Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

20. června 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb – Články 56 a 57 SFEU – Vyslání státních příslušníků třetích zemí podnikem z jednoho členského státu za účelem výkonu práce v jiném členském státě – Doba přesahující 90 dnů během období 180 dnů – Povinnost vyslaných pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, být držiteli povolení k pobytu v hostitelském členském státě v případě poskytování služeb delšího tří měsíců – Omezení doby platnosti vydaných povolení k pobytu – Výše poplatků za žádost o povolení k pobytu – Omezení volného pohybu služeb – Naléhavé důvody obecného zájmu – Přiměřenost“

Ve věci C-540/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud v Haagu zasedající v Middelbourgu, Nizozemsko) ze dne 11. srpna 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 11. srpna 2022, v řízení

SN a další

proti

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení: E. Regan (zpravodaj), předseda senátu, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis a D. Gratsias, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: R. Stefanova-Kamiševa, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. září 2023,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za SN a další: B. J. Maes a D. O. Wernsing, advocaten,

– za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman, A. Hanje a J. M. Hoogveld, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za belgickou vládu: M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyně,

– za norskou vládu: I. Collett, E. Eikeland a S. Hammersvik, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal a M. Mataija, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. listopadu 2023,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 56 a 57 SFEU.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi SN a dalšími pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a byli slovenskou společností poskytnuti nizozemské společnosti, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko) (dále jen „státní tajemník“) ve věci povinnosti těchto pracovníků získat nizozemské povolení k pobytu a podmínek pro udělení takového povolení.

Právní rámec

Unijní právo

ÚPSD

3 Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, která byla podepsána v Schengenu dne 19. června 1990 a vstoupila v platnost dne 26. března 1995 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010 ze dne 25. března 2010 (Úř. věst. 2010, L 85, s. 1), jakož i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 182, s. 1) (dále jen „ÚPSD“) definuje v článku 1 pojem „cizinec“ jako „jakoukoli osobu, která není státním příslušníkem členských států Evropských společenství“.

4 Článek 21 odst. 1 úmluvy stanoví:

„Cizinci, kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného některým členským státem, se mohou na základě tohoto povolení a platného cestovního dokladu volně pohybovat po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů na území ostatních členských států, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) [Úř. věst. 2006, L 105, s. 1], a pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území příslušného členského státu.“

Schengenský hraniční kodex

5 Článek 6 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1, dále jen „schengenský hraniční kodex“), nadepsaný „Podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí“, který nahradil čl. 5 odst. 1 nařízení č. 562/2006, stanoví:

„Pro předpokládané pobyty na území členských států, které nepřesáhnou 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, kterým se rozumí období 180 dnů bezprostředně předcházející každému dni pobytu, platí pro vstup státních příslušníků třetích zemí tyto podmínky:

a) mají platný cestovní doklad opravňující držitele k překročení hranice, který splňuje tato kritéria:
   i) musí být platný nejméně tři měsíce po předpokládaném datu odjezdu z území členských států. V naléhavých případech, které jsou odůvodněné, je možné od splnění této povinnosti upustit,
   ii) byl vydán v předchozích deseti letech;

[…]

c) zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a mají zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jejich přijetí, nebo jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem opatřit;

[…]

e) nejsou považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejsou osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.“

Směrnice 96/71/ES

6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431) v bodě 20 svého odůvodnění uvádí:

„vzhledem k tomu, že touto směrnicí nejsou dotčeny ani dohody uzavřené Společenstvím se třetími zeměmi, ani právní předpisy členských států o přístupu poskytovatelů služeb ze třetích zemích [zemí] na jejich území; že se tato směrnice rovněž nedotýká vnitrostátních právních předpisů upravujících podmínky vstupu, bydliště a přístupu k zaměstnání pro pracovníky ze třetích zemí“.

7 Článek 1 odst. 1 směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na podniky usazené v některém členském státě, které vysílají v rámci nadnárodního [přeshraničního] poskytování služeb v souladu s odstavcem 3 pracovníky na území jiného členského státu.“

Nařízení (ES) č. 1030/2002

8 Článek 1 nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (Úř. věst. 2002, L 157, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 3), uvádí:

„1. Povolení k pobytu, která členské státy vydávají státním příslušníkům třetích zemí, se vypracovávají podle jednotného vzoru a poskytují dostatečný prostor pro údaje uvedené v příloze tohoto nařízení. […] Každý členský stát může doplnit do vyhrazeného prostoru jednotného vzoru veškeré důležité údaje o povaze povolení a právním postavení dotyčné osoby, zejména zda je dotyčné osobě povoleno pracovat.

2. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

a) ‚povolením k pobytu' každé oprávnění vydané orgány členského státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území[…]"

9 Článek 2 odst. 1 nařízení stanoví:

„Postupem podle čl. 7 odst. 2 budou stanoveny další technické podmínky pro jednotný vzor povolení k pobytu[…]"

Nařízení (ES) č. 883/2004

10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1) ve znění nařízení (EU) č. 465/2012 (Úř. věst. 2012, L 149, s. 4) v čl. 12 odst. 1 stanoví:

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

Směrnice 2004/38/ES

11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46) v čl. 3 odst. 1 stanoví.

„Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují."

12 Článek 9 směrnice v odstavci 1 stanoví:

„Rodinným příslušníkům občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a jejichž plánovaná doba pobytu přesahuje tři měsíce, vydají členské státy pobytovou kartu[.]"

Směrnice 2006/123/ES

13 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36) v článku 17, nadepsaném „Další výjimky z volného pohybu služeb“, stanoví:

„Článek 16[, který upravuje právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státě, než je stát, v němž jsou usazeni,] se nepoužije:

[…]

9) pokud jde o státní příslušníky třetích zemí, kteří se v souvislosti s poskytováním služby přemístí do jiného členského státu, na možnost členských států požadovat víza nebo povolení k pobytu po státních příslušnících třetích zemí, na něž se nevztahuje režim vzájemného uznávání stanovený v článku 21 [ÚPSD], nebo na možnost uložit státním příslušníkům třetích zemí povinnost ohlásit se příslušným orgánům členského státu, v němž je služba poskytována, při nebo po svém vstupu na jeho území[…]

[…]“

Směrnice 2009/52/ES

14 Body 1 až 3 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2009, L 168, s. 24) uvádějí:

„(1) Evropská rada na svém zasedání ve dnech 14. a 15. prosince 2006 souhlasila s posílením spolupráce mezi členskými státy v boji proti nedovolenému přistěhovalectví, a zejména se zintenzívněním opatření proti neoprávněnému zaměstnávání, a to na úrovni členských států i EU.

(2) Klíčovým stimulačním faktorem zvyšujícím nedovolené přistěhovalectví do EU je možnost získání práce v EU bez požadovaného právního postavení. Akce proti nedovolenému přistěhovalectví a neoprávněnému pobytu by proto měla zahrnovat opatření proti tomuto faktoru.

(3) Taková opatření by se měla soustředit na všeobecný zákaz zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobytu na území EU, doprovázený sankcemi vůči zaměstnavatelům, kteří tento zákaz porušují.“

15 Podle čl. 2 písm. b) směrnice se pro její zvláštní účely „neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země“ rozumí „státní příslušník třetí země pobývající na území členského státu, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky pro pobyt v tomto členském státě“.

16 Článek 3 odst. 1 směrnice uvádí:

„Členské státy zakazují zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.“

Směrnice 2011/98/EU

17 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (Úř. věst. 2011, L 343, s. 1) v čl. 1 odst. 1 uvádí:

„Tato směrnice stanoví

a) jednotný postup pro vyřizování žádostí o vydání jednotného povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí za účelem výkonu práce na území některého členského státu, s cílem zjednodušit postupy pro jejich přijímání a usnadnit kontrolu jejich právního postavení[…]

[…]“

18 Článek 3 odst. 2 směrnice stanoví:

„Tato směrnice se nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí:

[…]

c) kteří jsou vysláni, a to po dobu, po kterou jsou vysláni[…]

[…]“

19 Článek 6 směrnice, nadepsaný „Jednotné povolení“, uvádí:

„1. Členské státy při vydávání jednotného povolení použijí jednotný vzor stanovený nařízením […] č. 1030/2002 a uvedou informace týkající se pracovního povolení v souladu s písm. a) bodem 7.5-9 přílohy uvedeného nařízení.

Členské státy mohou uvést další informace o pracovním poměru státního příslušníka třetí země (například jméno a adresu zaměstnavatele, místo výkonu zaměstnání, pracovní náplň, pracovní dobu, odměnu) v papírové podobě nebo tyto údaje uložit v elektronické podobě podle článku 4 nařízení […] č. 1030/2002 a podle písm. a) bodu 16 přílohy uvedeného nařízení.

2. Členské státy při vydávání jednotného povolení nevydávají žádná dodatečná povolení za účelem prokázání povolení přístupu na trh práce.“

20 Článek 7 směrnice, nadepsaný „Povolení k pobytu vydaná za jiným účelem, než je výkon práce“, stanoví:

„1. Při vydávání povolení k pobytu v souladu s nařízením […] č. 1030/2002 členské státy uvedou informace týkající se pracovního povolení bez ohledu na druh povolení.

Členské státy mohou uvést další informace o pracovním poměru státního příslušníka třetí země (například jméno a adresu zaměstnavatele, místo výkonu zaměstnání, pracovní náplň, pracovní dobu, odměnu) v papírové podobě nebo tyto údaje uložit v elektronické podobě podle článku 4 nařízení […] č. 1030/2002 a podle písm. a) bodu 16 přílohy uvedeného nařízení.

2. Při vydávání povolení k pobytu podle nařízení […] č. 1030/2002 členské státy nevydávají dodatečná povolení prokazující povolení přístupu na trh práce.“

Směrnice 2003/109/ES

21 Článek 3 odst. 2 písm. e) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), uvádí:

„Tato směrnice se nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí,

[…]

e) kteří pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, např. jako au pair nebo sezónní pracovník nebo jako pracovníci vyslaní poskytovatelem služeb za účelem přeshraničního poskytování služeb nebo jako přeshraniční poskytovatelé služeb nebo tehdy, byla-li jejich povolení k pobytu formálně omezena“.

Směrnice 2014/67/EU

22 Článek 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) (Úř. věst. 2014, L 159, s. 11), nadepsaný „Správní požadavky a kontrolní opatření“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. Členské státy mohou stanovit pouze správní požadavky a přijmout [pouze] kontrolní opatření, které jsou nezbytné pro zajištění účinného sledování dodržování povinností stanovených v této směrnici a ve směrnici 96/71[…], za předpokladu, že jsou dané požadavky a opatření odůvodněné a přiměřené v souladu s právem Unie.

Za tímto účelem mohou členské státy přijmout zejména následující opatření:

a) stanovit povinnost poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě podat ohlášení příslušným vnitrostátním orgánům nejpozději na začátku poskytování služby v úředním jazyce nebo v jednom z úředních jazyků hostitelského členského státu či v jiném jazyce či jazycích, které tento hostitelský členský stát uznává, následující údaje, které budou zahrnovat potřebné relevantní informace umožňující kontroly na pracovišti, včetně kontroly:
   i) totožnosti poskytovatele služeb,
   ii) předpokládaného počtu jasně identifikovatelných vyslaných pracovníků,
   iii) osob uvedených v písmenech e) a f),
   iv) předpokládané doby vyslání, [jakož i] plánovaného data začátku a konce vyslání,
   v) adresy, případně adres pracoviště a
   vi) povahy služeb odůvodňujících vyslání;

b) stanovit povinnost mít k dispozici nebo poskytnout či uchovávat v tištěné nebo elektronické podobě kopie pracovní smlouvy nebo rovnocenného dokladu ve smyslu směrnice Rady 91/533/EHS [ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru (Úř. věst. 1991, L 288, s. 32;

Zvl. vyd. 05/02, s. 3)] obsahujícího [obsahující] v případě, že je to vhodné nebo důležité, dodatečné informace uvedené v článku 4 uvedené směrnice, výplatní pásky, pracovní výkazy, z nichž je patrný začátek, konec a délka denní pracovní doby, a doklady o vyplacení mezd nebo kopie rovnocenných dokumentů po dobu vyslání na přístupném a zřetelně označeném místě na jeho území, jako je pracoviště nebo staveniště nebo v případě mobilních pracovníků v odvětví dopravy provozovna nebo vozidlo, s nímž je služba poskytována;

c) stanovit povinnost odevzdat po skončení vyslání na žádost orgánů hostitelského členského státu v přiměřené lhůtě dokumenty uvedené v písmeně b);

d) stanovit povinnost poskytnout překlad dokladů uvedených v písmeně b) do úředního jazyka nebo jednoho z úředních jazyků hostitelského členského státu nebo do jiného jazyka uznaného či jazyků uznaných hostitelským členským státem;

e) stanovit povinnost určit osobu, která bude úzce spolupracovat s příslušnými orgány v hostitelském členském státě, v němž jsou služby poskytovány, a v případě potřeby posílat a přijímat dokumenty nebo oznámení;

f) stanovit povinnost určit v případě potřeby kontaktní osobu, která bude jednat jako zástupce, prostřednictvím něhož se mohou příslušní sociální partneři pokusit přimět poskytovatele služeb vstoupit do kolektivního vyjednávání v hostitelském členském státě, v souladu s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, během období, v němž jsou služby poskytovány. Může se jednat o osobu jinou, než je osoba uvedená v písmeně e). Tato osoba nemusí být přítomna v hostitelském členském státě, avšak musí být k dispozici na základě přiměřené a odůvodněné žádosti.

2. Členské státy mohou uložit další správní požadavky a kontrolní opatření, pokud by došlo k situaci nebo novému vývoji, kdy by se zdálo, že stávající správní požadavky a kontrolní opatření nejsou dostatečné nebo účinné, aby zajistily účinné sledování plnění povinností stanovených ve směrnici 96/71[…] a v této směrnici, za předpokladu, že jsou dané požadavky a opatření oprávněné a přiměřené.

3. Tímto článkem nejsou dotčeny jiné závazky vyplývající z právních předpisů Unie, včetně závazků vyplývajících ze směrnice Rady 89/391/EHS [ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci (Úř. věst. 1989, L 183, s. 1)] a nařízení […] č. 883/2004, nebo jiné závazky vyplývající z vnitrostátního práva v oblasti ochrany nebo zaměstnávání pracovníků za předpokladu, že se tyto závazky vyplývající z vnitrostátního práva stejným způsobem použijí i na podniky usazené v daném členském státě a že jsou oprávněné a přiměřené.“

Nizozemské právo

Zákon o práci cizinců

23 Článek 2 odst. 1 Wet arbeid vreemdelingen (zákon o práci cizinců) ze dne 21. prosince 1994 (Stb. 1994, č. 959) stanoví:

„Zaměstnavatel nesmí v Nizozemsku nechat vykonávat práci cizího státního příslušníka, aniž má povolení k zaměstnávání nebo aniž má tento cizinec jednotné povolení k práci pro tohoto zaměstnavatele.“

Prováděcí vyhláška k zákonu o práci cizinců

24 Článek 1 odst. 1 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (prováděcí vyhláška k zákonu o práci cizinců) ve znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení stanoví:

„Zákaz uvedený v čl. 2 odst. 1 zákona o práci cizinců se nevztahuje na cizího státního příslušníka, který v rámci přeshraničního poskytování služeb dočasně vykonává práci v Nizozemsku pro zaměstnavatele usazeného mimo Nizozemsko v jiném členském státě Evropské unie, v jiném státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo ve Švýcarsku, za předpokladu, že:

a. cizí státní příslušník splňuje všechny podmínky pobytu, pracovního povolení a sociálního zabezpečení, aby mohl pracovat jako zaměstnanec zaměstnavatele v zemi, kde je zaměstnavatel usazen;

b. cizí státní příslušník vykonává práci obdobnou té, pro kterou je kvalifikován v zemi, kde je zaměstnavatel usazen;

c. cizí státní příslušník pouze nahrazuje jiného cizího státního příslušníka, který vykonával obdobnou práci, pokud není překročena celková doba sjednaného poskytování služeb, a

d. zaměstnavatel skutečně vykonává podstatné činnosti […]“

Zákon o podmínkách zaměstnávání pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie

25 Článek 8 odst. 1 až 4 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zákon o podmínkách zaměstnávání pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie) ze dne 1. června 2016 (Stb. 2016, č. 219, dále jen „WagwEU“) zní:

„1. Poskytovatel služeb, který vysílá pracovníka do Nizozemska, je povinen tuto skutečnost před zahájením činnosti písemně nebo elektronicky oznámit [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministr práce a sociálních věcí, Nizozemsko)]. Oznámení poskytovatele služeb zahrnuje:

a. jeho totožnost,

b. totožnost příjemce služeb a totožnost vysílaného pracovníka,

c. kontaktní osobu uvedenou v článku 7,

d. totožnost fyzické nebo právnické osoby odpovědné za vyplácení mezd,

e. povahu a předpokládanou dobu práce,

f. adresu místa výkonu práce a

g. příspěvky do příslušných systémů sociálního zabezpečení.

2. Pokud poskytovatel služeb, který vysílá pracovníka do Nizozemska, poskytne před zahájením činnosti příjemci služeb písemnou nebo elektronickou kopii oznámení uvedeného v odstavci 1, musí toto oznámení obsahovat alespoň údaje týkající se totožnosti poskytovatele služeb a vysílaného pracovníka, adresy místa výkonu práce a povahy a doby práce.

3. Příjemce plnění zkontroluje, zda kopie oznámení podle odstavce 2 obsahuje informace uvedené v tomto odstavci 2, a každou nesrovnalost nebo skutečnost, že kopii neobdržel, oznámí písemně nebo elektronicky ministrovi [práce a sociálních věcí] do pěti pracovních dnů od zahájení práce.

4. Údaje zpracovávané ministrem [práce a sociálních věcí] podle tohoto článku jsou předány správním a kontrolním orgánům v rozsahu, v němž jsou nezbytné pro výkon jejich funkcí souvisejících s přeshraničním poskytováním služeb.“

Vyhláška o podmínkách zaměstnávání pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie

26 Článek 3 odst. 2 Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (vyhláška o podmínkách zaměstnávání pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie) zní následovně:

„Ministr [práce a sociálních věcí] je oprávněn a povinen na žádost bezplatně poskytnout Immigratie- en Naturalisatiedienst [(imigrační a naturalizační služba, Nizozemsko) (dále jen ‚IND‘)] údaje o poskytovatelích a příjemcích služeb, kontaktních osobách, osobách odpovědných za vyplácení mezd a vyslaných pracovnících, které byly zpracovány v souvislosti s článkem 8 [WagwEU], včetně národního identifikačního čísla, pokud jsou tyto údaje nezbytné pro plnění úkolů souvisejících s prováděním Vreemdelingenwet 2000 [(cizinecký zákon z roku 2000)].“

27 Podle čl. 11 odst. 3 vyhlášky poskytovatel služeb kromě informací obsažených v čl. 8 odst. 1 WagwEU uvede datum skončení doby řádného zaměstnání.

Cizinecký zákon z roku 2000

28 Článek 14 odst. 1 písm. a) a čl. 14 odst. 3 cizineckého zákona z roku 2000 stanoví:

„1. [Minister van Justitie en Veiligheid (ministr spravedlnosti a bezpečnosti, Nizozemsko)] je oprávněn:

a. žádost o povolení k pobytu na dobu určitou schválit, zamítnout nebo se touto žádostí nezabývat[…]

[…]

3. Udělení povolení k pobytu na dobu určitou podléhá omezením spojeným s účelem, pro který je pobyt povolen. S povolením mohou být spojeny i další podmínky. Pravidla pro udělování, změnu, automatické obnovování, omezení a podmínky mohou být stanovena nařízením veřejné správy nebo na jeho základě.“

Cizinecká vyhláška z roku 2000

29 Článek 3.31a odst. 1 Vreemdelingenbesluit 2000 (cizinecká vyhláška z roku 2000) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 497) ve znění použitelném na spor v původním řízení zní následovně:

„Řádné povolení k pobytu na dobu určitou může být vydáno s výhradou omezení spojeného s činností vykonávanou v rámci přeshraničního poskytování služeb uvedeného v článku 4.6 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [(prováděcí vyhláška k zákonu o práci cizinců z roku 2022)], pokud bylo učiněno oznámení uvedené v článku 8 [WagwEU] s uvedením informací stanovených v tomto článku a v čl. 11 odst. 3 [vyhlášky o podmínkách zaměstnávání pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie].“

30 Článek 3.4 odst. 1 bod i) vyhlášky ve znění použitelném na spor v původním řízení zní:

„Omezení uvedená v čl. 14 odst. 3 [cizineckého zákona z roku 2000] jsou spojena s:

[…]

i) přeshraničním poskytováním služeb.“

31 Podle čl. 3.58 odst. 1 bodu i) vyhlášky a části B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000) ze dne 2. března 2001 (Stcrt. 2001, nº 64) ve znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení vydává IND povolení k pobytu za účelem přeshraničního poskytování služeb s dobou platnosti odpovídající době práce uvedené v čl. 1 odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o práci cizinců ve znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení, nejdéle však na dobu dvou let.

Nařízení o cizincích z roku 2000

32 Článek 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000) ze dne 18. prosince 2000 (Stb. 2001, č. 10) stanoví, že cizí státní příslušník, který není držitelem povolení k dočasnému pobytu platného pro účel uvedený v žádosti o pobyt, je povinen zaplatit poplatky za vyřízení žádosti o udělení, změnu nebo prodloužení platnosti povolení k pobytu za účelem přeshraničního poskytování služeb.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

33 Žalobci v původním řízení, kteří jsou ukrajinskými státními příslušníky, jsou držiteli povolení k dočasnému pobytu vydaného slovenskými orgány s platností do 21. listopadu 2020. Pracují pro ROBI spol. s.r.o., společnost založenou podle slovenského práva, která je vyslala k Ivens NV, společnosti založené podle nizozemského práva, za účelem výkonu práce v přístavu Rotterdam (Nizozemsko).

34 Za tímto účelem ROBI dne 4. prosince 2019 oznámila příslušným nizozemským orgánům povahu práce, k jejímuž výkonu byli tito žalobci vysláni, a její trvání, původně plánované na dobu od 6. prosince 2019 do 4. března 2020. Oznámením ze dne 28. února 2020 informovala ROBI uvedené orgány o prodloužení této doby do 31. prosince 2021.

35 Vzhledem k tomu, že předpokládaná doba trvání uvedené práce přesahovala 90 dnů během období 180 dnů, které mají k dispozici cizinci, kteří jsou držiteli povolení k pobytu vydaného členským státem na základě čl. 21 odst. 1 ÚPSD, požádala ROBI dne 6. března 2020 nizozemské orgány jménem a na účet každého z žalobců v původním řízení o vydání řádného povolení k pobytu na dobu určitou. Vyřizování každé z těchto žádostí vedlo k zaplacení poplatků ve výši, která v závislosti na osobní situaci těchto žalobců činila 290 nebo 320 eur.

36 Požadovaná povolení k pobytu vydala IND jménem státního tajemníka. Doba platnosti těchto povolení k pobytu byla nicméně omezena dobou platnosti slovenských povolení k pobytu vydaných žalobcům v původním řízení, to znamená dobou kratší než doba trvání práce, po kterou měli být tito žalobci vysláni do Nizozemska.

37 Žalobci v původním řízení podali k datu, které předkládající soud nijak blíže neupřesnil, stížnosti proti každému z rozhodnutí, kterými jim bylo vydáno povolení k pobytu. Jejich prostřednictvím zpochybnili povinnost získat povolení k pobytu za účelem přeshraničního poskytování služeb i dobu platnosti vydaných povolení a poplatků, které bylo třeba zaplatit za jejich vyřízení.

38 Po posouzení těchto stížností dne 16. března 2021 výborem IND pro správní slyšení zamítl státní tajemník rozhodnutími ze dne 7. dubna 2021 uvedené stížnosti jako neopodstatněné.

39 Dne 7. května 2021 podala ROBI u nizozemských orgánů nové žádosti o povolení k pobytu jménem a na účet některých žalobců v původním řízení, na jejichž podporu se dovolávala toho, že slovenskými orgány jim byla poskytnuta nová povolení k pobytu platná do 31. března 2022.

40 IND, jednající jménem státního tajemníka, těmto žádostem vyhověla a vydala dotyčným žalobcům povolení k pobytu platná až data skončení prací, které ROBI oznámila nizozemským orgánům, tedy do 31. prosince 2021.

41 Kromě toho dne 20. května 2022 podala ROBI znovu žádosti o povolení k pobytu pro některé z žalobců, aby je přidělila k jiné práci v Nizozemsku.

42 Zároveň žalobci v původním řízení podali k předkládajícímu soudu žalobu znějící na zrušení rozhodnutí ze dne 7. dubna 2021 z důvodu porušení článků 56 a 57 SFEU.

43 Před uvedeným soudem žalobci v původním řízení zpochybňují povinnost pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států zaměstnanými poskytovatelem služeb usazeným v členském státě, být v rámci přeshraničního poskytování služeb vedle povolení k pobytu v tomto členském

státě po uplynutí doby 90 dnů uvedené v čl. 21 odst. 1 ÚPSD i držiteli povolení k pobytu v členském státě poskytování služeb. Tvrdí, že taková povinnost se překrývá s oznámením před přeshraničním poskytováním služeb. Mají za to, že okolnost, že platnost povolení k pobytu, která jim byla vydána nizozemskými orgány, je omezena na dobu platnosti jejich slovenských povolení k pobytu, ale každopádně nejvýše na dva roky, představuje neodůvodněné omezení volného pohybu služeb zaručeného články 56 a 57 SFEU. A konečně tvrdí, že výše poplatků, kterým žádosti o udělení povolení k pobytu v Nizozemsku podléhají, není v souladu s unijním právem, jelikož tato částka je vyšší než částka požadovaná za osvědčení o legálním pobytu vydávaná občanům Unie. Státní tajemník všechny argumenty uplatněné žalobci v původním řízení zpochybňuje.

44 V této souvislosti předkládající soud zdůrazňuje, že ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595, body 31 a 32), Evropská komise tvrdila, že jakýkoli poskytovatel služeb přenáší v rámci volného pohybu služeb na své zaměstnance „odvozené právo“ získat povolení k pobytu na dobu nezbytnou pro poskytování služeb, že rozhodnutí týkající se práva pobytu má čistě formální charakter a že toto právo musí být automaticky uznáno. Soudní dvůr přitom v uvedené věci rozhodl, že Rakouská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývaly z článku 49 ES, nyní článku 56 SFEU. Předkládající soud se proto zabývá tím, zda právo na volný pohyb služeb, jak je stanoveno v článcích 56 a 57 SFEU, nepřiznává „odvozené právo pobytu“ pracovníkům vysílaným v rámci přeshraničního poskytování služeb.

45 Předkládající soud se každopádně zabývá tím, zda povinnost odstranit všechna omezení volného pohybu služeb vyplývající z článku 56 SFEU brání tomu, aby bylo možné vyžadovat individuální povolení k pobytu pro pracovníka ze třetí země vysílaného do členského státu, který je zaměstnancem poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě, pokud tak jako v projednávaném případě vnitrostátní právní úprava vyžaduje již to, aby vysílání takových pracovníků zaměstnavatelem usazeným v takovém jiném členském státě bylo oznámeno spolu s týmiž informacemi, které jsou nezbytné pro udělení povolení k pobytu v hostitelském členském státě. I kdyby se totiž požadavek povolení k pobytu uplatnil až po uplynutí 90 dnů, nic by to neměnilo na tom, že takový požadavek by mohl být považován za předchozí povolování, což je postup, který může představovat omezení volného pohybu služeb.

46 A konečně za předpokladu, že by takové povolení k pobytu mohlo být požadováno, se předkládající soud zabývá tím, zda platnost tohoto povolení může být nizozemskými právními předpisy omezena na dobu platnosti povolení k práci a k pobytu v členském státě, ve kterém je poskytovatel služeb usazen, přičemž nesmí přesáhnout dobu dvou let, a dále, zda žadatel o uvedené povolení k pobytu může být nucen zaplatit poplatky, jejichž výše je pětkrát vyšší než poplatky za vydání osvědčení o legálním pobytu občanovi Unie.

47 Za těchto podmínek se rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud v Haagu zasedající v Middelbourgu, Nizozemsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Zahrnuje volný pohyb služeb zaručený články 56 a 57 SFEU právo pobytu v členském státě, odvozené od tohoto práva volného pohybu, příslušející pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetí země a mohou být v tomto členském státě zaměstnáni poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě?

2) V případě záporné odpovědi na tuto otázku, brání článek 56 SFEU tomu, aby vedle splnění prosté oznamovací povinnosti poskytovatele služeb muselo být pro každého pracovníka individuálně zažádáno o povolení k pobytu, pokud doba poskytování služeb překročí tři měsíce?

3) V případě záporné odpovědi na tuto otázku, brání článek 56 SFEU
   a) ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého doba platnosti takového povolení k pobytu nemůže bez ohledu na dobu poskytování služeb činit více než dva roky?
   b) omezení platnosti takového povolení k pobytu na dobu platnosti povolení k práci a k pobytu v členském státě, ve kterém je usazen poskytovatel služeb?
   c) vybírání poplatků za každou žádost (či každou žádost o prodloužení), jejichž výše odpovídá poplatkům, které musí státní příslušníci třetích zemí uhradit za řádné povolení k výkonu výdělečné činnosti, avšak je pětkrát vyšší než poplatky za osvědčení o legálním pobytu občana Unie?“

K první otázce

48 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být volný pohyb služeb, zaručený články 56 a 57 SFEU, vykládán v tom smyslu, že pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a kteří jsou vysláni do členského státu poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, musí být automaticky přiznáno „odvozené právo pobytu“.

49 V tomto ohledu z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že předkládající soud používá pojem „odvozené právo pobytu“ s odkazem na právo pobytu vyslaných pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, plynoucí z výkonu práva na volný pohyb služeb jejich zaměstnavatelem a jehož existence byla uplatňována Komisí ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Soudní dvůr přitom sice v uvedeném rozsudku vyhověl žalobě pro nesplnění povinnosti podané Komisí, avšak existenci takového práva pobytu nezakotvil. Soudní dvůr totiž při rozhodnutí, že dotyčný členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývaly z práva na volný pohyb služeb, v souladu se svým obvyklým přístupem uvedl, že některé aspekty dotčené právní úpravy zakládaly omezení volného pohybu služeb a dále že tato omezení překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů obecného zájmu, kterých se tento členský stát dovolával.

51 Je sice pravda, že jak zdůraznil generální advokát v bodě 35 svého stanoviska, pojem „odvozené právo pobytu“ odkazuje obecně na judikaturu Soudního dvora, podle níž v oblasti občanství může být státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, na které se na základě ustanovení směrnice 2004/38 nemůže vztahovat právo pobytu v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem, v určitých případech přiznáno „odvozené právo“ na základě čl. 21 odst. 1 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. června 2018, Coman a další, C-673/16, EU:C:2018:385, bod 23, jakož i ze dne 12. července 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, bod 27 a citovaná judikatura).

52 Je však třeba připomenout, že takové řešení je založeno na úvaze, podle níž by byl v případě neexistence takovéhoto odvozeného práva pobytu ve prospěch takového státního příslušníka třetí země občan Unie odrazen od opuštění členského státu, jehož je státním příslušníkem, za účelem využití práva pobytu v jiném členském státě podle čl. 21 odst. 1 SFEU z důvodu, že nemá jistotu, zda bude moci v členském státě původu pokračovat v rodinném životě s uvedeným státním

příslušníkem třetí země, který byl rozvinut nebo upevněn v hostitelském členském státě během skutečného pobytu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. července 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, bod 28 a citovaná judikatura).

53 Z toho plyne, že odvozené právo pobytu ve smyslu této judikatury je založeno na právu fyzické osoby, která je občanem Unie, svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jež je zakotveno v čl. 21 odst. 1 SFEU. Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 36 svého stanoviska, toto právo se netýká podniků, které se mohou dovolávat svobody usazování nebo volného pohybu služeb, zakotvených v článcích 49 a 56 SFEU.

54 Mimoto, jak v podstatě zdůraznil generální advokát v bodě 37 svého stanoviska, vztahy mezi členy téže rodiny v prvním stupni nebo osobami, které rozvinuly nebo upevnily obdobné vztahy, jež požívají základního práva na respektování soukromého a rodinného života, zaručeného článkem 7 Listiny základních práv Evropské unie, nejsou srovnatelné se vztahy mezi podnikem a jeho zaměstnanci. Z judikatury uvedené v bodě 51 tohoto rozsudku tedy nelze ani *per analogiam* vyvodit, že v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, musí být každému pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetí země vyslaným podnikem do jiného členského státu, aby tam poskytoval služby jeho jménem, po dobu poskytování těchto služeb automaticky přiznáno právo pobytu v tomto členském státě.

55 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že články 56 a 57 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a kteří jsou vysláni do členského státu poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, nemusí být automaticky přiznáno „odvozené právo pobytu“ v členském státě, ve kterém jsou zaměstnáni, ani v členském státě, do něhož jsou vysláni.

Ke druhé otázce

56 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 56 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že v případě, že podnik usazený v jiném členském státě poskytuje v prvním členském státě služby po dobu přesahující tři měsíce, má tento podnik povinnost nejen oznámit toto poskytování orgánům prvního členského státu, ale rovněž získat povolení k pobytu pro každého pracovníka, kterého hodlá do tohoto členského státu vyslat a který je státním příslušníkem třetí země.

57 Bez dalšího je třeba připomenout, že jak vyplývá z odpovědi na první otázku, výkon práva na volný pohyb služeb zaměstnavatelem usazeným v členském státě nezakládá ve prospěch pracovníků vyslaných za tímto účelem do jiného členského státu, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, právo pobytu na území tohoto členského státu, které by jim bylo vlastní. V důsledku toho musí být tato druhá otázka zkoumána pouze s ohledem na účinky, které může mít taková právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, na právo tohoto zaměstnavatele na volný pohyb služeb.

58 A dále předkládající soud sice ve své otázce odkazuje nejen na povinnost poskytovatele služeb požádat pro každého pracovníka, kterého hodlá vyslat, o povolení k pobytu, ale rovněž na povinnost dotčeného podniku oznámit poskytování služeb, z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce však vyplývá, že pochybnosti předkládajícího soudu se týkají slučitelnosti s článkem 56 SFEU nikoliv této druhé povinnosti posuzované samostatně, ale povinnosti získat povolení k pobytu v rozsahu, v němž doplňuje povinnost oznámit poskytování služeb.

59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že volný pohyb služeb, zaručený články 56 a 57 SFEU, se stejně jako ostatní svobody pohybu vztahuje pouze na oblasti, které nebyly předmětem úplné harmonizace (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. července 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 57 a citovaná judikatura). Za účelem odpovědi na otázku položenou předkládajícím soudem je proto třeba začít zkoumáním toho, zda taková právní úprava, jako je úprava uvedená předkládajícím soudem v jeho otázce, spadá do oblasti, která byla předmětem úplné harmonizace, nebo se přinejmenším týká jednoho z aspektů takové oblasti.

60 V projednávaném případě se vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení týká práva pobytu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a jsou legálně zaměstnáni v jednom členském státě, ale byli za účelem poskytnutí služeb vysláni do jiného členského státu. Vzhledem k tomu, že je tato právní úprava určena zaměstnancům vyslaným na území jiného členského státu, může spadat do působnosti směrnic 96/71 a 2006/123 stejně jako do působnosti nařízení č. 1030/2002, směrnice 2003/109 a ÚPSD, jelikož se týká práva pobytu státních příslušníků třetích zemí.

61 Pokud však jde nejprve o směrnici 96/71, ta se sice, pokud jde o práva, která zavádí, může vztahovat na vyslané pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, nic to však nemění na tom, že podle bodu 20 odůvodnění se tato směrnice nedotýká vnitrostátních právních předpisů upravujících podmínky vstupu, bydliště a přístupu k zaměstnání pro pracovníky ze třetích zemí.

62 Co se dále týče směrnice 2006/123, je zajisté nesporné, že pokud poskytování služby spadá do její působnosti, není namístě zkoumat dotčené vnitrostátní opatření z hlediska článku 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, bod 55). Z článku 17 bodu 9 uvedené směrnice nicméně vyplývá, že se tato nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří se přemísťují do jiného členského státu v rámci poskytování služeb.

63 Kromě toho nařízení č. 1030/2002 sice zavedlo jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, ze znění jeho čl. 1 odst. 2 písm. a) však vyplývá, že povolení takto vydaná členským státem platí pouze na jeho území.

64 Stejně tak čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109 výslovně uvádí, že tato směrnice není určena státním příslušníkům třetích zemí, kteří pobývají pouze po přechodnou dobu, například jako zaměstnanci vyslaní poskytovatelem za účelem přeshraničního poskytnutí služeb.

65 A konečně, co se týče čl. 21 odst. 1 ÚPSD, ten stanoví, že cizinci, kteří jsou držiteli povolení k pobytu vydaného některým členským státem, se v případě, že je toto povolení platné a mají platný cestovní doklad, mohou volně pohybovat po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů na území ostatních členských států, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 6 odst. 1 písm. a), c) a e) schengenského hraničního kodexu a pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území příslušného členského státu. Naproti tomu pobyty delší než 90 dnů během období 180 dnů nadále spadají do výlučné pravomoci členských států (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2017, X a X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, body 44 a 51).

66 Z toho plyne, že otázka vstupu a pobytu státních příslušníků třetích států na území členského státu v rámci vysílání prováděného podnikem poskytujícím služby a usazeným v jiném členském státě spadá do oblasti, která nebyla na úrovni unijního práva harmonizována, a že taková právní

úprava, jako je úprava dotčená v původním řízení, může být tudíž posuzována z hlediska ustanovení článku 56 SFEU (obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, body 59 a 60).

67 Podle článku 56 SFEU jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Takovými omezeními jsou zejména vnitrostátní právní úpravy, které vedou k dodatečné administrativní nebo hospodářské zátěži nebo které činí pohyb služeb mezi členskými státy obtížnějším než vnitrostátní pohyb služeb v určitém členském státě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2019, Rakousko v. Německo, C-591/17, EU:C:2019:504, body 135 a 136, jakož i citovaná judikatura), a které tak mohou činit služby poskytovatelů usazených v jiných členských státech, kde tyto služby legálně poskytují, méně atraktivními.

68 Naopak podle článku 57 SFEU právo volného pohybu služeb zahrnuje možnost, že poskytovatel za účelem jejich poskytnutí dočasně provozuje činnost v členském státě, kde jsou služby poskytovány, za stejných podmínek, jaké tento stát ukládá vlastním státním příslušníkům. V důsledku toho se pojem „omezení“ v zásadě nevztahuje na opatření, která se dotýkají týmž způsobem pohybu služeb mezi členskými státy a jejich pohybu v rámci členského státu a jejichž jediným účinkem je zvýšení nákladů na dotčené služby nezávisle na poskytovateli, který je poskytuje (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2019, Rakousko v. Německo, C-591/17, EU:C:2019:504, bod 137 a citovaná judikatura).

69 Aby však článek 56 SFEU nebyl zbaven užitečného účinku, nemohou být právní předpisy členského státu použitelné na poskytovatele služeb usazené v tomto členském státě uplatňovány v plném rozsahu týmž způsobem na přeshraniční činnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, bod 16; ze dne 25. července 1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, bod 13, a ze dne 24. ledna 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, bod 17).

70 Proto musí být za opatření představující omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie považována opatření ovlivňující poskytování služeb na území členského státu, která i když jsou použitelná bez rozdílu, nezohledňují požadavky, kterým činnosti poskytovatelů služeb usazených v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytují obdobné služby, již podléhají v tomto státě a z tohoto důvodu mohou činnosti těchto poskytovatelů na tomto území znemožnit, ztížit nebo je činit méně atraktivními.

71 Je sice pravdou, že v projednávaném případě musí být dotčená právní úprava, která se dotýká poskytování služeb na vnitrostátním území, považována za použitelnou bez rozdílu, jelikož nejen na poskytovatele služeb usazené v jiném členském státě, ale rovněž na ty, kteří jsou usazeni na vnitrostátním území, uplatňuje povinnost zajistit, aby pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, které zaměstnávají, byli držiteli povolení k pobytu.

72 Nic to nemění na tom, že v případě, že by poskytování služeb podniky usazenými v jiném členském státě přesáhlo dobu tří měsíců, tato právní úprava ukládá daným podnikům splnění dodatečných formalit nad rámec těch, kterým v souladu se směrnicí 2009/52 již podléhají v členském státě, v němž jsou usazeny, za účelem zaměstnání státních příslušníků třetích zemí pro potřeby své činnosti.

73 Vzhledem k tomu, že taková právní úprava činí pohyb služeb mezi členskými státy obtížnějším než jejich vnitrostátní pohyb v určitém členském státě, je třeba mít za to, že zavádí omezení volného pohybu služeb ve smyslu článků 56 a 57 SFEU, i když poskytovatelé služeb usazení na vnitrostátním území mají rovněž povinnost žádat o povolení k pobytu pro zaměstnání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, za účelem obdobného poskytování služeb na tomto území.

74 Podle ustálené judikatury může být vnitrostátní právní úprava použitelná bez rozdílu i přes omezující účinek na volný pohyb služeb odůvodněná, pokud sleduje naléhavý důvod obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. ledna 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, bod 19).

75 Takové odůvodnění lze nicméně připustit pouze tehdy, pokud zájem, který má dotčená právní úprava chránit, není dosud chráněn pravidly, kterým poskytovatel služeb podléhá v členském státě, v němž je usazen (rozsudky ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 48; ze dne 10. března 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, bod 100, jakož i ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další, C-18/17, EU:C:2018:904, bod 46).

76 Dále musí být v souladu se zásadou proporcionality tato právní úprava způsobilá k uskutečnění cíle, který sleduje, což znamená, že skutečně odpovídá snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem (rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Memoria a Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, bod 52), a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 37).

77 V projednávaném případě ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že nizozemská vláda vyzdvihla čtyři důvody, které se týkají zaprvé nezbytnosti ochrany přístupu na vnitrostátní pracovní trh, zadruhé nutnosti ověřit, zda poskytovatel služeb usazený v jiném členském státě, než ve kterém je služba poskytována, nevyužívá volného pohybu služeb k jinému účelu než k poskytnutí této služby, zatřetí dodržování práva vyslaných pracovníků na právní jistotu, jelikož vydání dokladu o pobytu by jim umožnilo prokázat, že na území členského státu, do kterého jsou vysláni, nepobývají neoprávněně, a začtvrté nutnosti ověřit, zda vyslaný pracovník nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek.

78 Pokud jde zaprvé o ochranu přístupu na vnitrostátní pracovní trh, snaha předejít narušování tohoto trhu je zajisté naléhavým důvodem obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další, C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48 a citovaná judikatura), pokud se tato snaha projevuje nikoli ve vztahu k občanům Unie, kteří mají v souladu s čl. 45 odst. 3 písm. c) SFEU právo pobývat v jiném členském státě za účelem výkonu zaměstnání, s výhradou omezení vedených důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, nýbrž ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí.

79 Je však třeba uvést, že vnitrostátní právní předpisy, které se použijí nejen na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou v rámci zprostředkování zaměstnání nebo poskytnutí pracovníků dočasně vysláni za účelem plnění úkolů, které jsou jim svěřeny pod dohledem a vedením podniku usazeného v hostitelském členském státě, ale rovněž, tak jako ve věci v původním řízení, na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou vysláni podnikem poskytujícím služby usazeným v jiném členském státě, aby pod jeho dohledem a vedením poskytovali služby mimo rámec dočasného přidělení pracovní síly, nelze v žádném případě považovat za sledující takový cíl soudržným způsobem.

80 Zatímco pracovníci dotčení zprostředkováním nebo svým poskytnutím působí na pracovním trhu členského státu, do něhož jsou za tímto účelem vysláni, pracovníci, kteří jsou vysláni, aby pod dohledem a vedením svého zaměstnavatele poskytli službu mimo rámec dočasného přidělení pracovní síly, o vstup na tento trh neusilují, jelikož své úkoly plní pod uvedeným dohledem a vedením a po jejich splnění se vracejí do státu původu nebo pobytu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další, C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48 a citovaná judikatura).

81 Za těchto podmínek nemůže být omezení volného pohybu služeb konstatované v bodě 73 tohoto rozsudku opodstatněno naléhavým důvodem obecného zájmu spočívajícím v zabránění narušení pracovního trhu.

82 Co se týče zadruhé nutnosti ověřovat, zda podniky usazené v jiném členském státě, než ve kterém poskytují služby, nevyužívají volného pohybu služeb k jinému účelu než k tomuto poskytování, Soudní dvůr již připustil, že členský stát může kontrolovat, zda takové podniky nevyužívají svobody poskytování služeb k jinému účelu než k poskytnutí dané služby, například k dovážení svých pracovníků za účelem zprostředkování zaměstnání nebo jejich poskytnutí (rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 56), a to i přesto, že se volný pohyb pracovníků, tak jak je zaručen v článku 45 SFEU, vztahuje pouze na pracovníky členských států.

83 Vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení však vyžaduje již to, aby poskytovatelé služeb usazení v jiném členském státě poskytnutí služeb oznámili vnitrostátním orgánům a při této příležitosti, jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, jim sdělili totožnost pracovníků, které hodlají vyslat, jakož i povahu a dobu jejich práce. Takový požadavek, který by v případě potřeby mohl být podepřen povinností poskytnout další informace, jsou-li v souladu s čl. 9 odst. 1 směrnice 2014/67 odůvodněné a přiměřené, přitom již uvedeným orgánům poskytuje záruky zákonnosti pobytu vyslaných pracovníků na vnitrostátním území, a tudíž i zákonnosti výkonu práva dotyčných podniků na volný pohyb služeb, a to méně omezujícím, nicméně stejně účinným způsobem než požadavek povolení k pobytu (obdobně viz rozsudky ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 52, a ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další, C-18/17, EU:C:2018:904, bod 50).

84 V důsledku toho omezení volného pohybu služeb konstatované v bodě 73 tohoto rozsudku nemůže být opodstatněno ani naléhavým důvodem obecného zájmu spočívajícím v ověření, zda podniky usazené v jiném členském státě, než ve kterém poskytují služby, nevyužívají volného pohybu služeb k jinému účelu než k tomuto poskytování.

85 Pokud jde zatřetí o zajištění právní jistoty vyslaných pracovníků tím, že jim bude umožněno snadněji prokázat, že na území členského státu, v němž je služba poskytována, byli vysláni legálně, a tudíž na něm pobývají v souladu se zákonem, je třeba uznat, že takový cíl představuje naléhavý důvod obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Komise v. Německo, C-244/04, EU:C:2006:49, body 47 až 49).

86 Pokud jde přitom o přiměřenost takového opatření, je třeba rovněž uvést, že povinnost poskytovatelů usazených v jiném členském státě, než ve kterém poskytují služby, žádat o povolení k pobytu pro každého pracovníka, kterého tito poskytovatelé hodlají vyslat a který je státním příslušníkem třetí země, aby tito pracovníci měli v rukou doklad s ochrannými prvky, představuje opatření způsobilé k dosažení cíle zvýšení právní jistoty vyslaných pracovníků. Toto povolení, které musí být v souladu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1030/2002 vydáno na

základě nařízením stanoveného jednotného vzoru a dalších technických podmínek určených postupem stanoveným tímto nařízením, zajišťuje uznání práva pobytu plnoletého cizího státního příslušníka na vnitrostátním území ze strany orgánu veřejné moci a prokazuje, že vyslaní pracovníci mají právo pobytu v hostitelském členském státě.

87 Je sice pravda, že tito pracovníci mají v zásadě již jednotné povolení ve smyslu směrnice 2011/98, vydané na základě jednotného vzoru stanoveného nařízením č. 1030/2002, na němž v souladu s čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice figurují informace o pracovním povolení, které mají v členském státě, v němž je usazen jejich zaměstnavatel. V opačném případě mají povolení k pobytu vydané pro jiné účely, než je výkon práce, stanovené v čl. 7 odst. 1 dané směrnice a vydané v souladu s nařízením č. 1030/2002, ve kterém je uvedena informace, že jsou oprávněni pracovat v členském státě, ve kterém je usazen jejich zaměstnavatel. Z článku 2 uvedeného nařízení přitom vyplývá, že dokumenty vydané na základě jím stanoveného jednotného vzoru odpovídají zdokonaleným normám proti padělání, napodobování a pozměňování.

88 Avšak vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce výslovně stanovil v čl. 3 odst. 2 písm. c) směrnice 2011/98 to, že se tato směrnice po dobu jejich vyslání nevztahuje na vyslané státní příslušníky třetích zemí, a v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 1030/2002, že povolení k pobytu vydaná v souladu s tímto nařízením platí pouze pro území členského státu, který jej vydal, nelze ostatním členským státům vytýkat, že od vyslaných pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, požadují, aby získali doklad s ochrannými prvky vydaný jejich vlastními útvary. Ostatně okolnost, že pracovník, který je státním příslušníkem třetí země, má v členském státě povolení k pobytu a k práci, nutně neznamená, že tento pracovník může pobývat v jiném členském státě, i kdyby tam byl vyslán za účelem poskytnutí služeb, jelikož tento jiný členský stát může toto vyslání při splnění podmínek připomenutých v bodech 74 až 76 tohoto rozsudku podřídit dodržením určitých požadavků.

89 Kromě toho se nejeví, že by právní úprava dotčená ve věci v původním řízení překračovala meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle uvedeného v bodě 85 tohoto rozsudku. Podle informací předkládajícího soudu se totiž tato právní úprava omezuje na požadavek, aby poskytovatelé služeb za účelem získání povolení k pobytu pro pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a které mají v úmyslu vyslat na dobu přesahující tři měsíce, předem oznámili poskytování dotčených služeb příslušným orgánům a předložili jim povolení k pobytu, která mají tito pracovníci v členském státě, v němž jsou usazeni, jakož i jejich pracovní smlouvy.

90 Povinnost předem oznámit poskytování služeb přitom patří mezi povinnosti, jejichž dodržování může členský stát vyžadovat, pokud poskytovatel zamýšlí vykonat právo na volný pohyb služeb, kdežto povinnost předložit povolení k pobytu a pracovní smlouvy vyslaných pracovníků je nezbytná za účelem ověření, že dotyční pracovníci mohou být považováni za zákonně vyslané, a tedy za osoby podílející se na poskytování dotčených služeb.

91 Soudní dvůr již měl zejména příležitost rozhodnout, že členský stát může vyžadovat od poskytovatelů usazených v jiném členském státě, aby mu oznámili služby, které hodlají poskytnout na jeho území, a aby mu při této příležitosti poskytli dokumenty nezbytné k ověření toho, že pracovníci, které hodlají při této příležitosti vyslat, splňují v členském státě, v němž je dotčený podnik zaměstnává, zákonné podmínky, zejména pokud jde o pobyt, pracovní povolení a sociální zabezpečení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Komise v. Německo, C-244/04, EU:C:2006:49, body 40 a 41, jakož i citovaná judikatura).

92 Taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, proto může být odůvodněna cílem zvýšení právní jistoty vyslaných pracovníků a usnadnění správních kontrol a musí být s ohledem na podmínky pro vydání povolení k pobytu popsané předkládajícím soudem považována za přiměřenou.

93 Pokud jde začtvrté o odůvodnění vycházející z nutnosti kontroly, zda dotyčný pracovník nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, lze bez dalšího uvést, že čl. 52 odst. 1 SFEU, na který odkazuje článek 62 SFEU, se výslovně odvolává na ochranu veřejného pořádku jako na důvod, který může odůvodnit omezení volného pohybu služeb.

94 Je pravda, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se důvodů veřejného pořádku lze ve spojení s určitou osobou dovolávat pouze v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti a tyto důvody nemohou vedle toho sloužit pro účely čistě ekonomické povahy (obdobně viz rozsudek ze dne 2. března 2023, PrivatBank a další, C-78/21, EU:C:2023:137, bod 62).

95 To však nic nemění na tom, že členské státy musí mít možnost takovou kontrolu provést. Na cíl vycházející z nezbytnosti kontroly, zda dotyčný pracovník nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, je proto třeba nahlížet tak, že může odůvodnit omezení volného pohybu služeb.

96 Pokud jde ovšem o soulad opatření, které podnikům usazeným v jiném členském státě ukládá povinnost požádat o povolení k pobytu pro každého pracovníka, který je státním příslušníkem třetí země a kterého hodlají za účelem poskytnutí služeb vyslat do hostitelského členského státu na dobu delší než tři měsíce, a toto povolení získat, se zásadou proporcionality, mimo to, že se taková povinnost jeví jako vhodná k dosažení tohoto cíle, nelze mít za to, že překračuje meze toho, co je k tomuto účelu nezbytné, pokud vede k odepření pobytu pouze osobám, které představují skutečné a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. ledna 2010, Komise v. Německo, C-546/07, EU:C:2010:25, bod 49, a ze dne 14. února 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, bod 67).

97 Tento výklad není zpochybněn ani případnými obdobnými požadavky v členském státě, ve kterém je poskytovatel služeb usazen, ani možností, zdůrazněnou v rozsudku ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 66), provést přezkum neexistence hrozby pro veřejný pořádek na základě informací získaných při oznamovacím postupu.

98 Je pravda, že vydání povolení k pobytu pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, mohlo být podrobeno kontrole neexistence rizika narušení veřejného pořádku již v členském státě, ve kterém je usazen podnik, který má v úmyslu je vyslat. Jelikož se však posouzení hrozby, kterou může určitá osoba představovat pro veřejný pořádek, může v jednotlivých zemích a v jednotlivých okamžicích lišit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, bod 34), existence takové kontroly nemůže zbavit relevance kontrolu v členském státě, ve kterém má být služba poskytnuta, zaměřenou na to, že pobyt dotyčné osoby na jeho území nevyvolává nebezpečí zásahu do jeho vlastního veřejného pořádku, a to i přesto, že v souladu s čl. 21 odst. 1 ÚPSD k takové kontrole dojde až po uplynutí lhůty tří měsíců.

99 Co se týče rozsudku ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 66), je pravda, že Soudní dvůr měl v jeho rámci za to, že ochrana veřejného pořádku nemůže odůvodnit pravidlo vylučující jakoukoli možnost legalizace pobytu vyslaných pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, v případě protiprávního vstupu na území hostitelského členského státu, neboť díky informacím poskytnutým v rámci předchozího ohlášení vyslání příslušné vnitrostátní

orgány již mohly, kdyby se ukázalo, že některý z pracovníků, státních příslušníků třetích zemí jejichž vyslání je zamýšleno, představuje hrozbu pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, individuálně přijmout nezbytná opatření před tím, než tento pracovník vstoupí na vnitrostátní území.

100 V uvedeném rozsudku však Soudní dvůr nerozhodl, že by požadavek, aby měl vyslaný pracovník povolení k pobytu vydané hostitelským členským státem, byl sám o sobě v rozporu s unijním právem. Vzhledem k tomu, že může členskému státu umožnit shromáždit nebo ověřit informace, u nichž by tak v rámci oznamovacího postupu nemohl učinit, si takový požadavek zachovává zvláštní význam z pohledu cíle předcházení hrozbám narušení veřejného pořádku, spočívajícího mj. ve splnění různých pozitivních povinností, které mohou vyplývat z práv zaručených Listinou základních práv Evropské unie, orgány veřejné moci.

101 Zejména na rozdíl od oznamovacího postupu, který spočívá v kontrole na základě obdržených nebo již držených informací, může řízení o vydání povolení k pobytu tím, že vyžaduje, aby se dotyčná osoba fyzicky dostavila před příslušný orgán, umožnit důkladné ověření její totožnosti, které má v oblasti boje proti hrozbám pro veřejný pořádek zvláštní význam.

102 Proto je třeba mít za to, že cíl ochrany veřejného pořádku může odůvodnit, aby členský stát vyžadoval, aby poskytovatelé služeb usazení v jiném členském státě, kteří chtějí vysílat pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, získali při překročení tříměsíčního pobytu v prvním členském státě povolení k pobytu pro každého z těchto pracovníků a aby při této příležitosti tento členský stát podmínil vydání takového povolení ověřením, že dotyčná osoba nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, pokud nemohly být za tímto účelem kontroly spolehlivě provedeny na základě informací, jejichž předání uvedený členský stát vyžaduje nebo mohl rozumně vyžadovat při oznamovacím postupu, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

103 S ohledem na vše výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která stanoví, že v případě, že podnik usazený v jiném členském státě poskytuje v prvním členském státě služby po dobu přesahující tři měsíce, má tento podnik povinnost v hostitelském členském státě získat povolení k pobytu pro každého pracovníka, kterého hodlá do tohoto členského státu vyslat a který je státním příslušníkem třetí země, a za účelem získání tohoto povolení předem oznámí služby, k jejichž poskytnutí mají být tito pracovníci vysláni, a předloží orgánům hostitelského členského státu povolení k pobytu, která tito pracovníci mají v členském státě, v němž je tento podnik usazen, jakož i jejich pracovní smlouvy.

Ke třetí otázce

K přípustnosti

104 Nizozemská vláda uvádí, že ve věci dotčené v původním řízení poskytovatel služeb získal povolení k pobytu platná až do konce sporného poskytování služeb, tedy do 31. prosince 2021. Tato vláda se proto zabývá tím, do jaké míry předkládající soud skutečně potřebuje odpověď na třetí otázku pro rozhodnutí sporu dotčeného v původním řízení.

105 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU, které je založeno na jasném rozdělení funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení i k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva příslušný pouze vnitrostátní soud. Stejně tak je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost a relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Týkají-li se tudíž položené otázky výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout [rozsudky ze dne 7. srpna 2018, Banco Santander a Escobedo Cortés, C-96/16 a C-94/17, EU:C:2018:643, bod 50, a ze dne 24. listopadu 2022, Varchoven administrativen sad (Zrušení napadeného ustanovení), C-289/21, EU:C:2022:920, bod 24].

106 Z toho plyne, že domněnka relevance, která se váže k předběžným otázkám položeným vnitrostátními soudy, může být vyvrácena pouze ve výjimečných případech (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, bod 30). Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 24. července 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 62).

107 V projednávaném případě je třeba bez dalšího uvést, že pochybnosti vyjádřené nizozemskou vládou se týkají pouze relevance jednoho z rysů právní úpravy uvedené předkládajícím soudem v jeho otázce, který spočívá v tom, že doba platnosti povolení k pobytu nesmí překročit dva roky, pro účely rozhodnutí sporu v původním řízení.

108 V tomto ohledu je přitom pravda, že IND jednající jménem státního tajemníka vydala dotyčným žalobcům v původním řízení povolení k pobytu platná až do skončení dotčené činnosti, tak jak bylo oznámeno příslušným orgánům, tedy do 31. prosince 2021. Je však nesporné, že žalobci v původním řízení dobu platnosti svých povolení k pobytu zpochybňují. Mimo to, že Soudnímu dvoru nepřísluší vyjadřovat se k podmínkám přípustnosti takových žalob v nizozemském právu, přitom ze spisu vyplývá, že jejich zaměstnavatel měl následně v Nizozemsku poskytnout další služby a že musely být podány nové žádosti o povolení, pro které bylo znovu vyžadováno zaplacení správních poplatků.

109 Vzhledem k tomu, že pokud by žalobci v původním řízení získali povolení k pobytu s delší platnosti, nebylo by lze vyloučit, že by bylo možné se zaplacení takových poplatků vyhnout, není zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo že se jedná o hypotetický problém.

110 Mimoto vzhledem k tomu, že Soudní dvůr disponuje všemi skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázku, která je mu položena, je třeba třetí otázku prohlásit za přípustnou v plném rozsahu.

K věci samé

111 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda článek 56 SFEU brání vnitrostátní právní úpravě členského státu, podle které zaprvé platnost povolení k pobytu, které může být vydáno pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetí země vyslaným do tohoto členského státu, nesmí

v žádném případě přesáhnout dobu stanovenou dotčenou vnitrostátní právní úpravou, která může být kratší než doba nezbytná pro poskytnutí služby, k němuž je tento pracovník vyslán, zadruhé doba platnosti tohoto povolení k pobytu je omezena na dobu platnosti povolení k práci a k pobytu, který má dotyčná osoba v členském státě, v němž je usazen poskytovatel služeb, a zatřetí vydání uvedeného povolení k pobytu vyžaduje zaplacení poplatků přesahujících výši poplatků za vydání osvědčení o legálním pobytu občanovi Unie.

112 Pokud jde v tomto ohledu nejprve o okolnost, že platnost povolení k pobytu, která mohou být vydána, nemůže přesáhnout dobu stanovenou dotčenou vnitrostátní právní úpravou, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „služba“ ve smyslu Smlouvy o FEU může zahrnovat služby velmi rozličné povahy, včetně těch, které hospodářský subjekt usazený v členském státě poskytuje více či méně často nebo pravidelně, i po delší dobu, osobám usazeným v jednom nebo více jiných členských státech (rozsudek ze dne 2. září 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, bod 35 a citovaná judikatura). Nelze tudíž vyloučit, že poskytování služeb v členském státě poskytovatelem usazeným v jiném členském státě prostřednictvím zaměstnanců vyslaných z tohoto jiného členského státu překročí maximální dobu platnosti, na kterou může být podle vnitrostátní právní úpravy vydáno povolení k pobytu.

113 Nic to však nemění na tom, že k tomu, aby se na poskytovatele, který přemisťuje zaměstnance na základě volného pohybu služeb, tento volný pohyb zaručený v článku 56 SFEU vztahoval, může tak uvedený poskytovatel učinit pouze dočasně (rozsudek ze dne 22. listopadu 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, bod 36 a citovaná judikatura), a členské státy tedy musí mít možnost povolení k pobytu, která vydávají pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí vyslanými na jejich území, omezit dobou platnosti.

114 Je pravda, že čl. 9 odst. 1 směrnice 2014/67 stanoví, že členské státy mohou zavést povinnost poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě oznámit vnitrostátním orgánům poskytnutí služby, a při této příležitosti jim sdělit totožnost pracovníků, které hodlá vyslat, jakož i povahu a dobu trvání jejich činnosti. Toto ustanovení tudíž těmto orgánům poskytuje možnost v okamžiku uvedeného oznámení posoudit úkoly, které mají být při tomto vyslání plněny, a čas nezbytný k jejich provedení.

115 I když však členský stát této možnosti využil, nejeví se, že by stanovení toho, že platnost vydaných povolení k pobytu nemůže v žádném případě přesáhnout určitou dobu, která je určena dotčenou vnitrostátní právní úpravou, bylo samo o sobě v rozporu s unijním právem, přestože tato doba může být kratší než doba nezbytná pro poskytnutí služby, pro které je tento pracovník vysílán. Podle ustálené judikatury totiž vnitrostátní opatření, jehož účelem není úprava podmínek poskytování služeb dotčenými podniky a jehož omezující účinky, které by mohlo mít na volný pohyb služeb, jsou příliš nahodilé a nepřímé, než aby mohlo být považováno za způsobilé omezit tuto svobodu, není v rozporu se zákazem stanoveným v článku 56 SFEU (rozsudek ze dne 27. října 2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, bod 29).

116 Přitom stanovení, že platnost povolení vydaných hostitelským členským státem nemůže v žádném případě překročit určitou dobu, nemá za cíl upravit podmínky výkonu práva volného pohybu služeb pro podniky usazené v jiném členském státě, neboť takové omezení se uplatní rovněž na podniky z tohoto členského státu zaměstnávající státní příslušníky třetích zemí, a výkon práva zaměstnavatele na volný pohyb služeb může dostatečně určitým a přímým způsobem znemožnit, ztížit nebo ho činit méně atraktivním pouze tehdy, pokud je tato počáteční doba platnosti zjevně příliš krátká na to, aby odpovídala potřebám většiny poskytovatelů služeb, nebo každopádně pokud je možné dosáhnout jejího prodloužení pouze splněním příliš zatěžujících formalit.

117 Co se dále týče toho, že povolení k pobytu, která mohou být vydána členským státem pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí vyslanými do tohoto členského státu poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, nemohou mít delší platnost než pracovní povolení, která mají dotyčné osoby v tomto jiném členském státě, je třeba připomenout, že svobody poskytování služeb zaručené v článku 56 SFEU se mohou dovolávat pouze poskytovatelé usazení v jiném členském státě, než ve kterém mají být služby poskytovány, kde legálně poskytují obdobné služby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. března 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, bod 98).

118 Jelikož poskytovatel služeb může legálně poskytovat služby v členském státě, ve kterém je usazen, a v důsledku toho využít volného pohybu služeb, pouze pokud jsou pracovníci, které zaměstnává, zaměstnáni v souladu s právem tohoto členského státu, skutečnost, že členský stát omezuje platnost povolení k pobytu, která vydává státním příslušníkům třetích zemí vyslaným na své území, na dobu platnosti pracovních povolení, která mají v členském státě, kde je tento poskytovatel usazen, nemůže být považována za porušení jeho práva na volný pohyb služeb.

119 Pokud jde konečně o skutečnost, že poplatky za vydání povolení k pobytu pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetí země vyslaným do členského státu podnikem usazeným v jiném členském státě, sice dosahují výše poplatků za řádná povolení k pobytu za účelem výkonu zaměstnání státním příslušníkem třetí země, avšak jsou vyšší než poplatky za vydání osvědčení o pobytu občanovi Unie, podle ustálené judikatury platí, že k tomu, aby opatření vyžadující zaplacení poplatků za vydání povolení k pobytu členským státem mohlo být považováno za slučitelné s článkem 56 SFEU, nesmí být v souladu se zásadou proporcionality výše těchto poplatků nadměrná nebo nepřiměřená (obdobně viz rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 42).

120 To však nic nemění na tom, že nadměrná nebo nepřiměřená povaha, a v důsledku toho neúměrná výše poplatků musí být posuzována s ohledem na náklady způsobené vyřízením této žádosti, které musí nést dotyčný členský stát.

121 Proto okolnost, že poplatky požadované za vydání povolení k pobytu vyslanému pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetí země, jsou vyšší než poplatky požadované za vydání osvědčení o pobytu pro občana Unie, nemůže v zásadě sama o sobě postačovat k prokázání, že by výše těchto poplatků byla nadměrná nebo nepřiměřená, a v důsledku toho porušovala článek 56 SFEU, ale může představovat závažnou indicii neúměrnosti této výše, pokud kroky, které musí správní orgán učinit k vydání takového povolení k pobytu zejména s ohledem na podmínky stanovené za tímto účelem dotčenou vnitrostátní právní úpravou, jakož i na výrobní náklady odpovídajícího dokladu s ochrannými prvky, odpovídají nákladům nezbytným k vydání osvědčení o pobytu pro občana Unie, což přísluší určit předkládajícímu soudu.

122 S ohledem na vše výše uvedené je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě členského státu, podle které zaprvé platnost povolení k pobytu, které může být vydáno pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetí země vyslaným do tohoto členského státu, nesmí v žádném případě přesáhnout dobu stanovenou dotčenou vnitrostátní právní úpravou, která může být kratší než doba nezbytná pro poskytnutí služby, k němuž je tento pracovník vyslán, zadruhé je doba platnosti tohoto povolení k pobytu omezena na dobu platnosti povolení k práci a k pobytu, které má dotyčná osoba v členském státě, v němž je usazen poskytovatel služeb, a zatřetí vydání uvedeného povolení k pobytu vyžaduje zaplacení poplatků přesahujících výši poplatků za vydání osvědčení o legálním pobytu občanovi Unie, pokud především počáteční doba platnosti povolení není zjevně příliš

krátká na to, aby odpovídala potřebám většiny poskytovatelů služeb, dále je možné dosáhnout obnovení povolení bez příliš zatěžujících formalit a konečně, výše uvedených poplatků přibližně odpovídá administrativním nákladům na vyřízení žádosti o takové povolení.

K nákladům řízení

123 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 (pátý senát) rozhodl takto:

1) Články 56 a 57 SFEU

musí být vykládány v tom smyslu, že

pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a kteří jsou vysláni do členského státu poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, nemusí být automaticky přiznáno „odvozené právo pobytu“ v členském státě, ve kterém jsou zaměstnáni, ani v členském státě, do něhož jsou vysláni.

2) Článek 56 SFEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání právní úpravě členského státu, která stanoví, že v případě, že podnik usazený v jiném členském státě poskytuje v prvním členském státě služby po dobu přesahující tři měsíce, má tento podnik povinnost získat v hostitelském členském státě povolení k pobytu pro každého pracovníka, kterého hodlá do tohoto členského státu vyslat a který je státním příslušníkem třetí země, a za účelem získání tohoto povolení předem oznámí služby, k jejichž poskytnutí mají být tito pracovníci vysláni, a předloží orgánům hostitelského členského státu povolení k pobytu, která tito pracovníci mají v členském státě, v němž je tento podnik usazen, jakož i jejich pracovní smlouvy.

3) Článek 56 SFEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě členského státu, podle které zaprvé platnost povolení k pobytu, které může být vydáno pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetí země vyslaným do tohoto členského státu, nesmí v žádném případě přesáhnout dobu stanovenou dotčenou vnitrostátní právní úpravou, která může být kratší než doba nezbytná pro poskytnutí služby, k němuž je tento pracovník vyslán, zadruhé je doba platnosti tohoto povolení k pobytu omezena na dobu platnosti povolení k práci a k pobytu, které má dotyčná osoba v členském státě, v němž je usazen poskytovatel služeb, a zatřetí vydání uvedeného povolení k pobytu vyžaduje zaplacení poplatků přesahujících výši poplatků za vydání osvědčení o legálním pobytu občanovi Unie, pokud především počáteční doba platnosti povolení není zjevně příliš krátká na to, aby

odpovídala potřebám většiny poskytovatelů služeb, dále je možné dosáhnout obnovení povolení bez příliš zatěžujících formalit a konečně, výše uvedených poplatků přibližně odpovídá administrativním nákladům na vyřízení žádosti o takové povolení.

Podpisy