Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 23. januarja 2025 *

„Predhodno odločanje – Delavci migranti – Socialna varnost – Zakonodaja, ki se uporablja – Napoteni delavci – Dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec, pristojen za izdajo teh potrdil – Uredba (ES) št. 883/2004 – Člen 76(6) – Obveznost organov države članice gostiteljice, da začnejo postopek dialoga in sprave za ugotavljanje obstoja goljufij“

V zadevi C-421/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo cour d’appel de Liège (višje sodišče v Liègeu, Belgija) z odločbo z dne 25. maja 2023, ki je na Sodišče prispela 10. julija 2023, v kazenskem postopku zoper

EX,

ob udeležbi

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS),

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi F. Biltgen, predsednik prvega senata v funkciji predsednika sedmega senata, M. L. Arastey Sahún (poročevalka), predsednica petega senata, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za ministère public J. Deumer, agent,

– za belgijsko vlado S. Baeyens, C. Pochet in L. Van den Broeck, agenti,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

* Jezik postopka: francoščina.

– za portugalsko vlado C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta in E. Silveira, agentke,

– za Evropsko komisijo F. Clotuche-Duvieusart in B.-R. Killmann, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 76(6) Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 (UL 2012, L 149, str. 4) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka, ki je bil uveden zoper EX, med drugim zaradi goljufij v zvezi s prispevki za socialno varnost.

Pravni okvir

Uredba št. 883/2004

3 V členu 1(l) Uredbe št. 883/2004 je pojem „zakonodaja“ v smislu te uredbe opredeljen tako, da pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge izvedbene ukrepe, ki se nanašajo na področja socialne varnosti iz člena 3(1) navedene uredbe.

4 Člen 2 Uredbe št. 883/2004 določa:

„1. Ta uredba se uporablja za državljane države članice, osebe brez državljanstva in begunce, ki stalno prebivajo v državi članici, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za njihove družinske člane in preživele osebe.

2. Uporablja se tudi za preživele osebe tistih oseb, za katere je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ne glede na državljanstvo takih oseb, kadar so njihove preživele osebe državljani države članice ali osebe brez državljanstva ali begunci, ki stalno prebivajo v eni od držav članic.“

5 Člen 3 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Stvarna veljavnost“, v odstavku 1 določa, da se ta uredba uporablja za vso zakonodajo v zvezi s področji socialne varnosti, ki so našteta v tem odstavku.

6 Naslov II iste uredbe, „Določitev zakonodaje, ki se uporablja“, vsebuje člene od 11 do 16 te uredbe.

7 Člen 11 Uredbe št. 883/2004 določa:

„1. Za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice. Ta zakonodaja se določi v skladu s tem naslovom.

[…]

3. V skladu s členi 12 do 16 velja:

(a) za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene ali samozaposlene osebe v državi članici zakonodaja te države članice;

[…].“

8 Člen 12(1) te uredbe določa:

„Za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja svojo dejavnost in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da opravlja delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, pod pogojem, da predvideno trajanje takega dela ne presega 24 mesecev in če ta oseba ni poslana, da nadomesti drugo napoteno osebo.“

9 V skladu s členom 72(a) navedene uredbe Upravna komisija za koordinacijo sistemov socialne varnosti (v nadaljevanju: Upravna komisija) med drugim obravnava vsa vprašanja v zvezi z uporabo in razlago, ki izhajajo iz določb iste uredbe ali njene izvedbene uredbe.

10 Člen 76 Uredbe 883/2004, naslovljen „Sodelovanje“, določa:

„[…]

3. Organi in nosilci držav članic se za namene te uredbe lahko sporazumevajo neposredno med seboj in z osebami oziroma njihovimi pooblaščenci.

4. Da se zagotovi pravilno izvajanje te uredbe, se morajo nosilci in osebe, zajete v tej uredbi, vzajemno obveščati in sodelovati.

Nosilci v skladu z načelom dobrega upravljanja v razumnem roku odgovorijo na vse poizvedbe in s tem v zvezi zagotovijo osebam vse informacije za uveljavljanje pravic, ki jih imajo po tej uredbi.

[…]

6. V primeru težav pri razlagi ali uporabi te uredbe, ki bi lahko ogrozile pravice osebe, za katero velja, nosilec v pristojni državi članici ali v državi članici stalnega prebivališča osebe stopi v stik z nosilcem(-i) v zadevni(-ih) državi(-ah) članici(-ah). Če rešitve ni mogoče najti v razumnem roku, zadevni organi lahko pozovejo Upravno komisijo, da posreduje.“

Uredba št. 987/2009

11 Člen 5 Uredbe (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL 2009, L 284, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 465/2012 (v nadaljevanju: Uredba št. 987/2009), naslovljen „Pravna vrednost dokumentov in dokazil, izdanih v drugi državi članici“, določa:

„1. Dokumenti, ki jih izda nosilec države članice in ki potrjujejo položaj neke osebe za namene uporabe [Uredbe št. 883/2004] in [te uredbe], ter dokazila, na podlagi katerih so izdani

dokumenti, so za nosilce drugih držav članic sprejemljivi, dokler jih država članica, v kateri so bili ti dokumenti ali dokazila izdelani, ne umakne ali razglasi za neveljavne.

2. V primeru dvoma o utemeljenosti dokumenta ali točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v dokumentu, nosilec države članice, ki prejme dokument, zaprosi nosilca, ki je izdal dokument, za potrebna pojasnila in po potrebi za umik navedenega dokumenta. Nosilec, ki je izdal dokument, ponovno pretehta razloge za izdajo dokumenta in ga po potrebi prekliče.

3. V primeru dvoma o podatkih, ki so jih posredovale zadevne osebe, veljavnosti dokumenta ali potrebnih dokazil ali točnosti dejstev, ki so podlaga za navedbe v njih, nosilec v kraju stalnega ali začasnega prebivališča, v kolikor je mogoče, v skladu z odstavkom 2 na zahtevo pristojnega nosilca opravi potrebno preverjanje podatkov ali dokumenta.

4. Če zadevna nosilca ne dosežeta dogovora, se lahko zadeva prek pristojnih organov predloži Upravni komisiji po preteku enega meseca po datumu, ko jo bila vložena zahteva nosilca, ki je prejel dokument. Upravna komisija skuša uskladiti stališča v šestih mesecih po datumu, ko ji je bila zadeva predložena.“

12 Člen 19(2) Uredbe št. 987/2009 določa:

„Pristojni nosilec države članice, katere zakonodaja se uporablja v skladu z določbo iz naslova II [Uredbe št. 883/2004], na zahtevo zadevne osebe ali delodajalca potrdi uporabo te zakonodaje ter po potrebi navede datum, do katerega se uporablja, in pod kakšnimi pogoji.“

Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

13 EX, portugalski podjetnik, je prek več družb zaposlil 650 delavcev s portugalskim državljanstvom, ki so bili v letih od 2012 do 2017 napoteni na ozemlje Kraljevine Belgije, da bi delali na gradbiščih v tej državi članici. Taka napotitev je bila izvedena zlasti z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je na podlagi Uredbe št. 883/2004 domnevno izdal portugalski nosilec, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, da bi na podlagi člena 19(2) Uredbe št. 987/2009 potrdil vključitev zadevnih delavcev v portugalski sistem socialne varnosti v obdobju napotitve (v nadaljevanju: sporno obdobje).

14 Tribunal de première instance de Namur (sodišče prve stopnje v Namurju, Belgija) je s sodbo z dne 10. novembra 2021 EX spoznalo za krivega več kaznivih dejanj, med drugim goljufij na področju prispevkov za socialno varnost in uporabe ponarejenih dokumentov.

15 V tem okviru je navedeno sodišče ugotovilo, prvič, da so bili dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je predložil EX, ponarejeni dokumenti, ki jih niso izdali portugalski organi, česar obdolženec iz postopka v glavni stvari ni izpodbijal, drugič, da družbe, ki jih je ta ustanovil ali upravljal in prek katerih so bili zadevni delavci napoteni v Belgijo, sploh niso opravljale znatnega dela dejavnosti na Portugalskem v gradbenem sektorju in so bile namenjene le zagotavljanju poceni delovne sile v Belgiji, in tretjič, da je portugalski nosilec, pristojen za izdajo potrdil A 1, potrdil, da te družbe bodisi niso zaprosile za izdajo takih potrdil bodisi jim je bila taka izdaja zavrnjena zaradi neobstoja znatnega dela dejavnosti navedenih družb na Portugalskem v gradbenem sektorju.

16 Tako obdolženec iz postopka v glavni stvari kot ministère public (državno tožilstvo, Belgija) sta zoper to sodbo vložila pritožbo pri cour d’appel de Liège (višje sodišče v Liègeu, Belgija), ki je predložitveno sodišče.

17 V okviru te pritožbe EX – ki ne izpodbija, da so dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je predložil, ponarejeni, kot to izhaja iz sodbe tribunal de première instance de Namur (sodišče prve stopnje v Namurju) z dne 10. novembra 2021 – trdi, da je v primeru indicev o goljufiji, kar naj bi po njegovem mnenju vključevalo primer uporabe ponarejenih potrdil A 1, postopek dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 obvezen predpogoj za ugotovitev obstoja take goljufije.

18 Predložitveno sodišče opozarja na sodno prakso Sodišča, ki izhaja zlasti iz sodbe z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), ki določa načelo uporabe ene zakonodaje za socialno zavarovanje in izključno pristojnost nosilca izdajatelja, da v primeru indicev goljufije presodi veljavnost potrdil A , ki jih je izdal. Poleg tega navedeno sodišče napotuje na sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines (C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260), iz katere naj bi izhajalo, da je navedeni postopek dialoga in sprave obvezni predpogoj za to, da se lahko ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za obstoj goljufije.

19 Vendar se navedeno sodišče sprašuje o uporabi načel, ki izhajajo iz te sodne prakse, v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v katerih je na eni strani prvostopenjsko sodišče ugotovilo, da dokumentov v obliki zadevnih potrdil A 1 ni izdal nosilec, naveden v teh dokumentih, ne da bi se ta ugotovitev izpodbijala v okviru pritožbe, na drugi strani pa so bili prispevki v spornem obdobju plačani v portugalski sistem socialne varnosti, čeprav po mnenju državnega tožilstva in Office national de sécurité sociale (nacionalni urad za socialno varnost, ONSS) (Belgija) družbe, prek katerih je EX zadevne delavce napotil v Belgijo, niso nikoli opravljale znatnega dela dejavnosti na Portugalskem.

20 V teh okoliščinah je cour d'appel de Liège (višje sodišče v Liègeu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba [Uredbo št. 883/2004] razlagati tako, da se uporablja, če je bilo odločeno, ne da bi stranke v zvezi s tem vložile ugovore, da so po eni strani predložena potrdila A 1 po mnenju pravosodnih organov države [članice] gostiteljice ponarejena in da se po drugi strani zdi, da iz preiskovalnih dejanj, ki so jih izvedli pravosodni organi iste države [članice] gostiteljice, izhaja, da spornih potrdil ni izdal pristojni organ države [članice] izdajateljice, čeprav so bili v tej državi [članici] pobrani prispevki za socialno varnost?

2. Če je odgovor pritrdilen, ali je postopek dialoga in sprave, uveden s členom 76(6) Uredbe št. 883/2004 (ki vključuje postopek iz člena 84a(3) [Uredbe Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35)]), obvezni predpogoj za to, da se lahko ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za obstoj goljufije?

3. Če sta odgovora na ti vprašanji pritrdilna, ali organom države [članice], v kateri so zaposleni delali, ob uporabi načela prepovedi goljufije in zlorabe prava, ki je splošno načelo prava Unije, ki ga morajo pravni subjekti spoštovati, ni treba upoštevati navedenih potrdil A 1, tudi brez uporabe postopka dialoga in sprave v primeru suma goljufije, če iz dejstev, predloženih v njihovo presojo, izhaja, da so bila navedena potrdila predložena na podlagi ravnanja delodajalca, ki se po presoji pravosodnega organa države [članice] gostiteljice šteje za goljufivo?“

21 Sodišče je 24. aprila 2024 na predložitveno sodišče naslovilo zahtevo za informacije, da bi to pojasnilo, ali se je tribunal de première instance de Namur (sodišče prve stopnje v Namurju) oprlo na elemente v zvezi s sodelovanjem med pristojnimi belgijskimi in portugalskimi nosilci, navedene v stališčih, ki sta jih predložili belgijska in portugalska vlada, da bi med drugim ugotovilo, da so vsi dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je predložil obdolženec iz postopka v glavni stvari, ponarejeni dokumenti. Predložitveno sodišče je na podlagi tega predloga Sodišču predložilo kopijo sodbe z dne 10. novembra 2021, navedene v točki 14 te sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

22 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba Uredbo št. 883/2004 razlagati tako, da se v položaju, v katerem državljani države članice, zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici, z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec navedene države članice, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero ta nosilec pobira prispevke za socialno varnost, ta uredba uporablja tudi takrat, kadar v kazenskem postopku, uvedenem zoper navedenega podjetnika pred sodišči zadnjenavedene države članice zaradi storitve goljufij na področju socialne varnosti, ta sodišča ugotovijo, ne da bi jim isti podjetnik ugovarjal, da so ti dokumenti ponarejeni dokumenti.

23 Poudariti je treba, da mora nacionalno sodišče, ki v kazenskem postopku, ki je bil v državi članici, v kateri se opravlja delo, uveden zoper podjetnika zaradi goljufive uporabe napotitve delavcev, odloča o storitvi goljufij na področju socialne varnosti, med drugim ugotoviti, ali se zakonodaja te države članice s področja socialne varnosti uporablja za zadevne delavce.

24 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 1(l) te uredbe za osebe, za katere se uporablja ta uredba, velja zakonodaja ene same države članice v zvezi s področji socialne varnosti, ki so našteta v členu 3(1) navedene uredbe. V skladu z navedenim členom 11(1) se ta zakonodaja določi v skladu z naslovom II navedene uredbe.

25 Zato je takrat, kadar oseba spada na osebno področje uporabe Uredbe št. 883/2004, ki je opredeljeno v členu 2 te uredbe, načeloma upoštevno pravilo iz člena 11(1) te uredbe, da se uporablja samo ena nacionalna zakonodaja s področja socialne varnosti (sodba z dne 8. maja 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, točka 20 in navedena sodna praksa).

26 Glede na člen 2 Uredbe št. 883/2004 pa je očitno tako v primeru državljanov države članice, ki so zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici in ki za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero pristojni nosilec socialne varnosti prve države članice pobira prispevke za socialno varnost.

27 Zato mora nacionalno sodišče, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper takega podjetnika zaradi goljufij na področju socialne varnosti, uporabiti Uredbo št. 883/2004.

28 To sodišče mora zlasti preveriti, ali so pogoji za napotitev delavcev iz Uredbe št. 883/2004, kot so določeni v členu 12(1) te uredbe, izpolnjeni, tako da bi za zadevne delavce veljala zakonodaja s področja socialne varnosti države članice, v kateri ima zadevni podjetnik sedež, ali pa, nasprotno, ti pogoji niso izpolnjeni, tako da bi za te delavce na podlagi člena 11(3)(a) navedene uredbe veljala zakonodaja s področja socialne varnosti države članice, v kateri je navedeno sodišče.

29 Obstoj dokumentov v obliki potrdil A 1, ki jih je v zvezi z delavci domnevno izdal pristojni nosilec države članice, v kateri ima zadevni podjetnik sedež, in dejstvo, da je nacionalno sodišče, ki je v kazenskem postopku, uvedenem zoper tega podjetnika, odločalo na prvi stopnji, te dokumente štelo za ponarejene dokumente, ne da bi mu ta podjetnik ugovarjal, nikakor ne vplivata na uporabo Uredbe št. 883/2004 v okviru tega kazenskega postopka.

30 Zadostuje namreč ugotovitev, da člen 2 te uredbe za osebno področje uporabe ne zahteva posedovanja potrdila A 1.

31 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Uredbo št. 883/2004 razlagati tako, da se v položaju, v katerem državljani države članice, zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici, z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec navedene države članice, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero ta nosilec pobira prispevke za socialno varnost, ta uredba uporablja tudi takrat, kadar v kazenskem postopku, uvedenem zoper navedenega podjetnika pred sodišči zadnjenavedene države članice zaradi storitve goljufij na področju socialne varnosti, ta sodišča ugotovijo, ne da bi jim isti podjetnik ugovarjal, da so ti dokumenti ponarejeni dokumenti.

Drugo vprašanje

32 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 76(6) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da je v položaju, v katerem državljani države članice, zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici, z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec navedene države članice, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero ta nosilec pobira prispevke za socialno varnost, postopek dialoga in sprave iz te določbe obvezni predpogoj za to, da sodišče zadnjenavedene države članice, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper navedenega podjetnika zaradi napotitve teh delavcev na podlagi ponarejenih potrdil A 1, ugotovi tako goljufijo.

33 Opozoriti je treba, da je, kot izhaja iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 v povezavi s členom 72(a) te uredbe, postopek dialoga in sprave sredstvo, ki ga je zakonodajalec Unije vzpostavil za reševanje sporov med pristojnimi nosilci zadevnih držav članic, zlasti v zvezi z razlago ali uporabo navedene uredbe (sodba z dne 16. novembra 2023, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, točka 41).

34 Natančneje, zakonodajalec Unije je določil, prvič, začetek dialoga med pristojnimi nosilci zadevnih držav članic, da bi se dosegel dogovor glede presoje upoštevnih dejstev za uporabo pravil za določitev nacionalne zakonodaje s področja socialne varnosti, ki se uporablja v posebnem položaju, in drugič, če se ti nosilci ne sporazumejo glede presoje takih dejstev in posledično glede določitve sistema socialne varnosti, ki se uporablja za zadevni položaj, možnost, da se obrne na Upravno komisijo, da bi ta poskušala uskladiti stališča navedenih nosilcev glede nacionalne zakonodaje, ki se uporablja za navedeni položaj.

35 V tem okviru Uredba št. 987/2009 izrecno določa uporabo postopka dialoga in sprave kot sredstvo za reševanje sporov med nosilci zadevnih držav članic tako glede veljavnosti dokumentov, ki jih je izdal nosilec države članice za potrditev položaja osebe za namene uporabe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009 – med katerimi je potrdilo A 1 – in dokazil, na katerih temeljijo ti dokumenti, ali glede pravilnosti dejstev, na katerih temeljijo navedbe v teh dokumentih in dokazilih, kot glede določitve zakonodaje, ki se uporablja za zadevne delavce.

36 Zlasti glede sporov, ki se nanašajo na veljavnost navedenih dokumentov in navedenih dokazil ali na pravilnost dejstev, na katerih temeljijo navedbe v njih, člen 5 Uredbe št. 987/2009, po določitvi zavezujoče narave takih dokumentov in takih dokazil za nosilce drugih držav članic ter izključne pristojnosti nosilca izdajatelja, da presodi njihovo veljavnost in pravilnost, v odstavku 1, v odstavkih od 2 do 4 določa uporabo postopka dialoga in sprave za reševanje sporov med nosilcem države članice, ki prejme iste dokumente in iste dokazila, ter nosilcem, ki te dokumente izda.

37 V zvezi s tem je Sodišče na eni strani pojasnilo, da potrdilo A 1, ki ga izda pristojni nosilec države članice, ne zavezuje samo nosilcev države članice, v kateri se dejavnost opravlja, ampak tudi sodišča te države članice, in na drugi strani poudarilo, da morajo nosilci držav članic, ki uporabljajo uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009, postopek dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 upoštevati, kadar so med nosilci zadevnih držav članic spori glede veljavnosti ali pravilnosti takega potrdila (sodba z dne 2. marca 2023, družbi DRV Intertrans in Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 in C-661/21, EU:C:2023:138, točki 45 in 52 ter navedena sodna praksa).

38 Tako je Sodišče zlasti v zvezi s položajem napotitve delavcev, v katerem ima pristojni nosilec države članice, v kateri se opravlja delo, na voljo konkretne indice, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da so bila potrdila E 101 – ki so bila nadomeščena s potrdili A 1 – ki jih je v zvezi z zadevnimi delavci izdal pristojni nosilec druge države članice, pridobljena ali uveljavljena z goljufijo, poudarilo, da je takrat, ko obstaja sum goljufije, začetek tega postopka dialoga in sprave, preden pristojni organi države članice gostiteljice eventualno dokončno ugotovijo, da je podana goljufija, zelo pomemben. Sodišče je namreč poudarilo tudi, da navedeni postopek pristojnemu nosilcu države članice izdajateljice in pristojnemu nosilcu države članice gostiteljice omogoča začetek dialoga in tesno sodelovanje s ciljem, da z uporabo preiskovalnih pooblastil, ki jih imata na podlagi svojega nacionalnega prava, preverita in zbereta vse upoštevne dejanske in pravne elemente, ki lahko odpravijo ali nasprotno potrdijo dvome, ki jih je izrazil pristojni nosilec države članice gostiteljice v zvezi z okoliščinami izdaje zadevnih potrdil (glej v zvezi z Uredbo št. 1408/71 sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 66).

39 Sodišče je tako razsodilo, da v primeru obstoja konkretnih indicev, da so bila potrdila E 101 pridobljena ali uveljavljena z goljufijo, pristojni nosilec države članice gostiteljice ne sme enostransko ugotoviti, da je podana goljufija, in teh potrdil ne upoštevati, ampak mora takoj začeti postopek dialoga in sprave, da lahko nosilec, ki je ta potrdila izdal in s katerim je nosilec države članice gostiteljice stopil v stik, v razumnem roku na podlagi načela lojalnega sodelovanja ponovno preuči utemeljenost izdaje navedenih potrdil glede na te indice in po potrebi odloči, da jih razglasi za neveljavna ali prekliče (glej v zvezi z Uredbo št. 1408/71 sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines, C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 72 in navedena sodna praksa).

40 V skladu s to sodno prakso se lahko sodišče države članice gostiteljice, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper delodajalca zaradi dejstev, ki kažejo na goljufivo pridobitev ali uporabo potrdil A 1, dokončno izreče o obstoju take goljufije in ne upošteva teh potrdil, samo če ugotovi – potem ko po potrebi prekine sodni postopek na podlagi nacionalnega prava – da po takojšnjem začetku postopka dialoga in sprave nosilec, ki je izdal navedena potrdila, ni ponovno preučil teh potrdil in ni v razumnem roku zavzel stališča o elementih, ki jih je predložil pristojni nosilec države članice gostiteljice in navedena potrdila po potrebi razglasil za neveljavna ali jih preklical (sodba z dne 2. marca 2023, DRV Intertrans in Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 in C-661/21, EU:C:2023:138, točka 61 in navedena sodna praksa).

41 Sodišče je prav tako razsodilo, da je postopek dialoga in sprave obvezni predpogoj za to, da se lahko ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za obstoj goljufije, in posledično za to, da se izpeljejo vse ustrezne posledice glede veljavnosti zadevnih potrdil A 1 in zakonodaje s področja socialne varnost, ki se uporablja za zadevne delavce, tako da sodišče države članice gostiteljice, ki odloča v takem kazenskem postopku, ne more prezreti navedenega postopka dialoga in sprave (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2023, DRV Intertrans in Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 in C-661/21, EU:C:2023:138, točki 60 in 62 ter navedena sodna praksa).

42 Res je, da je bila sodna praksa, navedena v točkah od 38 do 41 te sodbe, izoblikovana v okviru zadev, v katerih je zadevna potrdila E 101 ali A 1 izdal pristojni nosilec države članice, tako da nosilec ali sodišče države članice gostiteljice nista podvomila o pristnosti teh potrdil, ampak o njihovi veljavnosti glede na elemente, na podlagi katerih so bila izdana. (glej v tem smislu sodbo z dne 27. aprila 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, točka 49 in navedena sodna praksa).

43 Vendar nič v besedilu člena 5 Uredbe št. 987/2009 niti v besedilu katere koli druge določbe te uredbe ne omogoča ugotovitve, da je zakonodajalec Unije iz sporov, ki se nanašajo na veljavnost potrdil A 1 iz navedenega člena 5, želel izključiti spore, ki se nanašajo na pristnost teh potrdil, zato da postopek dialoga in sprave, ki se nanašajo nanje, ne bi bil obvezen pogoj, ki ga morajo spoštovati nosilci in sodišča držav članic, ki dvomijo o pristnosti takih potrdil, da bi jih zavrnili.

44 Taka izključitev poleg tega ne bi bila dosledna glede na zavezujoči učinek potrdil A 1 in bi ogrozila načela, na katerih temeljijo tako sodna praksa Sodišča v zvezi s takim učinkom kot uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009, in sicer, kot je razvidno iz sodbe z dne 2. marca 2023, DRV Intertrans in Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 in C-661/21, EU:C:2023:138, točka 54 in navedena sodna praksa), načela uporabe samo ene nacionalne zakonodaje s področja socialne varnosti, lojalnega sodelovanja in pravne varnosti.

45 Zato se sodna praksa, navedena v točkah od 38 do 41 te sodbe, uporablja tudi za primer suma uporabe ponarejenih potrdil A 1 za izogibanje pogojem, ki jih uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009 določata za napotitev delavcev.

46 Ob tem je treba na eni strani pojasniti, da kadar v okviru postopka dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 nosilec, ki je domnevno izdal dokumente v obliki potrdil A 1, katerih pristnost se izpodbija, potrdi, da jih ni izdal on in da so zato ponarejeni dokumenti, teh dokumentov posledično ni mogoče šteti niti za potrdila A 1 niti za potrdila, ki imajo učinke, ki jih imajo ta potrdila, med katerimi je zavezujoč učinek za nosilce in sodišča države članice gostiteljice.

47 Iz tega sledi, da kadar sodišče države članice, v kateri se opravlja delo, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper podjetnika, ki je osumljen, da je delavce napotil v to državo članico s ponarejenimi dokumenti v obliki potrdil A 1, ugotovi, da je nosilec, ki je domnevno izdal te dokumente, v okviru tega postopka dialoga in sprave potrdil, da navedenih dokumentov ni izdal on, lahko navedeno sodišče ugotovi, da gre za ponarejene dokumente in da ga navedbe v njih ne zavezujejo.

48 Na drugi strani je treba pojasniti, da kadar se, kot v obravnavanem primeru, ugotovi, da je nosilec, ki je domnevno izdal dokumente v obliki potrdil A 1, ki jih je predložil zadevni podjetnik, prejel prispevke za socialno varnost za delo, ki so ga opravili domnevno napoteni delavci, navedeno sodišče ne more dokončno odločiti o obstoju goljufive napotitve teh delavcev, ne da bi predhodno preverilo, ali je bil navedeni postopek dialoga in sprave spoštovan ne le glede pristnosti teh dokumentov, ampak tudi glede določitve zakonodaje s področja socialne varnosti, ki bi se morala uporabljati za zadevne delavce v obdobju domnevne napotitve.

49 Namreč, ker je zakonodajalec Unije postopek dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004 uvedel za rešitev vseh sporov v zvezi z razlago in uporabo Uredbe št. 883/2004, med katerimi so zlasti spori v zvezi z določitvijo zakonodaje, ki se uporablja za delavce, ki spadajo na področje uporabe te uredbe, sodišče države članice gostiteljice, ki odloča v kazenskem postopku, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, in ki meni, da obstajajo elementi, na podlagi katerih je mogoče šteti, da pogoji za napotitev delavcev niso izpolnjeni, in s tem podvomiti, da so zadevni delavci zajeti s sistemom socialne varnosti nosilca, ki je prejel prispevke za socialno varnost za delo, ki so ga opravili, ne more enostransko ugotoviti obstoja take goljufive napotitve, ne da bi bil začet postopek dialoga in sprave s tem nosilcem, da bi se uskladila glede zakonodaje s področja socialne varnosti, ki se uporablja za te delavce.

50 Drugačna razlaga bi bila poleg tega v nasprotju z načeli uporabe samo ene nacionalne zakonodaje s področja socialne varnosti, lojalnega sodelovanja in pravne varnosti, na katerih temeljita uredbi št. 883/2004 in št. 987/2009.

51 Zato je treba ugotoviti, da sodna praksa, navedena v točkah od 38 do 41 te sodbe, *mutatis mutandis* velja tudi takrat, kadar nosilec ali sodišče države članice, v kateri se opravlja delo, dvomi o tem, da za zadevne delavce velja zakonodaja s področja socialne varnosti nosilca države članice, ki je za delo, ki so ga opravili ti delavci, prejel prispevke za socialno varnost.

52 Iz navedenega izhaja, da lahko sodišče države članice gostiteljice, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper delodajalca, ki je osumljen napotitve delavcev s ponarejenimi dokumenti v obliki potrdil A 1, o pristnosti teh dokumentov odloči in jih zavrne le, če na eni strani – po potrebi po prekinitvi sodnega postopka v skladu s svojim nacionalnim pravom – ugotovi, da je nosilec, ki je dokumente domnevno izdal, v okviru postopka dialoga in sprave, ki ga je začel nosilec države članice gostiteljice, potrdil, da navedenih dokumentov ni izdal ali da, če je bil postopek dialoga in sprave hitro začet, nosilec, ki je dokumente domnevno izdal, v razumnem roku ni podal stališča o pristnosti teh dokumentov, in če so bila na drugi strani spoštovana jamstva, neločljivo povezana s pravico do poštenega sojenja, ki morajo biti zagotovljena zadevnemu podjetniku (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2023, DRV Intertrans in Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 in C-661/21, EU:C:2023:138, točke 61, 66 in 67 ter navedena sodna praksa).

53 Poleg tega lahko nacionalno sodišče, kadar se ugotovi, da je nosilec, ki je domnevno izdal dokumente v obliki potrdil A 1, prejel prispevke za socialno varnost za delo, ki so ga opravili domnevno napoteni delavci, obstoj goljufive napotitve delavcev ugotovi le, če je na eni strani

nosilec, ki je prejel prispevke za socialno varnost, v okviru postopka dialoga in sprave, začetim med zadevnima nosilcema, potrdil, da je zakonodaja s področja socialne varnosti, ki bi jo bilo treba uporabiti za zadevne delavce, zakonodaja države članice gostiteljice, ali da ta nosilec ni v razumnem roku ob upoštevanju elementov, ki jih je predložil nosilec države članice gostiteljice, in ob upoštevanju dejanskega položaja teh delavcev ponovno preučil dejstev, na podlagi katerih je te delavce zajel s svojim sistemom socialne varnosti, in se opredelil glede nacionalne zakonodaje s področja socialne varnosti, ki se uporablja za navedene delavce, in če so bila na drugi strani spoštovana jamstva, neločljivo povezana s pravico do poštenega sojenja, ki morajo biti zagotovljena zadevnemu podjetniku.

54 Nazadnje je treba dodati, da zakonodajalec Unije ni določil posebne oblike, ki bi jo morali zadevni nosilci spoštovati za začetek dialoga ali za predložitev zadev Upravni komisiji za rešitev sporov glede razlage ali uporabe uredb št. 883/2004 in št. 987/2009.

55 Uredba št. 883/2004 namreč v členu 76(6) določa le, da nosilec pristojne države članice ali države članice stalnega prebivališča zadevne osebe „stopi v stik“ z nosilcem/nosilci zadevne države članice/držav članic in da če rešitev ni na voljo v razumnem roku, zadevni organi „lahko […] pozovejo“ Upravno komisijo.

56 Tudi Uredba št. 987/2009 v zvezi s tem ne vsebuje pojasnil.

57 Zlasti glede dialoga, ki ustreza prvi fazi postopka dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004, je treba ugotoviti, kot je razvidno iz točke 6 Sklepa št. A 1 upravne komisije za koordinacijo sistemov socialne varnosti z dne 12. junija 2009 o vzpostavitvi dialoga in spravnega postopka v zvezi z veljavnostjo dokumentov, določitvi zakonodaje, ki se uporablja, ter dodeljevanju dajatev v skladu z Uredbo št. 883/2004 (UL 2010, C 106, str. 1), da zadostuje, da nosilec, ki dvomi o veljavnosti potrdila A 1 ali določitvi zakonodaje, ki se uporablja za določenega delavca, naveže stik z nosilcem, ki je izdal tako potrdilo in/ali ki se je odločil za uporabo svojega sistema socialne varnosti za takega delavca, da bi ga pozval, naj mu ustrezno pojasni svojo odločitev, da tega delavca zajame s tem sistemom, in po potrebi zadevno potrdilo umakne ali ga razglasi za neveljavno oziroma pregleda ali razveljavi to odločitev, da bi se tak postopek za začetega.

58 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, elementov, ki jih je predložitveno sodišče predložilo na predlog Sodišča, in stališč zainteresiranih strank razvidno, da sta pristojni belgijski in portugalski nosilec pred začetkom kazenskega postopka zoper EX začela dialog glede pristnosti dokumentov v obliki potrdil A 1, ki jih je predložil EX, in presoje dejstev, ki so bila podlaga za te dokumente. Portugalski nosilec je v okviru takega dialoga potrdil, kot je tribunal de première instance de Namur (sodišče prve stopnje v Namurju) ugotovilo v sodbi z dne 10. novembra 2021, da teh dokumentov ni izdal, česar EX ni izpodbijal niti pred navedenim sodiščem niti pred predložitvenim sodiščem.

59 Tako je očitno, da je bil v zvezi s pristnostjo navedenih dokumentov spoštovan postopek dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004.

60 Zato je tribunal de première instance de Namur (sodišče prve stopnje v Namurju) ob upoštevanju preudarkov, navedenih v točki 47 te sodbe, lahko ugotovilo, da so dokumenti iz postopka v glavni stvari ponarejeni dokumenti in da ga ti dokumenti ne zavezujejo.

61 Poleg tega je iz stališč portugalske vlade razvidno, da je portugalski nosilec v okviru dialoga, začetim med pristojnim belgijskim in portugalskim nosilcem, ugotovil, prvič, da družbe, prek katerih je obtoženec iz postopka v glavni stvari napotil zadevne delavce z dokumenti v obliki potrdil A 1, na Portugalskem sploh niso opravljale znatnega dela dejavnosti v gradbenem sektorju in niso imele drugega namena kot zagotavljanje poceni delovne sile v Belgijo, kar je tribunal de première instance de Namur (sodišče prve stopnje v Namurju) potrdilo v sodbi z dne 10. novembra 2021, in drugič, da je zakonodaja, ki bi se morala uporabljati za zadevne delavce v spornem obdobju, belgijska zakonodaja.

62 Zato se s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, zdi, da je bil navedeni postopek dialoga in sprave med zadevnima nosilcema spoštovan tudi glede določitve nacionalne zakonodaje s področja socialne varnosti, ki bi jo bilo treba v spornem obdobju uporabiti za zadevne delavce.

63 Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 76(6) Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da je v položaju, v katerem državljani države članice, zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici, z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec navedene države članice, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero ta nosilec pobira prispevke za socialno varnost, postopek dialoga in sprave iz te določbe obvezni predpogoj za to, da sodišče zadnjenavedene države članice, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper navedenega podjetnika zaradi goljufive napotitve teh delavcev na podlagi ponarejenih potrdil A 1, ugotovi tako goljufijo.

Tretje vprašanje

64 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo prepovedi goljufije in zlorabe prava razlagati tako, da če je prvostopenjsko sodišče v kazenskem postopku, ki je bil pred sodišči države članice uveden zoper podjetnika, ki je osumljen, da je delavce napotil v to državo z dokumenti v obliki potrdil A 1, ugotovilo, da so ti dokumenti ponarejeni dokumenti in da ta ugotovitev ni bila izpodbijana pred sodiščem, ki odloča o pritožbi v tem postopku, zadnjenavedenemu sodišču navedenih dokumentov ni treba upoštevati, čeprav je prvostopenjsko sodišče do te ugotovitve prišlo, ne da bi bil začet postopek dialoga in sprave iz člena 76(6) Uredbe št. 883/2004.

65 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu o glavni stvari, pristojno, da presodi potrebo po predhodni odločbi in upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču, za katera velja domneva upoštevnosti. Tako Sodišče načeloma mora odločiti, če se postavljeno vprašanje nanaša na razlago oziroma veljavnost pravila prava Unije, razen če zahtevana razlaga očitno nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom tega spora, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljeno vprašanje dalo koristne odgovore (sodba z dne 22. februarja 2024, Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, točka 35 in navedena sodna praksa).

66 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da tretje vprašanje, ki se nanaša izključno na ugotovitev, da so dokumenti v obliki potrdil A 1 iz postopka v glavni stvari ponarejeni dokumenti, ki jo je podalo prvostopenjsko nacionalno sodišče v kazenskem postopku, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, temelji na premisi, da je navedeno sodišče do te ugotovitve prišlo, ne da bi bil ta postopek dialoga in sprave začet.

67 Kot pa je bilo ugotovljeno v točkah 58 in 59 te sodbe, je zlasti na podlagi elementov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, očitno, da je bil v obravnavanem primeru navedeni postopek dialoga in sprave glede pristnosti navedenih dokumentov spoštovan.

68 Ker je tretje vprašanje tako hipotetično, ga je treba šteti za nedopustno.

Stroški

69 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (sedmi senat) razsodilo:

1. **Člen 5 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 465/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012,**

   je treba razlagati tako, da

   se v položaju, v katerem državljani države članice, zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici, z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec navedene države članice, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero ta nosilec pobira prispevke za socialno varnost, ta uredba uporablja tudi takrat, kadar v kazenskem postopku, uvedenem zoper navedenega podjetniku pred sodišči zadnjenavedene države članice zaradi storitve goljufij na področju socialne varnosti, ta sodišča ugotovijo, ne da bi jim isti podjetnik ugovarjal, da so ti dokumenti ponarejeni dokumenti.

2. **Člen 76(6) Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 465/2012,**

   je treba razlagati tako, da

   je v položaju, v katerem državljani države članice, zaposleni pri podjetniku s sedežem v tej državi članici, z dokumenti v obliki potrdil A 1, ki jih je domnevno izdal nosilec navedene države članice, pristojen za izdajo tovrstnih potrdil, za tega podjetnika opravljajo delo v drugi državi članici, za katero ta nosilec pobira prispevke za socialno varnost, postopek dialoga in sprave iz te določbe obvezni predpogoj za to, da sodišče zadnjenavedene države članice, ki odloča v kazenskem postopku, uvedenem zoper navedenega podjetnika zaradi goljufive napotitve teh delavcev na podlagi ponarejenih potrdil A 1, ugotovi tako goljufijo.

Podpisi