

Prozatímní vydání

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

11. července 2018(1)

„Nesplnění povinnosti státem – Sociální zabezpečení – Nařízení (ES) č. 883/2004 – články 11 a 12 a čl. 76 odst. 6 – Nařízení (ES) č. 987/2009 – článek 5 – Vyslání pracovníka – Účast na pojištění v systému sociálního zabezpečení – Boj proti podvodům – Osvědčení A1 – Odmítnutí uznání činnosti zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné členským státem v případě podvodu nebo zneužití“

Ve věci C-356/15,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 13. července 2015,

Evropskou komisí, zastoupenou D. Martinem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyní,

podporovanou:

Irskem, zastoupeným E. Creedon, M. Browne a G. Hodge, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s C. Tolandem, BL,

vedlejším účastníkem řízení,

proti

Belgickému království, zastoupenému L. Van den Broeck a M. Jacobs, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Paepem, avocat,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J. L. da Cruz Vilaça, předseda senátu, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (zpravodajka) a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout v této věci bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že se Belgické království tím, že přijalo články 23 a 24 programového zákona ze dne 27. prosince 2012, (*Moniteur belge* ze dne 31. prosince 2012, s. 88860, dále jen „programový zákon“), dopustilo nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z článků 11 a 12 a čl. 76 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1 a oprava v Úř. věst. 2004, L 200, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012 (Úř. věst. 2012, L 149, s. 4) (dále jen „nařízení č. 883/2004“), z článku 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), a z rozhodnutí správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení A1 ze dne 12. června 2009 o zřízení dialogu a dohodovacího řízení týkajících se platnosti dokumentů, určení použitelných právních předpisů a poskytování dávek podle nařízení č. 883/2004 (Úř. věst. 2010, C 106, s. 1, dále jen „rozhodnutí A1“).

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 883/2004

2 Body 5, 8, 21 a 17 odvodňující nařízení č. 883/2004 stanoví:

„(5) Je nezbytné, aby v rámci této koordinace byla ve Společenství zaružena dotěným osobám rovnost zacházení podle různých vnitrostátních právních předpisů.

[...]

(8) Obecná zásada rovného zacházení má zvláštní význam pro pracovníky, včetně pohraničních pracovníků, kteří nebydlí v členském státě, v němž jsou zaměstnáni.

[...]

(15) Je nezbytné podřídít osoby pohybující se ve Společenství sociálnímu systému jen jednoho členského státu, aby bylo zamezeno souběhu příslušných ustanovení vnitrostátních právních předpisů a komplikacím z toho vyplývajícím.

[...]

(17) Z hlediska co nejúčinnějšího zaružení rovnosti zacházení se všemi osobami pracujícími na území členského státu je vhodné určit jako použitelné právní předpisy zpravidla právní předpisy toho členského státu, v němž je dotyčná osoba zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná.“

3 Článek 11 tohoto nařízení, nadepsaný „Obecná pravidla“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určí v souladu s touto hlavou.

[...]

3. S výhradou článků 12 až 16 se:

a) na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu;

[...]"

4 Článek 12 uvedeného nařízení, nadepsaný „Zvláštní pravidla“, v odstavci 1 stanoví:

„Osoba, která jako zaměstnanec provozuje v členském státě činnost jménem zaměstnavatele, jenž zde běžně vykonává své činnosti, a která je tímto zaměstnavatelem vyslána do jiného členského státu, aby zde konala práci jménem tohoto zaměstnavatele, podléhá i nadále právním předpisům prvního členského státu, nepočítá-li se předpokládaná doba trvání takové práce dvacet týdnů a není-li daná osoba vyslána za účelem nahrazení jiné osoby.“

5 Článek 76 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Spolupráce“, v odstavci 6 stanoví:

„V případě obtíží při výkladu nebo použití tohoto nařízení, které by mohly ohrozit práva osoby, na kterou se vztahuje, kontaktuje instituce příslušného členského státu nebo instituce členského státu bydliště dotčené osoby dotčenou (dotčené) instituci (instituce) členského státu (států). Není-li v případě lhůt nalezeno řešení, dotčené instituce se mohou obrátit na správní komisi.“

Nařízení č. 987/2009

6 Bod 2 odvodňující nařízení č. 987/2009 uvádí:

„Užší a účinnější spolupráce mezi institucemi sociálního zabezpečení je základním faktorem toho, aby se osobám, na něž se vztahuje nařízení (ES) č. 883/2004, umožnilo uplatnit své nároky v co nejkratších lhůtách a za co možná nejlepších podmínek.“

7 Článek 5 uvedeného nařízení, nadepsaný „Právní síla dokumentů a podpůrných dokladů vydaných v jiném členském státě“, stanoví:

„1. Dokumenty vydané institucí členského státu prokazující postavení osoby pro účely základního nařízení a prováděcího nařízení, jakož i podpůrné doklady, na základě kterých byly dokumenty vydány, uzná instituce jiného členského státu, pokud nebyly zrušeny nebo prohlášeny za neplatné členským státem, který je vydal.“

2. V případě pochybnosti o platnosti dokumentu nebo správnosti skutečností, které jsou podkladem pro údaje v něm uvedené, instituce členského státu, která obdrží dokument, se obrátí na instituci, jež dokument vydala, se žádostí o nezbytná vyjasnění a případně o zrušení uvedeného dokumentu. Vydávající instituce opětovně zváží důvody pro vydání příslušného dokumentu a případně tento dokument zruší.

3. Pokud podle odstavce 2 existují pochybnosti o informacích poskytnutých dotčenými osobami, o platnosti dokumentů nebo podpůrných dokladů nebo o správnosti skutečností, na nichž jsou údaje v nich obsažené založeny, přistoupí instituce místa pobytu nebo místa bydliště na žádost příslušné instituce k nezbytnému ověření těchto informací nebo dokumentů, pokud je možné je provést.

4. Pokud nebylo mezi dotčenými institucemi dosaženo shody, může být včas po uplynutí jednoho měsíce následujícího po dni, kdy instituce, která dokument obdržela, podala žádost, předložena prostřednictvím příslušných orgánů správní komisi. Správní komise se pokusí o sblížení rozdílných stanovisek do šesti měsíců ode dne, kdy jí byla včas předložena.“

8 ?lánek 6 na?ízení ?. 987/2009, nadepsaný „Prozatímní uplat?ování právních p?edpis? a prozatímní poskytování dávek“, v odstavci 1 stanoví:

„Není-li v provád?cím na?ízení stanoveno jinak, a mají-li instituce nebo orgány dvou nebo více ?lenských stát? rozdílná stanoviska k ur?ení použitelných právních p?edpis?, použijí se na doty?nou osobu prozatímní právní p?edpisy jednoho z t?chto ?lenských stát?, p?i?emž po?adí jejich použitelnosti se stanoví takto:

a) právní p?edpisy ?lenského státu, ve kterém osoba skute?n? vykonává své zam?stnání nebo samostatnou výd?le?nou ?innost, pokud je toto zam?stnání nebo samostatná výd?le?ná ?innost vykonávána pouze v jednom ?lenském stát?;

[...]“

9 Rozhodnutí A1 z?izuje dialog a dohodovací ?ízení v p?ípad?, že existují pochybnosti o platnosti dokument?, nebo správnosti podp?rných doklad?, nebo v p?ípad? rozdílných názor? ?lenských stát?, pokud jde o ur?ení použitelných právních p?edpis? nebo instituce, která by m?la poskytnout dávky.

Belgické právo

10 Programový zákon obsahuje v kapitole 1 hlavy 3, nadepsané „Podvody ve v?cech sociálního zabezpe?ení a ?ádné uplat?ování zákona“, ustanovení týkající se boje proti podvod?m p?i vysílání pracovník?. ?ást 2 této kapitoly, nadepsaná „zneužití práva“, obsahuje ?lánky 22 až 25 programového zákona.

11 ?lánek 22 uvedeného zákona stanoví:

„Pro účely použití této kapitoly se rozumí:

1. ‚Evropskými koordina?ními na?ízeními‘

a) hlava II na?ízení Rady (EHS) ?. 1408/71 ze dne 14. ?ervna 1971 o uplat?ování systém? sociálního zabezpe?ení na zam?stnané osoby, osoby samostatn? výd?le?n? ?inné a jejich rodinné p?íslušníky pohybující se v rámci Spole?enství [(Ú?. v?st. 1971, L 149, s. 2)];

b) hlava III na?ízení Rady (EHS) ?. 574/72 ze dne 21. b?ezna 1972, kterým se stanoví provád?cí pravidla k na?ízení (EHS) ?. 1408/71 [(Ú?. v?st. 1972, L 74, s. 1)];

c) na?ízení Rady (ES) ?. 859/2003 ze dne 14. kv?tna 2003, kterým se p?sobnost na?ízení (EHS) ?. 1408/71 a na?ízení (EHS) ?. 574/72 rozši?uje na státní p?íslušníky t?etích zemí, na které se tato na?ízení dosud nevztahují pouze z d?vodu jejich státní p?íslušnosti [(Ú?. v?st. 2003, L 124, s. 1)];

d) hlava II na?ízení [?. 883/2004];

e) hlava II [?. 987/2009];

f) na?ízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ?. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozši?uje p?sobnost na?ízení (ES) ?. 883/2004 a na?ízení (ES) ?. 987/2009 na státní p?íslušníky t?etích zemí, na které se tato na?ízení dosud nevztahují pouze z d?vodu jejich státní p?íslušnosti [(Ú?. v?st. 2010, L 344, s. 1)].

2. ‚Praktickou p?íru?kou‘: praktická p?íru?ka pro účely ur?ení rozhodného práva vztahujícího se

na pracovníky na území Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska vypracovaný správní komisí;

3. „Správní komisí“: Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení;

[...]“

12 §lánek 23 programového zákona stanoví:

„O zneužití pravidel pro určení použitelných právních předpisů v evropských koordinačních nařízeních se jedná tehdy, když se ustanovení koordinačních nařízení uplatní na zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné v situaci, v níž nejsou dodržovány podmínky, které jsou stanoveny v těchto nařízeních a upraveny v praktické praxi nebo v rozhodnutích správní komise, s cílem obcházet belgickou právní úpravu sociálního zabezpečení, která by se měla v této situaci použít, pokud by výše uvedené právní a správní předpisy byly řádně dodržovány.“

13 §lánek 24 programového zákona stanoví:

„1. Jestliže vnitrostátní soud, veřejnoprávní instituce sociálního zabezpečení nebo inspektor úřadu sociálního zabezpečení zjistí, že existuje zneužití podle této kapitoly, dotčený zaměstnanec nebo dotčená samostatně výdělečně činná osoba bude podléhat belgickým právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení, pokud by se tyto právní předpisy použily v souladu s výše uvedenými právními nebo správními ustanoveními uvedenými v §lánku 22.

2. Belgické právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení se použijí od prvního dne, kdy jsou splněny podmínky pro jejich uplatnění s ohledem na promlčecí lhůty stanovené v §l. 42 odst. 1 druhé větě zákona ze dne 27. června 1969, kterým se mění zákon ze dne 28. prosince 1944 o sociálním zabezpečení pracovníků, a v §lánku 16 královského výnosu č. 38 ze dne 27. července 1967, kterým se upravuje systém sociálního zabezpečení pro osoby samostatně výdělečně činné.“

14 §lánek 25 programového zákona stanoví:

„Instituce nebo inspektor, který se dovolává zneužití uvedeného v §lánku 23, musí poskytnout důkaz o tomto zneužití.“

Postup před zahájením soudního řízení

15 Dne 21. listopadu 2013 zaslala Komise Belgickému království dopisem výzvu, která se týkala neslučitelnosti §láneků 23 a 24 programového zákona s §lanky 11 a 12 a §l. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004, §lánku 5 nařízení č. 987/2009 a rozhodnutí A1.

16 V tomto dopise Komise vytýkala Belgickému království, že přijalo uvedené §lanky 23 a 24, které opravují příslušné vnitrostátní orgány jednostranně a bez dodržování postupu určeného pro dialog a dohodovací řízení upraveného těmito nařízeními použít vnitrostátní právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení na vyslané pracovníky, kteří již podléhají systému sociálního zabezpečení belgického státu, v němž jejich zaměstnavatelé běžně vykonávají svou činnost, s odvodněním, že vydání dokladu orgánem sociálního zabezpečení tohoto posledně uvedeného belgického státu potvrzujícího, že tito pracovníci podléhají systému sociálního zabezpečení tohoto belgického státu (dále jen „osvědčení A1“) je zneužitím práva podle nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009.

17 Dopisem ze dne 20. ledna 2014 odpovědělo Belgické království na výzvu zaslanou dopisem ze dne 21. listopadu 2013, a dovolávalo se zejména zásady *fraus omnia corrumpit* a zákazu

zneužití práva jako obecných právních zásad, které členským státům umožňují přijetí vnitrostátních ustanovení, která se odchyľují od sekundárního unijního práva.

18 Belgická vláda kromě toho uvedla, že nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009 umožňují členským státům, aby přijaly taková jednostranná opatření, jako jsou opatření upravená v člácích 23 a 24 programového zákona, pokud tyto členské státy mají za to, že použití uvedených nařízení vede k podvodům a zneužívání práva.

19 Dne 25. září 2014 zaslala Komise Belgickému království odvodné stanovisko, které na ně odpovědělo dopisem ze dne 24. listopadu 2014, v němž byla Komise zejména informována o dočasném pozastavení uplatňování opatření upravených v člácích 23 a 24 programového zákona z důvodu probíhajícího řízení pro nesplnění povinnosti.

20 Komise vzhledem k tomu, že s touto odpovědí nebyla spokojena, podala projednávanou žalobu.

21 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 10. listopadu 2015 bylo povoleno vedlejší ústastství Irska na podporu návrhových žádání Komise.

K žalobě

K přípustnosti žaloby

K přípustnosti žaloby jako celku

– Argumentace ústastníků řízení

22 Belgické království primárně namítá nepřípustnost žaloby v celém rozsahu z důvodu, že Komise neprokázala tvrzené nesplnění povinnosti, a podněrně namítá, že neprokázala nemožnost vykládat a aplikovat sporná ustanovení programového zákona v souladu s ustanoveními unijního práva, aťkoliv na takovouto možnost Belgické království poukázalo ve své odpovědi na odvodné stanovisko.

23 Podle názoru Belgického království kromě toho není podloženo tvrzení Komise, že článek 24 programového zákona výslovně odporuje člankům 11 a 12 a čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 a članku 5 nařízení č. 987/2009.

24 Komise navrhuje námitku nepřípustnosti zamítnout.

– Závěry Soudního dvora

25 Je pravda, že podle ustálené judikatury přísluší Komisi, aby prokázala tvrzené nesplnění povinnosti. Komise totiž musí předložit Soudnímu dvoru všechny poznatky nezbytné k tomu, aby Soudní dvůr ověřil existenci tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se Komise mohla opírat o jakoukoli domněnku (rozsudek ze dne 4. září 2014, Komise v. Francie, C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 32).

26 Otázka, zda Komise prokázala existenci nesplnění povinnosti, nespádá do zkoumání přípustnosti žaloby, nýbrž do zkoumání její meritorní stránky (rozsudek ze dne 4. června 2015, Komise v. Polsko, C-678/13, nezveřejněný, EU:C:2015:358, bod 18 a citovaná judikatura).

27 Námitka nepřípustnosti žaloby jako celku předložená Belgickým královstvím je tedy neopodstatněná a musí být zamítnuta.

K p?ípustnosti žalobních d?vod? vycházejících z porušení ?látku 11 na?ízení ?. 883/2004, ?látku 5 na?ízení ?. 987/2009 a rozhodnutí A1

– Argumentace ú?astník? ?ízení

28 Belgické království zaprvé podp?rn? tvrdí, že žalobní d?vod vycházející z porušení ?látku 11 na?ízení ?. 883/2004 je nedostate?n? p?esný, jelikož na základ? žaloby nelze ur?it, zda se žalobní d?vod týká celého ?látku 11 nebo výlu?n? prvního odstavce tohoto ?látku. Podle Belgického království Komise v každém p?ípad? neuvedla žádný konkrétní, p?esný a ucelený argument týkající se tohoto prvního odstavce.

29 Belgické království zadruhé tvrdí, že argumenty uplatn?né v žalob? za ú?elem podep?ení žalobního d?vodu vycházejícího z porušení ?látku 5 na?ízení ?. 987/2009 se týkají pouze odstavce 1 tohoto ?látku. Komise podle Belgického království dovodila porušení ?l. 5 odst. 2 až 4 na?ízení ?. 987/2009 opožd?n? až v replice z porušení ?l. 76 odst. 6 na?ízení ?. 883/2004.

30 Zat?etí, pokud jde o žalobní d?vod vycházející z porušení rozhodnutí A1, Belgické království uvádí, že se Komise v žalob? omezila pouze na zmínku o tomto rozhodnutí, aniž pro takové porušení uvedla d?vody.

31 Komise navrhuje námitku nep?ípustnosti zamítnout.

– Záv?ry Soudního dvora

32 Je t?eba uvést, že z ?l. 120 písm. c) jednacího ?ádu Soudního dvora a z ustálené judikatury k tomuto ustanovení vyplývá, že každý návrh na zahájení ?ízení musí uvád?t p?edm?t sporu a obsahovat i stru?ný popis dovolávaných žalobních d?vod? a tyto údaje musí být natolik jasné a p?esné, aby umožnily žalované stran? p?ipravit si obranu a Soudnímu dvoru provést p?ezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je taková žaloba založena, musí ucelen? a srozumiteln? vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová ?ádání žaloby musí být formulována jasn?, aby se p?edešlo tomu, že Soudní dv?r rozhodne nad rámec návrhových ?ádání nebo opomene rozhodnout o n?kterém z žalobních d?vod? (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. ?ervna 2016, Komise v. Nizozemsko, C?233/14, EU:C:2016:396, body 32 a 34 a citovaná judikatura).

33 Soudní dv?r rovnž rozhodl, že v žalob? podané podle ?látku 258 SFEU musí být žalobní d?vody uvedeny ucelen? a p?esné, aby ?lenský stát a Soudní dv?r mohly p?esn? pochopit rozsah vytýkaného porušení unijního práva, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmín?ný stát mohl užite?n? uplatnit d?vody na svou obhajobu a Soudní dv?r ov?it existenci tvrzeného nespln?ní povinnosti (rozsudek ze dne 2. ?ervna 2016, Komise v. Nizozemsko, C?233/14, EU:C:2016:396, bod 33 a citovaná judikatura).

34 Žaloba Komise musí zejména obsahovat ucelené a podrobné vylí?ení d?vod?, které ji vedly k p?esvd?ení, že dot?ený ?lenský stát nesplnil n?kterou z povinností, které pro n?j vyplývají ze Smluv (rozsudek ze dne 2. ?ervna 2016, Komise v. Nizozemsko, C?233/14, EU:C:2016:396, bod 35 a citovaná judikatura).

35 V projednávaném p?ípad? spl?uje žaloba Komise požadavky plynoucí z judikatury uvedené v p?edchozích bodech.

36 Pokud jde na prvním míst? o p?ípustnost žalobního d?vodu vycházejícího z porušení ?látku 11 na?ízení ?. 883/2004, jak z návrhových ?ádání, tak z žalobních d?vod? v žalob? uvedených jednozna?n? vyplývá, že p?edm?tem žaloby Komise byla neslu?itelnost ?lánek 23 a 24

programového zákona s n?kolika ustanoveními unijního práva o vysílání pracovníků?. Postavení vyslaných zaměstnanců je předem?tem ?l. 12 odst. 1 tohoto nařízení, který uplatňuje na tuto kategorii zaměstnanců zásadu, již se řídí uvedené nařízení, podle které osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tato zásada je zakotvena v ?l. 11 odst. 1 nařízení ?. 883/2004. Odstavce 2 až 5 tohoto článku se netýkají postavení vyslaných pracovníků?.

37 I když je pravda, že se Komise v rámci své žaloby zaměřila obecně na ?lánek 11 uvedeného nařízení, je třeba konstatovat, že žaloba obsahuje jasný popis skutkových a právních okolností, na kterých je založena. Jak z postupu před zahájením soudního řízení, a zejména z odvodného stanoviska zaslaného Komisí Belgickému království, tak z popisu právního rámce a odvodné žaloby vyplývá, že se nesplňují povinnosti vytýkané tímto orgánem, co se týče tohoto článku, týká pouze odstavce 1 uvedeného článku.

38 Z vyjádření předložených Belgickým královstvím kromě toho vyplývá, že odpovídalo na žalobní důvod vycházející z nesplnění ?l. 11 odst. 1 nařízení ?. 883/2004. Je tudíž zjevné, že se Belgické království nemohlo důvodně zmýlit v tom, že žalobní důvody Komise se vztahovaly k odstavci 1 tohoto článku, a mohlo užitečně odpovědět na tyto žalobní důvody.

39 Pokud jde na druhém místě o přípustnost žalobního důvodu vycházejícího z porušení článku 5 nařízení ?. 987/2009, je třeba připomenout, že ?l. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004 ukládá členským státům obecnou povinnost spolupráce v případě obtíží při výkladu nebo použití poslední uvedeného nařízení, včetně možnosti obrátit se na správní komisi.

40 ?lánek 5 odst. 1 nařízení ?. 987/2009 uvádí, že instituce jiného členského státu uzná dokumenty vydané institucí členského státu prokazující postavení osoby pro účely použití nařízení ?. 883/2004 a ?. 987/2009, jakož i podpůrné doklady. Odstavce 2 až 4 článku 5 nařízení ?. 987/2009 popisují dialog a dohodovací řízení mezi dotčenými institucemi, které musí být dodrženy členským státem, který má pochybnosti ohledně platnosti těchto dokumentů nebo správnosti skutečností, které jsou podkladem pro údaje v něm uvedené. Poslední uvedená ustanovení tak uvádějí obsah obecné povinnosti spolupráce mezi příslušnými institucemi členských států, která je upravena v ?l. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004.

41 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že Komise v bodě 10 své žaloby připomněla jak obsah ?l. 5 odst. 1 nařízení ?. 987/2009, tak obsah ?l. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004. Z popisu právního rámce a odvodné žaloby kromě toho jednoznačně vyplývá, že Belgickému království je vytýkáno nesplnění povinnosti dodržovat zásady zavedené ?l. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004, jak jsou uvedeny v článku 5 nařízení ?. 987/2009. Jak z dokumentů vyměněných během postupu před zahájením soudního řízení, zejména z odvodného stanoviska zaslaného Komisí Belgickému království, tak z žaloby Komise vyplývá, že tento orgán tvrdí, že došlo k nesplnění povinnosti tohoto členského státu vyplývajících z celého článku 5 nařízení ?. 987/2009.

42 Je tudíž zjevné, že Belgické království, které se nemohlo důvodně zmýlit v předem?tu žalobních důvodů Komise, pokud jde o to, že se vztahovaly k celému článku 5 uvedeného nařízení, bylo na něj schopno užitečně odpovědět, a že argument, který vychází ze spojitosti tohoto ustanovení s ?l. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004, nebyl uplatněn opožděně.

43 Pokud jde na téžetím místě o přípustnost žalobního důvodu vycházejícího z porušení rozhodnutí A1, je třeba konstatovat, že v bodě 11 svojí žaloby Komise citováním judikatury Soudního dvora vztahující se k osvědčení A1 popsala podstatu a rozsah tohoto osvědčení. Z přezkumu všech argumentů předložených v uvedené žalobě, zejména z jejích bodů 10 až 12, kromě toho vyplývá, že Komise uvedla důvody, na kterých založila své tvrzení, že řecký stát porušil postupy stanovené v rozhodnutí A1.

44 Z výše uvedeného vyplývá, že námitka nepřijetí žalobních důvodů vycházejících z porušení článku 11 nařízení č. 883/2004, článku 5 nařízení č. 987/2009 a rozhodnutí A1, kterou uplatnilo Belgické království, není opodstatněná a musí být zamítnuta.

45 Žaloba je tedy přípustná.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

46 Komise ve své žalobě na úvod připomíná, že článek 11 nařízení č. 883/2004 stanoví základní zásadu, podle které osoby, na které se toto nařízení vztahuje, podléhají právním předpisům pouze jediného řeckého státu. Pokud jde o vyslané pracovníky, Komise zdrazňuje, že podle pravidla uvedeného v článku 12 nařízení č. 883/2004 podléhají vyslaní pracovníci i nadále právním předpisům řeckého státu, v němž běžně vykonávají své činnosti, a že tento řecký stát vydává uvedeným pracovníkům osvědčení A1 prokazující, že jsou pojištěni v tomto řeckém státě.

47 Komise v tomto ohledu podotýká, že čl. 5 odst. 1 nařízení č. 987/2009 stanoví, že dokumenty vydané příslušnou institucí řeckého státu uzná instituce jiného řeckého státu, pokud nebyly zrušeny nebo prohlášeny za neplatné řeckým státem, který je vydal.

48 Komise dodává, že v případě obtíží při výkladu nebo použití nařízení č. 883/2004, které by mohly ohrozit práva osoby, na kterou se vztahuje, stanoví čl. 76 tohoto nařízení, že příslušná instituce řeckého státu, do kterého byl pracovník vyslán, kontaktuje instituci řeckého státu původu dotčené osoby, přičemž není-li v příměné lhůtě nalezeno řešení, může se dotyčná instituce obrátit na správní komisi.

49 Soudní dvůr kromě toho potvrdil v rozsudku ze dne 26. ledna 2006, *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, body 24 a 25), že osvědčení A1, v rozsahu, v němž vytváří právní domněnku legality účasti vyslaných pracovníků na systému sociálního zabezpečení řeckého státu, v němž je usazen podnik, který vyslal tyto pracovníky, zavazuje příslušnou instituci řeckého státu, do něhož jsou tito pracovníci vysláni, a nezbytně s sebou nese, že systém jiného řeckého státu nemůže být použit.

50 Podle názoru Komise z této judikatury plyne, že přijetí článků 23 a 24 programového zákona je v rozporu s články 11, 12 a 76 nařízení č. 883/2004 a čl. 5 odst. 1 č. 987/2009, jak jsou vykládány Soudním dvorem.

51 Pokud jde o argument Belgického království předložený v rámci postupu před zahájením soudního řízení, podle kterého byl tento řecký stát povinen přijmout uvedená vnitrostátní ustanovení z důvodu požadavků vyplývajících ze zásady *fraus omnia corrumpit* a z obecné zásady zákazu zneužití, Komise tvrdí, že v souladu s judikaturou Soudního dvora řecké státy v případě podezření ze zneužívajícího nebo podvodného jednání podléhají značným omezením. Aby bylo možné odepřít občanům Unie prospěch z ustanovení unijního práva, musely by soudy řeckého

státu nejen zohledňovat zneužívání nebo podvodné jednání případ od případu, ale rovněž by musely vycházet z objektivních důkazů a posoudit taková jednání s ohledem na cíle sledované dotčenými ustanoveními unijního práva.

52 Komise tvrdí, že ustanovení uvedená v bodě 50 tohoto rozsudku upravují jasně a detailně způsoby spolupráce v případě podezření z podvodu nebo zneužití, takže se nelze od pravidel unijního práva odchýlit na základě zásady *fraus omnia corrumpit*.

53 Podle názoru tohoto orgánu obecná zásada právní jistoty kromě toho vyžaduje, dokud nebylo osvobodění A1 zrušeno nebo prohlášeno za neplatné řeckým státem, který je vydal, aby bylo závazné pro instituce sociálního zabezpečení a soudy řeckého státu, do kterého jsou dotčení pracovníci vysláni, v rozsahu, v němž osvobouje pojištění těchto pracovníků v systému sociálního zabezpečení řeckého státu, v němž je usazen jejich podnik. Jednostranné přijetí článků 23 a 24 programového zákona je podle Komise porušením jak této zásady, tak zásady loajální spolupráce mezi řeckými státy zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU.

54 Komise z těchto důvodů odmítá argument předložený Belgickým královstvím, že samotná skutečnost, že nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009 zavedla speciální dialog a dohodovací řízení v případě podezření z podvodu nebo zneužití, nemůže řecké státy zbavit možnosti bojovat proti takto podvodným či zneužitím jinými prostředky.

55 Irsko, které vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník na podporu Komise, zejména uvádí, že tato nařízení stanoví systém určení použitelných právních předpisů, jež dodržují zásadu právní jistoty, který vychází z pravidla, že jsou platné právní předpisy pouze jednoho řeckého státu, a z pravidla uznávání osvobodění A1. Kromě toho je zajištěn systém řešení sporů.

56 Pokud jde o zásadu *fraus omnia corrumpit*, Irsko uvádí, že takováto obecná zásada unijního práva neumožňuje vyloučit výslovná a jednoznačná ustanovení, jejichž platnost nebyla zpochybněna, aniž by byla porušena zásada právní jistoty.

57 Belgické království ve své žalobní odpovědi primárně uvádí, že pojem „zneužití vztahující se k pravidlům upravujícím určení použitelných právních předpisů v koordinačních nařízeních“ definovaný v článku 23 programového zákona zahrnuje materiální prvek a úmysl.

58 Podle Belgického království je jako „podvod“ možné kvalifikovat mimo jiné například padělaná osvobodění A1 o vyslání belgických státních příslušníků na konci období, ve kterém se na ně uplatní belgické sociální zabezpečení, padělaná osvobodění A1 o nepřetržitém vyslání, jehož doba trvání přesahuje maximální délku trvání 24 měsíců, nebo také úplnou neexistenci přírodního vztahu mezi vyslaným pracovníkem a jeho zaměstnavatelem, jakož i úplnou neexistenci situací popsaných v praktické příručce uvedené v bodě 22 programového zákona.

59 V takovýchto případech musí být v souladu s článkem 23 programového zákona prokázána vůle „vyhnout se belgickým předpisům o sociálním zabezpečení, které by v takovém případě byly použity, pokud by právní a správní předpisy [...] byly řádně dodržovány“. Naproti tomu případy sociální optimalizace nebo také případy, kdy osvobodění A1 obsahují pouze zjevné administrativní chyby, nespádají do působnosti tohoto článku.

60 Belgické království kromě toho uvádí, že důkaz o zneužití ve smyslu čl. 24 odst. 1 programového zákona lze předložit pouze na základě přezkumu skutečností případ od případu.

61 Belgické království tvrdí, že články 23 a 24 programového zákona se tedy použijí pouze v ojedinělých případech, kdy příslušné belgické orgány nebo soudy prokážou existenci podvodu, který vedl k vydání osvobodění A1 bez dodržení ustanovení nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009, s

úmyslem vyhnout se použití vnitrostátních právních předpisů použitelných podle těchto ustanovení, a sice belgickým právním předpisem. Podle názoru Belgického království je proto tvrzení Komise, že cílem dotčených ustanovení je zrušit osvědčení A1, nesprávné.

62 Belgické království rovněž tvrdí, že je nezbytné mít k dispozici účinné prostředky k boji proti podvodu s ohledem na nepropracovaný a roztržitý rámec, v němž neuspokojivě funguje dialog mezi členskými státy, který se týká odnětí osvědčení A1.

63 Belgické království dále připomíná zásadu zakotvenou v čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení ?. 883/2004, podle které se na zaměstnance vztahují právní předpisy členského státu, ve kterém je zaměstnán, a výjimku z této zásady upravenou pro vyslané pracovníky, a tvrdí, že s pracovníkem, který podvodně využívá této výjimky, se zachází příznivěji než s ostatními osobami zaměstnanými na území členského státu, ve kterém je zaměstnán.

64 Belgické království dále tvrdí, že použití systému kolizních norem zavedeného nařízením ?. 1408/71 a převzatého nařízením ?. 883/2004 závisí pouze na objektivní situaci, v jaké se dotyčný pracovník nachází. Podvodné použití článku 12 nařízení ?. 883/2004 přitom vede k tomu, že v rozporu s kogentní povahou těchto kolizních norem je pojištěncem přiznáno právo volby.

65 Pokud jde o obecnou zásadu *fraus omnia corrumpit*, Belgické království na základě judikatury Soudního dvora a právní nauky tvrdí, že členský stát nemůže přijmout opatření k provedení nařízení ?. 883/2004 a ?. 987/2009, která jsou v rozporu s touto obecnou zásadou unijního práva. Dojde-li k podvodu, mají být dle Belgického království vnitrostátní orgány a soudy oprávněny přijmout okamžitá nápravná opatření.

66 Co se týče konkrétní žalobního důvodu vycházejícího z porušení rozhodnutí A1, odkazuje Belgické království na rozsudek ze dne 8. července 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), a tvrdí, že rozhodnutí A1 nepředstavuje právní akt a v důsledku toho nemůže být nerespektování tohoto rozhodnutí napadeno žalobou pro nesplnění povinnosti.

67 Pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení článků 11 a 12 nařízení ?. 882/2004, Belgické království uvádí, že belgické orgány a soudy jsou oprávněny v rámci žádné aplikace nařízení ?. 883/2004 a ?. 987/2009 odmítnout „prospěch z výhody poskytované“ článkem 12 nařízení ?. 883/2004, pokud se jej někdo dovolává podvodně. V tomto ohledu Belgické království odmítá argument uplatněný Komisí, že dialog a dohodovací řízení a závazná povaha osvědčení A1 brání použití zásady *fraus omnia corrumpit*.

68 Pokud jde o případné porušení zásady, podle které osoby, na které se vztahuje nařízení ?. 883/2004, podléhají právním předpisům pouze jednoho členského státu, Belgické království uvádí, že v případě podvodu je možné, že údajně příslušná instituce nikdy nevydala osvědčení A1, dále že se na pracovníka nevztahují právní předpisy tohoto členského státu a že pracovník ve skutečnosti nepožívá žádné ochrany v oblasti sociálního zabezpečení. V takovém případě by nedošlo k závažnému porušení této zásady. Podle názoru Belgického království kromě toho vedou podvodné konstrukce k nekalé hospodářské soutěži a sociálnímu dumpingu. Použití článků 23 a 24 programového zákona tak zaručuje „nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody“ ve smyslu čl. 32 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

69 Ani v případě, že by dotčená osoba již byla účastníkem systému sociálního zabezpečení členského státu instituce, jež dokument vydala, by její podřízení belgickému systému sociálního zabezpečení podle Belgického království nevedlo k duplicitě účasti na systému sociálního zabezpečení vzhledem k tomu, že čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení ?. 987/2009 výslovně stanoví, že v případě neshody mezi dvěma členskými státy, pokud jde o určení použitelných právních předpisů, se použijí na dotyčnou osobu prozatímní právní předpisy jednoho z těchto členských

stát?. V takovém případě se přednostně použijí právními předpisy členského státu, ve kterém osoba skutečně vykonává svoji hospodářskou činnost, pokud je tato činnost vykonávána pouze v jednom členském státu.

70 Pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení čl. 5 odst. 1 nařízení č. 987/2009, Belgické království má za to, že vzhledem k tomu, že použití systému kolizních norem zavedené nařízením č. 883/2004 závisí na objektivní situaci, v jaké se dotčený pracovník nachází, v případě, že příslušné belgické orgány a soudy konstatují, že osvědčení A1 je padělek nebo že k vydání takového dokumentu vedlo podvodné jednání, je třeba právní domněnku legality úřadů vyslaných pracovníků považovat za vyvrácenou.

71 Podle názoru Belgického království se Soudní dvůr kromě toho ještě nevyjádřil k otázce, zda jsou takové dokumenty absolutně závazné pro instituce sociálního zabezpečení a soudy členského státu, do kterého jsou pracovníci vysláni, i když jsou tyto dokumenty padělané nebo byly získány podvodným způsobem. Belgické království je tedy toho názoru, že pokud bylo prokázáno, že osvědčení A1 byla získána podvodným způsobem nebo jde o padělky, neměla by se na takové dokumenty vztahovat právní domněnka legality úřadů vyslaných pracovníků, a tudíž by neměly být závazné pro instituce sociálního zabezpečení a soudy členského státu, do kterého jsou dotčené osoby vyslány.

72 Pokud jde konečně o žalobní důvod vycházející z porušení dialogu a dohodovacího řízení, které jsou upraveny v čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 a v článku 5 nařízení č. 987/2009, Belgické království zpochybňuje argument Komise, že použití těchto postupů je jediným nástrojem, kterým lze eliminovat podvodům, jež vylučuje všechny ostatní nástroje, přičemž podle jeho názoru není vyloučeno současné použití dialogu a dohodovacího řízení.

73 Komise v replice opakuje žalobní důvody vznesené ve své žalobě a trvá nadále na svém tvrzení, že na základě článků 23 a 24 programového zákona je možné zrušit osvědčení A1 v případě podvodu, takže použití těchto článků vede ke změně použitelných právních předpisů.

74 Pokud jde o obecnou zásadu *fraus omnia corrumpit*, má Komise za to, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 10. února 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, bod 53), výslovně rozhodl, že členské státy nemají pravomoc jednostranně rozhodnout o tom, že dokument vydaný v členském státu původu vyslaného pracovníka je stížen podvodem.

75 Pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení čl. 11 odst. 1 a článku 12 nařízení č. 883/2004, Komise tvrdí, že na rozdíl od toho, co uvádí Belgické království, se čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení č. 987/2009 použije v případě, kdy ještě nebyly určeny žádné použitelné právní předpisy. Cílem tohoto ustanovení je zajistit dotčeným osobám přechodné krytí systémem sociálního zabezpečení, a nikoliv uložit povinné druhé krytí v rozporu s čl. 11 odst. 1 a článkem 12 nařízení č. 883/2004.

76 Komise, pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 a článku 5 nařízení č. 987/2009, uvádí, že cílem její žaloby není zabránit Belgickému království v boji proti zneužívání práva nebo podvodným jednáním, nýbrž zaručit dodržování postupů zavedených nařízením č. 883/2004 a č. 987/2009. Podle názoru Komise tím, že si belgická legislativa osobuje přijetím článků 23 a 24 programového zákona pravomoc jednostranně přijímat rozhodnutí o tom, že vyslaní pracovníci podléhají jeho právním předpisům z toho důvodu, že jeho vlastní inspektoři a instituce sociálního zabezpečení „potvrdili“ nebo „prokázali“, že se jedná o případ podvodu, porušilo uvedené právní předpisy, včetně zásady loajální spolupráce, která se jako obecná zásada nadále použije i v případě podezření z podvodu nebo zneužití.

77 Konečně pokud jde o rozhodnutí A1, Komise připomíná, že toto rozhodnutí podrobně upravuje podmínky pro dialog a dohodovací řízení, které jsou zavedeny článkem 76 nařízení ?. 883/2004 a článkem 5 nařízení ?. 987/2009. Článek 23 programového zákona ostatně nejprve připomíná nezbytnost dodržování uvedeného postupu. Podle názoru Komise však jednostranná pravomoc, kterou toto ustanovení ve spojení s článkem 24 téhož zákona belgickým orgánům přiznává, umožňuje právu Belgickému království, aby nedodržovalo podmínky tohoto postupu, které jsou podrobně uvedeny v rozhodnutí A1.

78 Belgické království ve své duplice zejména zpochybňuje výklad čl. 6 odst. 1 nařízení ?. 987/2009, který provedla Komise. Podle názoru tohoto členského státu ze znění tohoto ustanovení nevyplývá, že může být použito pouze v případě, kdy ještě nebyly určeny použitelné právní předpisy. Podle Belgického království je toto ustanovení použitelné od chvíle, kdy došlo k nesouladu mezi institucemi nebo orgány dvou či více členských států ohledně určení použitelných právních předpisů. Když příslušné orgány nebo soudy chtějí použít články 23 a 24 programového zákona, to znamená v ojedinělých případech, kdy byl prokázán podvod, musí již z povahy věci existovat nesoulad ohledně použitelných právních předpisů.

Závěry Soudního dvora

79 Pokud jde o žalobní důvody vycházející z porušení článků 11 a 12 a čl. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004 a článku 5 nařízení ?. 987/2009, je třeba uvést, že účelem ustanovení nařízení ?. 883/2004, kterými se určují použitelné právní předpisy, je zejména to, aby dotčené osoby podléhaly systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, aby se tak zabránilo souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů a komplikacím, které by z něj mohly vyplynout. Tato zásada je vyjádřena v čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení (viz obdobně rozsudky ze dne 12. června 2012, Hudzinski a Wawrzyniak, C-612/10 a C-2015/10, EU:C:2012:339, bod 41, a ze dne 12. února 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, bod 33).

80 Článek 12 odst. 1 nařízení ?. 883/2004 stanoví, že právními předpisy použitelnými na vyslaného pracovníka jsou za podmínek uvedených v tomto ustanovení právní předpisy členského státu, ve kterém zaměstnavatel tohoto zaměstnance obvykle provozuje svoji činnost, a nikoliv právní předpisy členského státu, do kterého je tato osoba vyslána.

81 Příslušné orgány členského státu, ve kterém zaměstnavatel obvykle provozuje svoji činnost, vydávají vyslanému pracovníkovi osvědčení A1, kterým se potvrzuje, že dotčený pracovník je pojištěný v tomto členském státě.

82 Článek 5 odst. 1 nařízení ?. 987/2009 uvádí, pokud jde o právní sílu dokumentů vydaných institucí členského státu, které prokazují postavení osoby pro účely nařízení ?. 882/2004 a 987/2009, jakož i podpůrné doklady, na základě kterých byly dokumenty vydány, že uvedené dokumenty instituce jiného členského státu uzná, pokud nebyly zrušeny nebo prohlášeny za neplatné členským státem, který je vydal.

83 Podle čl. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004 v případě obtíží při výkladu nebo použití tohoto nařízení, které by mohly ohrozit práva osoby, na kterou se vztahuje, kontaktuje instituce příslušného členského státu nebo instituce členského státu bydliště dotčené osoby instituci dotčeného členského státu. Není-li v primárně nalezeno řešení, dotčené instituce se mohou obrátit na správní komisi.

84 Je namístě připomenout, že čl. 12 odst. 1 nařízení ?. 883/2004 v podstatě přebírá obsah čl. 14 odst. 1 písm. a) nařízení ?. 1408/71. Jelikož nařízení ?. 883/2004 zachovalo pravidlo, podle kterého se na vyslaného pracovníka vztahují právní předpisy státu, ve kterém zaměstnavatel

obvykle provozuje svoji činnost, přičemž cíle sledované uvedenými nařízeními jsou totožné, je třeba odkázat *per analogiam* na rozsudky ze dne 10. února 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), a ze dne 26. ledna 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69).

85 Podle této judikatury příslušná instituce členského státu, ve kterém zaměstnavatel obvykle provozuje svoji činnost, v osvědčení A1 prohlásí, že její vlastní systém sociálního zabezpečení se po dobu vyslání použije na vyslané pracovníky. Z důvodu zásady, podle níž pracovníci musí být účastníky pouze jednoho systému sociálního zabezpečení, s sebou osvědčení A1 nezbytně nese, že systém sociálního zabezpečení členského státu, do kterého je pracovník vyslán, nemůže být použit (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. února 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, bod 49, a ze dne 26. ledna 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 21).

86 Zásada loajální spolupráce upravená v čl. 4 odst. 3 SEU a cíle sledované čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 a čl. 5 odst. 1 nařízení č. 987/2009 by byly popřeny, kdyby členský stát, do kterého jsou pracovníci vysláni, přijal právní předpisy opravující jeho vlastní instituce k tomu, aby jednostranně měly za to, že nejsou vázány údaji uvedenými v osvědčení, a podíly tyto pracovníky svému systému sociálního zabezpečení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. února 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, bod 52; ze dne 26. ledna 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 23, a ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 38).

87 V důsledku toho osvědčení A1 v rozsahu, v němž vytváří právní domněnku legality úasti vyslaných pracovníků na systému sociálního zabezpečení členského státu, v němž je usazen podnik, který vyslal tyto pracovníky, v zásadě zavazuje příslušný orgán členského státu, do něhož jsou tito pracovníci vysláni (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. února 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, bod 53, ze dne 26. ledna 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 24, a ze dne 27. dubna 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 41).

88 Opačné řešení by mohlo způsobit zásah do zásady úasti zaměstnaných osob pouze na jednom systému sociálního zabezpečení, jakož i do předvídatelnosti použitelného systému, a tudíž i do právní jistoty. V případech, v nichž by totiž bylo obtížné určit použitelný systém, by každá z příslušných institucí obou dotčených členských států mohla mít na újmu dotčených pracovníků za to, že je použitelný její systém sociálního zabezpečení (rozsudky ze dne 26. ledna 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 25, a ze dne 27. dubna 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 42).

89 Zásada loajální spolupráce uvedená v čl. 4 odst. 3 SEU ukládá příslušné instituci členského státu, v němž bylo osvědčení A1 vydáno, provést správné posouzení skutkového stavu relevantního pro použití pravidel pro určení použitelných právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, a tudíž zajistit správnost údajů obsažených v tomto osvědčení (rozsudky ze dne 27. dubna 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 39 a ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 37).

90 Je nicméně v cíci uvedené instituce, aby přehodnotila opodstatněnost tohoto vydání, a případně odvolala toto osvědčení A1, pokud příslušná instituce členského státu, do něhož jsou pracovníci vysláni, vyjadřuje pochybnosti o správnosti skutečností, z nichž vychází uvedený dokument, a tudíž i o údajích v něm uvedených, zejména protože neodpovídají požadavkům čl. 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 43 a citovaná judikatura).

91 V případě, že dotčené instituce nedosáhnou dohody, zejména pokud jde o posouzení skutečností vlastních zvláštní situaci, je jim dovoleno obrátit se na správní komisi (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 44 a citovaná

judikatura).

92 Pokud se poslední uvedené komisi nepodaří dostat do souladu názory příslušných institucí ohledně právních předpisů použitelných v projednávaném případě, belgický stát, do kterého jsou dotčení pracovníci vysláni, může, aniž jsou dotčeny případné procesní prostředky soudní povahy existující v belgickém státě, jehož instituce osvědčení vydala, alespoň podat návrh na zahájení řízení pro nesplnění povinnosti na základě článku 259 SFEU za účelem umožnění Soudnímu dvoru přezkoumat v souvislosti s takovou žalobou otázku právních předpisů použitelných na zmíněné pracovníky, a tudíž i správnost údajů uvedených v osvědčení A1 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 45).

93 V případě nesprávného – a to i zjevně nesprávného – posouzení podmínek použití nařízení ?. 883/2004 a i v případě, že by se ukázalo, že podmínky innosti dotčených pracovníků zjevně nespádají do včnné působnosti ustanovení, na jehož základě bylo osvědčení A1 vydáno, tedy musí být dodržen postup pro řešení případných sporů mezi institucemi dotčených belgických států o platnosti nebo správnosti osvědčení A1 (rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 46 a citovaná judikatura).

94 Kdyby bylo připuštěno, aby belgický stát, do kterého je pracovník vyslán, mohl přijmout právní předpisy opravující jeho vlastní instituce, aby dosáhly jednostranného prohlášení neplatnosti osvědčení A1 tím, že se obrátí na soud tohoto belgického státu, vzniklo by nebezpečí, že systém založený na loajální spolupráci mezi příslušnými institucemi belgických států bude ohrožen. Dokud nebylo osvědčení A1 zrušeno nebo prohlášeno neplatným, je v podstatě závazné ve vnitrostátním právním řádu belgického státu, do něhož jsou dotčení pracovníci vysláni, a zavazuje tudíž jeho instituce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. ledna 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 30 a 31).

95 Takovému ustanovení právních předpisů, jako jsou články 23 a 24 programového zákona, které opravují příslušné orgány belgického království k tomu, aby jednostranně podíly pracovníka belgickým právním předpisem v oblasti sociálního zabezpečení, brání v důsledku zásada účasti zaměstnaných osob pouze na jednom systému sociálního zabezpečení upravená v čl. 11 odst. 1 nařízení ?. 883/2004, jakož i zásada ochrany legitimního očekávání, která především vyžaduje, aby právní předpisy byly jasné, přesné a jejich použití bylo předvídatelné, zvláště mohou-li vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 12. prosince 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, bod 44 a citovaná judikatura).

96 Takový právní předpis, jako je předpis dotčený ve věci v původním řízení, kromě toho není slučitelný ani s ustanoveními nařízení ?. 883/2004 a ?. 987/2009, která upravují postup, který má být dodržován v případě obtíží při výkladu nebo používání těchto nařízení, především pokud belgický stát, do kterého je pracovník vyslán, má za to, že nejsou splněny podmínky pro použití čl. 12 odst. 1 nařízení ?. 883/2004.

97 Toto tvrzení nemůže být zpochybněno argumentem uplatněným belgickým královstvím, podle kterého jsou vnitrostátní orgány tohoto belgického státu oprávněny v případě, že byl prokázán podvod, odmítnout použití čl. 12 odst. 1 nařízení ?. 883/2004.

98 Zprv je třeba konstatovat, že žádné ustanovení tohoto nařízení nebo nařízení ?. 987/2009 neobsahuje zmocnění pro belgické státy, aby prostřednictvím právních předpisů jednostranně stanovily, že čl. 12 odst. 1 nařízení ?. 883/2004 je nepoužitelný v případě podvodu nebo zneužití, takže se zásada loajální spolupráce, která je upravena v čl. 76 odst. 6 nařízení ?. 883/2004 a článku 5 nařízení ?. 987/2009, použije i v těchto případech.

99 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora však takové úvahy nemohou vést k tomu, že by se jednotlivci mohli unijních norem dovolávat podvodně nebo zneužívajícím způsobem, přičemž zásada zákazu podvodného jednání a zneužití práva je obecnou zásadou unijního práva, již musí jednotlivci dodržovat. Použití unijní právní úpravy totiž nemůže být rozšířeno až do té míry, že by zahrnovalo i úkony prováděné s cílem získat podvodně nebo zneužívajícím způsobem výhody stanovené unijním právem (rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, body 48 a 49 a citovaná judikatura).

100 V tomto kontextu Soudní dvůr rozhodl, že když instituce belgického státu, do něhož byli pracovníci vysláni, předložil v rámci dialogu upraveného v čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 instituci, která vydala osvědčení A1, konkrétní skutečnosti, jež nasvědčují tomu, že byla tato osvědčení získána podvodně, přísluší na základě zásady loajální spolupráce poslední uvedené instituci, aby ve světle těchto skutečností prozkoumala, zda je vydání těchto osvědčení opodstatněné, a případně je zrušila (rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 54).

101 Neprovede-li poslední uvedená instituce takový prozkum v příslušné lhůtě, musí existovat možnost dovolat se těchto skutečností v rámci soudního řízení a domoci se tak, aby soud belgického státu, do něhož byli pracovníci vysláni, k předmetným osvědčením nepřihlížel (rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 55).

102 V takovém případě, o jaký jde ve věci v původním řízení, může vnitrostátní soud od dotčených osvědčení A1 odhlédnout a přísluší mu určit, zda osobám podezřelým z využívání vyslaných pracovníků za použití podvodně získaných osvědčení může vzniknout odpovědnost na základě použitelného vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 60).

103 Osoby, kterým je v rámci takového řízení vytýkáno, že využívaly vyslané pracovníky za použití podvodně získaných osvědčení, však musí mít možnost vyvrátit důkazy, z nichž se v tomto řízení vychází, při dodržení záruk spojených s právem na spravedlivý proces, a to před tím, než vnitrostátní soud případně rozhodne, že k těmto osvědčením nebude přihlíženo, a vysloví se k odpovědnosti těchto osob podle použitelného vnitrostátního práva (rozsudek ze dne 6. února 2018, Altun a další, C-359/16, EU:C:2018:63, bod 56).

104 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že sporná vnitrostátní právní úprava nespĺovala podmínky popsané v bodech 100 a 101 tohoto rozsudku.

105 Uvedená právní úprava totiž nestanoví žádnou povinnost zahájit dialog a dohodovací řízení upravené v nařízeních č. 803/2004 a č. 987/2009. Uvedená právní úprava se neomezuje na to, že vnitrostátnímu soudu svěřuje pravomoc konstatovat podvod a odhlédnout z toho důvodu od osvědčení A1, nýbrž stanoví, že belgické instituce sociálního zabezpečení a belgické inspekce v oblasti práce bez jakéhokoli soudního řízení rozhodují o použitelnosti belgických právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení na vyslané pracovníky.

106 Z druhé z ustálené judikatury vyplývá, že belgický stát nemůže za účelem odvodnění nesplnění povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy, uplatňovat skutečnost, že jiné belgické státy rovněž neplní své povinnosti. V unijním právním řádu vycházejícím ze Smlouvy o FEU nelze provedení unijního práva ze strany belgických států podřítit podmínce reciprocity. Článek 258 a 259 SFEU stanoví vhodné procesní prostředky k řešení nesplnění povinností vyplývajících ze Smlouvy o FEU belgickými státy (rozsudek ze dne 19. listopadu 2009, Komise v. Finsko, C-118/07, EU:C:2009:715, bod 48 a citovaná judikatura).

107 Zatřetí, pokud jde o argument, podle kterého je právní rámec upravující odvolání osvčzení A1 nepropracovaný a roztřísťný, z čehož plyne, že se členské státy potýkají s obtížemi v situaci, kdy musí přijímat okamžitá opatření k potrestání podvodu, je třeba konstatovat, že i když nelze vyloučit, že postup spolupráce a dohodovací řízení nefungují v praxi vždy rychle a uspokojivě, členské státy přesto nemohou případnými obtížemi při shromažďování požadovaných informací nebo nedostatky ve spolupráci svých příslušných správ odvodnit nedodržení svých povinností vyplývajících z unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. června 2013, Komise v. Belgie, C-383/10, EU:C:2013:364, bod 53 a citovaná judikatura).

108 Začtvrté, pokud jde o argument uplatněný Belgickým královstvím, podle kterého i v případě, že by dotčená osoba již byla účastníkem systému sociálního zabezpečení členského státu, jehož instituce vydala dokument, by její podřízení belgickému systému sociálního zabezpečení nevedlo k duplicitě účasti na systému sociálního zabezpečení, jelikož se na dotčenou osobu podle čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení č. 987/2009 použijí prozatímní právní předpisy členského státu, ve kterém skutečně vykonává zaměstnání nebo je samostatně výdělečně činná, je třeba konstatovat, že by takový výklad učinil odstavce 2 až 4 čl. 5 tohoto nařízení bezpředmětnými. V případě dokumentu vydaného podle čl. 5 odst. 1 uvedeného nařízení se totiž v případě nesouladu mezi příslušnými orgány různých členských států má na tento dokument použít postup upravený v odstavcích 2 až 4 článku 5 téhož nařízení, přičemž použití článku 6 nařízení č. 987/2009 je v takovém případě vyloučeno.

109 Za těchto okolností je třeba vyhovět žalobním důvodům Komise vycházejícím z toho, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z čl. 11 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 a z článku 5 nařízení č. 987/2009.

110 Pokud jde o žalobní důvod vycházející z porušení rozhodnutí A1 je třeba konstatovat, že z ustálené judikatury vyplývá, že i když takové rozhodnutí může být nápomocno institucím sociálního zabezpečení, které jsou pověřené používáním unijního práva v této oblasti, nemůže ukládat těmto orgánům povinnost dodržovat určité metody nebo přijímat určité výklady při uplatňování unijních pravidel (rozsudky ze dne 8. července 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, bod 52, a ze dne 1. října 1992, Grisvard a Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, bod 25).

111 Vzhledem k tomu, že rozhodnutí A1 postrádá normativní povahu, nelze tudíž Belgickému království vytýkat, že přijetím článků 23 a 24 programového zákona toto rozhodnutí porušilo.

112 Za těchto okolností je třeba žalobní důvod vycházející z porušení rozhodnutí A1 zamítnout jako neopodstatněný.

113 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba konstatovat, že Belgické království se přijetím článků 23 a 24 programového zákona dopustilo nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z čl. 11 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 a z článku 5 nařízení č. 987/2009.

K nákladům řízení

114 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který nemohl úspěch ve věci, uložit náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který mohl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala po Belgickém království náhradu nákladů řízení a bylo v zásadě zjištěno nesplnění povinností, je důvodné Belgickému království uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) Belgické království se porušením článků 23 a 24 programového zákona ze dne 27. prosince 2012 dopustilo nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z čl. 11 odst. 1, čl. 12 odst. 1 a čl. 76 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012, a z článku 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004.

2) Žaloba se ve zbývajících částech zamítá.

3) Belgickému království se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.

1 Jednací jazyk: francouzština.