производство срещу предприемач, за когото има подозрения, че е командировал работници в тази държава членка чрез подправени документи под формата на удостоверения A 1, констатира, че институцията, за която се твърди, че е издала тези

документи, е потвърдила в рамките на тази процедура на диалог и помирение, че не ги е издала, този съд може да приеме за установено, че са налице подправени документи и че не е обвързан от съдържащите се в тях данни.

48 От друга страна, уместно е да се уточни, че когато — както в настоящия случай — се е оказало, че институцията, за която се твърди, че е издала документите под формата на удостоверения A 1, представени от съответния предприемач, е получила осигурителни вноски за положения труд от работниците, за които се твърди, че са били командировани, горепосоченият съд не може да се произнесе окончателно дали е налице командироване на тези работници с цел измама, без предварително да се увери, че процедурата на диалог и помирение е била спазена, що се отнася не само до автентичността на въпросните документи, но и до определянето на законодателството в областта на социалната сигурност, което е трябвало да се приложи към съответните работници през периода на твърдяното командироване.

49 Всъщност, доколкото процедурата на диалог и помирение по член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 е въведена от законодателя на Съюза с цел да се разрешават споровете относно тълкуването и прилагането на Регламент № 883/2004, сред които по-специално са споровете относно определянето на законодателството, приложимо към работниците, които попадат в обхвата на този регламент, съдът на приемащата държава членка, пред който е образувано наказателно производство като главното производство и който счита, че са налице обстоятелства, даващи основание да се счита, че предпоставките за командироване на работници не са изпълнени, и следователно да се постави под въпрос дали съответните работници са подчинени на системата на социална сигурност на институцията, получила осигурителни вноски за положения труд от тези работници, не може едностранно да приеме за установено, че е налице такова командироване с цел измама, без да е задействана процедурата на диалог и помирение с тази институция, за да се постигне съгласие относно законодателството в областта на социалната сигурност, приложимо към въпросните работници.

50 Също така различно тълкуване би било в разрез с принципите на прилагане само на едно национално законодателство в областта на социалната сигурност, на лоялно сътрудничество и на правна сигурност, които са в основата на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009.

51 Оттук се налага изводът, че споменатата в точки 38—41 от настоящото решение съдебна практика е приложима mutatis mutandis и когато институция или съд на държавата членка, в която е положен трудът, има съмнения, че съответните работници са подчинени на законодателството в областта на социалната сигурност на институцията на държавата членка, получила осигурителните вноски за труда, положен от тези работници.

52 От предходното следва, че съдът на приемащата държава членка, пред който е образувано наказателно производство срещу работодател, заподозрян, че е командировал работници чрез подправени документи под формата на удостоверения A 1, може да се произнесе по автентичността на тези документи и да ги отхвърли само ако, от една страна, констатира, след като — ако се налага — е спрял съдебното производство съгласно националното си право, че институцията, за която се твърди, че ги е издала, е потвърдила в рамките на процедурата на диалог и помирение, задействана от институцията на приемащата държава членка, че не е издала въпросните документи, или ако, след като процедурата на диалог и помирение е била своевременно задействана, институцията, за която се твърди, че ги е

издала, не се е произнесла в разумен срок по автентичността на същите документи, и от друга страна, ако са спазени гаранциите, свързани с правото на справедлив процес, които трябва да бъдат дадени на съответния предприемач (вж. в този смисъл решение от 2 март 2023 г., DRV Intertrans и Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 и C-661/21, EU:C:2023:138, т. 61, 66 и 67 и цитираната съдебна практика).

53 Освен това, когато е доказано, че институцията, за която се твърди, че е издала документите под формата на удостоверения A 1, е получила осигурителни вноски за положения труд от работниците, за които се твърди, че са били командировани, националният съд може да констатира, че е налице командироване на работници с цел измама само ако, от една страна, в рамките на процедурата на диалог и помирение, задействана между съответните институции, получилата осигурителните вноски институция е потвърдила, че към заинтересованите работници е трябвало да се приложи законодателството в областта на социалната сигурност на приемащата държава членка, или ако тази институция не е разгледала отново в разумен срок — през призмата на изложените обстоятелства от институцията на приемащата държава членка и с оглед на реалното положение на тези работници — фактите, въз основа на които е подчинила споменатите работници на своята система за социална сигурност, и от друга страна, ако са спазени гаранциите, свързани с правото на справедлив процес, които трябва да бъдат дадени на съответния предприемач.

54 Накрая, уместно е да се добави, че законодателят на Съюза не е предвидил особена форма, която съответните институции да са длъжни да спазят, за да започнат диалога или да сезират Административната комисия с оглед разрешаването на споровете си относно тълкуването или прилагането на Регламенти № 883/2004 и № 987/2009.

55 Всъщност в член 76, параграф 6 Регламент № 883/2004 просто указва, че институцията на компетентната държава членка или на държавата членка по пребиваване на заинтересованото лице се „свързва“ с институцията(ите) на съответната(ите) държава(и) членка(и) и че ако не може да бъде намерено решение в приемлив срок, съответните власти могат да се „обърнат“ към Административната комисия за съдействие.

56 В Регламент № 987/2009 също липсват уточнения в тази насока.

57 Що се отнася по-специално до започването на диалог, което представлява първи етап от процедурата на диалог и помирение по член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004, от точка 6 от Решение № A1 от 12 юни 2009 година за установяване на процедура на диалог и помирение по отношение на валидността на документите, определянето на приложимото законодателство и предоставянето на обезщетения съгласно Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ C 106, 2010 г., стр. 1) се налага изводът, че за да се приеме, че е започнат такъв диалог, е достатъчно институцията, изразила съмнения относно валидността на удостоверение A 1 или определянето на законодателството, приложимо към даден работник, да се свърже с институцията, издала такова удостоверение и/или решила да приложи своята система за социална сигурност към този работник, за да поиска от нея необходимите разяснения относно решението ѝ да подчини работника на тази система, и евентуално да оттегли или обяви удостоверението за невалидно или да преразгледа или отмени това решение.

58 В настоящия случай от преюдициалното запитване, от представената от запитващата юрисдикция по искане на Съда информация и от становищата на заинтересованите страни става ясно, че преди да бъде образувано наказателното производство срещу ЕХ,

компетентните белгийска и португалска институция са започнали диалог досежно автентичността на документите под формата на удостоверения A 1, представени от ЕХ, и преценката на фактите в основата на тези документи. Както установява в решението си от 10 ноември 2021 г. първоинстанционен съд Намюр, в рамките на този диалог португалската институция е потвърдила, че не е издала тези документи, което ЕХ не е оспорил нито пред тази юрисдикция, нито пред запитващата юрисдикция.

59 Следователно се оказва, че процедурата на диалог и помирение по член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 е спазена, що се отнася до автентичността на споменатите документи.

60 Ето защо с оглед на съображенията, изложени в точка 47 от настоящото решение, първоинстанционен съд Намюр е имал основание да приеме за установено, че процесните документи по главното производство са подправени и че той не е обвързан от тях.

61 По-нататък, видно от становището на португалското правителство, в рамките на диалога, воден между компетентните белгийска и португалска институция, португалската институция е констатирала, от една страна, че дружествата, през които подсъдимият по главното производство е командировал съответните работници посредством документи под формата на удостоверения A 1, не са извършвали никаква съществена дейност в строителния сектор в Португалия и единствената им цел е била да предоставят евтина работна ръка в Белгия, което първоинстанционен съд Намюр е потвърдил в решението си от 10 ноември 2021 г., и от друга страна, че законодателството, което е трябвало да се приложи към съответните работници през спорния период, е белгийското законодателство.

62 Ето защо се оказва — без да се засягат проверките, които трябва да бъдат извършени от запитващата юрисдикция — че споменатата процедура на диалог и помирение между съответните институции е спазена и що се отнася до определянето на националното законодателство в областта на социалната сигурност, което е трябвало да се приложи към съответните работници през процесния период.

63 С оглед на изложеното дотук на втория въпрос следва да се отговори, че член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че когато гражданите на държава членка, които са наети на работа от предприемач, установен в тази държава членка, полагат чрез документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от компетентната да издава този вид удостоверения институция на посочената държава членка, труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд посочената институция получава осигурителни вноски, визираната в тази разпоредба процедура на диалог и помирение представлява задължителна предпоставка, за да констатира съдът на последната държава членка — пред който е образувано наказателно производство срещу посочения предприемач за това, че същият злоумишлено е командировал тези работници, използвайки подправени удостоверения A 1 — че е извършена такава измама.

По третия въпрос

64 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципът на забрана на измамата и на злоупотребата с право трябва да се тълкува в смисъл, че когато в рамките на наказателно производство, образувано пред съдилищата на държава членка срещу предприемач, който е заподозрян, че е командировал работници в

тази държава членка посредством документи под формата на удостоверения A 1, първоинстанционният съд е констатирал, че тези документи са подправени, и тази констатация не е оспорена пред въззивния съд в това производство, последният съд може да не вземе под внимание споменатите документи дори ако първоинстанционният съд е направил такава констатация, без да е започната процедурата на диалог и помирение, предвидена в член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004.

65 В тази насока е уместно да се припомни, че само националният съд, който е сезиран със спора в главното производство, може да прецени необходимостта от преюдициално решение и релевантността на въпросите, които поставя на Съда и които се ползват с презумпция за релевантност. Следователно, след като поставеният въпрос се отнася до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе, освен ако е очевидно, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, ако проблемът е от хипотетично естество или още ако Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на посочения въпрос (решение от 22 февруари 2024 г., Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, т. 35 и цитираната съдебна практика).

66 В настоящия случай следва да се отбележи, че третият въпрос, предмет на който е изключително констатацията, съгласно която процесните по главното производство документи под формата на удостоверения A 1 са подправени и която е направена от националния първоинстанционен съд в рамките на наказателно производство като главното производство, се базира на постановката, че тази констатация е направена от посочения съд, без да е била започната споменатата процедура на диалог и помирение.

67 Както бе установено в точки 58 и 59 от настоящото решение въз основа по-специално на информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, обаче в настоящия случай се оказва, че процедурата на диалог и помирение досежно автентичността на въпросните документи е спазена.

68 Ето защо, след като се явява хипотетичен, третият въпрос следва да се приеме за недопустим.

По съдебните разноски

69 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (седми състав) реши:

1) **Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕС) № 465/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г.,**

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато гражданите на държава членка, които са наети на работа от предприемач, установен в тази държава членка, полагат чрез документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от компетентната да издава този вид удостоверения институция на посочената държава членка, труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд посочената институция получава осигурителни вноски, този регламент е приложим и когато в рамките на наказателно производство, образувано срещу същия предприемач пред съдилищата на последната държава членка за извършването на измами в областта на социалното осигуряване, тези съдилища установят, че въпросните документи са подправени, което не е оспорено от предприемача.

2) **Член 76, параграф 6 от Регламент № 883/2004, изменен с Регламент № 465/2012,**

трябва да се тълкува в смисъл, че

когато гражданите на държава членка, които са наети на работа от предприемач, установен в тази държава членка, полагат чрез документи под формата на удостоверения A 1, за които се твърди, че са издадени от компетентната да издава този вид удостоверения институция на посочената държава членка, труд за сметка на този предприемач в друга държава членка, за който труд посочената институция получава осигурителни вноски, визираната в тази разпоредба процедура на диалог и помирение представлява задължителна предпоставка, за да констатира съдът на последната държава членка — пред който е образувано наказателно производство срещу посочения предприемач за това, че същият злоумишлено е командировал тези работници, използвайки подправени удостоверения A 1 — че е извършена такава измама.

Подписи