



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 11 lipca 2018 r.\*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Zabezpieczenie społeczne – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuły 11 i 12 oraz art. 76 ust. 6 – Rozporządzenie (WE) nr 987/2009 – Artykuł 5 – Delegowanie pracownika – Objęcie systemem zabezpieczenia społecznego – Zwalczenie oszustw – Zaświadczenie A1 – Odmowa uznania przez państwo członkowskie wykonywania działalności zawodowej w przypadku oszustwa lub nadużycia

W sprawie C-356/15

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 13 lipca 2015 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez D. Martina, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

**Irlandię**, reprezentowaną przez E. Creedon, M. Browne i G. Hodge oraz A. Joyce'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez C. Tolanda, BL,

interwenient,

przeciwko

**Królestwu Belgii**, reprezentowanemu przez L. Van den Broeck oraz M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Paeppe'a, avocat,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, E. Levits A. Borg Barthet, M. Berger (sprawozdawca) i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

\* Język postępowania: francuski.

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że uchwalając art. 23 i 24 ustawy programowej z dnia 27 grudnia 2012 r. (*Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 2012 r., s. 88860, zwanej dalej „ustawą programową”), Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 11 i 12 oraz art. 76 ust. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 200, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”), art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. 2009, L 284, s. 1) i decyzji nr A1 Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia nr 883/2004 (Dz.U. 2010, C 106, s. 1, zwanej dalej „decyzją A1”).

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

#### *Rozporządzenie nr 883/2004*

- 2 Motywy 5, 8, 15 i 17 rozporządzenia nr 883/2004 stanowią:

„(5) Niezbędne jest, w ramach takiej koordynacji, zagwarantowanie we Wspólnocie równego traktowania zainteresowanych osób na podstawie różnych ustawodawstw krajowych.

[...]

(8) Ogólna zasada równego traktowania ma szczególne znaczenie dla pracowników, którzy nie mają miejsca zamieszkania w państwie członkowskim ich zatrudnienia, włącznie z pracownikami przygranicznymi.

[...]

(15) Niezbędne jest poddanie osób przemieszczających się we Wspólnocie system[owi] zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego w celu uniknięcia zbiegu mających tu zastosowanie przepisów ustawodawstw krajowych oraz komplikacji, które mogłyby z tego wynikać.

[...]

(17) Aby jak najbardziej skutecznie zagwarantować równość traktowania wszystkich osób pracujących na terytorium państwa członkowskiego, stosowne jest uznanie, jako ogóln[ej] zasad[y], że ustawodawstwem mającym zastosowanie jest ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym zainteresowana osoba wykonuje swą pracę jako pracownik najemny lub na własny rachunek.

3 Artykuł 11 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady ogólne”, w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. Osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo takie określone jest zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.

[...]

3. Zgodnie z przepisami art. 12 do 16:

a) osoba wykonująca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego;

[...]”.

4 Artykuł 12 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady szczególne”, przewiduje w ust. 1:

„Osoba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę”.

5 W art. 76 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowanym „Współpraca”, ust. 6 stanowi:

„W przypadku trudności z wykładnią lub stosowaniem niniejszego rozporządzenia, które mogłyby zagrażać prawom objętej nim osoby, instytucja właściwego państwa członkowskiego lub państwa członkowskiego zamieszkania zainteresowanego skontaktuje się z instytucją lub instytucjami zainteresowanego lub zainteresowanych państw członkowskich. Jeżeli w rozsądnym terminie nie uda się znaleźć rozwiązania, zainteresowane władze mogą poprosić o interwencję Komisję Administracyjną”.

#### *Rozporządzenie nr 987/2009*

6 Motyw 2 rozporządzenia nr 987/2009 stanowi:

„Ścisła i skuteczniejsza współpraca między instytucjami zabezpieczenia społecznego jest głównym warunkiem, aby osoby objęte rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 mogły korzystać ze swoich praw w sposób możliwie szybki i optymalny”.

7 Artykuł 5 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Wartość prawna dokumentów i dowodów potwierdzających wydanych w innym państwie członkowskim” przewiduje:

„1. Dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego, stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

2. W razie pojawienia się wątpliwości co do ważności dokumentu lub dokładności [prawidłowości] przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tym dokumencie, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymuje dokument, zwraca się do instytucji, która ten dokument

wydała, o niezbędne wyjaśnienia oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie tego dokumentu. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy jego wystawienia i w stosownych przypadkach wycofuje go.

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

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

- 8 Artykuł 6 rozporządzenia nr 987/2009, zatytułowany „Tymczasowe stosowanie ustawodawstwa i tymczasowe przyznawanie świadczeń”, w ust. 1 stanowi:

„O ile rozporządzenie wykonawcze nie stanowi inaczej, w przypadku rozbieżności opinii pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich w odniesieniu do określenia mającego zastosowanie ustawodawstwa zainteresowany tymczasowo podlega ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich, przy czym ustawodawstwo to jest określane w następującej kolejności:

- a) ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym osoba ta rzeczywiście wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek, o ile praca najemna lub praca na własny rachunek jest wykonywana tylko w jednym z państw członkowskich;

[...]”.

- 9 Decyzja A1 ustanawia procedurę dialogu i koncyliacji, w przypadku gdy istnieje wątpliwość co do ważności dokumentu lub prawidłowości dowodów potwierdzających albo gdy istnieje rozbieżność opinii między państwami członkowskimi w zakresie ustalenia ustawodawstwa właściwego lub określenia instytucji, która powinna udzielić świadczenia.

### ***Prawo belgijskie***

- 10 Ustawa programowa w rozdziale 1 tytułu 3 „Oszustwa w stosunku do systemu zabezpieczenia społecznego i prawidłowe stosowanie ustawy” zawiera przepisy dotyczące zwalczania oszustw związanych z delegowaniem. Sekcja druga tego rozdziału, zatytułowana „nadużycie prawa”, zawiera art. 22–25 ustawy programowej.

- 11 Artykuł 22 tej ustawy przewiduje:

„W rozumieniu niniejszego rozdziału rozumie się przez:

1° »Europejskie rozporządzenia koordynacyjne«:

- a) tytuł II rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie[(Dz.U. 1971, L 149, s. 2)];
- b) tytuł III rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia [nr 1408/71 (Dz.U. 1972, L 74, s. 1)];

- c) rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo [(Dz.U. 2003, L 124, s. 1)];
- d) tytuł II rozporządzenia [...] nr 883/2004 [...];
- e) tytuł II rozporządzenia [...] nr 987/2009 [...];
- f) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo [(Dz.U. 2010, L 344, s. 1)];

2° »Przewodnik praktyczny«: przewodnik praktyczny służący określeniu ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników na terytorium Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii, opracowany przez Komisję Administracyjną;

3° »Komisję Administracyjną«: Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego,

[...]”.

12 Artykuł 23 ustawy programowej przewiduje:

„Stanowi nadużycie dotyczące przepisów mających na celu określenie ustawodawstwa właściwego w europejskich rozporządzeniach koordynacyjnych stosowanie wobec pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek przepisów rozporządzeń koordynacyjnych do sytuacji, w której warunki określone w rozporządzeniach i wyjaśnione w przewodniku praktycznym lub w decyzjach Komisji Administracyjnej nie były przestrzegane w celu uchylecia się od stosowania belgijskiego ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które musiałyby zostać zastosowane do tej sytuacji, gdyby były przestrzegane ww. przepisy wykonawcze i administracyjne”.

13 Artykuł 24 ustawy programowej przewiduje:

„§1. W przypadku gdy sąd krajowy, instytucja publiczna zabezpieczenia społecznego lub inspektor socjalny stwierdzi nadużycie, o którym mowa w niniejszym rozdziale, dany pracownik najemny lub dana osoba pracująca na własny rachunek będzie podlegać belgijskiemu ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego, jeśli ustawodawstwo to powinno było zostać stosowane zgodnie z przepisami wykonawczymi i administracyjnymi przytoczonymi w art. 22.

§2. Belgijskie ustawodawstwo w zakresie zabezpieczenia społecznego będzie miało zastosowanie od pierwszego dnia, w którym spełnione są warunki jego stosowania, z uwzględnieniem terminów przedawnienia przewidzianych w art. 42 akapit pierwszy zdanie drugie loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs [ustawy z dnia 27 czerwca 1969 r. zmieniającej rozporządzenie z mocą ustawy z dnia 28 grudnia 1944 r. dotyczące zabezpieczenie społeczne pracowników] i art. 16 arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants [rozporządzenia królewskiego nr 38 z dnia 27 lipca 1967 r. w sprawie organizacji statusu socjalnego pracowników pracujących na własny rachunek”.

14 Artykuł 25 ustawy programowej przewiduje:

„Przedstawienie dowodów nadużycia, o którym mowa w art. 23, należy do instytucji lub inspektora, która lub który powołuje się na to nadużycie”.



## **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

- 15 W dniu 21 listopada 2013 r. Komisja skierowała do Królestwa Belgii wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące niezgodności art. 23 i 24 ustawy programowej z art. 11 i 12, a także z art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i z art. 5 rozporządzenia nr 987/2009, jak również z decyzją A1.
- 16 W piśmie tym Komisja zarzuciła Królestwu Belgii, że państwo to uchwaliło wspomniane art. 23 i 24 upoważniające właściwe organy krajowe do obowiązkowego objęcia, w sposób jednostronny i bez konieczności przeprowadzenia procedury dialogu i koncyliacji przewidzianej w tych rozporządzeniach, krajowym ustawodawstwem z zakresu zabezpieczenia pracownika delegowanego podlegającego już systemowi zabezpieczenia społecznego w państwie członkowskim, w którym jego pracodawca zwykle wykonuje swą działalność, z tego względu, że wydanie przez instytucję zabezpieczenia społecznego tego ostatniego państwa członkowskiego dokumentu potwierdzającego objęcie systemem zabezpieczenia społecznego tego państwa (zwanego dalej „zaświadczeniem A1”) na mocy rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 stanowi nadużycie prawa.
- 17 Pismem z dnia 20 stycznia 2014 r. Królestwo Belgii odpowiedziało na wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 21 listopada 2013 r., powołując się w szczególności na sentencję *fraus omnia corrumpit* oraz na zakaz nadużycia prawa jako zasady ogólne pozwalające państwom członkowskim na przyjęcie przepisów krajowych stanowiących odstępstwo od prawa wtórnego Unii.
- 18 Ponadto rząd belgijski stwierdził, że rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009 umożliwiają państwom członkowskim przyjęcie środków jednostronnych, takich jak przewidziane w art. 23 i 24 ustawy programowej, w przypadku gdy te państwa członkowskie uważają, że stosowanie tych rozporządzeń prowadzi do oszustw i nadużyć prawa.
- 19 W dniu 25 września 2014 r. Komisja notyfikowała Królestwu Belgii uzasadnioną opinię, na którą państwo to odpowiedziało pismem z dnia 24 listopada 2014 r., w którym Komisja została między innymi poinformowana o czasowym zawieszeniu stosowania środków przewidzianych w art. 23 i 24 ustawy programowej ze względu na zawisłe postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 20 Nieusatysfakcjonowana tą odpowiedzią Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.
- 21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 listopada 2015 r. Irlandia została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

## **W przedmiocie skargi**

### ***W przedmiocie dopuszczalności skargi***

#### *W przedmiocie dopuszczalności skargi w całości*

#### *– Argumentacja stron*

- 22 Tytułem żądania głównego Królestwo Belgii podnosi niedopuszczalność skargi w całości z tego względu, że Komisja nie przedstawiła dowodu na istnienie zarzucanego Królestwu Belgii uchybienia, a w szczególności braku możliwości interpretowania i stosowania spornych przepisów ustawy programowej zgodnie z przepisami prawa Unii, podczas gdy w odpowiedzi na uzasadnioną opinię państwo to przedstawiło taką możliwość.

23 Poza tym zdaniem Królestwa Belgii twierdzenie Komisji, że art. 24 ustawy programowej wyraźnie jest sprzeczny z art. 11 i 12, a także z art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 5 rozporządzenia nr 987/2009, nie ma poparcia.

24 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności.

– *Ocena Trybunału*

25 Prawdą jest, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ciężar wykazania zarzucanego państwu uchybienia spoczywa na Komisji. To do niej bowiem należy dostarczenie Trybunałowi dowodów koniecznych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu (wyrok z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Francja, C-237/12, EU:C:2014:2152, pkt 32).

26 Jednakże pytanie, czy Komisja wykazała istnienie uchybienia, nie należy do zakresu badania dopuszczalności skargi, lecz jej zasadności (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/Polska, C-678/13, nieopublikowany, EU:C:2015:358, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 W związku z tym podniesiony przez Królestwo Belgii zarzut niedopuszczalności skargi w całości jest nieuzasadniony i należy go oddalić.

*W przedmiocie niedopuszczalności zarzutów dotyczących naruszenia art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 i decyzji A1*

– *Argumentacja stron*

28 Tytułem ewentualnym Królestwo Belgii podnosi, w pierwszej kolejności, że zarzut dotyczący naruszenia art. 11 rozporządzenia nr 883/2004 jest nieprecyzyjny, ponieważ skarga nie pozwala na jasne stwierdzenie, czy zarzut dotyczy tego art. 11 w całości, czy też wyłącznie ustępu 1 tego artykułu. W każdym wypadku Komisja nie przedstawiła żadnego szczególnego, dokładnego ani spójnego argumentu związanego z tym art. 11 ust. 1.

29 W drugiej kolejności Królestwo Belgii podnosi, że argumenty przytoczone przez skarżącą w skardze w celu uzasadnienia zarzutu dotyczącego naruszenia art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 odnoszą się wyłącznie do ust. 1 tego artykułu. Komisja zbyt późno wywiodła w replice naruszenie art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009 z naruszenia art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004.

30 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia decyzji A1, Królestwo Belgii podnosi, że Komisja ograniczyła się w skardze do wskazania tej decyzji, nie wyjaśniając powodów, dla których doszło do naruszenia.

31 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności.

– *Ocena Trybunału*

32 Należy stwierdzić, że z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem i z odnoszącego się do tego przepisu utrwalonego orzecznictwa wynika, że każda skarga wszczynająca postępowanie powinna zawierać wyraźne i precyzyjne określenie przedmiotu sporu oraz przedstawienie zarzutów umożliwiające stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi – dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być

sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. podobnie wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 32, 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 33 Trybunał orzekł też, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego danemu państwu naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego temu państwu uchybienia (wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W szczególności skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów (wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 W niniejszym przypadku skarga Komisji spełnia wymogi orzecznictwa przypomnianego w poprzednich punktach.
- 36 W odniesieniu w pierwszej kolejności do dopuszczalności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, zarówno z żądań skargi, jak i z zarzutów w niej przedstawionych jednoznacznie wynika, że przedmiotem skargi Komisji jest niezgodność art. 23 i 24 ustawy programowej z kilkoma przepisami prawa Unii dotyczącymi delegowania pracowników. Sytuacja pracowników delegowanych jest przedmiotem art. 12 ust. 1 tego rozporządzenia, który wprowadza w życie w odniesieniu do tej kategorii pracowników zasadę rządzącą wspomnianym rozporządzeniem, zgodnie z którą osoby objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Zasada ta została ustanowiona w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Artykuł 11 ust. 2–5 rozporządzenia nr 883/2004 nie dotyczą sytuacji pracowników delegowanych.
- 37 O ile prawdą jest, że w skardze Komisja odniosła się w sposób ogólny do art. 11 wspomnianego rozporządzenia, o tyle należy stwierdzić, że skarga ta zawiera jasne przedstawienie okoliczności faktycznych i prawnych, na których jest oparta. Zarówno z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a w szczególności z uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisję do Królestwa Belgii, jak i z przedstawienia ram prawnych i uzasadnienia skargi wynika, że zarzucane Królestwu Belgii uchybienie, w zakresie, w jakim odnosi się do tego artykułu, dotyczy tylko ustępu 1 tego artykułu.
- 38 Ponadto z pism złożonych przez Królestwo Belgii wynika, że odpowiedziało ono na zarzut dotyczący uchybienia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. W konsekwencji jest oczywiste, że Królestwo Belgii nie może w sposób uzasadniony mylić się co do faktu, iż zarzuty Komisji dotyczyły ustępu 1 tego artykułu, i że mogło ono w sposób skuteczny odpowiedzieć na te zarzuty.
- 39 W drugiej kolejności, w odniesieniu do dopuszczalności zarzutu dotyczącego naruszenia art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 należy przypomnieć, że art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek współpracy w przypadku trudności z wykładnią lub stosowaniem tego ostatniego rozporządzenia, w tym poprzez zwrócenie się do Komisji Administracyjnej.
- 40 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 stanowi, że dokumenty wydane przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 stanowiące poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowody potwierdzające, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich. Artykuł 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009 opisuje procedurę dialogu i koncyliacji pomiędzy danymi instytucjami, jaka musi być przestrzegana przez państwo członkowskie, które żywi wątpliwości co do ważności tych dokumentów



lub prawidłowości przedstawienia okoliczności, na których opierają się informacje zawarte w tych dokumentach. Te ostatnie przepisy precyzują zatem treść ogólnego obowiązku współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami państw członkowskich, przewidzianego w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004.

- 41 W tym zakresie należy stwierdzić, że Komisja w pkt 10 skargi przypominała treść art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, a także treść art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004. Poza tym z przedstawienia ram prawnych i uzasadnienia skargi jednoznacznie wynika, że Królestwu Belgii zarzuca się uchybienie ciążącego na nim zobowiązania przestrzegania zasad ustanowionych w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004, sprecyzowanych w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009. Wreszcie zarówno z dokumentów przesłanych w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w szczególności z uzasadnionej opinii skierowanej przez Komisję do Królestwa Belgii, jak i ze skargi Komisji wynika, że instytucja ta powołuje się na uchybienie przez to państwo członkowskie zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim na mocy art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 w całości.
- 42 W konsekwencji jest oczywiste, po pierwsze, że Królestwo Belgii, które nie mogło w sposób uzasadniony pomylić się co do przedmiotu zarzutów Komisji, w zakresie, w jakim zarzuty te odnosiły się do art. 5 wspomnianego rozporządzenia w całości, było w stanie odpowiedzieć na nie w sposób użyteczny, a po drugie, że argument dotyczący związku łączącego ten przepis z art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 nie został podniesiony zbyt późno.
- 43 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do dopuszczalności zarzutu dotyczącego naruszenia decyzji A1 należy stwierdzić, że w pkt 11 skargi Komisja, przytaczając orzecznictwo Trybunału dotyczące zaświadczenia A1, opisuje jego cel i zakres. Poza tym z badania wszystkich argumentów przedstawionych w tej skardze, w szczególności z jej pkt 10–12 wynika, że Komisja wyjaśniła powody, dla których zarzuca temu państwu członkowskiemu, że naruszyło procedury przewidziane w decyzji A1.
- 44 Z powyższego wynika, że podniesiony przez Królestwo Belgii zarzut niedopuszczalności zarzutów dotyczących naruszenia art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 i decyzji A1 jest bezzasadny i należy go oddalić.
- 45 Tym samym skarga jest dopuszczalna.

### ***Co do istoty***

#### *Argumentacja stron*

- 46 Komisja przypomina na wstępie w swojej skardze, że art. 11 rozporządzenia nr 883/2004 ustanawia podstawową zasadę, zgodnie z którą osoby, do których ma ono zastosowanie, podlegają co do zasady ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego. W odniesieniu do pracowników delegowanych Komisja podkreśla, że podlegają oni zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 12 rozporządzenia nr 883/2004 ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym wykonują zwykle swą działalność, przy czym to ostatnie wydaje wspomnianym pracownikom zaświadczenie A1, którego celem jest potwierdzenie ich statusu ubezpieczonego w tym państwie członkowskim.
- 47 W tym zakresie Komisja podnosi, że art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 przewiduje, że dokumenty sporządzone przez właściwy organ państwa członkowskiego są akceptowane przez inne państwa członkowskie tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.

- 48 Komisja dodaje, że art. 76 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje, że w przypadku trudności w zakresie wykładni lub stosowania tego rozporządzenia, które mogą podważyć prawa osób objętych zakresem ich stosowania, właściwa instytucja państwa członkowskiego oddelegowania kontaktuje się z właściwą instytucją państwa członkowskiego pochodzenia, a w przypadku gdy w rozsądnym terminie nie uda się znaleźć rozwiązania, może ona zwrócić się do Komisji Administracyjnej.
- 49 Poza tym Trybunał potwierdził w wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 24, 25), że zaświadczenie A1, w zakresie, w jakim tworzy domniemanie zgodności z prawem przynależności pracowników delegowanych do systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo delegujące tych pracowników, jest wiążące dla właściwej instytucji państwa członkowskiego, do którego są delegowani ci pracownicy, i w sposób konieczny prowadzi do tego, że system tego ostatniego państwa członkowskiego nie może mieć zastosowania.
- 50 Zdaniem Komisji z orzecznictwa tego wynika, że uchwalenie art. 23 i 24 ustawy programowej jest sprzeczne z art. 11, 12 i 76 rozporządzenia nr 883/2004 oraz z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, rozumianych zgodnie z wykładnią Trybunału.
- 51 W odniesieniu do argumentu Królestwa Belgii podniesionego w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, zgodnie z którym to państwo członkowskie jest zobowiązane do przyjęcia wspomnianych przepisów krajowych ze względu na wymogi wynikające z sentencji *fraus omnia corrumpit* i z ogólnej zasady zakazu nadużycia prawa, Komisja utrzymuje, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału w przypadku podejrzenia dotyczącego zachowania stanowiącego nadużycie lub oszustwo państwa członkowskie podlegają istotnym ograniczeniom. I tak w celu odmówienia obywatelom Unii korzystania z przepisów prawa Unii sądy państwa członkowskiego powinny nie tylko uwzględniać stanowiące nadużycie lub oszustwo zachowania w każdym indywidualnym przypadku, ale także opierać się na obiektywnych elementach i oceniać takie zachowania z uwzględnieniem celów wyznaczonych w danych przepisach prawa Unii.
- 52 Tymczasem Komisja podnosi, że przepisy wspomniane w pkt 50 niniejszego wyroku regulują w sposób precyzyjny i szczegółowy zasady współpracy w przypadku podejrzenia oszustwa lub nadużycia, tak że nie należy odstępować od tych przepisów prawa Unii na podstawie zasady *fraus omnia corrumpit*.
- 53 Ponadto zdaniem tej instytucji ogólna zasada pewności prawa wymaga, by zaświadczenie A1 – tak długo, jak długo nie zostanie wycofane lub uznane za nieważne przez organy państwa członkowskiego, w którym zostało wydane – wiązało instytucje zabezpieczenia społecznego i sądy państwa członkowskiego, do którego są delegowani dani pracownicy, w zakresie, w jakim potwierdza ono przynależność tych pracowników do systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę ich przedsiębiorstwo. Jednostronne przyjęcie art. 23 i 24 ustawy programowej naruszałoby tę zasadę, a także ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE zasadę lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.
- 54 Z tych samych względów Komisja odrzuca argument Królestwa Belgii, zgodnie z którym sam fakt, że rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009 ustanowiły specjalne procedury dialogu i concyliacji w przypadku podejrzenia o oszustwo lub nadużycie, nie może pozbawić państw członkowskich możliwości zwalczania tych oszustw i nadużyć za pomocą innych środków.
- 55 Irlandia, która interweniowała na poparcie żądań Komisji, podkreśla w szczególności, że wspomniane rozporządzenia ustanawiają system wyznaczenia ustawodawstwa właściwego, który jest zgodny z zasadą pewności prawa i opiera się na zasadzie stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego i uznaniu zaświadczenia A1. Ponadto został przewidziany system rozstrzygania sporów.

- 56 W odniesieniu do zasady *fraus omnia corrumpit* Irlandia podnosi, że taka ogólna zasada prawa Unii – oprócz tego, że narusza zasadę pewności prawa – nie pozwala na wykluczenie wyraźnych i jednoznacznych przepisów, w przypadku gdy nie zakwestionowano ich ważności.
- 57 W odpowiedzi ma skargę Królestwo Belgii na wstępie wyjaśnia, że zdefiniowane w art. 23 ustawy programowej pojęcie „nadużycia dotyczącego przepisów mających na celu określenie ustawodawstwa właściwego w europejskich rozporządzeniach koordynacyjnych” zawiera element materialny i element zamiaru.
- 58 Za „oszustwa” uznaje się przykładowo wydawanie fałszywych zaświadczeń A1, delegowanie rezydentów belgijskich po zakończeniu okresu podlegania belgijskiemu systemowi zabezpieczenia społecznego, nieprzerwane oddelegowanie, którego czas trwania przekracza maksymalny okres 24 miesięcy, a także całkowity brak bezpośredniego związku pomiędzy pracownikiem delegowanym a jego pracodawcą, a także sytuacje opisane w przewodniku praktycznym, o którym mowa w art. 22 ustawy programowej.
- 59 W takich sytuacjach należy udowodnić na podstawie art. 23 ustawy programowej wolę „uchylenia się od belgijskiego ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego, które powinno być zostać zastosowane do tej sytuacji, gdyby prawidłowo przestrzegano przepisów wykonawczych i administracyjnych”. Natomiast nie są objęte tym artykułem przypadki optymalizacji socjalnej, a także przypadki, w których zaświadczenia A1 zawierają jedynie zwykłe błędy rzeczowe.
- 60 Królestwo Belgii wyjaśnia poza tym, że dowód nadużycia w rozumieniu art. 24 ust. 1 ustawy programowej można przedstawić dopiero po zbadaniu w każdym indywidualnym przypadku elementów obiektywnych.
- 61 Królestwo Belgii twierdzi zatem, że art. 23 i 24 ustawy programowej mają zastosowanie tylko w rzadkich przypadkach, w których właściwym organom lub sądom belgijskim udaje się wykryć przypadek oszustwa, które doprowadziło do wydania zaświadczenia A1, przy czym nie były przestrzegane przepisy rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009, w zamiarze uniknięcia podlegania ustawodawstwu krajowemu właściwemu na mocy tych przepisów, czyli ustawodawstwu belgijskiemu. Tak więc twierdzenie Komisji, zgodnie z którym sporne przepisy mają na celu unieważnienie zaświadczenia A1, jest nieprawdziwe.
- 62 Królestwo Belgii podnosi także, że ponieważ dialog pomiędzy państwami członkowskimi dotyczący wycofania zaświadczeń A1 nie funkcjonuje w sposób satysfakcjonujący, to z uwagi na bardzo podstawowe i fragmentaryczne istniejące ramy konieczne jest posiadanie skutecznych środków w celu zwalczania oszustw.
- 63 Przypominając następnie znaczenie zasady ustanowionej w art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, zgodnie z którą ustawodawstwem właściwym jest ustawodawstwo państwa miejsca zatrudnienia, oraz wyjątek od tej zasady przewidziany dla pracowników delegowanych, Królestwo Belgii utrzymuje, że pracownik, który w sposób stanowiący oszustwo korzysta z tego wyjątku, jest traktowany w sposób korzystniejszy niż inne osoby zatrudnione na terytorium państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia.
- 64 Królestwo Belgii podnosi także, że stosowanie systemu kolizyjnego ustanowionego w rozporządzeniu nr 1408/71 i powtórnego w rozporządzeniu nr 883/2004 zależy jedynie od obiektywnej sytuacji, w której znajduje się zainteresowany pracownik. Tymczasem stosowanie w sposób stanowiący oszustwo art. 12 rozporządzenia nr 883/2004 prowadziłoby do przyznania ubezpieczonym prawa wyboru z naruszeniem bezwzględnie obowiązującego charakteru norm kolizyjnych.

- 65 W odniesieniu do ogólnej zasady *fraus omnia corrumpit* Królestwo Belgii, opierając się na orzecznictwie Trybunału, a także na doktrynie, podnosi, że państwo członkowskie nie może przyjąć środków wykonujących rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009, które naruszają taką ogólną zasadę prawa Unii. Wobec sytuacji o charakterze oszukańczym organy i sądy krajowe powinny zatem być upoważnione do przyjmowania natychmiastowych środków zaradczych.
- 66 W odniesieniu w szczególności do zarzutu dotyczącego naruszenia decyzji A1 Królestwo Belgii, odsyłając do wyroku z dnia 8 lipca 1992 r., Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), podnosi, że decyzja ta nie stanowi aktu o charakterze normatywnym i że w konsekwencji nieprzestrzeganie tej decyzji nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 67 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 11 i 12 rozporządzenia nr 883/2004 Królestwo Belgii utrzymuje, że organy i sądy belgijskie są upoważnione w ramach prawidłowego stosowania rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009 do odmowy „przyznania korzyści oferowanej” przez art. 12 rozporządzenia nr 883/2004, w przypadku gdy na korzyść te powołano się w sposób stanowiący oszustwo. W tym względzie Królestwo Belgii odpiera argument podniesiony przez Komisję, zgodnie z którym istnienie procedur dialogu i koncyliacji oraz wiążąca moc zaświadczeń A1 uniemożliwiają stosowanie zasady *fraus omnia corrumpit*.
- 68 W odniesieniu do ewentualnego naruszenia zasady, zgodnie z którą beneficjenci rozporządzenia nr 883/2004 podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego, Królestwo Belgii utrzymuje, że jest możliwe, iż w przypadku oszustwa instytucja rzekomo właściwa nigdy nie wydała wspomnianego zaświadczenia A1, że pracownik nie podlega ustawodawstwu tego państwa i że nie korzysta w rzeczywistości z żadnej ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego. W takim przypadku nie dochodzi do istotnego naruszenia tej zasady. Poza tym stanowiące oszustwo rozwiązania prowadzą do nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego. Tak więc stosowanie art. 23 i 24 ustawy programowej gwarantuje „prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego i korzyści socjalnych” w rozumieniu art. 34 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 69 Nawet gdyby dana osoba podlegała już zabezpieczeniu społecznemu państwa członkowskiego instytucji wydającej, podleganie belgijskiemu systemowi zabezpieczenia społecznego nie prowadziłoby do podwójnego opodatkowania, zważywszy, że art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 987/2009 przewiduje wyraźnie, że w przypadku rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi co do określenia ustawodawstwa właściwego dana osoba podlega tymczasowo ustawodawstwu jednego z tych państw członkowskich. W tym przypadku zastosowanie znajduje najpierw ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym osoba rzeczywiście wykonuje działalność gospodarczą, pod warunkiem że wykonuje ją tylko w jednym państwie członkowskim.
- 70 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 Królestwo Belgii stwierdza, że z uwagi na to, iż stosowanie systemu kolizyjnego ustanowionego w rozporządzeniu nr 883/2004 zależy od obiektywnej sytuacji, w której znajduje się zainteresowany pracownik, w przypadku gdy właściwe organy lub sądy belgijskie stwierdzą, że zaświadczenie A1 jest fałszywe lub że stanowiące oszustwo zachowania doprowadziły do wydania takiego dokumentu, domniemanie zgodności z prawem przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych należy uznać za obalone.
- 71 Poza tym zdaniem Królestwa Belgii Trybunał nie wypowiedział się jeszcze w kwestii tego, czy takie dokumenty wiążą w sposób bezwzględny instytucje zabezpieczenia społecznego i sądy państwa członkowskiego, do którego są oddelegowani pracownicy, nawet jeśli dokumenty są fałszywe lub zostały uzyskane w sposób stanowiący oszustwo. Państwo to jest zatem zdania, że w przypadku gdy zostało dowiedzione, że zaświadczenia A1 zostały uzyskane w sposób stanowiący oszustwo, dokumenty te nie powinny korzystać z domniemania zgodności z prawem przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego pracowników delegowanych, a w konsekwencji wiązać instytucje zabezpieczenia społecznego i sądów państwa członkowskiego, do którego są delegowani pracownicy.



- 72 Wreszcie w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia procedur dialogu i koncyliacji przewidzianych w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 Królestwo Belgii podważa argument podniesiony przez Komisję, zgodnie z którym korzystanie z tych procedur jest jedynym instrumentem, którego można użyć w przypadku oszustwa, z wyłączeniem innych instrumentów, ponieważ równoległe stosowanie procedur dialogu i koncyliacji jest wykluczone.
- 73 W replice Komisja powtarza zarzuty podniesione w skardze i podtrzymuje twierdzenie, zgodnie z którym art. 23 i 24 ustawy programowej umożliwiają unieważnienie zaświadczenia A1 w przypadku oszustwa, w zakresie, w jakim stosowanie tych artykułów prowadzi do zmiany ustawodawstwa właściwego.
- 74 W odniesieniu do ogólnej zasady *fraus omnia corrumpit* Komisja stwierdza, że w wyroku z dnia 10 lutego 2000 r., FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 53) Trybunał wyraźnie orzekł, że państwa członkowskie nie mają uprawnienia do decydowania jednostronnie, iż dokument sporządzony przez państwo członkowskie pochodzenia pracownika delegowanego jest obciążony oszustwem.
- 75 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 11 ust. 1 i art. 12 rozporządzenia nr 883/2004 Komisja podnosi, że art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 987/2009, wbrew twierdzeniom Królestwa Belgii, ma zastosowanie do przypadków, w których nie zostało jeszcze określone żadne ustawodawstwo właściwe. Celem tego przepisu jest zapewnienie danym osobom tymczasowego objęcia systemem zabezpieczenia społecznego i nienakładanie obowiązku objęcia drugim systemem zabezpieczenia społecznego z naruszeniem art. 11 ust. 1 i art. 12 rozporządzenia nr 883/2004.
- 76 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 Komisja wyjaśnia, że jej skarga ma na celu nie uniemożliwienie Królestwu Belgii zwalczania nadużyć i stanowiących oszustwo zachowań, ale zapewnienie przestrzegania procedur wprowadzonych przez rozporządzenie nr 883/2004 i nr 987/2009. Tymczasem przypisując sobie – poprzez uchwalenie art. 23 i 24 ustawy programowej – prawo do jednostronnego wydania decyzji o objęciu ustawodawstwem belgijskim pracowników delegowanych na tej podstawie, że jego własni inspektorzy i instytucje zabezpieczenia społecznego „potwierdzili” lub „udowodnili” przypadek oszustwa, Królestwo Belgii naruszyło te rozporządzenia, w tym zasadę lojalnej współpracy, która – jako ogólna zasada – znajduje zastosowanie nawet w przypadku oszustwa lub nadużycia.
- 77 Wreszcie w odniesieniu do decyzji A1 Komisja przypomina, że decyzja ta uszczegóławia zasady ustanowionej w art. 76 rozporządzenia nr 883/2004 i w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 procedury dialogu i koncyliacji. Artykuł 23 ustawy programowej przypomina skądinąd konieczność przestrzegania wspomnianej procedury. Niemniej jednak zdaniem Komisji jednostronne prawo, jakie przepis ten, wraz z art. 24 tej ustawy, przyznaje instytucjom belgijskim, pozwala właśnie Królestwu Belgii na nieprzestrzeganie zasad tej procedury, uszczegółowionych w decyzji A1.
- 78 W duplice Królestwo Belgii podważa w szczególności dokonaną przez Komisję interpretację art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009. Zdaniem tego państwa członkowskiego z tekstu samego tego przepisu nie wynika, że może być on stosowany tylko w przypadku, gdy nie zostało jeszcze określone żadne ustawodawstwo właściwe. Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku rozbieżności pomiędzy instytucjami lub władzami dwóch lub więcej państw członkowskich co do określenia ustawodawstwa właściwego. Tymczasem kiedy właściwe organy lub sądy chcą stosować art. 23 i 24 ustawy programowej, czyli w rzadkich przypadkach, w których zostało dowiedzione oszustwo, hipotetycznie wystąpią rozbieżności co do właściwego ustawodawstwa.



## Ocena Trybunału

- 79 W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia art. 11 i art. 12, a także art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 oraz art. 5 rozporządzenia nr 987/2009, należy na wstępie stwierdzić, że przepisy rozporządzenia nr 883/2004 określające ustawodawstwo właściwe zmierzają w szczególności do tego, by dane osoby podlegały systemowi zabezpieczenia społecznego jednego państwa członkowskiego, tak aby uniknąć zbiegu właściwych ustawodawstw i komplikacji, jakie mogą z niego wyniknąć. Zasada ta została wyrażona w art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia (zob. analogicznie wyroki: z dnia 12 czerwca 2012 r., Hudzinski i Wawrzyniak, C-611/10 i C-612/10, EU:C:2012:339, pkt 41; a także z dnia 12 lutego 2015 r., Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, pkt 33).
- 80 Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje, że ustawodawstwem właściwym dla pracownika delegowanego jest ustawodawstwo, w warunkach przewidzianych w tym przepisie, państwa członkowskiego, w którym pracodawca tego pracownika zwykle wykonuje swą działalność zawodową, a nie ustawodawstwo państwa członkowskiego, do którego osoba ta została delegowana.
- 81 Właściwe organy państwa członkowskiego, w którym pracodawca wykonuje zwykle działalność, wystawiają pracownikowi delegowanemu zaświadczenie A1, którego celem jest poświadczenie, że pracownik ten jest ubezpieczony w tym państwie członkowskim.
- 82 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 stanowi, w odniesieniu do wartości prawnej dokumentów wydanych przez instytucję państwa członkowskiego do celów stosowania rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009 stanowiących poświadczenie sytuacji danej osoby oraz dowodów potwierdzających, na podstawie których zostały wydane te dokumenty, że wspomniane dokumenty są akceptowane przez instytucje pozostałych państw członkowskich tak długo, jak długo nie zostaną wycofane lub uznane za nieważne przez państwo członkowskie, w którym zostały wydane.
- 83 Na mocy art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 w przypadku trudności z wykładnią lub stosowaniem tego rozporządzenia, które mogłyby zagrażać prawom objętej nim osoby, instytucja właściwego państwa członkowskiego lub państwa członkowskiego zamieszkania zainteresowanego skontaktuje się z instytucją zainteresowanego państwa członkowskiego. Jeżeli w rozsądnym terminie nie uda się znaleźć rozwiązania, zainteresowane władze mogą poprosić o interwencję Komisję Administracyjną.
- 84 Należy stwierdzić, że art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 powtarza co do zasady treść art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71. Tymczasem ponieważ rozporządzenie nr 883/2004 podtrzymuje zasadę podlegania pracownika delegowanego ustawodawstwu państwa, w którym pracodawca wykonuje zwykle swą działalność, a cele wspomnianych regulacji są takie same, należy powołać się poprzez analogię na orzecznictwo Trybunału dotyczące rozporządzenia nr 1408/71.
- 85 Zgodnie z tym orzecznictwem właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym pracodawca zwykle wykonuje swoją działalność, deklaruje w certyfikacie A1, że właściwy dla niej system zabezpieczenia społecznego będzie nadal znajdował zastosowanie do pracowników delegowanych w okresie obejmującym delegowanie. W ten sposób, stosownie do zasady, zgodnie z którą pracownicy winni należeć wyłącznie do jednego systemu zabezpieczenia społecznego, zaświadczenie A1 bezwzględnie zakłada, iż system zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, do którego pracownik jest delegowany, nie może mieć zastosowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 49; z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 21).
- 86 Przewidziana w art. 4 ust. 3 zasada lojalnej współpracy oraz cele wyznaczone w art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 i w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 doznałyby naruszenia, gdyby państwo członkowskie, do którego są oddelegowani pracownicy, uchwaliło ustawodawstwo zezwalające jego instytucjom na uznanie w sposób jednostronny, iż nie są one związane informacjami zawartymi

- w zaświadczeniu i poddanie tych pracowników jego własnemu systemowi zabezpieczenia społecznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 52; z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 23 i z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 38).
- 87 W konsekwencji zaświadczenie A1, w zakresie, w jakim wprowadza domniemanie prawidłowości przynależności pracowników delegowanych do systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo delegujące tych pracowników ma swą siedzibę, jest wiążące co do zasady dla instytucji właściwej państwa członkowskiego, do którego delegowani są jego pracownicy (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lutego 2000 r., FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, pkt 53; z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 24, a także z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 41).
- 88 Odwrotne rozwiązanie naruszałoby zasadę przynależności pracowników najemnych wyłącznie do jednego systemu zabezpieczenia społecznego, jak również zasadę przewidywalności właściwego systemu, a tym samym pewności prawa. W istocie bowiem w przypadkach trudności w ustaleniu właściwego systemu każda z właściwych instytucji obu zaangażowanych państw członkowskich mogłaby – ze szkodą dla pracowników, których sprawa dotyczy – uznać, iż właściwy jest jej system zabezpieczenia społecznego (zob. wyroki: z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 25 i także z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 42).
- 89 Jednakże zasada lojalnej współpracy, wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE, nakazuje właściwej instytucji państwa członkowskiego, która wydała zaświadczenie A1, przeprowadzenie prawidłowej oceny istotnych faktów w celu stosowania przepisów odnoszących się do określenia ustawodawstwa właściwego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a tym samym zapewnienia prawidłowości danych zawartych w tym zaświadczeniu (wyroki: z dnia 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, pkt 39 i z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 37).
- 90 Ponadto do wspomnianej instytucji należy ponowne rozważenie zasadności wydania zaświadczenia A1 i ewentualnie jego cofnięcie, jeżeli właściwa instytucja państwa członkowskiego, do którego delegowano pracowników, wyraża wątpliwości co do prawidłowości faktów będących podstawą wydania wspomnianego dokumentu, a tym samym w szczególności figurujących tam danych, ponieważ nie odpowiadają one wymogom art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Gdy danym instytucjom nie udało się osiągnąć porozumienia, w szczególności w zakresie oceny określonego stanu faktycznego, mogą zwrócić się w tej sprawie do Komisji Administracyjnej (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 W przypadku gdy komisja ta nie zdoła pogodzić punktów widzenia właściwych instytucji w przedmiocie ustawodawstwa właściwego w danej sprawie, państwo członkowskie, do którego zostali delegowani dani pracownicy – i bez szkody dla ewentualnych sądowych dróg odwołania istniejących w państwie członkowskim instytucji wydającej zaświadczenie – może wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia zobowiązań państwa członkowskiego zgodnie z art. 259 TFUE w celu umożliwienia Trybunałowi zbadania przy okazji takiej skargi kwestii ustawodawstwa właściwego w odniesieniu do takich pracowników, a tym samym prawidłowości danych zawartych w zaświadczeniu A1 (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 45).
- 93 Tym samym, w razie nawet oczywistego błędu w ocenie warunków stosowania rozporządzenia 883/2004, i nawet gdyby okazało się, że okoliczności świadczenia przez danych pracowników pracy w sposób oczywisty nie podlegają zakresowi przedmiotowemu stosowania przepisu, na którego podstawie wydano certyfikat A1, konieczne jest postępowanie zgodnie z procedurą, jaką należy

stosować w celu rozwiązania ewentualnych rozbieżności pomiędzy instytucjami zainteresowanych państw członkowskich dotyczących ważności lub prawdziwości zaświadczenia A1 (wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 94 Jeżeli byłoby dopuszczalne, by państwo członkowskie, do którego pracownik został oddelegowany, mogło uchwalić ustawodawstwo zezwalające jego własnym instytucjom na jednostronne uznanie zaświadczenia A1 za nieważne poprzez skierowanie skargi do sądu tego samego państwa członkowskiego, system oparty na lojalnej współpracy pomiędzy właściwymi instytucjami państw członkowskich mógłby zostać podważony. Zaświadczenie A1, do momentu jego cofnięcia lub stwierdzenia nieważności, obowiązuje co do zasady w ramach wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego, do którego dani pracownicy zostali oddelegowani, a tym samym jest wiążący dla jego instytucji (zob. podobnie wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r., Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, pkt 30, 31).
- 95 W konsekwencji ustawodawstwo takie jak art. 23 i 24 ustawy programowej, które zezwala właściwym organom Królestwa Belgii na jednostronne poddanie pracownika ustawodawstwu belgijskiemu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, sprzeciwia się ustanowionej w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 zasadzie objęcia pracowników najemnych tylko jednemu systemowi zabezpieczenia społecznego, a także zasadzie pewności prawa, która wymaga w szczególności, by przepisy prawa były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, w szczególności w przypadku gdy mogą one mieć niekorzystne konsekwencje wobec jednostek i przedsiębiorstw (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 Poza tym ustawodawstwo takie jak rozpatrywane jest także niezgodne z przepisami rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 regulującymi procedurę, jaką należy przeprowadzić w przypadku trudności w wykładni lub stosowaniu tych rozporządzeń, w szczególności w przypadku gdy państwo członkowskie, do którego pracownik został oddelegowany, uznaje, że nie zostały spełnione warunki stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.
- 97 Stwierdzenia tego nie może podważyć argument Królestwa Belgii, zgodnie z którym organy krajowe tego państwa członkowskiego są w przypadku stwierdzenia oszustwa upoważnione do odmowy stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004.
- 98 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że żaden przepis tego rozporządzenia lub rozporządzenia nr 987/2009 nie zawiera upoważnienia państw członkowskich do jednostronnego ustanowienia w drodze legislacyjnej niemożności stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 w przypadku oszustwa lub nadużycia, tak że zasada lojalnej współpracy skonkretyzowana w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 i w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 znajduje zastosowanie nawet w takich przypadkach.
- 99 Z pewnością zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału podmioty prawa nie mogą powoływać się na normy prawa Unii w sposób noszący znamiona oszustwa lub stanowiący nadużycie, ponieważ Wyrażona w tym orzecznictwie zasada zakazu oszustw i nadużyć prawa stanowi ogólną zasadę prawa Unii, do której przestrzegania są zobowiązane podmioty prawa. Stosowanie przepisu prawa Unii nie może bowiem być rozszerzone na działania prowadzone w celu stanowiącego oszustwo lub nadużycie korzystania z korzyści przewidzianych w prawie Unii (wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., Altun i in., C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 48, 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 W tym kontekście Trybunał stwierdził, że jeżeli w ramach przewidzianego w art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004 dialogu instytucja państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, przedstawia instytucji wydającej zaświadczenia A 1 konkretne dowody, pozwalające przypuszczać, że zaświadczenia zostały uzyskane w sposób stanowiący oszustwo, to do drugiej

instytucji, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, należy ponowne rozpatrzenie zasadności wydania takich zaświadczeń w świetle tych informacji, a w stosownych wypadkach – ich wycofanie (wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., *Altun i in.*, C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 54).

- 101 Jeżeli ta ostatnia instytucja zaniecha ponownego rozpatrzenia w rozsądnym terminie, na wspomniane dowody należy móc powołać się w ramach postępowania sądowego zmierzającego do uzyskania orzeczenia sądu państwa członkowskiego, do którego pracownicy zostali delegowani, o nieuwzględnieniu rozpatrywanego zaświadczenia (wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., *Altun i in.*, C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 55).
- 102 W takim wypadku sąd krajowy może nie uwzględnić zaświadczeń A 1 i to do niego należy ustalenie, czy osoby podejrzane o delegowanie pracowników na podstawie zaświadczeń uzyskanych w sposób noszący znamiona oszustwa mogą ponieść odpowiedzialność na podstawie obowiązującego prawa krajowego (wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., *Altun i in.*, C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 60).
- 103 Jednak osoby, którym zarzuca się w ramach takiego postępowania delegowanie pracowników na podstawie zaświadczeń uzyskanych w sposób noszący znamiona oszustwa, powinny jednak mieć możliwość ustosunkowania się do dowodów, na których opiera się to postępowanie, z poszanowaniem gwarancji związanych z prawem do rzetelnego procesu, zanim sąd krajowy postanowi, w stosownym wypadku, o nieuwzględnieniu tych zaświadczeń i orzeknie o odpowiedzialności tych osób zgodnie z obowiązującym prawem krajowym (wyrok z dnia 6 lutego 2018 r., *Altun i in.*, C-359/16, EU:C:2018:63, pkt 56).
- 104 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sporne uregulowanie krajowe nie spełnia warunków opisanych w pkt 100 i 101 niniejszego wyroku.
- 105 Po pierwsze bowiem uregulowanie to nie przewiduje żadnego obowiązku wszczęcia procedury dialogu i concyliacji przewidzianej w rozporządzeniach nr 883/2004 i 987/2009. Po drugie rzeczony uregulowanie nie ogranicza się do przyznania wyłącznie sądowi krajowemu uprawnienia do stwierdzenia oszustwa i nieuwzględnieniu z tego powodu zaświadczenia A 1, lecz przewiduje, że belgijskie instytucje zabezpieczenia społecznego i belgijscy inspektorzy socjalni, poza jakimkolwiek postępowaniem sądowym, decydują o objęciu pracowników delegowanych belgijskim ustawodawstwem w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.
- 106 W drugiej kolejności – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie nie może powoływać się na okoliczność, że inne państwa członkowskie również uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą, w celu usprawiedliwienia własnego uchybienia w zakresie wykonania swoich zobowiązań wynikających z traktatu. W unijnym porządku prawnym ustalonym traktatem FUE wdrażanie prawa unijnego przez państwa członkowskie nie może być bowiem uzależnione od przesłanki wzajemności. Artykuły 258 TFUE i 259 TFUE przewidują odpowiednie środki zaskarżenia na wypadek, gdy państwa członkowskie uchybią wynikającym z traktatu FUE zobowiązaniom (wyrok z dnia 19 listopada 2009 r., *Komisja/Finlandia*, C-118/07, EU:C:2009:715, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 107 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym ramy prawne dotyczące wycofania zaświadczeń A1 są bardzo podstawowe i fragmentaryczne, tak że państwa członkowskie doznają trudności, podczas gdy powinny przyjąć natychmiastowe środki w celu ukarania oszustwa, należy stwierdzić, że nie jest wykluczone, iż procedura współpracy i concyliacji nie zawsze funkcjonuje w sposób zadowalający i bez przeszkód w praktyce, jednakże państwa członkowskie nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania ciężących na nich na mocy prawa Unii zobowiązań ewentualnymi trudnościami w uzyskaniu niezbędnych informacji lub brakami we współpracy między ich właściwymi organami (zob. podobnie wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., *Komisja/Belgia*, C-383/10, EU:C:2013:364, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).



- 108 W czwartej kolejności, w odniesieniu do argumentu przytoczonego przez Królestwo Belgii, zgodnie z którym nawet w przypadku gdy dana osoba podlega już systemowi zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego instytucji wystawiającej, poddanie belgijskiemu systemowi zabezpieczenia społecznego nie prowadzi to do podwójnego opodatkowania, ponieważ zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 987/2009 dana osoba podlegałaby tymczasowo ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym rzeczywiście wykonuje pracę najemną lub pracę na własny rachunek, należy stwierdzić, że taka wykładnia sprawiałaby, że przepisy art. 5 ust. 2–4 tego rozporządzenia byłyby bezprzedmiotowe. Wobec bowiem dokumentu wystawionego zgodnie z art. 5 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia procedurę przewidzianą w art. 5 ust. 2–4 tego samego rozporządzenia należy stosować w przypadku rozbieżności co do tego dokumentu pomiędzy właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich, przy czym w takim przypadku wykluczone jest stosowanie art. 6 rozporządzenia nr 987/2009.
- 109 W tych okolicznościach należy uwzględnić zarzuty Komisji dotyczące uchybienia przez Królestwo Belgii zobowiązaniom państwa członkowskiego, jakie nim ciążyą na mocy art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004, a także art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.
- 110 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia decyzji A1 należy stwierdzić, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż taka decyzja, o ile może być pomocna dla instytucji zabezpieczenia społecznego zobowiązanych do stosowania prawa Unii w tej dziedzinie, o tyle nie może ona zobowiązać tych instytucji do przyjmowania pewnych metod lub interpretacji, w przypadku gdy stosują one przepisy Unii (wyroki: z dnia 8 lipca 1992 r., Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, pkt 52; a także z dnia 1 października 1992 r., Grisvard i Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, pkt 25).
- 111 W konsekwencji, ponieważ decyzja A1 jest pozbawiona charakteru normatywnego, nie można zarzucać Królestwu Belgii, że naruszyło tę decyzję poprzez uchwalenie art. 23 i 24 ustawy programowej.
- 112 W tych okolicznościach należy oddalić jako bezzasadny zarzut dotyczący naruszenia decyzji A1.
- 113 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że poprzez uchwalenie art. 23 i 24 ustawy programowej Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, jakie nim ciążyą na mocy art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 76 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2004, a także art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.

### **W przedmiocie kosztów**

- 114 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Belgii kosztami, a uchybienie co do zasady zostało stwierdzone, należy obciążyć to państwo członkowskie kosztami postępowania.

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

- 1) **Poprzez uchwalenie art. 23 i 24 ustawy programowej z dnia 27 grudnia 2012 r. Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, jakie nim ciążyą na mocy art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 76 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r., a także art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.**



Podpisy