

Predbežné znenie

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 11. júla 2018 (*)

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Sociálne zabezpečenie – Nariadenie (ES) č. 883/2004 – Články 11 a 12, ako aj článok 76 ods. 6 – Nariadenie (ES) č. 987/2009 – Článok 5 – Vyslanie pracovníka – Účasť v systéme sociálneho zabezpečenia – Boj proti podvodom – Osvedčenie A1 – Odmietnutie uznania výkonu zárobkovej činnosti zo strany členského štátu v prípade podvodu alebo zneužitia práva“

Vo veci C-356/15,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 13. júla 2015,

Európska komisia, v zastúpení: D. Martin, splnomocnený zástupca, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Írsko, v zastúpení: E. Creedon, M. Browne a A. Joyce, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci C. Toland, BL,

vedúcej účasť konania,

proti

Belgickému kráľovstvu, v zastúpení: L. Van den Broeck, M. Jacobs, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci P. Paepe, avocat

žalovanému,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory J. L. da Cruz Vilaça, sudcovia E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (spravodajkyňa) a F. Biltgen,

generálny advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú účasť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor konštatoval, že Belgické kráľovstvo si tým, že prijalo články 23 a 24 programového zákona z 27. decembra 2012 (*Moniteur belge* z 31. decembra 2012, s. 88860, ďalej len „programový zákon“), nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 11 a 12, ako aj z článku 76 ods. 6 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 465/2012 z 22. mája 2012 (Ú. v. EÚ L 149, 2012, s. 4) (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“), z článku 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 (Ú. v. EÚ L 284, 2009, s. 1), a z rozhodnutia správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. A1 z 12. júna 2009 o zavedení postupu dialógu a zmierovacieho postupu týkajúceho sa platnosti dokumentov, určia uplatniteľných právnych predpisov a poskytovania dávok podľa nariadenia č. 883/2004 (Ú. v. EÚ C 106, 2010, s. 1; ďalej len „rozhodnutie A1“).

Právny rámec

Právo Únie

Nariadenie č. 883/2004

2 Odôvodnenia 5, 8, 15 a 17 nariadenia č. 883/2004 stanovujú:

„(5) je potrebné v rámci takejto koordinácie zaručiť v rámci rovnosti spoločstva prístup [zaručiť v rámci Spoločnosti rovnosť zaobchádzania – *neoficiálny preklad*] pre dané osoby podľa rozličných vnútroštátnych právnych predpisov;

...

(8) všeobecná zásada rovnakého zaobchádzania je mimoriadne dôležitá pre pracovníkov, ktorí nemajú bydlisko v členskom štáte ich zamestnania, vrátane cezhraničných pracovníkov;

...

(15) je potrebné, aby osoby, ktoré sa pohybujú v rámci spoločstva, podliehali systému sociálneho zabezpečenia iba jediného členského štátu, aby sa tak predišlo prekryvaniu uplatniteľných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov a komplikáciám, ktoré by z toho mohli vzniknúť;

...

(17) vzhľadom na to najefektívnejšie zaručenie rovnosti zaobchádzania so všetkými osobami pôsobiacimi na území členského štátu je vhodné ako všeobecné pravidlo určiť za uplatniteľné právne predpisy toho členského štátu, v ktorom daná osoba vykonáva svoju činnosť ako zamestnanec alebo ako samostatne zárobkovo činná osoba;

...“

3 Článok 11 tohto nariadenia s názvom „Všeobecné pravidlá“ vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného

ľenského štátu. Tieto právne predpisy sa určia v súlade s touto hlavou.

...

3. S výhradou ľánkov 12 až 16:

a) osoba vykonávajúca ľinnosť ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo ľinná osoba v ľenskom štáte podlieha právnym predpisom tohto ľenského štátu;

...“

4 ľlánok 12 uvedeného nariadenia s názvom „Osobitné pravidlá“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Osoba, ktorá ako zamestnanec vykonáva v ľenskom štáte ľinnosť v mene zamestnávateľa, ktorý tam zvyčajne vykonáva svoju ľinnosť a ktorá je týmto zamestnávateľom vyslaná do iného ľenského štátu, aby tam vykonávala prácu v mene tohto zamestnávateľa, naalej podlieha právnym predpisom prvého ľenského štátu za predpokladu, že oľakávané trvanie takejto práce nepresahuje 24 mesiacov a že táto osoba tam nie je vyslaná, aby nahradila inú vyslanú osobu.“

5 ľlánok 76 nariadenia ľ. 883/2004, nazvaný „Spolupráca“, vo svojom odseku 6 stanovuje:

„V prípade ľažkostí pri výklade alebo uplatňovaní tohto nariadenia, ktoré by mohlo [mohli – *neoficiálny preklad*] ohroziť práva osoby, na ktorú sa vzťahuje, inštitúcia príslušného ľenského štátu alebo ľenského štátu bydliska danej osoby kontaktuje inštitúciu (inštitúcie) daného ľenského štátu (ľenských štátov). Ak sa nemôže nájsť riešenie v rámci primeranej doby, dané orgány môžu prizvať správnu komisiu, aby zasiahla.“

Nariadenie ľ. 987/2009

6 Odôvodnenie 2 nariadenia ľ. 987/2009 stanovuje:

„Užšia a efektívnejšia spolupráca medzi inštitúciami sociálneho zabezpečenia je hlavným faktorom, ktorý má poskytnúť osobám, na ktoré sa vzťahuje nariadenie (ES) ľ. 883/2004, možnosť uplatniť si svoje nároky v ľo najkratších lehotách a za optimálnych podmienok.“

7 ľlánok 5 uvedeného nariadenia, nazvaný „Právna relevantnosť dokumentov a podporných dokladov vystavených v inom ľenskom štáte“, stanovuje:

„1. Dokumenty vydané inštitúciou ľenského štátu, ktoré osvedčujú situáciu osoby na účely uplatnenia základného nariadenia a vykonávacieho nariadenia, ako aj podporné doklady, na základe ktorých boli dokumenty vydané, uznávajú inštitúcie iných ľenských štátov, pokiaľ ich ľenský štát, v ktorom boli vydané, nezrušil ani nevyhlásil za neplatné.

2. V prípade pochybností o platnosti dokumentu alebo pravdivosti skutočností, z ktorých vychádzajú tvrdenia, ktoré sú v ľom uvedené, inštitúcia ľenského štátu, ktorej sa dokument predložil, požiada inštitúciu, ktorá dokument vydala, o poskytnutie potrebných objasnení a v prípade potreby o zrušenie tohto dokumentu. Vydávajúca inštitúcia prehodnotí dôvody na vydanie dokumentu a prípadne ho zruší.

3. V prípade pochybností týkajúcich sa informácií poskytnutých dotknutou osobou, platnosti dokumentu alebo podporných dokladov, alebo pravdivosti skutočností, z ktorých vychádzajú tvrdenia, ktoré sú v nich uvedené, inštitúcia miesta pobytu alebo bydliska vykoná v zmysle odseku 2 na žiadosť príslušnej inštitúcie v rámci svojich možností potrebné overenie týchto informácií

alebo tohto dokumentu.

4. Ak dotknuté inštitúcie nedospejú k dohode, môžu príslušné úrady predložiť záležitosť správnej komisii, a to najskôr jeden mesiac od dátumu, keď inštitúcia, ktorá dostala dokument, predložila svoju žiadosť. Správna komisia sa pokúsi o zosúladenie stanovísk do šiestich mesiacov od dátumu, keď jej bola záležitosť predložená.“

8 Článok 6 nariadenia č. 987/2009, nazvaný „Dočasné uplatňovanie právnych predpisov a predbežné priznanie dávok“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Pokiaľ nie je vo vykonávacom nariadení ustanovené inak, ak existuje rozdiel medzi stanoviskami inštitúcií alebo úradov dvoch alebo viacerých členských štátov o určení uplatniteľných právnych predpisov, na dotknutú osobu sa dočasne vzťahujú právne predpisy jedného z týchto členských štátov, pričom poradie priorit sa určí takto:

a) právne predpisy členského štátu, v ktorom osoba v súčasnosti [skutočne – *neoficiálny preklad*] vykonáva zamestnanie alebo samostatnú zárobkovú činnosť, ak zamestnanie alebo samostatnú zárobkovú činnosť vykonáva osoba len v jednom členskom štáte;

...“

9 Rozhodnutie A1 stanovuje postup dialógu a zmierovací postup v prípade pochybnosti o platnosti dokumentu alebo o správnosti podporných dokladov, alebo vtedy, ak členské štáty zastávajú rozdielne stanoviská vo veci určení uplatniteľných právnych predpisov alebo inštitúcie, ktorá by mala vyplácať dávky.

Belgické právo

10 Programový zákon v kapitole 1 svojej hlavy 3, nazvanej „Podvod na sociálnom zabezpečení a správne uplatňovanie zákona“, obsahuje ustanovenia týkajúce sa boja proti podvodom pri vysielaní pracovníkov. Druhá časť tejto kapitoly, nazvaná „Zneužitie práva“, obsahuje články 22 až 25 programového zákona.

11 Jeho článok 22 stanovuje:

„Na účely tejto kapitoly platia nasledujúce definície:

1. ‚Európske koordinačné nariadenia‘:

a) hlava II nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva [(Ú. v. ES L 149, 1971, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35)];

b) hlava III nariadenia Rady (EHS) č. 574/72 z 21. marca 1972, ktorým sa stanovuje postup pri vykonávaní [nariadenia č. 1408/71 (Ú. v. ES L 74, 1972, s. 1; Mim. vyd. 05/001, s. 83)];

c) nariadenie Rady (ES) č. 859/2003 zo 14. mája 2003, ktorým sa rozširujú ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71 a nariadenia (EHS) č. 574/72 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa doteraz tieto ustanovenia nevzťahujú výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti [(Ú. v. EÚ L 124, 2003, s. 1; Mim. vyd. 05/004, s. 317)];

d) hlava II nariadenia [č. 883/2004];

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

f) nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) ?. 1231/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa rozširuje nariadenie (ES) ?. 883/2004 a nariadenie (ES) ?. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto nariadenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti [(Ú. v. EÚ L 344, 2010, s. 1)];

2. „Praktická príručka: Praktická príručka na určenie práva uplatniteľného na pracovníkov na území Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru a Švajčiarska, ktorú vypracovala správna komisia;

3. „Správna komisia: Správna komisia pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia;

...“

12 ?lánok 23 programového zákona stanovuje:

„O zneužitie práva týkajúce sa pravidiel stanovujúcich uplatniteľnú právnu úpravu podľa európskych koordinačných nariadení ide vtedy, ak boli pri zamestnancovi alebo samostatne zárobkovo činnnej osobe použité pravidlá koordinačných nariadení v situácii, ktorej podmienky stanovené v nariadeniach a spresnené v Praktickej príručke alebo v rozhodnutiach správnej komisie, nie sú dodržané, a to s cieľom vyhnúť sa belgickej právnej úprave sociálneho zabezpečenia, ktorá by sa na danú situáciu inak uplatňovala, ak by uvedené zákonné a správne opatrenia boli riadne dodržané.“

13 ?lánok 24 programového zákona stanovuje:

„§ 1. Ak vnútroštátny súd, verejnoprávna inštitúcia sociálneho zabezpečenia alebo inšpektor sociálneho zabezpečenia konštatuje zneužitie práva uvedené v tejto kapitole, dotknutý zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činnná osoba bude podliehať belgickej právnej úprave sociálneho zabezpečenia, ak mala by táto právna úprava použitá podľa zákonných a správnych opatrení uvedených v ?lánku 22.

§ 2. Belgická právna úprava sa uplatní od prvého dňa, keď sú splnené podmienky na jej uplatnenie, pričom sa zohľadnia premlčacie lehoty podľa ?lánku 42 ods. 1 druhej vety zákona z 27. júna 1969, ktorým sa mení zákonné nariadenie z 28. decembra 1944 o sociálnom zabezpečení zamestnancov a ?lánku 16 kráľovského nariadenia ?. 38 z 27. júla 1967, ktorým sa upravuje sociálne postavenie nezávislých pracovníkov.“

14 ?lánok 25 programového zákona stanovuje:

„Inštitúcii alebo inšpektorovi, ktorý poukazuje na zneužitia práva podľa ?lánku 23, prislúcha predložiť dôkazy o tomto zneužití.“

Konanie pred podaním žaloby

15 Dňa 21. novembra 2013 Komisia zaslala Belgickému kráľovstvu výzvu týkajúcu sa nezlučiteľnosti ?lánkov 23 a 24 programového zákona s ?lánkami 11 a 12, ako aj s ?lánkom 76 ods. 6 nariadenia ?. 883/2004, ?lánkom 5 nariadenia ?. 987/2009, ako aj rozhodnutím A1.

16 Komisia v tomto liste vytkla Belgickému kráľovstvu prijatie uvedených ?lánkov 23 a 24, ktoré zodpovedným vnútroštátnym orgánom umožňujú bez využitia postupu dialógu a zmierovacieho postupu podľa uvedených nariadení jednostranne stanoviť uplatniteľnosť

vnútroštátnej právnej úpravy sociálneho zabezpečenia na vyslaného pracovníka, ktorý už podlieha systému sociálneho zabezpečenia v členskom štáte, v ktorom jeho zamestnávateľ zvyčajne vykonáva svoju činnosť, a to na základe toho dôvodu, že vydanie dokumentu inštitúciou sociálneho zabezpečenia posledného uvedeného štátu, osvedčujúceho, že pracovník podlieha jeho systému sociálneho zabezpečenia (okrem len „osvedčenie A1“) podľa nariadení č. 883/2004 a 987/2009, predstavuje zneužitie práva.

17 Listom z 20. januára 2014 Belgické kráľovstvo odpovedalo na výzvu z 21. novembra 2013, pričom sa odvolalo najmä na zásadu *fraus omnia corrumpit* a na zákaz zneužitia práva ako na všeobecné právne zásady umožňujúce členským štátom prijať vnútroštátne právne ustanovenia odchyľujúce sa od sekundárneho práva Únie.

18 Belgická vláda navyše uviedla, že nariadenia č. 883/2004 a 987/2009 umožňujú členským štátom prijať jednostranné opatrenia, ako sú opatrenia stanovené v článkoch 23 a 24 programového zákona, ak sa tieto členské štáty domnievajú, že uplatňovanie týchto nariadení vedie k podvodu alebo zneužitiu práva.

19 Dňa 25. septembra 2014 Komisia doručila Belgickému kráľovstvu odôvodnené stanovisko, na ktoré Belgické kráľovstvo odpovedalo listom z 24. novembra 2014, ktorým Komisiu informovalo najmä o dočasnom pozastavení uplatňovania opatrení podľa článkov 23 a 24 programového zákona z dôvodu prebiehajúceho konania o nesplnenie povinnosti.

20 Keďže Komisia uvedenú odpoveď nepovažovala za uspokojivú, podala túto žalobu.

21 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 10. novembra 2015 bol Írsku povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi konania na podporu návrhov Komisie.

O žalobe

O prípustnosti žaloby

O prípustnosti celej žaloby

– Argumentácia účastníkov konania

22 Belgické kráľovstvo sa v prvom rade domáha neprípustnosti žaloby v celom rozsahu z dôvodu, že Komisia nepreukázala existenciu údajného porušenia, a to konkrétnejšie nemožnosť vykladať a uplatňovať sporné ustanovenia programového zákona v súlade s ustanoveniami práva Únie, aj keď vo svojej odpovedi na odôvodnené stanovisko Belgické kráľovstvo na takúto možnosť poukázalo.

23 Okrem toho tvrdenie Komisie, že článok 24 programového zákona je výslovne v rozpore s článkami 11 a 12, ako aj s článkom 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 a s článkom 5 nariadenia č. 987/2009, je podľa Belgického kráľovstva nepodložené.

24 Komisia navrhuje námietku neprípustnosti zamietnuť.

– Posúdenie Súdnym dvorom

25 Je pravda, že v súlade s ustálenou judikatúrou prináleží Komisii preukázať existenciu údajného nesplnenia si povinnosti. Prislúcha jej totiž predložiť Súdnemu dvoru dôkazy nevyhnutné na preverenie existencie tohto nesplnenia si povinnosti Súdny dvorom bez toho, aby sa mohla odvolať na akúkoľvek domnienku (rozsudok zo 4. septembra 2014, Komisia/Francúzsko, C-237/12, EU:C:2014:2152, bod 32).

26 Avšak otázka, či Komisia preukázala existenciu nesplnenia povinnosti, nepredstavuje otázku prípustnosti jej žaloby, ale veci samej (rozsudok zo 4. júna 2015, Komisia/Poľsko, C-678/13, neuverejnený, EU:C:2015:358, bod 18 a citovaná judikatúra).

27 Námietka neprípustnosti žaloby, ktorú vznieslo Belgické kráľovstvo, je teda v celom rozsahu nedôvodná a musí byť zamietnutá.

O prípustnosti výhrad založených na porušení článku 11 nariadenia č. 883/2004, článku 5 nariadenia č. 987/2009 a rozhodnutia A1

– *Argumentácia účastníkov konania*

28 Belgické kráľovstvo subsidiárne namieta, že v prvom rade výhrada založená na porušení článku 11 nariadenia č. 883/2004 je nepresná, takže žaloba neumožňuje jasne určiť, či sa výhrada týka celého uvedeného článku 11, alebo len jeho odseku 1. Komisia v každom prípade neuviedla žiadne konkrétne, presné a koherentné tvrdenie vzťahujúce sa na tento odsek 1.

29 Belgické kráľovstvo v druhom rade tvrdí, že tvrdenia uvádzané v žalobe na podporu výhrady založenej na porušení článku 5 nariadenia č. 987/2009 sa vzťahujú len na odsek 1 uvedeného článku. Komisia vo svojej replike oneskorene vyvodila z porušenia článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 porušenie článku 5 ods. 2 až 4 nariadenia č. 987/2009.

30 Pokiaľ ide v treťom rade o výhradu založenú na porušení rozhodnutia A1, Belgické kráľovstvo tvrdí, že Komisia sa uspokojila len s tým, že vo svojej žalobe uviedla toto rozhodnutie bez toho, aby vysvetlila dôvody takéhoto porušenia.

31 Komisia navrhuje námietku neprípustnosti zamietnuť.

– *Posúdenie Súdny dvorom*

32 Je potrebné konštatovať, že z článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a z ustálenej judikatúry týkajúcej sa tohto ustanovenia vyplýva, že každý návrh na začatie konania musí obsahovať jasne a presne určený predmet sporu, ako aj zhrnutie dôvodov, na ktorých je návrh založený, tak aby bolo umožnené žalovanému účastníkovi konania pripraviť si svoju obranu a Súdnemu dvoru vykonať svoje preskúmanie. Podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia preto vyplývať koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotného návrhu a návrhy žaloby musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov ani neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. júna 2016, Komisia/Holandsko, C-233/14, EU:C:2016:396, body 32 a 34, ako aj citovanú judikatúru).

33 Súdny dvor tiež rozhodol, že žaloba, ktorá je podaná na základe článku 258 ZFEÚ, musí uvádzať žalobné dôvody koherentným a presným spôsobom, aby členský štát a Súdny dvor mohli správne pochopiť rozsah vytýkaného porušenia práva Únie, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby uvedený štát mohol účinne uplatniť svoje dôvody obrany a aby Súdny dvor mohol preveriť existenciu uvádzaného nesplnenia si povinnosti (rozsudok z 2. júna 2016, Komisia/Holandsko, C-233/14, EU:C:2016:396, bod 33 a citovaná judikatúra).

34 Žaloba Komisie musí najmä obsahovať koherentný a podrobný výklad dôvodov, ktoré ju viedli k presvedčeniu, že dotknutý členský štát si nesplnil jednu z povinností, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv (rozsudok z 2. júna 2016, Komisia/Holandsko, C-233/14, EU:C:2016:396, bod 35 a citovaná judikatúra).

35 V prejednávanej veci žaloba Komisie spĺňa požiadavky judikatúry pripomenutej v predchádzajúcich bodoch.

36 Pokiaľ ide v prvom rade o prípustnosť výhrady založenej na porušení článku 11 nariadenia č. 883/2004, tak zo žalobných návrhov, ako aj z dôvodov uvedených na ich podporu jednoznačne vyplýva, že cieľom žaloby Komisie je poukázať na nesúlad článkov 23 a 24 programového zákona s viacerými ustanoveniami práva Únie týkajúcimi sa vysielania pracovníkov. Postavenie vyslaných pracovníkov je predmetom článku 12 ods. 1 tohto nariadenia, ktorý pre túto skupinu pracovníkov zavádza principiálnu zásadu uvedeného nariadenia, podľa ktorej osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu. Táto zásada je zakotvená v článku 11 ods. 1 nariadenia č. 883/2004. Odseky 2 až 5 tohto článku sa netýkajú situácie vyslaných pracovníkov.

37 Aj keď je pravda, že Komisia v rámci svojej žaloby všeobecným spôsobom poukázala na článok 11 uvedeného nariadenia, je potrebné konštatovať, že táto žaloba obsahuje jasné vysvetlenie skutkových a právnych okolností, na ktorých sa zakladá. Tak z konania pred podaním žaloby, a najmä z odôvodneného stanoviska, ktoré Komisia zaslala Belgickému kráľovstvu, ako aj z objasnenia právneho rámca a dôvodov žaloby preto vyplýva, že nesplnenie povinnosti vytýkané touto inštitúciou sa vo vzťahu k uvedenému článku týka výlučne len jeho odseku 1.

38 Okrem toho z podaní predložených Belgickým kráľovstvom vyplýva, že jeho vyjadrenia smerovali k výhrade založenej na nesplnení povinnosti podľa článku 11 ods. 1 nariadenia č. 883/2004. Preto je zjavné, že Belgické kráľovstvo nemohlo byť dôvodne uvedené do omylu, pokiaľ ide o skutočnosť, že sa výhrady Komisie týkali odseku 1 uvedeného článku a že na tieto výhrady mohlo riadne odpovedať.

39 Pokiaľ ide v druhom rade o prípustnosť výhrady založenej na porušení článku 5 nariadenia č. 987/2009, je potrebné pripomenúť, že článok 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 ukladá členským štátom všeobecnú povinnosť spolupráce v prípade ťažkostí s výkladom alebo uplatňovaním posledného uvedeného nariadenia, a to vrátane prizvania správnej komisie.

40 ?lánok 5 ods. 1 nariadenia ?. 987/2009 uvádza, že dokumenty vydané inštitúciou ?lenského štátu, ktoré osved?ujú situáciu osoby na ú?ely uplatnenia nariadení ?. 883/2004 a 987/2009, ako aj podporné doklady, na základe ktorých boli tieto dokumenty vydané, majú inštitúcie iných ?lenských štátov uznáva?. Odseky 2 až 4 ?lánku 5 nariadenia ?. 987/2009 opisujú postup dialógu a zmierovací postup medzi dotknutými inštitúciami, ktorý je povinný dodrža? ?lenský štát vyjadrujúci pochybnosti, pokia? ide o platnos? dokumentov alebo správnos? skutkových okolností, na ktorých sa zakladajú v nich uvedené tvrdenia. Posledné uvedené ustanovenia preto spres?ujú všeobecnú povinnos? spolupráce medzi príslušnými inštitúciami ?lenských štátov stanovenú v ?lánku 76 ods. 6 nariadenia ?. 883/2004.

41 V tejto súvislosti je potrebné konštatova?, že Komisia v bode 10 svojej žaloby pripomenula obsah ?lánku 5 ods. 1 nariadenia ?. 987/2009, ako aj obsah ?lánku 76 ods. 6 nariadenia ?. 883/2004. Okrem toho z vysvetlenia právneho rámca a dôvodov žaloby nepochybne vyplýva, že Belgickému krá?ovstvu sa vytyka nesplnenie povinnosti dodrža? zásady zavedené ?lánkom 76 ods. 6 nariadenia ?. 883/2004, ako ich spres?uje ?lánok 5 nariadenia ?. 987/2009. Napokon tak z dokumentov, ktorých výmena sa uskuto?nila v rámci konania pred podaním žaloby, a najmä z odôvodneného stanoviska, ktoré Komisia zaslala Belgickému krá?ovstvu, ako aj zo žaloby Komisie vyplýva, že táto inštitúcia poukazuje na to, že tento ?lenský štát si nesplnil povinnosti pod?a ?lánku 5 nariadenia ?. 987/2009 v celom jeho rozsahu.

42 Preto je jednak zjavné, že Belgické krá?ovstvo, ktoré nemohlo by? dôvodne uvedené do omylu v tom, že výhrady Komisie sa týkajú ?lánku 5 uvedeného nariadenia v celom jeho rozsahu, bolo schopné na ne riadne odpoveda?, a jednak, že tvrdenie založené na prepojení medzi týmto ustanovením a ?lánkom 76 ods. 6 nariadenia ?. 883/2004 nebolo predložené oneskorene.

43 Pokia? ide v tre?om rade o prípustnos? výhrady založenej na porušení rozhodnutia A1, posta?uje konštatova?, že Komisia v bode 11 svojej žaloby opísala cie? a rozsah tejto výhrady, pri?om citovala judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa osved?enia A1. Okrem toho z preskúmania všetkých výhrad uvedených v tejto žalobe, a najmä z jej bodov 10 až 12 vyplýva, že Komisia uviedla dôvody, na základe ktorých tomuto ?lenskému štátu vytyka porušenie postupov stanovených rozhodnutím A1.

44 Z uvedeného vyplýva, že námietka neprípustnosti vznesená Belgickým krá?ovstvom proti výhradám založeným na porušení ?lánku 11 nariadenia ?. 883/2004, ?lánku 5 nariadenia ?. 987/2009 a rozhodnutia A1 je nedôvodná a je potrebné ju zamietnu?.

45 Žaloba je teda prípustná.

O veci samej

Argumentácia ú?astníkov konania

46 Komisia vo svojej žalobe na úvod pripomína, že ?lánok 11 nariadenia ?. 883/2004 stanovuje základnú zásadu, pod?a ktorej sa na osoby, na ktoré sa toto nariadenie uplat?uje, v zásade vz?ahujú právne predpisy iba jedného ?lenského štátu. Pokia? ide o vyslaných pracovníkov, Komisia zdôraz?uje, že títo pracovníci pod?a ?lánku 12 nariadenia ?. 883/2004 podliehajú aj na?alej právnemu poriadku ?lenského štátu, v ktorom bežne vykonávajú svoju ?innos?, pri?om tento ?lenský štát uvedeným pracovníkom poskytne osved?enie A1, ktorého cie?om je osved?í? ich postavenie poistených osôb v tomto ?lenskom štáte.

47 Komisia v tejto súvislosti uvádza, že ?lánok 5 ods. 1 nariadenia ?. 987/2009 stanovuje, že dokumenty vydané príslušnou inštitúciou ?lenského štátu sú inštitúcie iných ?lenských štátov

povinné uznáva?, pokia? ich ?lenský štát, v ktorom boli vydané, nezrušil ani nevyhlásil za neplatné.

48 Dodáva, že v prípade ťažkostí pri výklade alebo uplatňovaní nariadenia ?. 883/2004, ktoré by mohli ohroziť práva osoby, na ktorú sa toto nariadenie vzťahuje, jeho ?lánok 76 predpokladá, že príslušná inštitúcia ?lenského štátu vyslania bude kontaktovať inštitúciu ?lenského štátu pôvodu, a že v prípade, že sa nenájde riešenie v rámci primeranej doby, môže prizvať správnu komisiu, aby zasiahla.

49 Okrem toho Súdny dvor v rozsudku z 26. januára 2006, Herbosch Kiere (C-2/05, EU:C:2006:69, body 24 a 25) potvrdil, že osvedčenie A1, keďže zakladá domnienku zákonnosti úasti vyslaných pracovníkov v systéme sociálneho zabezpečenia ?lenského štátu, v ktorom je usadený podnik, ktorý vyslal týchto pracovníkov, je záväzná pre príslušnú inštitúciu ?lenského štátu, do ktorého sú vyslaní títo pracovníci, a nevyhnutne z neho vyplýva, že systém posledného uvedeného štátu nie je uplatniteľný.

50 Podľa Komisie z tejto judikatúry vyplýva, že prijatie ?lánkov 23 a 24 programového zákona je v rozpore s ?lánkami 11, 12 a 76 nariadenia ?. 883/2004 a ?lánkom 5 ods. 1 nariadenia ?. 987/2009, ako ich vykladá Súdny dvor.

51 Pokiaľ ide o tvrdenie Belgického kráľovstva uvádzané počas konania pred podaním žaloby, podľa ktorého bol tento ?lenský štát povinný prijať uvedené vnútroštátne ustanovenia vzhľadom na požiadavky vyplývajúce zo zásady *fraus omnia corrumpit* a zo všeobecného zákazu zneužitia práva, Komisia tvrdí, že v zmysle judikatúry Súdneho dvora ?lenské štáty, v prípade podozrenia na zneužívajúce alebo podvodné konanie, podliehajú značným obmedzeniam. Súdny ?lenského štátu preto na to, aby občanom Únie odopreli výhody z ustanovení práva Únie, musia nielen zohľadniť zneužívajúce alebo podvodné správanie v každom jednotlivom prípade, ale zároveň musia aj vychádzať z objektívnych skutočností a posúdiť takéto správanie pri zohľadnení cieľov, ktoré sledujú dotknuté ustanovenia práva Únie.

52 Komisia pritom tvrdí, že ustanovenia uvedené v bode 50 tohto rozsudku upravujú presným a podrobným spôsobom podmienky spolupráce v prípade podozrenia z podvodu alebo zneužitia práva, takže nie je potrebné sa od práva Únie odchyľovať na základe zásady *fraus omnia corrumpit*.

53 Okrem toho podľa tejto inštitúcie všeobecná zásada právnej istoty vyžaduje, aby dovtedy, kým osvedčenie A1 nie je zrušené alebo vyhlásené za neplatné orgánmi ?lenského štátu, ktorý ho vydal, bolo toto osvedčenie záväzná pre inštitúcie sociálneho zabezpečenia a súdy ?lenského štátu, do ktorého sú vyslaní dotknutí pracovníci, v rozsahu, v akom potvrdzuje účasť týchto pracovníkov v systéme sociálneho zabezpečenia ?lenského štátu, v ktorom je ich podnik usadený. Jednostranné prijatie ?lánkov 23 a 24 programového zákona porušuje túto zásadu, ako aj zásadu lojálnej spolupráce medzi ?lenskými štátmi, ktorá je zakotvená v ?lánku 4 ods. 3 ZEÚ.

54 Z rovnakých dôvodov Komisia odmieta tvrdenie Belgického kráľovstva, podľa ktorého len tá skutočnosť, že nariadeniami ?. 883/2004 a 987/2009 bol zavedený špecifický postup dialógu a zmierovací postup v prípade podozrenia z podvodu alebo zneužitia práva, nemôže ?lenské štáty pripraviť o možnosť bojovať proti týmto podvodom a zneužitiam práva inými prostriedkami.

55 Írsko vystupujúce ako vedľajší účastník konania na podporu Komisie najmä zdôrazňuje, že uvedené nariadenia vytvorili systém určenia uplatniteľných právnych predpisov, ktorý rešpektuje zásadu právnej istoty a ktorý vychádza zo zásady jedinej uplatniteľnej právnej úpravy a z uznávania osvedčenia A1. Okrem toho bol zavedený aj systém riešenia konfliktov.

56 Pokiaľ ide o zásadu *fraus omnia corrumpit*, Írsko tvrdí, že bez toho, aby došlo k porušeniu

zásady právnej istoty, takáto všeobecná zásada práva Únie neumožňuje potlačiť výslovné ustanovenia nevyznačujúce sa žiadnou dvojnásobnosťou, ktorých platnosť nebola nijako spochybnená.

57 Belgické kráľovstvo vo svojom vyjadrení k žalobe na úvod spresňuje, že pojem „zneužitie práva týkajúce sa pravidiel stanovujúcich uplatniteľnú právnu úpravu podľa európskych koordinačných nariadení“ v zmysle článku 23 programového zákona zahŕňa materiálnu zložku a zložku úmyslu.

58 Za „podvody“ by napríklad pri falošných osvedčeníach A1 boli považované najmä vyslania osôb usadených v Belgicku na konci obdobia ich zaradenia do belgického systému sociálneho zabezpečenia, neprerušované vyslania s dĺžkou prekračujúcou maximálny limit 24 mesiacov alebo prípady úplnej absencie priameho vzťahu medzi vyslaným pracovníkom a jeho zamestnávateľom, ako aj situácie opísané v Praktickej príručke uvedenej v článku 22 programového zákona.

59 V takýchto situáciách by podľa článku 23 programového zákona musel byť preukázaný úmysel, teda to, že zámerom bolo „vyhnúť sa belgickej právnej úprave sociálneho zabezpečenia, ktorá by sa na danú situáciu inak uplatňovala, ak by... zákonné a správne opatrenia boli riadne dodržané“. Naopak, pod tento článok by nespádali prípady sociálnej optimalizácie alebo prípady, v ktorých osvedčenia A1 obsahujú len jednoduché vecné chyby.

60 Belgické kráľovstvo okrem toho spresňuje, že v zmysle článku 24 §1 programového zákona možno dôkaz o zneužití práva predložiť až po preskúmaní objektívnych skutočností v každom jednotlivom prípade.

61 Belgické kráľovstvo preto tvrdí, že články 23 a 24 programového zákona sa uplatňujú len v zriedkavých prípadoch, keď belgické úrady alebo súdy preukážu, že prípad podvodu viedol k vydaniu osvedčenia A1 bez toho, aby boli splnené ustanovenia nariadení č. 883/2004 a 987/2009, a to so zámerom vyhnúť sa uplatňovaniu vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá by sa podľa týchto ustanovení mala uplatňovať, teda uplatňovaniu belgickej právnej úpravy. Preto je tvrdenie Komisie, podľa ktorého je cieľom sporných opatrení zrušiť osvedčenie A1, nepresné.

62 Belgické kráľovstvo zároveň tvrdí, že keďže pri veľa strohom a útržkovitom existujúcom právnom rámci dialóg medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o zrušenia osvedčení A1, nefunguje uspokojivo, na boj proti podvodom je potrebné mať k dispozícii účinné prostriedky.

63 Belgické kráľovstvo alej pripomína dôležitosť pravidiel zakotveného v článku 11 ods. 3 písm. a) nariadenia č. 883/2004, podľa ktorého uplatniteľnými právnymi predpismi sú právne predpisy štátu výkonu zamestnania, ako aj výnimku z tohto pravidla stanovenú pre vyslaných pracovníkov, pričom uvádza, že s pracovníkom, ktorý má z tejto výnimky prospech podvodným spôsobom, sa zaobchádza výhodnejším spôsobom ako s inými osobami zamestnanými na území členského štátu výkonu zamestnania.

64 Belgické kráľovstvo alej tvrdí, že uplatňovanie systému kolíznych noriem zavedeného nariadením č. 1408/71, ktorý prebralo nariadenie č. 883/2004, závisí len od objektívnej situácie, v ktorej sa nachádza dotknutý pracovník. Podvodné uplatňovanie článku 12 nariadenia č. 883/2004 by však viedlo k tomu, že poistencom v systéme sociálneho zabezpečenia by sa poskytla možnosť voľby, v rozpore s kogentnou povahou kolíznych noriem.

65 Pokiaľ ide o zásadu *fraus omnia corrumpit*, Belgické kráľovstvo sa odvoláva na judikatúru Súdneho dvora, ako aj na právnu náuku, pričom tvrdí, že členský štát nemôže prijať také vykonávacie pravidlá nariadení č. 883/2004 a 987/2009, ktoré by porušovali takúto všeobecnú

zásadu práva Únie. Vnútroštátne orgány a súdy teda musia byť oprávnené prijať okamžité korekčné opatrenia, keď existujú podvodným situáciám.

66 Pokiaľ ide konkrétnejšie o výhradu založenú na porušení rozhodnutia A1, Belgické kráľovstvo pripomína rozsudok z 8. júla 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), pričom uvádza, že toto rozhodnutie nepredstavuje akt normatívnej povahy, a preto jeho nedodržanie nemôže byť predmetom žaloby o nesplnenie povinnosti.

67 Pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení článkov 11 a 12 nariadenia č. 883/2004, Belgické kráľovstvo tvrdí, že belgické úrady a súdy sú podľa článku 12 nariadenia č. 883/2004 oprávnené v rámci správneho uplatňovania nariadení č. 883/2004 a 987/2009 odmietnuť „priznanie ponúkanej výhody“, ak sa o jej priznanie žiada podvodným spôsobom. Belgické kráľovstvo v tejto súvislosti vyvracia tvrdenie Komisie, podľa ktorého existencia postupu dialógu a zmierovacieho postupu, ako aj záväzná povaha osvedčení A1 bránia uplatňovaniu zásady *fraus omnia corrumpit*.

68 Pokiaľ ide o prípadné porušenie zásady, podľa ktorej osoby požívajúce výhody podľa nariadenia č. 883/2004 podliehajú len právnej úprave jedného členského štátu, Belgické kráľovstvo tvrdí, že v prípade podvodu je možné, že inštitúcia, ktorá je údajne oprávnená, nikdy nevydala osvedčenie A1, pričom pracovník nepodlieha právnym predpisom tohto členského štátu a v skutočnosti nepožíva žiadnu ochranu v oblasti sociálneho zabezpečenia. Za tohto predpokladu by nedošlo k opísanému porušeniu tejto zásady. Okrem toho podvodné schémy by viedli k situáciám nelojálnej súťaže a k sociálnemu dumpingu. Preto uplatňovanie článkov 23 a 24 programového zákona zabezpečuje „právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne výhody“ podľa článku 34 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie.

69 Aj v prípade, že by dotknutá osoba už podliehala systému sociálneho zabezpečenia členského štátu inštitúcie, ktorá vydala osvedčenie, jej zaradenie do belgického systému sociálneho zabezpečenia by nevedlo k dvojitému zaradeniu do systému sociálneho zabezpečenia, keďže článok 6 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 987/2009 výslovne predpokladá, že v prípade rozporu medzi stanoviskami inštitúcií alebo úradov dvoch alebo viacerých členských štátov o určení uplatniteľných právnych predpisov sa na dotknutú osobu dočasne vzťahujú právne predpisy jedného z týchto členských štátov. V takom prípade sa prednostne uplatnia právne predpisy členského štátu, v ktorom osoba skutočne vykonáva hospodársku činnosť, pod podmienkou, že ju vykonáva len v jednom členskom štáte.

70 Pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení článku 5 ods. 1 nariadenia č. 987/2009, Belgické kráľovstvo sa domnieva, že vzhľadom na to, že uplatňovanie systému kolíznych noriem zavedeného nariadením č. 883/2004 závisí na objektívnej situácii, v ktorej sa nachádza dotknutý pracovník, v prípade, že príslušné belgické orgány a súdy konštatujú, že osvedčenie A1 je falošné, alebo že k vydaniu takéhoto dokumentu viedlo podvodné konanie, domnienku zákonnosti úasti vyslaných pracovníkov v systéme sociálneho zabezpečenia je potrebné pokladať za vyvrátenú.

71 Navyše sa podľa Belgického kráľovstva Súdny dvor ešte nevyjadril k otázke, či takéto dokumenty absolútnym spôsobom zaväzujú inštitúcie sociálneho zabezpečenia a súdy členského štátu, do ktorého sú pracovníci vyslaní aj vtedy, ak sú tieto dokumenty falošné alebo boli získané podvodným konaním. Domnieva sa teda, že ak je preukázané, že osvedčenia A1 boli získané podvodným konaním, alebo že sú falošné, týmto dokumentom by nemala byť priznaná domnienka zákonnosti úasti vyslaných pracovníkov v systéme sociálneho zabezpečenia, a v dôsledku toho by nemali zaväzovať inštitúcie sociálneho zabezpečenia a súdy členského štátu, do ktorého sú dotknutí pracovníci vyslaní.

72 Napokon, pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení postupu dialógu a zmierovacieho postupu, ktoré sú stanovené v článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 a v článku 5 nariadenia č. 987/2009, Belgické kráľovstvo spochybňuje tvrdenie Komisie, podľa ktorého predstavuje využitie týchto postupov jediný nástroj, ktorým možno čeliť prípadom podvodu, čo vylučuje iné nástroje, pričom podľa neho nie je vylúčené ani paralelné využitie postupu dialógu a zmierovacieho postupu.

73 Komisia vo svojej replike pripomína výhrady uvedené v jej žalobe a zotrváva na svojom postoji, že články 23 a 24 programového zákona umožňujú zrušiť osvedčenie A1 v prípade podvodu, takže uplatňovanie týchto článkov vedie k zmene uplatniteľných právnych predpisov.

74 Pokiaľ ide o zásadu *fraus omnia corrumpit*, Komisia potvrdzuje, že Súdny dvor v rozsudku z 10. februára 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, bod 53), výslovne rozhodol, že členské štáty nemajú právomoc jednostranne rozhodnúť o tom, že dokument vypracovaný v členskom štáte pôvodu vyslaného pracovníka je poznačený podvodom.

75 Pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení článku 11 ods. 1 a článku 12 nariadenia č. 883/2004, Komisia uvádza, že v rozpore s tým, čo tvrdí Belgické kráľovstvo sa článok 6 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 987/2009 uplatní za predpokladu, že žiaden právny poriadok zatiaľ ešte nebol stanovený ako uplatniteľný. Cieľom tohto ustanovenia je zaistiť prechodné uplatňovanie právneho poriadku pre dotknuté osoby, a nie záväzne stanoviť druhý právny poriadok, ktorý by sa mal uplatňovať, čo by predstavovalo porušenie článku 11 ods. 1 a článku 12 nariadenia č. 883/2004.

76 Pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 a článku 5 nariadenia č. 987/2009, Komisia spresňuje, že cieľom jej žaloby nie je zabrániť Belgickému kráľovstvu bojovať proti zneužívaniu práva alebo proti podvodným operáciám, ale zaručiť dodržanie postupov zavedených nariadeniami č. 883/2004 a 987/2009. Avšak tým, že si Belgické kráľovstvo prijatím článkov 23 a 24 programového zákona prisvojilo oprávnenie jednostranne rozhodnúť o podriadení vyslaných pracovníkov pod belgickú právnu úpravu z dôvodu, že jeho vlastní inšpektori a inštitúcie sociálneho zabezpečenia „osvedčili“ alebo „preukázali“, že ide o prípad podvodu, porušilo tieto nariadenia, a to vrátane zásady lojálnej spolupráce, ktorá je ako všeobecná zásada aj naďalej uplatniteľná v prípadoch podozrenia z podvodu alebo zneužitia práva.

77 Pokiaľ ide napokon o rozhodnutie A1, Komisia pripomína, že toto rozhodnutie stanovuje podmienky postupu dialógu a zmierovacieho postupu, ktoré zaviedol článok 76 nariadenia č. 883/2004 a článok 5 nariadenia č. 987/2009. Článok 23 programového zákona pritom najprv pripomína dôležitosť dodržania tohto postupu. Zároveň však podľa Komisie jednostranné oprávnenie, ktoré toto ustanovenie v spojení s článkom 24 rovnakého zákona poskytuje belgickým inštitúciám, práve umožňuje Belgickému kráľovstvu nerešpektovať podmienky tohto postupu, ako ich podrobne uvádza rozhodnutie A1.

78 Belgické kráľovstvo vo svojej duplike spochybňuje najmä to, akým spôsobom si Komisia vykladá článok 6 ods. 1 nariadenia č. 987/2009. Podľa tohto členského štátu zo znenia tohto ustanovenia nevyplýva, že by ho bolo možné uplatniť len v prípade, že žiaden právny poriadok ešte nebol stanovený ako uplatniteľný. Toto ustanovenie je teda uplatniteľné v prípade, že sa vyskytne nesúlad medzi stanoviskami inštitúcií alebo úradov dvoch členských štátov, alebo aj pokiaľ ide o určenie uplatniteľných právnych predpisov. Pokiaľ však príslušné úrady alebo súdy chcú uplatniť články 23 a 24 programového zákona, teda v zriedkavých prípadoch, keď bol preukázaný podvod, predpokladom je, že existoval nesúlad, pokiaľ ide o uplatniteľnosť vnútroštátnych predpisov.

Posúdenie Súdnym dvorom

79 Pokiaľ ide o výhrady založené na porušení článkov 11 a 12, ako aj článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 a článku 5 nariadenia č. 987/2009, na úvod je potrebné podotknúť, že ustanovenia nariadenia č. 883/2004, ktoré určujú uplatniteľnú právnu úpravu, majú za cieľ najmä zabezpečiť, aby sa na dotknuté osoby vzťahoval systém sociálneho zabezpečenia iba jedného členského štátu, aby sa tak zamedzilo súbehu uplatniteľných vnútroštátnych právnych úprav a komplikáciám, ktoré z neho môžu vyplývať. Táto zásada je zakotvená v článku 11 ods. 1 uvedeného nariadenia (pozri analogicky rozsudky z 12. júna 2012, Hudzinski a Wawrzyniak, C-611/10 a C-612/10, EU:C:2012:339, bod 41, ako aj z 12. februára 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, bod 33).

80 Článok 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 predpokladá, že právnym poriadkom uplatniteľným na vyslaného pracovníka je za podmienok uvedených v tomto ustanovení právny poriadok členského štátu, v ktorom zamestnávatel tohto pracovníka zvyčajne vykonáva svoju činnosť, a nie právny poriadok členského štátu, do ktorého je táto osoba vyslaná.

81 Príslušné orgány členského štátu, v ktorom zamestnávatel zvyčajne vykonáva svoju činnosť, poskytnú vyslanému pracovníkovi osvedčenie A1, ktorého cieľom je osvedčiť, že tento pracovník je v poistení v tomto členskom štáte.

82 Článok 5 ods. 1 nariadenia č. 987/2009 uvádza, že pokiaľ ide o právnu povahu dokumentov vydaných inštitúciou členského štátu, ktoré osvedčujú situáciu osoby na účely uplatnenia nariadení č. 883/2004 a 987/2009, ako aj podporných dokladov, na základe ktorých boli tieto dokumenty vydané, tieto dokumenty uznávajú inštitúcie iných členských štátov, pokiaľ ich členský štát, v ktorom boli vydané, nezrušil ani nevyhlásil za neplatné.

83 Podľa článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 v prípade ťažkostí pri výklade alebo uplatňovaní tohto nariadenia, ktoré by mohli ohroziť práva osoby, na ktorú sa vzťahuje, inštitúcia príslušného členského štátu alebo členského štátu bydliska danej osoby kontaktuje inštitúciu daného členského štátu. Ak sa nemôže nájsť riešenie v rámci primeranej doby, dané orgány sa môžu obrátiť na správnu komisiu.

84 Je potrebné uviesť, že článok 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 v podstate preberá obsah článku 14 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1408/71. Keďže nariadenie č. 883/2004 zachovalo pravidlo, podľa ktorého sa na vyslaného pracovníka vzťahuje právny poriadok štátu, v ktorom jeho zamestnávatel zvyčajne vykonáva svoju činnosť, pričom ciele uvedených nariadení sú totožné, je potrebné analogicky odkázať na judikatúru Súdného dvora týkajúcu sa nariadenia č. 1408/71.

85 Podľa tejto judikatúry príslušná inštitúcia členského štátu, v ktorom zamestnávatel vykonáva svoju činnosť, v osvedčení A1 deklaruje, že na vyslaných pracovníkov sa počas

obdobia vyslania vzťahuje jej vlastný systém sociálneho zabezpečenia. Preto vzhľadom na zásadu úasti pracovníkov iba v jednom systéme sociálneho zabezpečenia, má osvedčenie A1 nevyhnutne za následok to, že systém sociálneho zabezpečenia členského štátu, do ktorého je pracovník vyslaný, nemôže byť uplatniteľný (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. februára 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, bod 49, a z 26. januára 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 21).

86 Došlo by k porušeniu zásady lojálnej spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ, ako aj cieľov článku 12 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 a článku 5 ods. 1 nariadenia č. 987/2009, ak by členský štát, do ktorého sú pracovníci vyslaní, prijal právnu úpravu oprávňujúcu jeho vlastné inštitúcie jednostranne konštatovať, že pre ne nie sú záväzné údaje uvedené v osvedčení a začleniť týchto pracovníkov do svojho vlastného systému sociálneho zabezpečenia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. februára 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, bod 52; z 26. januára 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 23, a zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 38).

87 V dôsledku toho osvedčenie A1, ktoré zakladá domnienku zákonnosti úasti vyslaných pracovníkov v systéme sociálneho zabezpečenia členského štátu, v ktorom je usadený podnik, ktorý vyslal týchto pracovníkov, je v zásade záväzné pre príslušnú inštitúciu členského štátu, do ktorého sú vyslaní títo pracovníci (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. februára 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, bod 53; z 26. januára 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 24, a z 27. apríla 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 41).

88 Opačné riešenie by mohlo mať vplyv na zásadu úasti pracovníkov iba v jednom systéme sociálneho zabezpečenia, ako aj na predvídateľnosť uplatniteľných právnych predpisov, a teda na právnu istotu. Totižto v prípadoch, keď by sa uplatniteľné predpisy dali ťažko stanoviť, by to každú z príslušných inštitúcií oboch dotknutých členských štátov viedlo k úvahe, na ujmu dotknutých pracovníkov, že v prípade týchto pracovníkov je uplatniteľný jej vlastný systém sociálneho zabezpečenia (rozsudky z 26. januára 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, bod 25, a z 27. apríla 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 42).

89 Zásada lojálnej spolupráce zakotvená v článku 4 ods. 3 ZEÚ pritom ukladá povinnosť príslušnej inštitúcie členského štátu vydávajúcej osvedčenie A1 vykonať správne posúdenie dôležitých skutkových okolností na uplatnenie pravidiel týkajúcich sa určenia právnych predpisov uplatniteľných v oblasti sociálneho zabezpečenia, a tým zaručiť správnosť údajov uvedených v tomto osvedčení (rozsudky z 27. apríla 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 39, a zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 37).

90 Okrem toho je povinnosťou tejto inštitúcie prehodnotiť, či bolo osvedčenie A1 vydané v súlade s právom, a prípadne ho zrušiť, ak príslušná inštitúcia členského štátu, do ktorého sú pracovníci vyslaní, vyjadří pochybnosti týkajúce sa správnosti skutkových okolností, na základe ktorých bolo vydané toto osvedčenie, a teda aj údajov, ktoré sú v ňom uvedené, najmä z dôvodu, že nezodpovedajú požiadavkám podľa článku 12 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 883/2004 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 43 a citovanú judikatúru).

91 Za predpokladu, že by dotknuté inštitúcie nedospeli k dohode najmä v otázke posúdenia skutkových okolností súvisiacich s osobitnou situáciou, majú právo obrátiť sa na správnu komisiu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 44 a citovanú judikatúru).

92 Ak správna komisia nedokáže nájsť kompromis vzhľadom na hľadiská príslušných inštitúcií týkajúce sa právnych predpisov uplatniteľných v danom prípade, prinajmenšom môže

Ľľenský štát, do ktorého sú vyslaní dotknutí pracovníci, a to bez toho, aby tým boli dotknuté prípadné súdne opravné prostriedky existujúce v Ľľenskom štáte inštitúcie vydávajúcej osvedčenie, podať žalobu o nesplnenie povinnosti v súlade s Ľľánkom 259 ZFEÚ na to, aby umožnil Súdnu dvoru preskúmať na základe podania takejto žaloby otázku právnych predpisov uplatniteľných na zmienených pracovníkov, a teda správnosť údajov uvedených v osvedčení A1 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 45).

93 Preto v prípade hoci aj zjavne nesprávneho posúdenia podmienok uplatnenia nariadenia Ľ. 883/2004, a hoci by sa aj ukázalo, že podmienky Ľinnosti dotknutých pracovníkov zjavne nepatria do vecnej pôsobnosti ustanovenia, na základe ktorého bolo osvedčenie A1 vydané, musí sa dodržať postup na vyriešenie prípadných nezhôd medzi inštitúciami dotknutých Ľľenských štátov v prípade platnosti alebo správnosti osvedčenia A1 (rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 46 a citovaná judikatúra).

94 Ak by Ľľenský štát, do ktorého je pracovník vyslaný, mohol prijať právnu úpravu oprávňujúcu jeho vlastné inštitúcie dosiahnuť jednostranné určenie neplatnosti osvedčenia A1 prostredníctvom podania na súd tohto Ľľenského štátu, systém založený na lojálnej spolupráci medzi príslušnými inštitúciami Ľľenských štátov by mohol byť ohrozený. Preto pokiaľ nie je osvedčenie A1 zrušené alebo vyhlásené za neplatné, má v zásade právne účinky vo vnútroštátnom právnom poriadku Ľľenského štátu, do ktorého sú vyslaní dotknutí pracovníci, a je záväzný pre jeho inštitúcie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. januára 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, body 30 a 31).

95 V dôsledku toho taká vnútroštátna úprava, ako sú Ľľánky 23 a 24 programového zákona, ktorá príslušné orgány Belgického kráľovstva oprávňuje jednostranne podriaďovať pracovníka pod belgickú právnu úpravu v oblasti sociálneho zabezpečenia, je v rozpore so zásadou účasti pracovníkov iba v jednom systéme sociálneho zabezpečenia podľa Ľľánku 11 ods. 1 nariadenia Ľ. 883/2004, ako aj so zásadou právnej istoty, ktorá vyžaduje, aby právna úprava bola jasná a presná a aby jej účinky boli predvídateľné, a to najmä vtedy, ak jej účinky môžu mať voči jednotlivcom a podnikom nepriaznivé dôsledky (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok z 12. decembra 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, bod 44 a citovanú judikatúru).

96 Navyše taká právna úprava ako úprava vo veci samej nie je zlučiteľná ani s ustanoveniami nariadenia Ľ. 883/2004 a 987/2009 upravujúcimi postup, ktorý je potrebné použiť v prípade ťažkostí s ich výkladom a uplatňovaním, najmä ak sa Ľľenský štát, do ktorého je pracovník vyslaný, domnieva, že nie sú splnené podmienky použitia Ľľánku 12 ods. 1 nariadenia Ľ. 883/2004.

97 Toto konštatovanie nemôže byť spochybnené ani tvrdením Belgického kráľovstva, podľa ktorého sú vnútroštátne orgány tohto Ľľenského štátu v prípade preukázaného podvodu oprávnené odmietnuť uplatňovanie Ľľánku 12 ods. 1 nariadenia Ľ. 883/2004.

98 V prvom rade je potrebné konštatovať, že žiadne ustanovenie tohto nariadenia ani nariadenia Ľ. 987/2009 neobsahuje oprávnenie Ľľenských štátov jednostranne stanoviť právnu úpravu možnú neuplatniteľnosť Ľľánku 12 ods. 1 nariadenia Ľ. 883/2004 v prípade podvodu alebo zneužitia práva, takže aj v takých prípadoch sa použije zásada lojálnej spolupráce, ktorú konkretizuje Ľľánok 76 ods. 6 nariadenia Ľ. 883/2004 a Ľľánok 5 nariadenia Ľ. 987/2009.

99 V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora sa však osoby podliehajúce súdnej právomoci nemôžu podvodne alebo zneužívajúcim spôsobom dovoľávať právnych noriem Únie, keďže zásada zákazu podvodu a zneužívania práva predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorú musia osoby podliehajúce súdnej právomoci dodržiavať. Uplatnenie právnej úpravy Únie totiž nemožno rozšíriť tak, aby zakrývalo transakcie, ktoré sú vykonávané s cieľom získať výhody

stanovené právom Únie podvodom alebo jeho zneužitím (rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, body 48 a 49 a citovaná judikatúra).

100 V tomto kontexte Súdny dvor rozhodol, že ak sa v rámci dialógu upraveného v článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004 inštitúcia belgického štátu, do ktorého boli pracovníci vyslaní, obráti na inštitúciu, ktorá osvedčenie A1 vydala, s konkrétnymi skutočnosťami, ktoré umožňujú domnievať sa, že tieto osvedčenia boli získané podvodom, prináleží tejto druhej inštitúcii na základe zásady lojálnej spolupráce s prihliadnutím na tieto skutočnosti prehodnotiť, či je vydanie uvedených osvedčení dôvodné, a prípadne ich zrušiť (rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 54).

101 Ak táto inštitúcia nepristúpi k takému prehodnoteniu v primeranej lehote, musí byť možné, aby uvedené skutočnosti mohli byť vznesené v rámci súdneho konania s cieľom, aby súd belgického štátu, do ktorého boli pracovníci vyslaní, dotknuté osvedčenia nezohľadnil (rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 55).

102 V takom prípade môže vnútroštátny súd nezohľadniť dotknuté osvedčenia A1 a prináleží mu určiť, či voči osobám podozrivým z využívania vyslaných pracovníkov na základe osvedčení získaných podvodom možno vyvodíť zodpovednosť na základe uplatniteľného vnútroštátneho práva (rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 60).

103 V rámci takého konania však musia mať osoby, ktorým sa vytýka využívanie vyslaných pracovníkov na základe osvedčení získaných podvodným spôsobom, možnosť vyvrátiť skutočnosti, na ktorých je toto konanie založené, pri zachovaní záruk vyplývajúcich z práva na spravodlivý proces pred tým, ako vnútroštátny súd prípadne rozhodne nezohľadniť tieto osvedčenia alebo rozhodne o zodpovednosti uvedených osôb na základe uplatniteľného vnútroštátneho práva (rozsudok zo 6. februára 2018, Altun a i., C-359/16, EU:C:2018:63, bod 56).

104 V prejednávanom prípade treba konštatovať, že sporná vnútroštátna právna úprava nespĺňa podmienky uvedené v bodoch 100 a 101 tohto rozsudku.

105 Na jednej strane totiž táto právna úprava nestanovuje žiadnu povinnosť začať postup dialógu a zmierovací postup upravený v nariadeniach č. 883/2004 a 987/2009. Na druhej strane sa uvedená právna úprava neobmedzuje na to, že vnútroštátnemu súdu zveruje právomoc konštatovať podvod a z toho dôvodu nezohľadniť osvedčenie A1, ale stanovuje, aby belgické inštitúcie sociálneho zabezpečenia, ako aj belgickí inšpektori sociálneho zabezpečenia, bez akéhokoľvek súdneho konania rozhodovali o uplatniteľnosti belgickej právnej úpravy v oblasti sociálneho zabezpečenia na vyslaných pracovníkov.

106 V druhom rade z ustálenej judikatúry vyplýva, že belgický štát nemôže odôvodňovať nevykonanie povinností vyplývajúcich zo Zmluvy okolnosťou, že ani iné belgické štáty si nespĺnili svoje povinnosti. V právnom poriadku Únie zriadenom zmluvou o FEÚ totiž uplatňovanie práva Únie belgickými štátmi nemôže podliehať podmienke reciprocity. Články 258 a 259 ZFEÚ stanovujú vhodné prostriedky nápravy na riešenie situácií, keď si belgické štáty nespĺnili povinnosti vyplývajúce zo zmluvy o FEÚ (rozsudok z 19. novembra 2009, Komisia/Fínsko, C-118/07, EU:C:2009:715, bod 48 a citovaná judikatúra).

107 Pokiaľ ide v treťom rade o tvrdenie, že všeobecný rámec zrušenia osvedčení A1 je veľmi strohý a útržkovitý, takže belgické štáty čelia ťažkostiam, zatiaľ čo by mali prijímať okamžité opatrenia na sankcionovanie podvodov, je potrebné konštatovať, že aj keď nie je vylúčené, že postup spolupráce a zmierovací postup nefunguje vždy uspokojivo a bez ťažkostí, belgické štáty sa nemôžu odvolávať na prípadné ťažkosti, s ktorými sa môžu stretnúť pri zhromažďovaní požadovaných informácií, alebo na nedostatky, ktoré sa môžu vyskytnúť v rámci spolupráce

medzi ich príslušnými orgánmi, aby tak odôvodnili nesplnenie povinností, ktoré im vyplývajú z práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. júna 2013, Komisia/Belgicko, C-383/10, EU:C:2013:364, bod 53 a citovanú judikatúru).

108 Pokiaľ ide vo štvrtom rade o tvrdenie Belgického kráľovstva, že aj v prípade, že by dotknutá osoba už podliehala systému sociálneho zabezpečenia členského štátu inštitúcie, ktorá vydala osvedčenie, jej zaradenie do belgického systému sociálneho zabezpečenia by nevedlo k dvojitému zaradeniu do systému sociálneho zabezpečenia, keďže dotknutá osoba by bola v súlade s článkom 6 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 987/2009 podriadená dočasnému uplatňovaniu právnych predpisov členského štátu, v ktorom skutočne vykonáva zamestnanie alebo samostatnú zárobkovú činnosť, je potrebné konštatovať, že takýto výklad by robil článok 5 ods. 2 až 4 toho istého nariadenia bezpredmetným. V prípade dokumentu vypracovaného v súlade s článkom 5 ods. 1 uvedeného nariadenia sa totiž v prípade rozporu medzi príslušnými orgánmi rôznych členských štátov má na tento dokument použiť postup stanovený v odsekoch 2 až 4 tohto článku, takže použitie článku 6 nariadenia č. 987/2009 je v takom prípade vylúčené.

109 Za týchto podmienok je potrebné vyhovieť výhradám Komisie založeným na tom, že Belgické kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 11 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004, ako aj z článku 5 nariadenia č. 987/2009.

110 Pokiaľ ide o výhradu založenú na porušení rozhodnutia A1, je potrebné konštatovať, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že aj keď takéto rozhodnutie môže inštitúciám sociálneho zabezpečenia, ktoré sú poverené uplatňovaním práva Únie v tejto oblasti, poskytnúť pomoc, nie je takej povahy, že by mohlo týmto inštitúciám záväzne uložiť povinnosť postupovať podľa istých metód alebo prijať isté výklady pri uplatňovaní práva Únie (rozsudky z 8. júla 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, bod 52, a z 1. októbra 1992, Grisvard a Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, bod 25).

111 Z tohto dôvodu, keďže rozhodnutie A1 nemá normatívnu povahu, Belgickému kráľovstvu nemožno vytknúť, že porušilo toto rozhodnutie, keď prijalo články 23 a 24 programového zákona.

112 Za týchto podmienok je potrebné výhradu založenú na porušení rozhodnutia A1 zamietnuť ako nedôvodnú.

113 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné konštatovať, že Belgické kráľovstvo si tým, že prijalo články 23 a 24 programového zákona, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 11 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 76 ods. 6 nariadenia č. 883/2004, ako aj z článku 5 nariadenia č. 987/2009.

O trovách

114 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku ústavník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Belgické kráľovstvo na náhradu trov konania, pričom bolo v podstatnej časti konštatované nesplnenie povinnosti z jeho strany, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Belgické kráľovstvo si tým, že prijalo články 23 a 24 programového zákona z 27. decembra 2012, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 11 ods. 1, článku 12 ods. 1 a článku 76 ods. 6 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 465/2012 z 22. mája 2012, ako aj z článku 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa

stanovuje postup vykonávania nariadenia ? 883/2004.

2. V zostávajúcej ?asti sa žaloba zamietá.

3. Belgické krá?ovstvo je povinné nahradiť trovy konania.

Podpisy

* Jazyk konania: francúzština.