Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

23. ledna 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Migrující pracovníci – Sociální zabezpečení – Použitelné právní předpisy – Vyslaní pracovníci – Dokumenty ve formě osvědčení A1 údajně vydané institucí příslušnou k vydávání těchto osvědčení – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Článek 76 odst. 6 – Povinnost orgánů hostitelského členského státu zahájit dialog a dohodovací řízení za účelem zjištění, zda došlo k podvodům“

Ve věci C-421/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím cour d’appel de Liège (odvolací soud v Lutychu, Belgie) ze dne 25. května 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 10. července 2023, v trestním řízení proti

EX

za účasti:

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS)

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení: F. Biltgen, předseda prvního senátu vykonávající funkci předsedy sedmého senátu, M. L. Arastey Sahún (zpravodajka), předsedkyně pátého senátu, a J. Passer, soudce,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za ministère public (státní zastupitelství): J. Deumer, jako zmocněnec,

– za belgickou vládu: S. Baeyens, C. Pochet a L. Van den Broecket, jako zmocněnci,

– za polskou vládu: B. Majczyna, jako zmocněnec,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za portugalskou vládu: C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta a E. Silveira, jako zmocněnkyně,

– za Evropskou komisi: F. Clotuche-Duvieusart a B.-R. Killmann, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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; 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“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci trestního řízení vedeného proti EX mimo jiné pro podvody v souvislosti s příspěvky na sociální zabezpečení.

Právní rámec

Nařízení č. 883/2004

3 Článek 1 písm. l) nařízení č. 883/2004 stanoví, že pro účely tohoto nařízení se „právními předpisy“ pro každý členský stát rozumí právní a správní předpisy a jiné statutární předpisy a všechna ostatní prováděcí opatření týkající se odvětví sociálního zabezpečení, na které se vztahuje čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení.

4 Článek 2 nařízení č. 883/2004 stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.

2. Toto nařízení se vztahuje také na pozůstalé osob, které podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost, jsou-li jejich pozůstalí státními příslušníky členského státu nebo osobami bez státní příslušnosti anebo uprchlíky bydlícími na území členského státu.“

5 Článek 3 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Věcná oblast působnosti“, stanoví v odstavci 1, že toto nařízení se vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se oblastí sociálního zabezpečení, které jsou v tomto ustanovení vyjmenovány.

6 Hlava II uvedeného nařízení, nadepsaná „Určení použitelných právních předpisů“, obsahuje články 11 až 16.

7 Článek 11 nařízení č. 883/2004 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 výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu;

[…]“

8 Článek 12 odst. 1 tohoto nařízení zní takto:

„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, nepřesahuje-li předpokládaná doba trvání takové práce 24 měsíců a není-li daná osoba vyslána za účelem nahrazení jiné vyslané osoby.“

9 Podle čl. 72 písm. a) uvedeného nařízení se správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „správní komise“) mimo jiné zabývá všemi správními otázkami a otázkami výkladu vyplývajícími z ustanovení tohoto nařízení nebo jeho prováděcího nařízení.

10 Článek 76 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Spolupráce“, stanoví:

„[…]

3. Orgány a instituce členských států mohou pro účely tohoto nařízení komunikovat přímo mezi sebou a s dotčenými osobami nebo s jejich zástupci.

4. Instituce a osoby, na které se vztahuje toto nařízení, mají povinnost vzájemně se informovat a spolupracovat k zajištění řádného provádění tohoto nařízení.

Instituce v souladu se zásadou řádné správy odpovídají v přiměřené lhůtě na veškeré dotazy a v této souvislosti poskytují dotčeným osobám veškeré informace potřebné k výkonu práv přiznaných jim tímto nařízením.

[…]

6. 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 přiměřené lhůtě nalezeno řešení, dotyčné instituce se mohou obrátit na správní komisi.“

Nařízení č. 987/2009

11 Článek 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 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), ve znění nařízení č. 465/2012 (dále jen „nařízení č. 987/2009“), nadepsaný „Právní síla dokumentů a podpůrných dokladů vydaných v jiném členském státě“, stanoví:

„1. Dokumenty vydané institucí členského státu prokazující postavení osoby pro účely [nařízení č. 883/2004] a [tohoto 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 popřípadě 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 dotyčnými 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 věc 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 věc předložena.“

12 Článek 19 odst. 2 nařízení č. 987/2009 zní takto:

„Na žádost dotyčné osoby nebo zaměstnavatele příslušná instituce členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné podle hlavy II [nařízení č. 883/2004], potvrdí, že jsou tyto právní předpisy použitelné, a tam, kde je to vhodné, uvede, do jakého dne a za jakých podmínek.“

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

13 EX, portugalský podnikatel, zaměstnával prostřednictvím několika společností 650 pracovníků portugalské státní příslušnosti, kteří byli v letech 2012 až 2017 vysláni na území Belgického království k práci na stavbách v tomto členském státě. Toto vyslání bylo provedeno mimo jiné s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1, které údajně vydala na základě nařízení č. 883/2004 portugalská instituce příslušná k vydávání tohoto druhu osvědčení, aby podle čl. 19 odst. 2 nařízení č. 987/2009 potvrdila účast dotčených pracovníků v portugalském systému sociálního zabezpečení po dobu vyslání (dále jen „sporná doba“).

14 Rozsudkem ze dne 10. listopadu 2021 tribunal de première instance de Namur (soud prvního stupně v Namuru, Belgie) shledal EX vinným z několika trestných činů, včetně zejména spáchání podvodů v oblasti příspěvků na sociální zabezpečení a používání falešných dokladů.

15 Uvedený soud v této souvislosti konstatoval, zaprvé že dokumenty ve formě osvědčení A1, které předložil EX, jsou falešné dokumenty, které nebyly vydány portugalskými orgány, což obžalovaný v původním řízení nezpochybnil, zadruhé že společnosti, které posledně uvedený založil či řídil a prostřednictvím kterých byli předmětní pracovníci vysláni do Belgie, nevykonávaly v Portugalsku žádnou podstatnou činnost v odvětví stavebnictví a neměly jiný účel než zajišťovat levnou pracovní sílu v Belgii a zatřetí že portugalská instituce příslušná k vydávání osvědčení A1 potvrdila, že tyto společnosti buď o vydání takových osvědčení nepožádaly, nebo jim bylo jejich vydání odmítnuto z důvodu neexistence podstatných činností uvedených společností v Portugalsku v odvětví stavebnictví.

16 Jak obžalovaný v původním řízení, tak ministère public (státní zastupitelství, Belgie) se proti tomuto rozsudku odvolali ke cour d'appel de Liège (odvolací soud v Lutychu, Belgique), předkládacímu soudu.

17 EX, který nezpochybňuje, že dokumenty ve formě osvědčení A1, které předložil, jsou falešné, jak vyplývá z rozsudku tribunal de première instance de Namur (soud prvního stupně v Namuru) ze dne 10. listopadu 2021, poukazuje v odvolání na to, že v případě známek podvodu, který podle něj zahrnuje případ použití falešných osvědčení A1, je nezbytným předpokladem pro konstatování existence takového podvodu dialog a dohodovací řízení podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004.

18 Předkládající soud připomíná judikaturu Soudního dvora vycházející zejména z rozsudku ze dne 27. dubna 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), který zakotvuje zásadu jednotnosti právních předpisů použitelných na sociální zabezpečení a výlučnou pravomoc vydávající instituce posoudit v případě známek podvodu platnost jí vydaných osvědčení A1. Uvedený soud kromě toho odkazuje na rozsudek ze dne 2. dubna 2020, CRPNPAC a Vueling Airlines (C-370/17 a C-37/18, EU:C:2020:260), z něhož vyplývá, že uvedený dialog a dohodovací řízení je nezbytným předpokladem pro určení toho, zda jsou splněny podmínky existence podvodu.

19 Uvedený soud si však klade otázku ohledně uplatnění zásad vyplývajících z této judikatury za takových okolností, jaké jsou dány v původním řízení, kdy soud prvního stupně konstatoval, že dotčené dokumenty ve formě osvědčení A1 nevydala instituce uvedená v těchto dokumentech, přičemž toto konstatování není v rámci odvolání napadeno, a během sporné doby byly příspěvky placeny do portugalského systému sociálního zabezpečení, ačkoliv podle ministère public a Office national de sécurité sociale (Národní úřad sociálního zabezpečení, ONSS) (Belgie) společnosti, jejichž prostřednictvím EX vysílal dotyčné pracovníky do Belgie, nikdy nevykonávaly v Portugalsku podstatnou činnost.

20 Za těchto okolností se cour d'appel de Liège (odvolací soud v Lutychu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) 1. Musí být [nařízení č. 883/2004] vykládáno tak, že se použije v případě, že bylo rozhodnuto, aniž to účastníci řízení zpochybnili, že zaprvé předložená osvědčení A1 jsou podle soudních orgánů hostitelského [členského] státu falešná a zadruhé vyšetřování provedené soudními orgány tohoto hostitelského [členského] státu podle všeho ukazuje, že sporná osvědčení nebyla vydána příslušným orgánem vydávajícího [členského] státu, ačkoliv vybíral příspěvky na sociální zabezpečení?

2) V případě kladné odpovědi, jsou dialog a dohodovací řízení stanovené v čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 (který přejímá postup uvedený v čl. 84a odst. 3 [nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35)] nezbytným předpokladem pro určení, zda jsou splněny podmínky existence podvodu?

3) V případě kladné odpovědi na obě otázky, mohou orgány [členského] státu, kde zaměstnanci vykonávali činnost, na základě zásady zákazu podvodného jednání a zneužití práva, která představuje obecnou zásadu unijního práva, jejíž dodržování je pro právní subjekty závazné, nezohlednit uvedená osvědčení A1, v to i v případě nevyužití dialogu a dohodovacího řízení při podezření z podvodu, pokud skutečnosti, které jim byly předloženy k posouzení, umožňují konstatovat, že uvedená osvědčení byla předložena v důsledku jednání zaměstnavatele, které soudní orgán hostitelského [členského] státu označil za podvodné?“

21 Dne 24. dubna 2024 zaslal Soudní dvůr předkládajícímu soudu žádost o informace za účelem upřesnění, zda tribunal de première instance de Namur (soud prvního stupně v Namuru) vycházel z informací týkajících se spolupráce mezi příslušnými belgickými a portugalskými institucemi obsažených ve vyjádřeních předložených belgickou a portugalskou vládou, když mimo jiné konstatoval, že všechny dokumenty ve formě osvědčení A1 předložené obžalovaným v původním řízení jsou falešné. V návaznosti na tuto žádost zaslal předkládající soud Soudnímu dvoru opis rozsudku ze dne 10. listopadu 2021 uvedeného v bodě 14 tohoto rozsudku.

K předběžným otázkám

K první otázce

22 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 883/2004 musí být vykládáno v tom smyslu, že v situaci, kdy státní příslušníci členského státu zaměstnaní podnikatelem usazeným v tomto členském státě vykonávají, s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných institucí uvedeného členského státu příslušnou k vydávání tohoto druhu osvědčení, práci jménem tohoto podnikatele v jiném členském státě, v souvislosti s níž tato instituce vybírá příspěvky na sociální zabezpečení, se toto nařízení použije, a to i v případě, kdy v rámci trestního řízení zahájeného proti uvedenému podnikateli před soudy posledně uvedeného členského státu pro spáchání podvodů v oblasti sociálního zabezpečení tyto soudy konstatují, aniž to tento podnikatel rozporuje, že tyto dokumenty jsou falešné.

23 Je třeba uvést, že za účelem rozhodnutí o spáchání podvodu v oblasti sociálního zabezpečení v rámci trestního řízení zahájeného v členském státě, v němž je vykonávána práce, proti podnikateli z důvodu, že podvodně využil vyslání pracovníků, musí vnitrostátní soud, který v tomto řízení rozhoduje, především určit, zda se na dotyčné pracovníky vztahují právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení tohoto státu.

24 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004 ve světle jeho čl. 1 písm. l) podléhají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, právním předpisům pouze jediného členského státu týkajícím se oblastí sociálního zabezpečení vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení. Podle uvedeného čl. 11 odst. 1 se tyto právní předpisy určí v souladu s hlavou II uvedeného nařízení.

25 Pokud tedy určitá osoba spadá do osobní působnosti nařízení č. 883/2004 vymezené v jeho článku 2, je v zásadě relevantní pravidlo jednotnosti použitelných vnitrostátních právních předpisů zakotvené v čl. 11 odst. 1 tohoto nařízení (rozsudek ze dne 8. května 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, bod 20 a citovaná judikatura).

26 Vzhledem ke znění článku 2 nařízení č. 883/2004 je tomu tak zjevně v případě státních příslušníků členského státu zaměstnaných podnikatelem usazeným v tomto členském státě, kteří vykonávají jménem tohoto podnikatele práci v jiném členském státě, v souvislosti s níž instituce prvního členského státu příslušná v oblasti sociálního zabezpečení vybírá příspěvky na sociální zabezpečení.

27 Vnitrostátní soud, který vede trestní řízení zahájené proti takovému podnikateli pro spáchání podvodu v oblasti sociálního zabezpečení, tedy musí uplatnit nařízení č. 883/2004.

28 Uvedený soud musí zejména ověřit, zda jsou splněny podmínky, které nařízení č. 883/2004 stanoví pro vysílání pracovníků, jak jsou uvedeny v čl. 12 odst. 1 tohoto nařízení, a dotčení pracovníci tak podléhají právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení členského státu, v němž je dotyčný podnikatel usazen, nebo zda naopak tyto podmínky splněny nejsou, takže se na tyto pracovníky vztahují na základě čl. 11 odst. 3 písm. a) uvedeného nařízení právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení členského státu, v němž se nachází uvedený soud.

29 Existence dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných ve vztahu k zaměstnancům příslušnou institucí členského státu, v němž je dotyčný podnikatel usazen, stejně jako skutečnost, že tyto dokumenty byly vnitrostátním soudem rozhodujícím v prvním stupni v rámci trestního řízení zahájeného proti tomuto podnikateli posouzeny jako falešné, aniž to tento podnikatel rozporoval, nemění nic na použitelnosti nařízení č. 883/2004 v rámci tohoto trestního řízení.

30 Stačí totiž konstatovat, že článek 2 tohoto nařízení nevyžaduje k zahrnutí do jeho osobní působnosti mít osvědčení A1.

31 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že nařízení č. 883/2004 musí být vykládáno v tom smyslu, že v situaci, kdy státní příslušníci členského státu zaměstnaní podnikatelem usazeným v tomto členském státě vykonávají, s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných institucí uvedeného členského státu příslušnou k vydávání tohoto druhu osvědčení, práci jménem tohoto podnikatele v jiném členském státě, v souvislosti s níž tato instituce vybírá příspěvky na sociální zabezpečení, se toto nařízení použije, a to i v případě, kdy v rámci trestního řízení zahájeného proti uvedenému podnikateli před soudy posledně uvedeného členského státu pro spáchání podvodů v oblasti sociálního zabezpečení tyto soudy konstatují, aniž to tento podnikatel rozporuje, že tyto dokumenty jsou falešné.

K druhé otázce

32 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že v situaci, kdy státní příslušníci členského státu zaměstnaní podnikatelem usazeným v tomto členském státě vykonávají, s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných institucí uvedeného členského státu příslušnou k vydávání tohoto druhu osvědčení, práci jménem tohoto podnikatele v jiném členském státě, v souvislosti s níž tato instituce vybírá příspěvky na sociální zabezpečení, je dialog a dohodovací řízení podle tohoto

ustanovení nezbytným předpokladem pro to, aby soud posledně uvedeného členského státu v rámci trestního řízení zahájeného proti uvedenému podnikateli z důvodu, že využil vyslání těchto pracovníků za pomoci falešných osvědčení A1, konstatoval takový podvod.

33 Je třeba připomenout, jak vyplývá z čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 ve spojení s čl. 72 písm. a) tohoto nařízení, že dialog a dohodovací řízení představují prostředek zavedený unijním normotvůrcem k řešení sporů mezi příslušnými institucemi dotčených členských států, které se týkají zejména výkladu nebo použití uvedeného nařízení (rozsudek ze dne 16. listopadu 2023, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, bod 41).

34 Unijní normotvůrce konkrétně stanovil nejprve zahájení dialogu mezi příslušnými institucemi dotčených členských států s cílem dosáhnout shody, pokud jde o posouzení skutečností relevantních pro použití pravidel týkajících se určení vnitrostátních právních předpisů sociálního zabezpečení použitelných na konkrétní situaci, a poté pro případ, že se tyto instituce neshodnou na posouzení takových skutečností, a tedy na určení systému sociálního zabezpečení použitelného na dotčenou situaci, možnost obrátit se na správní komisi, aby se pokusila sblížit názory uvedených institucí na vnitrostátní právní předpisy použitelné na uvedenou situaci.

35 V této souvislosti nařízení č. 987/2009 výslovně počítá s použitím dialogu a dohodovacího řízení jako prostředku k řešení sporů mezi institucemi dotčených členských států, které se týkají jak platnosti dokumentů vypracovaných institucí členského státu k potvrzení situace osoby pro účely použití nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009 – mezi něž patří osvědčení A1 – a souvisejících podpůrných dokladů nebo správnosti skutečností, které jsou podkladem pro údaje uvedené v těchto dokumentech a dokladech, tak určení právních předpisů použitelných na dotyčné pracovníky.

36 Pokud jde zejména o spory týkající se platnosti uvedených dokumentů a podpůrných dokladů nebo správnosti skutečností, které jsou podkladem pro údaje v nich uvedené, článek 5 nařízení č. 987/2009 v odstavci 1 zakotvuje závaznou povahu takových dokumentů a podpůrných dokladů vůči institucím jiných členských států, jakož i výlučnou pravomoc vydávající instituce posoudit jejich platnost a správnost, a následně v odstavcích 2 až 4 upravuje použití dialogu a dohodovacího řízení za účelem řešení sporů mezi institucí členského státu, která obdrží tytéž dokumenty a podpůrné doklady, a institucí, která je vydala.

37 V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že osvědčení A1 vydané příslušnou institucí některého členského státu váže nejen instituce členského státu, v němž je činnost vykonávána, ale rovněž soudy tohoto státu, a zdůraznil, že dialog a dohodovací řízení podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 musí instituce členských států, které mají uplatnit nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009, použít, existují-li mezi institucemi dotčených členských států spory týkající se platnosti nebo správnosti takového osvědčení (rozsudek ze dne 2. března 2023, DRV Intertrans a Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 a C-661/21, EU:C:2023:138, body 45 a 52, jakož i citovaná judikatura).

38 Pokud jde konkrétně o situaci vyslání pracovníků, kdy má příslušná instituce členského státu, v němž je práce vykonávána, konkrétní indicie nasvědčující tomu, že potvrzení E 101 – která byla nahrazena osvědčeními A1 – vydaná příslušnou institucí jiného členského státu ve vztahu k dotčeným pracovníkům, byla získána nebo uplatněna podvodně, Soudní dvůr uvedl, že v kontextu podezření z podvodu má použití tohoto dialogu a dohodovacího řízení před tím, než příslušné orgány hostitelského členského státu s konečnou platností konstatují, že došlo k podvodu, mimořádný význam. Podle Soudního dvora totiž uvedený postup umožňuje příslušné instituci vydávajícího členského státu a příslušné instituci hostitelského členského státu zahájit

dialog a úzce spolupracovat, aby na základě vyšetřovacích pravomocí, které mají podle práva svého státu, ověřily a shromáždily všechny relevantní skutkové nebo právní poznatky, které mohou rozptýlit, anebo naopak potvrdit pochybnosti příslušné instituce hostitelského členského státu o okolnostech vydání dotčených osvědčení (pokud jde o nařízení č. 1408/71, viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, CRPNPAC a Vueling Airlines, C-370/17 a C-37/18, EU:C:2020:260, bod 66).

39 Soudní dvůr tedy rozhodl, že příslušná instituce hostitelského členského státu nemůže na základě konkrétních indicií nasvědčujících tomu, že potvrzení E 101 byla získána nebo uplatněna podvodně, jednostranně konstatovat, že došlo k podvodu, a od těchto potvrzení odhlédnout, nýbrž musí urychleně zahájit dialog a dohodovací řízení, aby instituce, která tato potvrzení vydala a na níž se obrátila instituce hostitelského členského státu, v souladu se zásadou loajální spolupráce v přiměřené lhůtě přezkoumala opodstatněnost vydání uvedených potvrzení ve světle těchto indicií a případně rozhodla o jejich zneplatnění nebo zrušení (pokud jde o nařízení č. 1408/71, viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, CRPNPAC a Vueling Airlines, C-370/17 a C-37/18, EU:C:2020:260, bod 72 a citovaná judikatura).

40 V souladu s touto judikaturou může soud hostitelského členského státu, který rozhoduje v trestním řízení vedeném proti zaměstnavateli kvůli skutkům, v souvislosti s nimiž může vyjít najevo podvodné získání nebo využívání osvědčení A1, s konečnou platností rozhodnout o tom, že k takovému podvodu došlo, a od těchto osvědčení odhlédnout pouze tehdy, když v případě potřeby přeruší soudní řízení podle vnitrostátního práva a následně konstatuje, že ačkoliv byl urychleně zahájen dialog a dohodovací řízení, instituce, která uvedená osvědčení vydala, neprovedla jejich přezkum a v přiměřené lhůtě nezaujala stanovisko k důkazům předloženým příslušnou institucí hostitelského členského státu, v případě potřeby i tím, že by uvedená osvědčení zrušila nebo odebrala (rozsudek ze dne 2. března 2023, DRV Intertrans a Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 a C-661/21, EU:C:2023:138, bod 61 a citovaná judikatura).

41 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že dialog a dohodovací řízení jsou nezbytným předpokladem pro určení toho, zda jsou splněny podmínky existence podvodu, a tudíž i pro to, aby mohly být vyvozeny všechny užitečné důsledky, pokud jde o platnost dotčených osvědčení A 1 a právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení vztahující se na dotčené pracovníky, takže soud hostitelského členského státu, u něhož bylo takové trestní řízení zahájeno, nemůže uvedený dialog a dohodovací řízení pominout (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. března 2023, DRV Intertrans a Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 a C-661/21, EU:C:2023:138, body 60 a 62, jakož i citovaná judikatura).

42 Je pravda, že judikatura uvedená v bodech 38 až 41 tohoto rozsudku byla formulována v rámci věcí, ve kterých byla dotčená osvědčení E 101 nebo A1 vydána příslušnou institucí členského státu, takže instituce nebo soud hostitelského členského státu vyjadřovaly pochybnosti nikoli o pravosti těchto osvědčení, nýbrž o jejich platnosti s ohledem na skutečnosti, na základě kterých byla vydána (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. dubna 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, bod 49 a citovaná judikatura).

43 Nic ve znění článku 5 nařízení č. 987/2009 ani ve znění žádného jiného ustanovení tohoto nařízení však neumožňuje mít za to, že unijní normotvůrce zamýšlel vyloučit ze sporů týkajících se platnosti osvědčení A1, uvedených v tomto článku 5, spory týkající se jejich pravosti, s cílem, aby v jejich případě dialog a dohodovací řízení nepředstavovaly nezbytný předpoklad, který musí splnit orgány a soudy členských států, jež vyjadřují pochybnosti o pravosti takových osvědčení, za účelem jejich odmítnutí.

44 Takové vyloučení by rovněž bylo nesoudržné s ohledem na závazný účinek osvědčení A1 a ohrozilo by zásady, na nichž je založena jak judikatura Soudního dvora týkající se takového účinku, tak nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009, a sice jak vyplývá z rozsudku ze dne 2. března 2023, DRV Intertrans a Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 a C-661/21, EU:C:2023:138, bod 54, jakož i citovaná judikatura), zásady jednotnosti použitelných vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, loajální spolupráce a právní jistoty.

45 Judikatura uvedená v bodech 38 až 41 tohoto rozsudku je tedy použitelná i na případ podezření z použití falešných osvědčení A1 s cílem vyhnout se podmínkám, které nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009 stanoví pro vysílání pracovníků.

46 Je ovšem třeba upřesnit, že pokud v rámci dialogu a dohodovacího řízení podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 instituce, která údajně vydala dokumenty ve formě osvědčení A1, jejichž pravost je zpochybňována, potvrdí, že je nevydala, a že tudíž představují falešné dokumenty, nelze je považovat za osvědčení A1, a v důsledku toho ani mít za to, že mají účinky vlastní těmto osvědčením, mezi něž patří závazný účinek vůči institucím a soudům hostitelského členského státu.

47 Z toho vyplývá, že pokud soud členského státu, v němž je práce vykonávána, rozhodující v rámci trestního řízení vedeného proti podnikateli podezřelému z vyslání pracovníků do tohoto členského státu s využitím falešných dokumentů ve formě osvědčení A1, konstatuje, že instituce, která údajně tyto dokumenty vydala, v rámci tohoto dialogu a dohodovacího řízení potvrdila, že je nevydala, může uvedený soud konstatovat, že se jedná o falešné dokumenty a není vázán údaji, které jsou v nich uvedeny.

48 Dále je třeba upřesnit, že pokud se jako v projednávané věci ukáže, že instituce, která údajně vydala dokumenty ve formě osvědčení A1 předložené dotyčným podnikatelem, vybírala příspěvky na sociální zabezpečení v souvislosti s prací vykonávanou údajně vyslanými pracovníky, nemůže uvedený soud rozhodnout s konečnou platností o existenci podvodného vyslání těchto pracovníků, aniž předtím ověřil, že uvedený dialog a dohodovací postup byl dodržen nejen ohledně pravosti těchto dokumentů, ale rovněž ohledně určení právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, které měly být použity na dotčené pracovníky během doby údajného vyslání.

49 Vzhledem k tomu, že dialog a dohodovací řízení podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 byly unijním normotvůrcem zavedeny za účelem řešení veškerých sporů týkajících se výkladu a použití nařízení č. 883/2004, včetně mimo jiné sporů týkajících se určení právních předpisů použitelných na pracovníky spadající do působnosti tohoto nařízení, soud hostitelského členského státu rozhodující v rámci takového trestního řízení, jako je původní řízení, který má za to, že existují skutečnosti umožňující mít za to, že nejsou splněny podmínky, kterým podléhá vysílání pracovníků, a zpochybnit tak to, že dotčení pracovníci podléhají režimu sociálního zabezpečení instituce, která vybírala v souvislosti s prací vykonávanou těmito pracovníky příspěvky na sociální zabezpečení, nemůže jednostranně konstatovat existenci takového podvodného vyslání, aniž byl s touto institucí zahájen dialog a dohodovací řízení za účelem shody na právních předpisech v oblasti sociálního zabezpečení použitelných na tyto pracovníky.

50 Jiný výklad by byl nadto v rozporu se zásadami jednotnosti použitelných právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, loajální spolupráce a právní jistoty, na nichž jsou založena nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009.

51 Je tudíž třeba mít za to, že judikatura uvedená v bodech 38 až 41 tohoto rozsudku platí *mutatis mutandis* i v případě, kdy instituce nebo soud členského státu, v němž je práce vykonávána, zpochybňuje to, že dotyční pracovníci podléhají právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení instituce členského státu, která vybírala v souvislosti s prací vykonávanou těmito pracovníky příspěvky na sociální zabezpečení.

52 Z výše uvedeného vyplývá, že soud hostitelského členského státu, který rozhoduje v trestním řízení vedeném proti zaměstnavateli podezřelému z vyslání pracovníků s využitím falešných dokumentů ve formě osvědčení A1, se může vyslovit k pravosti těchto dokumentů a odmítnout je pouze tehdy, když v případě potřeby přeruší soudní řízení podle vnitrostátního práva a následně konstatuje, že údajně vydávající instituce v rámci dialogu a dohodovacího řízení zahájeného institucí hostitelského členského státu potvrdila, že uvedené dokumenty nevydala nebo že po urychleném zahájení dialogu a dohodovacího řízení údajně vydávající instituce nezaujala v přiměřené lhůtě stanovisko k pravosti těchto dokumentů, a dále pokud jsou dodrženy záruky spojené s právem na spravedlivý proces, které musí být dotyčnému podnikateli poskytnuty (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. března 2023, DRV Intertrans a Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 a C-661/21, EU:C:2023:138, body 61, 66 a 67, jakož i citovaná judikatura).

53 Pokud se ukáže, že instituce, která údajně vydala dokumenty ve formě osvědčení A1, vybírala v souvislosti s prací vykonávanou údajně vyslanými pracovníky příspěvky na sociální zabezpečení, může vnitrostátní soud konstatovat existenci podvodného vyslání pracovníků pouze tehdy, pokud instituce, která vybírala příspěvky na sociální zabezpečení, v rámci dialogu a dohodovacího řízení zahájeného mezi dotčenými institucemi potvrdila, že na dotčené pracovníky měly být uplatněny právní předpisy hostitelského členského státu, nebo pokud tato instituce v přiměřené lhůtě nepřezkoumala, s přihlédnutím ke skutečnostem předloženým institucí hostitelského členského státu a s ohledem na skutečnou situaci těchto pracovníků, znovu skutečnosti, na jejichž základě uplatnila na tyto pracovníky svůj systém sociálního zabezpečení, a nezaujala stanovisko k vnitrostátním právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení použitelným na uvedené pracovníky, a dále pokud jsou dodrženy záruky spojené s právem na spravedlivý proces, které musí být dotyčnému podnikateli poskytnuty.

54 Konečně je třeba dodat, že unijní normotvůrce nestanovil konkrétní formu, kterou by dotčené instituce měly dodržet, aby mohly zahájit dialog nebo obrátit se na správní komisi za účelem vyřešení jejich sporů týkajících se výkladu nebo použití nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009.

55 Nařízení č. 883/2004 totiž v čl. 76 odst. 6 pouze uvádí, že instituce příslušného členského státu nebo instituce členského státu bydliště dotčené osoby „kontaktuje“ dotčenou (dotčené) instituci (instituce) členského státu (států) a není-li v přiměřené lhůtě nalezeno řešení, dotyčné instituce „se mohou obrátit“ na správní komisi.

56 Ani nařízení č. 987/2009 neobsahuje v tomto ohledu žádné upřesnění.

57 Pokud jde zejména o dialog, který je první fází postupu dialogu a dohodovacího řízení podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004, je třeba mít za to, jak vyplývá z bodu 6 rozhodnutí správní komise č. 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 Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 (Úř. věst. 2010, C 106, s. 1), že k tomu, aby bylo možné mít za to, že takový dialog byl zahájen, stačí, aby se instituce, která vyjádřila pochybnosti o platnosti osvědčení A1 nebo určení právních předpisů použitelných na daného pracovníka, spojila s institucí, která takové osvědčení vydala nebo se rozhodla na takového pracovníka

uplatnit svůj systém sociálního zabezpečení, a požádala ji o nezbytné vyjasnění jejího rozhodnutí podřídit tohoto pracovníka tomuto systému, a případně o stažení uvedeného osvědčení nebo o jeho prohlášení za neplatné nebo o přezkum nebo zrušení jejího rozhodnutí.

58 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, z informací poskytnutých předkládajícím soudem na žádost Soudního dvora a z vyjádření zúčastněných stran vyplývá, že před zahájením trestního řízení proti EX zahájila příslušná belgická a portugalská instituce dialog ohledně pravosti dokumentů ve formě osvědčení A1, která předložil EX, a posouzení skutečností, které jsou podkladem těchto dokumentů. V rámci tohoto dialogu portugalská instituce potvrdila, jak konstatoval tribunal de première instance de Namur (soud prvního stupně v Namuru) v rozsudku ze dne 10. listopadu 2021, že tyto dokumenty nevydala, což EX nezpochybnil ani před uvedeným soudem, ani před předkládajícím soudem.

59 Pokud jde o pravost uvedených dokumentů, byl tedy podle všeho dialog a dohodovací postup podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 dodržen.

60 S ohledem na úvahy uvedené v bodě 47 tohoto rozsudku tudíž tribunal de première instance de Namur (soud prvního stupně v Namuru) mohl konstatovat, že dokumenty dotčené v původním řízení jsou falešné a že jimi není vázán.

61 Kromě toho z vyjádření portugalské vlády vyplývá, že v rámci dialogu zahájeného mezi příslušnou belgickou a portugalskou institucí portugalská instituce konstatovala, zaprvé že společnosti, jejichž prostřednictvím obžalovaný v původním řízení vyslal dotyčné pracovníky s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1, nevykonávaly v Portugalsku žádnou podstatnou činnost v odvětví stavebnictví a neměly jiný předmět než zajištění levné pracovní síly v Belgii, což tribunal de première instance de Namur (soud prvního stupně v Namuru) potvrdil v rozsudku ze dne 10. listopadu 2021, a zadruhé že na dotyčné pracovníky se měly během sporné doby vztahovat belgické právní předpisy.

62 S výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, byl tedy podle všeho uvedený dialog a dohodovací řízení mezi dotčenými institucemi dodržen, i pokud jde o určení vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, které se měly vztahovat na dotyčné pracovníky během sporné doby.

63 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že v situaci, kdy státní příslušníci členského státu zaměstnaní podnikatelem usazeným v tomto členském státě vykonávají, s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných institucí uvedeného členského státu příslušnou k vydávání tohoto druhu osvědčení, práci jménem tohoto podnikatele v jiném členském státě, v souvislosti s níž tato instituce vybírá příspěvky na sociální zabezpečení, je dialog a dohodovací řízení podle tohoto ustanovení nezbytným předpokladem pro to, aby soud posledně uvedeného členského státu v rámci trestního řízení zahájeného proti uvedenému podnikateli z důvodu, že podvodně využil vyslání těchto pracovníků za pomoci falešných osvědčení A1, konstatoval takový podvod.

K třetí otázce

64 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda zásada zákazu podvodného jednání a zneužití práva musí být vykládána v tom smyslu, že konstatoval-li soud prvního stupně, v rámci trestního řízení vedeného před soudy členského státu proti podnikateli podezřelému z vyslání pracovníků

do tohoto státu s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1, že tyto dokumenty jsou falešné a toto zjištění nebylo zpochybněno před soudem rozhodujícím v odvolacím řízení, nemusí posledně uvedený soud tyto dokumenty zohlednit, i když soud rozhodující v prvním stupni takové zjištění učinil, aniž byl zahájen dialog a dohodovací řízení podle čl. 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004.

65 V tomto ohledu je třeba připomenout, že přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, kterému byl spor v původním řízení předložen, aby posoudil nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce a relevanci otázek, jež Soudnímu dvoru klade a na které se vztahuje domněnka relevance. Jestliže se položená otázka týká výkladu nebo platnosti pravidla unijního práva, je tedy Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout, s výjimkou situace, kdy je zjevné, že žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu tohoto sporu, pokud se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na tuto otázku (rozsudek ze dne 22. února 2024, Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, bod 35 a citovaná judikatura).

66 V projednávané věci je třeba uvést, že třetí otázka, která se týká výlučně zjištění, že dokumenty ve formě osvědčení A1 dotčené v původním řízení jsou falešné, které učinil vnitrostátní soud prvního stupně v rámci takového trestního řízení, jako je původní řízení, vychází z předpokladu, že uvedený soud toto zjištění učinil, aniž byl tento postup dialogu a dohodovacího řízení zahájen.

67 Jak však bylo konstatováno v bodech 58 a 59 tohoto rozsudku zejména na základě informací poskytnutých předkládajícím soudem, byl uvedený postup dialogu a dohodovacího řízení týkající se pravosti uvedených dokumentů podle všeho v projednávaném případě dodržen.

68 Vzhledem k tomu, že třetí otázka má tedy hypotetickou povahu, je třeba ji považovat za nepřípustnou.

K nákladům řízení

69 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

1) 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

musí být vykládáno v tom smyslu, že

v situaci, kdy státní příslušníci členského státu zaměstnaní podnikatelem usazeným v tomto členském státě vykonávají, s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných institucí uvedeného členského státu příslušnou k vydávání tohoto druhu osvědčení, práci jménem tohoto podnikatele v jiném členském státě, v souvislosti s níž tato instituce vybírá příspěvky na sociální zabezpečení, se toto nařízení použije, a to i v případě, kdy v rámci trestního řízení zahájeného proti

uvedenému podnikateli před soudy posledně uvedeného členského státu pro spáchání podvodů v oblasti sociálního zabezpečení tyto soudy konstatují, aniž to tento podnikatel rozporuje, že tyto dokumenty jsou falešné.

2) Článek 76 odst. 6 nařízení č. 883/2004 ve znění nařízení č. 465/2012

musí být vykládán v tom smyslu, že

v situaci, kdy státní příslušníci členského státu zaměstnaní podnikatelem usazeným v tomto členském státě vykonávají, s využitím dokumentů ve formě osvědčení A1 údajně vydaných institucí uvedeného členského státu příslušnou k vydávání tohoto druhu osvědčení, práci jménem tohoto podnikatele v jiném členském státě, v souvislosti s níž tato instituce vybírá příspěvky na sociální zabezpečení, je dialog a dohodovací řízení podle tohoto ustanovení nezbytným předpokladem pro to, aby soud posledně uvedeného členského státu v rámci trestního řízení zahájeného proti uvedenému podnikateli z důvodu, že podvodně využil vyslání těchto pracovníků za pomoci falešných osvědčení A1, konstatoval takový podvod.

Podpisy