t. LXII, nr 5/2021 DOI 10.33226/0032-6186.2021.5.7

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Dr Maciej Jakub Zieliński
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0003-2250-6582
e-mail: maciej.zielinski@amu.edu.pl

Zakres związania sądów państwa członkowskiego zaświadczeniem o ustawodawstwie właściwym (E101 i A1) w razie stwierdzenia oszustwa — uwagi na tle orzeczeń TSUE w sprawach C-359/16, C-527/16, C-370/17 i 37/18 oraz C-17/19 — część 2

The scope of binding effect of a certificate of applicable social security legislation (E101 and A1) on Member State's Courts in the event of a fraud — comments against the judgments of the CJEU in C-359/16, C-527/16, C-370/17 and 37/18 and C-17/19 — part 2

Streszczenie
Autor analizuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące związania sądów państwa członkowskiego zaświadczeniem o ustawodawstwie właściwym (E101 i A1) w razie stwierdzenia oszustwa. Zarówno w polskiej literaturze, jak i judykaturze orzeczeniom z tego zakresu przypisuje się różne skutki. Zdaje się dominować przeświadczenie o osłabieniu mocy wiążącej wspomnianych zaświadczeń. Artykuł ma na celu krytyczną analizę takiego zapatrywania, a także sformułowanie wniosków płynących z rysującej się linii orzeczniczej. Pierwsza część artykułu została opublikowana w poprzednim numerze PiZS.

Słowa kluczowe
zaświadczenie E101, zaświadczenie A1, związanie zaświadczeniem w sprawie ustawodawstwa mającego zastosowanie

Abstract
The author analyses case law of the Court of Justice of the European Union on the binding effect of a certificate on legislation applicable (E101 and A1) for courts of a Member States in the event of fraud. Both in Polish literature and in case law, judgments in this area are assigned with different effects. What seems to prevail is a believe that the binding force of the abovementioned certificates has been weakened. This study aims at critical analysis of such a view, as well as at establishing conclusions resulting from the emerging jurisprudence. The first part of the study was published in the previous issue of the Labour and Social Security Journal

Keywords
certificate E101, certificate A1, binding effect of certificates on legislation applicable

JEL: H55

Wprowadzenie

W pierwszej części opracowania omówiono wyrok w sprawie C-359/16 i jego implikacje dla orzecznictwa krajowego, a także orzeczenie w sprawie C-527/16 Alpenrind i inni. Problematyka związania sądów państwa członkowskiego zaświadczeniem o ustawodawstwie właściwym w razie stwierdzenia oszustwa została poruszona także w wyrokach w sprawach C-370/17 i 37/18 CRPNPAC oraz C-17/19 Bouygues travaux publics, w których uszczegółowiono przesłanki stosowania w europejskim prawie zabezpieczenia społecznego koncepcji zakazu oszustw i nadużyć prawa. Judykaty te wydają się bardzo istotne dla sformułowania wniosków płynących z wciąż ewoluującego orzecznictwa oraz oceny wyrażonych w literaturze obaw, że doszło do istotnego osłabienia zasady związania zaświadczeniem wydanym przez instytucje właściwe innych państw członkowskich.

Wyrok w połączonych sprawach C-370/17 i C-37/18 CRPNPAC i inni

Stan faktyczny

W obu postępowaniach głównych spór koncentrował się wokół zatrudnienia w przedsiębiorstwie lotniczym Vueling z siedzibą w Barcelonie, obsługującym regularne loty między kilkoma miastami hiszpańskimi a portem lotniczym Roissy we Francji. W sprawie C-370/17 w wyniku kontroli inspekcja pracy w sektorze transportu właściwa dla portu lotniczego Roissy stwierdziła, że Vueling zajmował lokale administracyjne przeznaczone do prowadzenia przedsiębiorstwa i kierowania nim, po-

mieszczenia socjalne i pomieszczenia przeznaczone do przygotowywania lotów przez personel latający, a także biuro nadzoru stanowiska biletowego i rejestracji pasażerów, a ponadto zatrudniał tam, po pierwsze, 50 osób w charakterze personelu latającego w lotnictwie komercyjnym i 25 osób w charakterze technicznego personelu latającego, których umowy o pracę podlegały prawu hiszpańskiemu, oraz po drugie, pracowników naziemnych, w tym dyrektora handlowego, których umowy o pracę były regulowane przez prawo francuskie. Inspekcja pracy wskazała, że do francuskich organów zabezpieczenia społecznego zgłoszono jedynie personel naziemny, a członkowie personelu latającego byli z kolei posiadaczami zaświadczeń E101 wystawionych przez hiszpańską instytucję właściwą, potwierdzających ich czasowe oddelegowanie do Francji na podstawie art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71. Inspekcja pracy stwierdziła, że 48 pracowników najemnych zostało zatrudnionych w okresie poprzedzającym nie więcej niż 30 dni przed ich rzeczywistym oddelegowaniem do Francji, niektórzy dzień przed lub nawet w dniu oddelegowania, i uznała na tej podstawie, że pracownicy ci zostali zatrudnieni w celu ich oddelegowania. Inspekcja pracy wskazała również, że rozliczenie wynagrodzenia 21 z tych pracowników najemnych wskazywało adres we Francji, zaznaczając, że znacząca liczba zgłoszeń delegowania zawierała fałszywe deklaracje miejsca zamieszkania, ukrywające fakt, że większość pracowników delegowanych nie była rezydentami hiszpańskimi, a niektórzy z nich nawet nigdy wcześniej nie mieszkali w Hiszpanii. Inspekcja pracy stwierdziła również, że pracownicy, których dotyczy postępowanie główne, podlegają francuskiemu kodeksowi pracy i nie mogą posiadać statusu pracowników delegowanych. Uznała ponadto, że doszło do nadużycia instytucji delegowania. Co się zaś tyczy faktu wydania zaświadczenia E101, inspekcja pracy uznała, że chociaż dokument taki rodzi domniemanie przynależności do danego systemu zabezpieczenia społecznego, nie wykazuje on jednak ważności oddelegowania. Na podstawie tych ustaleń CRPNPAC wniósł do tribunal de grande instance de Bobigny (sądu wielkiej instancji w Bobigny) powództwo o odszkodowanie za szkodę poniesioną przez tę kasę z powodu braku zgłoszenia do zarządzanego przez CRPNPAC uzupełniającego systemu emerytalnego personelu latającego zatrudnionego przez Vueling w Roissy.

Ponadto spółka Vueling została oskarżona przed tribunal correctionnel de Bobigny (sądem karnym w Bobigny) o przestępstwo nielegalnego zatrudnienia w rozumieniu art. L 8221-3 code du travail (kodeksu pracy), bez dokonania obowiązkowych zgłoszeń organom zabezpieczenia społecznego i administracji podatkowej, w szczególności poprzez niezgłoszenie działalności wykonywanej we Francji i potraktowanie jej w sposób niezgodny z prawem jako delegowanie pracowników, podczas gdy pracownicy ci zostali zatrudnieni jedynie w celu świadczenia pracy na terytorium Francji, przy wykorzystaniu baz operacyjnych znajdujących się we Francji. Zważywszy na toczące się postępowanie karne, a także w oczekiwaniu na ostateczne rozstrzygnięcie w tym względzie, tribunal de grande instance de Bobigny (sąd wielkiej instancji w Bobigny) postanowił zawiesić postępowanie cywilne wszczęte przez CRPNPAC przeciwko Vuelingowi. Tribunal correctionnel de Bobigny (sąd karny w Bobigny) uniewinnił Vueling. Z kolei sąd drugiej instancji (cour d'appel de Paris — sąd apelacyjny w Paryżu) uchylił ten wyrok, uznał spółkę Vueling za winną nielegalnego zatrudnienia i skazał ją na karę grzywny w wysokości 100 000 EUR. W uzasadnieniu tego wyroku sąd drugiej instancji stwierdził, że jakkolwiek personel latający w lotnictwie komercyjnym i techniczny personel latający spółki Vueling został zatrudniony w Hiszpanii i że pracownicy ci otrzymali zaświadczenia E101 wydane przez hiszpańską instytucję właściwą na podstawie art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, to jednak spółka ta prowadziła działalność na lotnisku Roissy-Charles de Gaulle w ramach oddziału lub przynajmniej bazy operacyjnej w rozumieniu art. R. 330-2–1 kodeksu lotnictwa cywilnego. Cour d'appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu) orzekł również, że spółka Vueling umyślnie naruszyła mające zastosowanie przepisy, ponieważ w szczególności wskazała jako adres 41 rozpatrywanych pracowników adres swojej siedziby i nie była w stanie przedstawić poważnego wyjaśnienia mogącego wykluczyć podejrzenie popełnienia oszustwa, w związku z czym spółka ta nie mogła powołać się na usprawiedliwioną nieświadomość bezprawności związaną z przekonaniem o zgodności z prawem jej czynów. Ponadto sąd ten uznał, że chociaż zaświadczenia E101 rodziły domniemanie przynależności do hiszpańskiego systemu zabezpieczenia społecznego, wiążące francuskie instytucje właściwe w sprawach zabezpieczenia społecznego, to zaświadczenia te nie mogą pozbawić francuskiego sądu karnego uprawnienia do stwierdzenia celowego naruszenia przepisów prawnych, które określają przesłanki ważnego delegowania pracowników we Francji. W dniu 4 kwietnia 2012 r. Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Seine-et-Marne (organ pobierający składki na zabezpieczenie społeczne i zasiłki rodzinne w Seine-et-Marne, Francja, zwany dalej „Urssaf") poinformował o tych okolicznościach faktycznych instytucję hiszpańską, która wydała rozpatrywane zaświadczenia E101, i zwrócił się o ich unieważnienie. Tymczasem chambre criminelle de la Cour de cassation (izba karna francuskiego sądu kasacyjnego) oddaliła odwołanie spółki Vueling od wyroku cour d'appel de Paris (sądu apelacyjnego w Paryżu), wskazując, że działalność wykonywana przez Vueling w porcie lotniczym Roissy-Charles de Gaulle była prowadzona w sposób zwykły, stały i ciągły w pomieszczeniach lub za pomocą infrastruktury znajdującej się na terytorium Francji, w związku z czym spółka Vueling posiadała na terytorium kraju oddział lub przynajmniej bazę operacyjną. Sąd ów wywnioskował z tego, że Vueling nie może powoływać się na zaświadczenia E101 w celu wykazania zgodności z prawem rozpatrywanych delegacji i nie jest w stanie uniemożliwić sądowi krajowemu stwierdzenia umyślnego naruszenia fran-

cuskich przepisów prawnych. Na wniosek Urssaf hiszpańska instytucja wydająca unieważniła rzeczone zaświadczenia E101. Vueling wniósł jednak odwołanie od tej decyzji. Po oddaleniu tego odwołania właściwy organ hierarchiczny stwierdził w decyzji, że unieważnienie zaświadczeń E101 należy pozbawić skutków. Organ ten oparł się w tym względzie na okoliczności, że z uwagi na czas, jaki upłynął od zaistnienia okoliczności faktycznych, i brak możliwości zwrotu uiszczonych składek z powodu przedawnienia, uznanie, iż przynależność zainteresowanych pracowników do hiszpańskiego zabezpieczenia społecznego miała charakter nieprawidłowy, było bezcelowe. Podkreślił również, że zainteresowani pracownicy mogli na podstawie tych składek korzystać ze świadczeń zabezpieczenia społecznego, a w przypadku unieważnienia ich przynależności mogliby zostać pozbawieni ochrony socjalnej. Wreszcie, zdaniem tego organu, faktyczne unieważnienie zaświadczeń E101 nie było uzasadnione, ponieważ ich wydanie stanowiło zwykłą konsekwencję przynależności odnośnych pracowników do hiszpańskiego systemu zabezpieczenia społecznego. W następstwie ogłoszenia wyroku Cour de cassation (sądu kasacyjnego) postępowanie cywilne wszczęte przez CRPNPAC przed tribunal de grande instance de Bobigny (sądem wielkiej instancji w Bobigny) zostało wznowione. Sąd ten zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy zaświadczenia E101 należy uznać za wiążące w sytuacji, gdy sądy karne państwa członkowskiego przyjmującego zainteresowanych pracowników skazały pracodawcę za nielegalne zatrudnienie.

Z kolei sprawa C-37/18 dotyczyła pilota zatrudnionego przez spółkę Vueling na podstawie umowy o pracę regulowanej prawem hiszpańskim, sporządzonej w języku angielskim, który następnie został delegowany do portu lotniczego Roissy-Charles de Gaulle. Wspomniany pilot złożył rezygnację, powołując się w szczególności na niezgodność z prawem jego sytuacji umownej w świetle prawa francuskiego, a następnie ją wycofał w przesłanej pocztą elektroniczną wiadomości. Przyjął jednak do wiadomości zakończenie jego umowy o pracę, powołując się ponownie na rzeczoną niezgodność z prawem. Następnie wystąpił do conseil des prud'hommes de Bobigny (sądu pracy w Bobigny), po pierwsze, o zmianę kwalifikacji prawnej jego rezygnacji na przyjęcie do wiadomości rozwiązania umowy wywołującego skutki zwolnienia bez rzeczywistej i uzasadnionej przyczyny, a po drugie, o zapłatę w szczególności świadczenia ryczałtowego za nielegalne zatrudnienie i odszkodowania za szkodę poniesioną ze względu na brak odprowadzania składek do francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Sąd pracy oddalił wszystkie te żądania, uznając, że spółka Vueling prawidłowo dopełniła właściwych formalności administracyjnych, w szczególności poprzez wystąpienie do hiszpańskich organów zabezpieczenia społecznego o wystawienie zaświadczeń E101 dla swoich pracowników. Sąd pracy zauważył również, że oddelegowanie pilota nie przekroczyło jednego roku i że nie został on oddelegowany do Francji w zastępstwie innej osoby. Z kolei cour d'appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu), opierając się na wyroku Cour de cassation (sądu kasacyjnego), uchylił wyrok conseil des prud'hommes de Bobigny (sądu pracy w Bobigny) i nakazał spółce Vueling zapłatę na rzecz pilota, między innymi, świadczenia ryczałtowego za nielegalne zatrudnienie oraz odszkodowania za brak wpłaty składek do francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Zdaniem tego sądu pilot przedstawił wystarczające dowody, aby wykazać niezgodność z prawem jego sytuacji umownej w świetle prawa francuskiego. Spółka Vueling odwołała się od wyroku cour d'appel de Paris (sądu apelacyjnego w Paryżu) do Cour de cassation (sądu kasacyjnego). Rozpatrując to odwołanie sąd kasacyjny powziął wątpliwość, czy wykładnia dokonana przez Trybunał w wyroku w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff znajduje zastosowanie również w ramach sporu dotyczącego przestępstwa nielegalnego zatrudnienia i zaświadczeń wydanych na podstawie art. 14 pkt 1 lit. a) tego rozporządzenia w odniesieniu do pracowników najemnych świadczących pracę na terytorium państwa członkowskiego, którego są obywatelami i w którym zatrudniające ich przedsiębiorstwo transportu lotniczego posiada swój oddział, gdy już sama treść rzeczonych zaświadczeń pozwala wywnioskować, że zostały one uzyskane lub powołane w sposób noszący znamiona oszustwa.

Rozstrzynięcie i arumentacja Trybunału

W wyroku z 2 kwietnia 2020 r. TSUE uznał, że sądy państwa członkowskiego, do których wniesiono powództwo w ramach toczącego się przeciwko pracodawcy postępowania sądowego dotyczącego okoliczności wskazujących na uzyskanie lub wykorzystanie w sposób noszący znamiona oszustwa takich zaświadczeń E101, mogą stwierdzić istnienie oszustwa i w konsekwencji nie uwzględnić tych zaświadczeń wyłącznie po ustaleniu, że — po pierwsze — procedura przewidziana w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 została wszczęta niezwłocznie, a właściwej instytucji wydającego państwa członkowskiego umożliwiono ponowne rozpatrzenie zasadności wydania wspomnianych zaświadczeń w świetle konkretnych dowodów przedstawionych przez właściwą instytucję przyjmującego państwa członkowskiego, które wskazują, że zaświadczenia te zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, oraz — po drugie — właściwa instytucja wydającego państwa członkowskiego w rozsądnym terminie nie dokonała ponownego rozpatrzenia ani nie zajęła stanowiska w przedmiocie tych dowodów, ewentualnie unieważniając lub wycofując rozpatrywane zaświadczenia.

Trybunał przypomniał, że w kontekście podejrzenia oszustwa zastosowanie procedury ustanowionej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, przed ewentualnym prawomocnym stwierdzeniem oszustwa przez właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego, ma szczególne znaczenie, ponieważ procedura ta umożliwia właściwej instytucji wydającego państwa członkowskiego i właściwej instytucji przyjmującego państwa członkowskiego nawiązanie dialogu i ścisłej współpracy w celu zweryfikowania i zgromadzenia, za pomocą uprawnień dochodzeniowych przysługujących im na podstawie ich odpowiednich praw krajowych, wszystkich istotnych

okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą rozwiać albo — przeciwnie — potwierdzić zasadność wątpliwości wyrażonych przez właściwą instytucję przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do okoliczności towarzyszących wydaniu rozpatrywanych zaświadczeń E101. Taka procedura — pozwalająca na włączenie na wczesnym etapie właściwej instytucji wydającego państwa członkowskiego — daje tejże instytucji możliwość przedstawienia w sposób kontradyktoryjny swojego stanowiska co do ewentualnych konkretnych poszlak istnienia oszustwa, przedstawionych przez właściwą instytucję przyjmującego państwa członkowskiego, a tym samym skłonić ją w odpowiednim przypadku do unieważnienia lub wycofania rozpatrywanych zaświadczeń E101, gdyby doszła do wniosku, że poszlaki te rzeczywiście wskazują na to, że zaświadczenia uzyskano lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa. W sytuacji, gdyby właściwa instytucja przyjmującego państwa członkowskiego mogła na podstawie samych tylko konkretnych poszlak istnienia oszustwa jednostronnie nie uwzględnić zaświadczeń E101 wydanych przez właściwą instytucję innego państwa członkowskiego, mimo że na tym etapie nie można skutecznie stwierdzić oszustwa w sposób ostateczny ze względu na brak zaangażowania instytucji wydającej i dogłębnej weryfikacji istotnych okoliczności, które towarzyszyły ich wydaniu, zwiększyłoby się ryzyko istnienia obowiązku wpłaty składek — z naruszeniem zasady stosowania tylko jednego ustawodawstwa — do systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, mimo że składki zostały już wpłacone w odniesieniu do tych samych pracowników do systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo krajowe znajduje zastosowanie zgodnie z zaświadczeniami. Co więcej, gdyby okazało się później, iż składki zostały nieprawidłowo wpłacone do systemu zabezpieczenia społecznego tego ostatniego państwa członkowskiego, to zdaniem Trybunału istniałoby ryzyko, że składki te nie będą mogły zostać zwrócone ze względu na przepisy dotyczące przedawnienia, nawet jeśli ostatecznie nie stwierdzono by żadnego oszustwa. Jednocześnie nieprzeprowadzenie procedury ustanowionej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 zwiększyłoby ryzyko poddania zainteresowanych pracowników systemom zabezpieczenia społecznego kilku państw członkowskich, ze wszystkimi komplikacjami, jakie taka kumulacja mogłaby powodować, ze szkodą dla przynależności pracowników najemnych, zgodnie z zasadą stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego, do jednego systemu zabezpieczenia społecznego, jak również dla zasady przewidywalności właściwego systemu, a tym samym pewności prawa. Oznacza to, zdaniem TSUE, że wspomniana procedura stanowi obowiązkowy warunek wstępny dla ustalenia, czy przesłanki istnienia oszustwa zostały spełnione, a tym samym wyciągnięcia wszelkich odpowiednich konsekwencji w odniesieniu do ważności omawianych zaświadczeń E101, a także dla ustalenia ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego mającego zastosowanie do zainteresowanych pracowników. W konsekwencji, istnienie konkretnych poszlak pozwalających sądzić, iż zaświadczenia E101 zostały uzyskane lub powołano się na nie z naruszeniem prawa, powinno skłonić właściwą instytucję przyjmującego państwa członkowskiego nie do jednostronnego stwierdzenia istnienia oszustwa i do nieuwzględnienia tych zaświadczeń, lecz do niezwłocznego uruchomienia procedury przewidzianej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, aby instytucja wydająca te zaświadczenia, do której zwróciła się instytucja przyjmującego państwa członkowskiego w należytym terminie, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, ponownie rozpatrzyła zasadność wydania takich zaświadczeń w świetle tych poszlak, a w stosownych wypadkach — unieważniła lub wycofała je. Z kolei, gdy przed sądem przyjmującego państwa członkowskiego toczy się postępowanie sądowe wszczęte przeciwko pracodawcy podejrzanemu o uzyskanie zaświadczenia E101 lub powołanie się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, sąd ów powinien również wziąć pod uwagę procedurę przewidzianą w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 i jej wynik. Zasada pierwszeństwa prawa Unii, która ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich, nakłada bowiem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw. Zdaniem TSUE, gdyby przyjąć, że sąd przyjmującego państwa członkowskiego, przed którym toczy się postępowanie sądowe wszczęte przez organ właściwy w sprawach karnych, właściwą instytucję tego państwa członkowskiego lub inną osobę, może stwierdzić nieważność zaświadczenia E101 wyłącznie na podstawie istnienia konkretnych poszlak pozwalających wykazać, że zaświadczenie to zostało uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, niezależnie od wszczęcia i przebiegu procedury przewidzianej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, wprowadzony przez owo rozporządzenie system — oparty na współpracy między właściwymi instytucjami — byłby zagrożony. W takiej sytuacji nie uwzględniono by szczególnego znaczenia, jakie ma zastosowanie tej procedury w razie podejrzenia popełnienia oszustwa. Ponadto, z uwagi na fakt, że wszczęcie procedury przewidzianej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 może skłonić instytucję wydającą do uchylenia lub wycofania rozpatrywanych zaświadczeń E101, procedura ta może ewentualnie zapewnić ekonomikę postępowania, ponieważ wniesienie skargi do sądów przyjmującego państwa członkowskiego mogłoby w konsekwencji okazać się zbędne. W efekcie dopiero wtedy, gdy właściwa instytucja przyjmującego państwa członkowskiego wszczęła ową procedurę, a instytucja wydająca zaświadczenia E101 zaniechała ponownego rozpatrzenia zasadności wydania tych zaświadczeń i zajęcia w rozsądnym terminie stanowiska w przedmiocie wniosku złożonego przez właściwą instytucję przyjmującego państwa członkowskiego, możliwe jest podniesienie w postępowaniu sądowym konkretnych poszlak pozwalających sądzić, że rzeczone zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący zna-

miona oszustwa, tak aby sąd przyjmującego państwa członkowskiego nie uwzględnił owych zaświadczeń, jednakże pod warunkiem, że osoby, którym w rzeczonym postępowaniu zarzuca się uzyskanie zaświadczeń lub powołanie się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, mają możliwość podważenia dowodów, na których postępowanie to się opiera, z zachowaniem gwarancji związanych z rzetelnym procesem. Sąd przyjmującego państwa członkowskiego może zatem nie uwzględnić zaświadczeń E101 w takim postępowaniu sądowym tylko wtedy, gdy są spełnione dwie kumulatywne przesłanki, a mianowicie, po pierwsze, instytucja wydająca te zaświadczenia, do której właściwa instytucja tego państwa członkowskiego zwróciła się niezwłocznie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie zasadności wydania wspomnianych zaświadczeń, nie przeprowadziła takiego ponownego badania w świetle dowodów przekazanych przez tę ostatnią instytucję i nie zajęła w rozsądnym terminie stanowiska w przedmiocie tego wniosku, ewentualnie unieważniając lub wycofując te zaświadczenia, a po drugie, rzeczone dowody pozwalają temu sądowi ustalić, z zachowaniem gwarancji nieodzownie związanych z prawem do rzetelnego procesu, że rozpatrywane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa. Sąd przyjmującego państwa członkowskiego, do którego zwrócono się z kwestią ważności zaświadczeń E101, jest zatem zobowiązany zbadać na wstępie, czy zanim sprawa została wniesiona do sądu właściwa instytucja przyjmującego państwa członkowskiego, w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie i wycofanie tych zaświadczeń złożonego instytucji wydającej te zaświadczenia, wszczęła procedurę przewidzianą w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, a jeśli nie miało to miejsca — użyć wszelkich środków prawnych, jakimi dysponuje, w celu zapewnienia wszczęcia owej procedury przez właściwą instytucję państwa przyjmującego. Zdaniem TSUE, jedynie taka wykładnia może zagwarantować skuteczność (*effet utile*) procedury przewidzianej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, dzięki zapewnieniu, że właściwe instytucje zainteresowanych państw członkowskich podejmują niezwłocznie przewidziany w niej dialog, tak aby w razie potrzeby sąd przyjmującego państwa członkowskiego w toku wszczętego przed nim postępowania dysponował wszystkimi danymi niezbędnymi do ustalenia ewentualnego oszustwa, i jednocześnie zachęceniu instytucji wydających zaświadczenia E101 do udzielenia w rozsądnym terminie odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie i wycofanie zaświadczeń, pod rygorem ich nieuwzględnienia przez rzeczony sąd po upływie tego terminu.

Wyrok w sprawie C-17/19 Bouygues travaux publics i inni

Stan faktyczny

Spółka Boygues travaux publics uzyskała zamówienie publiczne na budowę reaktora nuklearnego nowej generacji. W celu jego realizacji zawiązała wraz z dwoma innymi przedsiębiorcami spółkę cichą (société en participation), która zleciła wykonanie tego zamówienia zgrupowaniu interesów gospodarczych, obejmującemu między innymi spółkę Welbond, również mającą siedzibę we Francji. Wspomniane zgrupowanie interesów gospodarczych skorzystało następnie z usług podwykonawców, wśród których znajdowała się spółka Elco, mająca siedzibę w Rumunii, oraz z usług spółki Atlanco Ltd, agencji pracy tymczasowej z siedzibą w Irlandii, mającej spółkę zależną na Cyprze oraz biuro w Polsce. Na skutek donosu dotyczącego warunków zakwaterowania pracowników zagranicznych, działań strajkowych polskich pracowników tymczasowych dotyczących przeciwko niewystarczającemu poziomowi ochrony socjalnej w razie wypadku, a także ujawnienia ponad stu niezgłoszonych wypadków przy pracy, wobec spółek Bouygues, Welbond i Elco wszczęto postępowanie karne w związku z zarzutami popełnienia w okresie od czerwca 2008 r. do października 2012 r. czynów korzystania z niezgłoszonych pracowników oraz niedozwolonego użyczania siły roboczej w przypadku dwóch pierwszych spółek, a także korzystania z niezgłoszonych pracowników w przypadku trzeciej z nich. Sąd pierwszej instancji uznał spółkę Elco winną popełnienia przestępstwa niezgłoszonego zatrudnienia wskutek niezłożenia imiennych deklaracji poprzedzających zatrudnienie pracowników oraz deklaracji dotyczących wynagrodzeń lub należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne do odpowiednich organów pobierających składki na ubezpieczenie społeczne. W uzasadnieniu takiego wyroku sąd karny podkreślił, że działalność Elco we Francji wykluczało możliwość skorzystania przez nią z przepisów dotyczących pracy delegowanej. Sąd ustalił w tym względzie, że przeważająca większość przedmiotowych pracowników została zatrudniona przez Elco kilka dni wcześniej, wyłącznie w celu wysłania ich do Francji, przy czym większość z nich nie była wcześniej zatrudniona w tej spółce bądź była w niej zatrudniona dopiero od niedawna, że działalność Elco w Rumunii stała się akcesoryjna względem działalności prowadzonej we Francji, że Elco nie zapewniało obsługi administracyjnej zainteresowanej spółki pracowników w Rumunii oraz że niektóre okresy delegowania trwały ponad 24 miesiące. Sąd drugiej instancji częściowo utrzymał w mocy ten wyrok w stosunku do Elco. Co się zaś tyczy spółek Bouygues i Welbond, to zostały uznane za winne przestępstw niezgłoszonego zatrudnienia, w odniesieniu do pracowników skierowanych do pracy w nich przez spółkę Atlanco, oraz niedozwolonego użyczania siły roboczej. Sąd stwierdził, że Bouygues i Welbond zatrudniały za pośrednictwem cypryjskiej spółki zależnej Atlanco oraz biura tej spółki zależnej w Polsce polskich pracowników tymczasowych, którym Atlanco przedstawiało do podpisania umowy w języku greckim, w celu skierowania ich do pracy w spółkach francuskich, działając przez dwóch pracowników tej spółki zależnej rezydujących w Dublinie, a pracujących we Francji. Sąd ustalił też, że owa spółka zależna nie była wpisana do francuskiego rejestru handlowego i spółek ani nie prowadziła jakiejkolwiek działalności na Ceprze ani w Polsce. Sąd ten stwierdził ponadto, że chociaż spółki Bouygues i Welbond zwróciły się do

spółki Atlanco o dokumenty dotyczące polskich pracowników tymczasowych zatrudnionych na budowie we Flamanville, w szczególności o zaświadczenia E101 i A1, to mimo nieuzyskania pełnej dokumentacji w tym zakresie kontynuowały zatrudnianie tych pracowników z Polski. Także i w tym zakresie wyrok sądu pierwszej instancji został utrzymany w mocy. Spółki Bouygues, Elco i Welbond zaskarżyły ww. wyrok drugiej instancji, twierdząc, że nieprawidłowo ocenił on skutki wynikające z zaświadczeń E101 i A1 wydanych zainteresowanym pracownikom. W tych okolicznościach sąd kasacyjny skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne, czy zaświadczenie E101 lub zaświadczenie A1 mają skutek wiążący dla sądów państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest praca, do celów ustalenia ustawodawstwa właściwego nie tylko w odniesieniu do systemu zabezpieczenia społecznego, lecz również do prawa pracy. Co przy tym istotne, sąd odsyłający wskazał, że w jego ocenie z wyroków w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff oraz z 6 lutego 2018 r. w sprawie C-359/16 Altun i inni wynika, że w sytuacji gdy sąd krajowy rozpoznaje sprawę karną, której przedmiotem jest zarzut nielegalnego zatrudnienia wskutek niezłożenia deklaracji do instytucji zabezpieczenia społecznego i w której oskarżony przedłoży w odniesieniu do przedmiotowych pracowników zaświadczenia E101 lub A1, sąd ten może, po rozpatrzeniu argumentów stron, nie uwzględnić tych zaświadczeń tylko wtedy, gdy w świetle oceny konkretnych dowodów uzyskanych w toku dochodzenia, pozwalających stwierdzić, że wspomniane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa, zaś instytucja wydająca, do której zwrócono się w tej sprawie, nie uwzględniła tej okoliczności w rozsądnym terminie, ustali, że doszło do popełnienia oszustwa polegającego od strony przedmiotowej na naruszeniu warunków określonych w odpowiednim przepisie, a od strony podmiotowej na zamiarze obejścia lub pominięcia przez oskarżonego warunków wystawienia tych zaświadczeń w celu uzyskania związanej z tym korzyści.

Rozstrzynięcie i arumentacja Trybunału

W wyroku z 14 maja 2020 r. TSUE orzekł, że zaświadczenie E101, wydane przez właściwą instytucję państwa członkowskiego na podstawie art. 14 pkt 1 lit. a) lub art. 14 pkt 2 lit. b) rozporządzenia nr 1408/71 oraz zaświadczenie A1, wydane tym pracownikom przez tę instytucję na podstawie art. 12 ust. 1 lub art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 jest wiążące dla sądów tego państwa członkowskiego wyłącznie w odniesieniu do kwestii związanych z zabezpieczeniem społecznym.

Trybunał przywołał poprzednie orzecznictwo, zgodnie z którym o ile zaświadczenia E101 lub A1 nie zostały cofnięte albo uznane za nieważne, właściwa instytucja państwa członkowskiego, w którym pracownik wykonuje pracę, powinna uwzględniać okoliczność, że ów pracownik podlega ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa, w którym właściwa instytucja wydała te zaświadczenia, a w rezultacie nie może ona wymagać, aby ów pracownik był ubezpieczony w jej systemie zabezpieczenia społecznego. Potwierdził jednocześnie wyrażony w wyroku w sprawie C-620/15 A-Rosa Flussschiff pogląd, zodnie z którym dotyczy to także przypadku, gdy zostanie stwierdzone, że warunki zatrudnienia pracownika w sposób oczywisty nie wchodziły w zakres stosowania przepisów koordynacyjnych.

Jednocześnie TSUE przypomniał, z powołaniem na wyrok z 2 kwietnia 2020 r. w połączonych sprawach C-370/17 i C-37/18 CRPNPAC i Vueling Airlines, że sąd przyjmującego państwa członkowskiego może odmówić uwzględnienia zaświadczeń E101 tylko w razie spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek, a mianowicie po pierwsze, że instytucja, która wydała owe zaświadczenia, nie dokonała, na wniosek właściwej instytucji tego państwa członkowskiego, ponownego rozpatrzenia zasadności wydania tych zaświadczeń w świetle dowodów przedstawionych jej przez tę instytucję, oraz w rozsądnym terminie nie podjęła działań dotyczących tego wniosku, w danym wypadku unieważniając albo cofając te zaświadczenia, a po drugie, że owe dowody pozwoliły mu ustalić, z poszanowaniem gwarancji prawa do rzetelnego procesu sądowego, że wspomniane zaświadczenia zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa. Oznacza to, zdaniem Trybunału, że jakkolwiek zaświadczenia E101 i A1 są wiążące, ich skutek jest ograniczony tylko do obowiązków, które nakładają krajowe przepisy z zakresu zabezpieczenia społecznego objęte koordynacją na gruncie rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004 (podobnie wyroki: z 4 października 1991 r. w sprawie C-196/90 De Paep, CLI:EU:C:1991:381, pkt 12; z 9 września 2015 r. w połączonych sprawach C-72/14 i C-197/14 X i van Dijk, pkt 39). Pojęcie „ustawodawstwa" dla celów stosowania tych rozporządzeń obejmuje bowiem przepisy państw członkowskich dotyczące działów i systemów zabezpieczenia społecznego wymienionych odpowiednio w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1408/71 i w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. W konsekwencji zaświadczenia E101 i A1 wydane przez właściwą instytucję państwa członkowskiego wiążą właściwą instytucję i sądy przyjmującego państwa członkowskiego wyłącznie wtedy, gdy poświadczają, że w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego dany pracownik podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego na potrzeby uzyskania świadczeń bezpośrednio związanych z jednym z działów lub systemów wymienionych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1408/71, jak również w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Nie są one natomiast wiążące w odniesieniu do obowiązków, które przepisy prawa krajowego nakładają w innych dziedzinach niż związane z zabezpieczeniem społecznym w rozumieniu tych rozporządzeń, takich jak w szczególności obowiązki związane ze stosunkiem pracy między pracodawcą a pracownikiem, do których należą między innymi obowiązki dotyczące warunków zatrudniania tych pracowników i warunków ich pracy.

Wnioski

Wyrok w sprawie C-359/16 Altun stanowi implementację do europejskiego prawa zabezpieczenia społecznego stosunkowo nowej koncepcji zakazu oszustw i nadużyć

jako ogólnej zasady prawa Unii Europejskiej (szerzej na temat tej koncepcji zob. Leczykiewicz, 2019, *passim*). Wyrażona w tym orzeczeniu myśl była następnie rozwijana w kolejnych orzeczeniach, które wyraźnie zarysowały linię orzeczniczą dotyczącą mocy wiążącej zaświadczeń E101 i A1. Analiza orzeczeń składających się na tę linię prowadzi przy tym do kilku wniosków.

Po pierwsze, wydaje się, że możliwość nieuwzględnienia skutków zaświadczenia E101 lub A1 zastrzeżona jest jedynie dla sądów państwa członkowskiego. Wysoce wątpliwe jest, aby możliwość taką, nawet w przypadku podejrzenia oszustwa, posiadały instytucje właściwe. Wynika to z charakteru okoliczności, jakie należy uwzględnić przy badaniu, czy mamy do czynienia z oszustwem, a zwłaszcza tych odnoszących się do elementu subiektywnego. Co więcej, jak wskazuje się w orzeczeniu wydanym w sprawie C-359/16 Altun, osoby, którym zarzuca się delegowanie pracowników na podstawie zaświadczeń uzyskanych w sposób noszący znamiona oszustwa, powinny mieć możliwość ustosunkowania się do dowodów, na których opiera się takie stwierdzenie, z poszanowaniem gwarancji związanych z prawem do rzetelnego procesu, zanim sąd krajowy postanowi o nieuwzględnieniu tych zaświadczeń. Wprawdzie pogląd ten był wypowiedziany w sprawie, w której przeciwko osobom podejrzewanym o uzyskanie zaświadczeń w sposób noszący znamiona oszustwa toczyło się postępowania karne, jednak nie sposób przyjąć, że w innych postępowaniach (w warunkach polskich — w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych) obowiązują inne standardy. Taki wniosek byłby nie do pogodzenia z zasadą skutecznej ochrony praw i wolności wynikających z prawa Unii Europejskiej (art. 47 Karty Praw Podstawowych UE). '

Po drugie, możliwość nieuwzględnienia skutków wydanego zaświadczenia E101 lub A1 odnosi się do wszystkich postępowań, w których rozstrzygane są (choćby jako kwestie prejudycjalne) zagadnienia dotyczące zabezpieczenia społecznego. Mimo iż wyrok w sprawie C-359/16 Altun zapadł na skutek pytań sformułowanych w toku postępowania karnego, to wyroki w sprawach C-527/16 Alpenrind i inni oraz C-370/17 i 37/18 CRPNPAC i Vuelin Airlines jednoznacznie wskazują, że doktryna zakazu oszustw i nadużyć prawa znajduje zastosowanie także w innych postępowaniach, w tym cywilnych i z zakresu zabezpieczenia społecznego (w sprawie C-527/16 Alpenrind pytania prejudycjalne były sformułowane w toku postępowania odwoławczego od decyzji dotyczącej objęcia austriackim systemem zabezpieczenia społecznego).

Po trzecie, wbrew poglądowi wyrażonemu przez polski Sąd Najwyższy, możliwość nieuwzględnienia skutków prawnych wynikających z zaświadczenia E101 lub A1 obwarowana jest wymogiem wszczęcia procedury opisanej w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 (w odniesieniu do zaświadczeń E101) lub art. 5 ust. 2–4 rozporządzenia nr 987/2009 (w odniesieniu do zaświadczenia A1). Sąd państwa członkowskiego musi zatem badać, czy właściwej instytucji wydającego państwa członkowskiego umożliwiono ponowne rozpatrzenie zasadności wydania wspomnianych zaświadczeń w świetle konkretnych dowodów przedstawionych przez właściwą instytucję przyjmującego państwa członkowskiego, które wskazują, że zaświadczenia te zostały uzyskane lub powołano się na nie w sposób noszący znamiona oszustwa. Dopiero w razie stwierdzenia, że właściwa instytucja wydającego państwa członkowskiego w rozsądnym terminie nie dokonała ponownego rozpatrzenia ani nie zajęła stanowiska w przedmiocie tych dowodów, ewentualnie unieważniając lub wycofując rozpatrywane zaświadczenia, możliwe jest pominięcie skutków, jakie rozporządzenia koordynacyjne wiążą z wydaniem zaświadczenia E101 lub A1. Taki sam skutek należy przypisać sytuacji, gdy instytucja właściwa wydającego państwa członkowskiego nie uwzględniła dowodów przedstawionych przez instytucję państwa przyjmującego przy ponownym rozpatrzeniu zasadności wydania omawianych zaświadczeń. *A contrario*, należy przyjąć, że w sytuacji, gdy instytucja państwa wydającego odniosła się do tych dowodów, lecz nie znalazła podstaw do wycofania lub unieważnienia zaświadczenia, sąd państwa członkowskiego związany jest jego treścią.

Mając powyższe na uwadze, za nieuzasadnione należy uznać obawy, że omówione wyżej orzeczenia osłabiają zasadę związania zaświadczeniem wydanym przez instytucje właściwe innych państw członkowskich w przypadku ewentualnego stwierdzenia oszustwa. Przedmiotowy wyjątek od tejże zasady ma bowiem ograniczony zakres zastosowania, a ponadto został obwarowany szeregiem wymagań szczegółowych, które sprawiają, że odmowa uwzględnienia skutków wynikających z zaświadczenia E101 lub A1 będzie możliwa w stosunkowo niewielkiej liczbie spraw.

Bibliografia/References

Leczykiewicz, D. (2019). Prohibition of Abusive Practices as A „General Principle" Of EU Law. *Common Market Law Review*, 56.

Dr Maciej Jakub Zieliński, doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Pracy i Prawa Socjalnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Autor publikacji z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz prawa cywilnego.

Dr Maciej Jakub Zieliński, doctor of law, assistant professor at the Department of Labour Law and Social Law at the Faculty of Law and Administration of Adam Mickiewicz University, Poznan, member of Office for Studies and Analyses of the Supreme Court, lecturer at the National School of Judiciary and Public Prosecution. Author of publications on labour, social security law and civil law.