Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

20. lipnja 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Članci 56. i 57. UFEU-a – Upućivanje državljana trećih zemalja koje izvršava poduzeće iz jedne države članice radi obavljanja poslova u drugoj državi članici – Razdoblje koje premašuje 90 dana u razdoblju od 180 dana – Obveza da upućeni radnici državljani trećih zemalja imaju dozvolu boravka u državi članici domaćinu u slučaju pružanja usluga duljeg od tri mjeseca – Ograničenje valjanosti izdanih dozvola boravka – Iznos pristojbi povezanih sa zahtjevom za dozvolu boravka – Ograničenje slobodnog pružanja usluga – Važni razlozi u općem interesu – Proporcionalnost”

U predmetu C-540/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Haagu, stalna služba u Middelburgu, Nizozemska), odlukom od 11. kolovoza 2022., koju je Sud zaprimio 11. kolovoza 2022., u postupku

SN i dr.

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan (izvjestitelj), predsjednik vijeća, Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis i D. Gratsias, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 21. rujna 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu SN i dr., B. J. Maes i D. O. Wernsing, *advocaten*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, A. Hanje i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,

– za belgijsku vladu, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za norvešku vladu, I. Collett, E. Eikeland i S. Hammersvik, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal i M. Mataija, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 56. i 57. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, osobe SN i drugih radnika državljana trećih zemalja koje je slovačko društvo stavilo na raspolaganje nizozemskom društvu i, s druge strane, Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik), u vezi s obvezom tih radnika da ishode nizozemsku dozvolu boravka i uvjetima za izdavanje takve dozvole.

Pravni okvir

Pravo Unije

CISA

3 Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, koja je potpisana u Schengenu 19. lipnja 1990. i stupila na snagu 26. ožujka 1995. (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12. i ispravak SL 2018., L 41, str. 15.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 265/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. ožujka 2010. (SL 2010., L 85, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 199.) te Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.; u daljnjem tekstu: CISA), u članku 1. definira pojam „stranac” kao „svaka osoba koja nije državljanin država članica Europskih zajednica”.

4 U članku 21. stavku 1. te konvencije propisuje se:

„Stranci koji imaju važeću […] dozvolu [boravka], koju je izdala jedna od država članica, mogu se, na temelju te dozvole i važeće putne isprave, slobodno kretati 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana unutar područja drugih država, pod uvjetom da ispunjavaju uvjete ulaska iz članka 5. stavka 1. točaka (a), (c) i (e) Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se utvrđuje kretanje osoba preko granice (Zakonik o schengenskim granicama) [(SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)] i koji nisu na nacionalnom popisu upozorenja dotične države članice.”

Zakonik o schengenskim granicama

5 Članak 6. stavak 1. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1., u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama), naslovljen „Uvjeti ulaska državljana trećih zemalja”, koji je zamijenio članak 5. stavak 1. Uredbe br. 562/2006, glasi:

„Za planirani boravak na državnom području država članica u trajanju od ne više od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, koje podrazumijeva uzimanje u obzir razdoblja od 180 dana koje prethodi svakom danu boravka, uvjeti ulaska za državljane trećih zemalja su sljedeći:

(a) imaju valjanu putnu ispravu koja nositelju omogućuje prelazak granice i zadovoljava sljedeće uvjete:
   i. važeća je barem tri mjeseca nakon planiranog datuma odlaska s državnog područja država članica; u opravdanom hitnom slučaju, od te se obveze može odstupati;
   ii. izdana je u prethodnih 10 godina;

[…]

(c) da opravdavaju svrhu i uvjete namjeravanog boravka te imaju dovoljno sredstava za uzdržavanje, kako za vrijeme trajanja namjeravanog boravka tako i za povratak u njihovu matičnu državu ili tranzit do treće zemlje za koju su sigurni da će ih prihvatiti ili su takva sredstva u mogućnosti zakonito pribaviti;

[…]

(e) da ne predstavljaju prijetnju za javni poredak, unutarnju sigurnost, javno zdravlje ili međunarodne odnose bilo koje od država članica, a posebno ako u nacionalnim bazama podataka država članica nije izdano upozorenje u svrhu zabrane ulaska iz istih razloga.”

Direktiva 96/71/EZ

6 Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127. i ispravak SL 2019., L 91, str. 77.) u uvodnoj izjavi 20. utvrđuje:

„Budući da ova Direktiva ne utječe na sporazume koje je Zajednica sklopila s trećim zemljama ni na zakone država članica o pristupu pružatelja usluga iz trećih zemalja njihovom državnom području; budući da ova Direktiva također ne dovodi u pitanje nacionalno pravo koje se odnosi na ulazak, boravak i pristup zapošljavanju radnika iz trećih zemalja.”

7 Članak 1. stavak 1. te direktive propisuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici koja, u okviru transnacionalnog pružanja usluga, upućuju radnike u skladu sa stavkom 3. na državno područje države članice.”

Uredba (EZ) br. 1030/2002

8 Članak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1030/2002 od 13. lipnja 2002. o utvrđivanju jedinstvenog obrasca boravišnih dozvola za državljane trećih zemalja (SL 2002., L 157, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 207. i ispravak SL 2017., L 266, str. 22.) određuje:

„1. Boravišne dozvole koje izdaju države članice državljanima trećih zemalja izrađuju se u jedinstvenom obrascu i s dovoljno mjesta za informacije navedene u Prilogu. […] Svaka država članica može u odgovarajuće polje jedinstvenog obrasca dodati važne informacije u vezi s vrstom dozvole i pravnog statusa navedene osobe, posebno informacije o tome ima li ta osoba ili nema radnu dozvolu.

2. U smislu ove Uredbe:

(a) ‚boravišna dozvola' znači svaka dozvola koju izdaju tijela države članice, a koja omogućava državljanima trećih zemalja da zakonito borave na njezinom području […]."

9 U članku 2. stavku 1. te uredbe predviđa se:

„Dodatne tehničke specifikacije za jedinstven obrazac boravišnih dozvola u vezi sa sljedećim utvrđuju se u skladu s postupkom iz članka 7. stavka 2. […]".

Uredba (EZ) br. 883/2004

10 Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravci SL 2020., L 415, str. 88. te SL 2023./90199), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.), u članku 12. stavku 1. određuje:

„Na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u državi članici za poslodavca koji redovno obavlja svoju djelatnost tamo i kojeg je poslodavac uputio u drugu državu članicu radi obavljanja posla za tog poslodavca, i nadalje se primjenjuje zakonodavstvo prve države članice pod uvjetom da predviđeno trajanje takvog posla nije duže od 24 mjeseca i da nije poslana s ciljem da zamijeni drugu upućenu osobu."

Direktiva 2004/38/EZ

11 Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.) u članku 3. stavku 1. predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju."

12 Člankom 9. stavkom 1. te direktive određeno je:

„Država članica izdaje boravišnu iskaznicu članovima obitelji građanina Unije koji nisu građani države članice, ako je planirano razdoblje boravka dulje od tri mjeseca.”

Direktiva 2006/123/EZ

13 Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) u članku 17. naslovljenom „Dodatna odstupanja od slobode pružanja usluga” predviđa:

„Članak 16. [kojim se konkretizira pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan] ne primjenjuje se na:

[…]

9. što se tiče državljana trećih zemalja koji putuju u drugu državu članicu radi pružanja usluge, mogućnost država članica da od državljana trećih zemalja, koji nisu obuhvaćeni režimom međusobnog priznavanja iz članka 21. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma, zahtijevaju vizu ili boravišnu dozvolu ili mogućnost da od državljana trećih zemalja zahtijevaju da se u trenutku svog ulaska ili nakon ulaska prijave nadležnom tijelu države članice u kojoj se pruža usluga;

[…]”

Direktiva 2009/52/EZ

14 Uvodne izjave 1. do 3. Direktive 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2009., L 168, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 133.) utvrđuju:

„1. Europsko se vijeće na zasjedanju 14. i 15. prosinca 2006. usuglasilo da bi trebalo ojačati suradnju među državama članicama u borbi proziv nezakonite imigracije i posebno da bi mjere protiv nezakonitog zapošljavanja trebalo ojačati na razini države članice i EU-a.

2. Glavni čimbenik koji potiče nezakonitu imigraciju u EU je mogućnost dobivanja posla u EU-u bez potrebnog pravnog statusa. Djelovanje protiv nezakonite imigracije i nezakonitog boravka stoga bi trebalo uključivati mjere za suzbijanje tog potičućeg čimbenika.

3. U središtu tih mjera trebala bi biti opća zabrana zapošljavanja državljana trećih zemalja koji nemaju pravo boravka u EU-u, zajedno sa sankcijama za poslodavce koji krše tu zabranu.”

15 U skladu s člankom 2. točkom (b) te direktive „državljanin treće zemlje s nezakonitim boravkom” znači „državljanin treće zemlje koji se nalazi na državnom području države članice, koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za boravak ili boravište u toj državi članici”.

16 Članak 3. stavak 1. iste direktive propisuje:

„Države članice zabranjuju zapošljavanje državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom."

Direktiva 2011/98/EU

17 Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (SL 2011., L 343, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 303.) u članku 1. stavku 1. predviđa:

„Ovom Direktivom utvrđuje se:

(a) jedinstveni postupak obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak državljanima trećih zemalja za potrebe rada na državnom području države članice kako bi se pojednostavnili postupci za njihov ulazak i omogućila kontrola njihova statusa […]

[…]"

18 U članku 3. stavku 2. te direktive navodi se:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na državljane trećih zemalja:

[…]

(c) koji su raspoređeni sve dok su raspoređeni;

[…]"

19 Članak 6. spomenute direktive, naslovljen „Jedinstvena dozvola", propisuje:

„1. Države članice izdaju jedinstvenu dozvolu koristeći se jedinstvenim formatom kako je utvrđeno Uredbom [br. 1030/2002] i navode informacije vezane uz dopuštenje za rad u skladu s točkom (a)7.5-9 njezinog Priloga.

Države članice mogu navesti dodatne informacije vezane za radni odnos državljana trećih zemalja (kao što su ime odnosno naziv te adresa poslodavca, mjesto rada, vrsta posla, radno vrijeme, primanja) u papirnatom obliku, ili takve podatke pohraniti u elektroničkom formatu kako je navedeno u članku 4. Uredbe [br. 1030/2002] i točki (a)16 njezina Priloga.

2. Pri izdavanju jedinstvene dozvole države članice ne izdaju dodatne dozvole kao dokaz odobrenja za pristup tržištu rada."

20 Članak 7. iste direktive, naslovljen „Boravišne dozvole izdane za svrhe koje se ne odnose na rad", predviđa:

„1. Pri izdavanju boravišnih dozvola u skladu s Uredbom [br. 1030/2002] države članice navode informacije koje se odnose na odobrenje za rad bez obzira na vrstu dozvole.

Države članice mogu navesti dodatne informacije vezane za radni odnos državljana trećih zemalja (kao što su ime odnosno naziv te adresa poslodavca, mjesto rada, vrsta posla, radno vrijeme, primanja) u papirnatom obliku, ili takve podatke pohraniti u elektroničkom formatu kako je navedeno u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1030/2002 i točki (a)16 njezina Priloga.

2. Pri izdavanju boravišnih dozvola u skladu s Uredbom (EZ) br. 1030/2002, države članice ne izdaju dodatne dozvole kao dokaz odobrenja za pristup tržištu rada.”

Direktiva 2003/109/EZ

21 Člankom 3. stavkom 2. točkom (e) Direktive Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41. i ispravci SL 2021., L 3, str. 41. te SL 2022., L 173, str. 133.) propisano je:

„Ova se Direktiva ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji:

[…]

(e) borave samo na privremenoj osnovi kao što su *au pair* ili sezonski radnici, ili radnici koje je uputio pružatelj usluge za potrebe prekograničnog pružanja usluga, ili kao prekogranični pružatelji usluga ili u slučajevima kada su njihove boravišne dozvole formalno ograničene”.

Direktiva 2014/67/EU

22 Članak 9. stavci 1. do 3. Direktive 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provođenju Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL 2014., L 159, str. 11.), naslovljen „Administrativni zahtjevi i mjere kontrole”, predviđa:

„1. Države članice mogu nametnuti samo administrativne zahtjeve i mjere kontrole potrebne kako bi se osiguralo učinkovito praćenje ispunjavanja obveza navedenih u ovoj Direktivi i u Direktivi 96/71/EZ pod uvjetom da su opravdane i razmjene u skladu s pravom Unije.

U tu svrhu države članice mogu osobito uvesti sljedeće mjere:

(a) obvezu pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da podnese jednostavnu izjavu odgovornim nacionalnim nadležnim tijelima najkasnije na početku pružanja usluga, na službenom jeziku ili jednom od službenih jezika države članice domaćina, ili na drugom jeziku ili jezicima koje država članica prihvaća, a koja sadrži relevantne informacije potrebne kako bi se omogućile činjenične kontrole na mjestu rada, uključujući:
   (i.) identitet pružatelja usluga;
   (ii.) predviđeni broj upućenih radnika koje se može jasno identificirati;
   (iii.) osobe navedene u točkama (e) i (f);
   (iv.) predviđeno trajanje, datum predviđenog početka i kraja upućivanja;
   (v.) adresu/adrese mjesta rada; i
   (vi.) prirodu usluga koje opravdavaju upućivanje;

(b) obvezu da tijekom razdoblja upućivanja učini dostupnima i/ili čuva kopije ugovora o radu u papirnatom ili elektroničkom obliku (ili sličnog dokumenta u smislu Direktive Vijeća 91/533/EEZ [od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos (SL 1991., L 288, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 64.)], uključujući, ako je potrebno ili važno, dodatne informacije navedene u članku 4. te Direktive, platnih lista, radnih naloga koji ukazuju na početak, kraj i trajanje dnevnog radnog vremena i dokaza o isplati plaća ili sličnih dokumenata na pristupačnom i jasno naznačenom mjestu na svojem državnom području, poput mjesta rada ili gradilišta, ili za mobilne radnike u prometnom sektoru u bazi operacija ili u vozilu s kojim se pruža usluga;

(c) obvezu dostavljanja dokumenata navedenih u točki (b), nakon razdoblja upućivanja, na zahtjev tijela u državi članici domaćinu, u razumnom roku;

(d) obvezu dostavljanja prijevoda dokumenata navedenih u točki (b) na službeni jezik ili jedan od službenih jezika države članice domaćina, ili na drugi jezik ili jezike koje država članica domaćin prihvaća;

(e) obvezu imenovanja osobe za vezu s nadležnim tijelima u državi članici domaćinu u kojoj se pružaju usluge i koja će slati i primati dokumente i/ili obavijesti, ako je potrebno;

(f) prema potrebi, obvezu imenovanja osobe za kontakt koja djeluje kao predstavnik preko kojeg bi odgovarajući socijalni partneri mogli tražiti da pružatelj usluga započne postupak kolektivnog pregovaranja u državi članici domaćinu, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom, tijekom razdoblja u kojem se pružaju usluge. Ta osoba može biti različita od osobe navedene u točki (e) i ona ne mora biti prisutna u državi članici domaćinu, ali mora biti dostupna na razuman i opravdan zahtjev;

2. Države članice mogu nametnuti druge administrativne zahtjeve i mjere kontrole u slučaju da se pojave situacije ili novi razvoji događaja zbog kojih se čini da postojeći administrativni zahtjevi i mjere kontrole nisu dostatni ili djelotvorni za osiguravanje učinkovitog praćenja ispunjavanja obveza navedenih u Direktivi 96/71/EZ i u ovoj Direktivi, pod uvjetom da su opravdani i proporcionalni.

3. Ništa u ovom članku ne utječe na druge obveze koje proizlaze iz zakonodavstva Unije, uključujući one koje proizlaze iz Direktive Vijeća 89/391/EEZ [od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu (SL 1989., L 183, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 50.)] i [Uredbe br. 883/2004] i/ili one na temelju nacionalnog prava u pogledu zaštite radnika ili zapošljavanja radnika pod uvjetom da su potonje u jednakoj mjeri primjenjive na poduzeća s poslovnim nastanom u predmetnoj državi članici te da su opravdane i proporcionalne.”

Nizozemsko pravo

Zakon o radu stranaca

23 U članku 2. stavku 1. Weta arbeid vreemdelingen (Zakon o radu stranaca) od 21. prosinca 1994. (Stb. 1994., br. 959) navodi se:

„Poslodavcu je zabranjeno zapošljavanje stranog državljanina u Nizozemskoj koji nema radnu dozvolu ili ako taj strani državljanin nema jedinstvenu dozvolu za rad za tog poslodavca.”

Uredba o provedbi Zakona o radu stranaca

24 U članku 1.e stavku 1. Besluita uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Uredba o provedbi Zakona o radu stranaca), u verziji koja se primjenjivala u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka:

„Zabrana iz članka 2. stavka 1. Zakona o radu stranaca ne primjenjuje se na stranog državljanina koji u okviru prekograničnog pružanja usluga privremeno obavlja posao u Nizozemskoj u službi poslodavca s poslovnim nastanom izvan Nizozemske, u drugoj državi članici Europske unije, drugoj državi stranci Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarskoj, pod uvjetom da:

a. strani državljanin ispunjava sve uvjete boravka, radne dozvole i socijalne sigurnosti kako bi obavljao posao kao zaposlena osoba kod poslodavca u zemlji u kojoj taj poslodavac ima poslovni nastan;

b. strani državljanin obavlja posao jednak onomu koji je ovlašten obavljati u zemlji u kojoj poslodavac ima poslovni nastan;

c. strani državljanin samo zamjenjuje drugog stranog državljanina koji je obavljao jednak posao ako nije prekoračeno ukupno trajanje pružanja usluga;

(d) poslodavac stvarno obavlja značajan dio posla […]”

Zakon o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije

25 U članku 8. stavcima 1. do 4. Weta arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Zakon o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije) od 1. lipnja 2016. (Stb. 2016., br. 219, u daljnjem tekstu: WagwEU):

„1. Pružatelj usluga koji upućuje radnika u Nizozemsku dužan je to u pisanom ili elektroničkom obliku prijaviti [Ministeru van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministru za socijalna pitanja i zapošljavanje, Nizozemska)] prije početka rada. Prijava pružatelja usluga sadržava:

a. njegov identitet;

b. identitet primatelja usluga i identitet upućenog radnika;

c. podatke o osobi za kontakt iz članka 7.;

d. identitet fizičke ili pravne osobe odgovorne za isplatu plaća;

e. prirodu i predviđeno trajanje posla;

f. adresu radnog mjesta;

g. doprinose za primjenjive sustave socijalne sigurnosti.

2. Ako pružatelj usluga koji upućuje radnika u Nizozemsku prije početka rada dostavi primjerak prijave u pisanom ili elektroničkom obliku iz stavka 1. primatelju usluga, ta prijava sadržava barem informacije o njegovu identitetu i identitetu upućenog radnika, adresi radnog mjesta te prirodi i trajanju posla.

3. Primatelj usluge provjerava sadržava li primjerak prijave iz stavka 2. informacije navedene u tom stavku 2. i obavještava ministra o svim netočnostima ili o tome da nije zaprimio primjerak, u pisanom ili elektroničkom obliku, najkasnije pet radnih dana nakon početka rada.

4. Podaci koje na temelju ovog članka obrađuje [ministar za socijalna pitanja i zapošljavanje] proslјeđuju se upravnim i nadzornim tijelima u mjeri u kojoj su potrebni za obavljanje njihovih dužnosti povezanih s transnacionalnim pružanjem usluga.”

Uredba o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije

26 Članak 3. stavak 2. Besluita arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Uredba o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije) glasi kako slijedi:

„[Ministar za socijalna pitanja i zapošljavanje] ovlašten je i dužan da na zahtjev besplatno dostavi Immigratie- en Naturalisatiedienstu [Služba za imigraciju i naturalizaciju, Nizozemska, u daljnjem tekstu: IND] podatke o pružateljima usluga, primateljima usluga, osobama za kontakt, osobama odgovornima za isplatu plaća i upućenim radnicima, obrađene u skladu s člankom 8. [WagwEU-a], uključujući nacionalni identifikacijski broj, jer su ti podaci potrebni za izvršavanje zadaća povezanih s provedbom Vreemdelingenweta iz 2000. [(Zakon o strancima iz 2000.)]”.

27 Na temelju članka 11. stavka 3. te uredbe, pružatelj usluga osim podataka iz članka 8. stavka 1. WagwEU-a dostavlja i datum završetka razdoblja zakonitog zaposlenja.

Zakon o strancima iz 2000.

28 Članak 14. stavak 1. točka (a) i članak 14. stavak 3. Zakona o strancima iz 2000. glase:

„1. [Minister van Justitie en Veiligheid (ministar pravosuđa i sigurnosti, Nizozemska)] ovlašten je:

a. odobriti, odbiti ili ne razmotriti zahtjev za izdavanje dozvole boravka na određeno vrijeme;

[…].

3. Dozvola boravka na određeno vrijeme izdaje se uz ograničenja u pogledu svrhe za koju je boravak odobren. Uz dozvolu se mogu predvidjeti i drugi uvjeti. Pravila o izdavanju, izmjeni i

produljenju po službenoj dužnosti, ograničenjima i uvjetima mogu se utvrditi propisom javne uprave ili na temelju takve uredbe.”

Odluka o strancima iz 2000.

29 Članak 3.31a stavak 1. Vreemdelingenbesluita 2000 (Odluka o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 497) u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku glasi kako slijedi:

„Redovna dozvola boravka na određeno vrijeme može se izdati uz ograničenje povezano s poslom koji se obavlja u okviru prekograničnog pružanja usluga iz članka 4.6. Besluita uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [(Uredba o provedbi Zakona o radu stranaca iz 2022.)] ako je prijava iz članka 8. [WagwEU-a] podnesena tako da su dostavljene informacije koje se propisuju tim člankom i člankom 11. stavkom 3. [Uredbe o uvjetima rada za radnike upućene unutar Europske unije].”

30 U skladu s člankom 3.4. stavkom 1. točkom (i) Odluke o strancima iz 2000. u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku:

„Ograničenja iz članka 14. stavka 3. [Zakona o strancima iz 2000.] povezana su:

[…]

i. s prekograničnim pružanjem usluga.”

31 Na temelju članka 3.58 stavka 1. točke i) te odluke i dijela B5/3.1 Vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.) od 2. ožujka 2001. (Stcrt. 2001., br. 64), u verziji koja se primjenjivala na dan kada su nastale činjenice u glavnom postupku, IND izdaje boravišnu dozvolu koja se odnosi na prekogranično pružanje usluga u roku važenja koji je jednak trajanju aktivnosti iz članka 1.e stavka 2. Uredbe za provedbu Zakona o radu stranaca a da taj rok ne prelazi dvije godine.

Uredba o strancima iz 2000.

32 Članak 3.34 Voorschrift Vreemdelingena 2000 (Uredba o strancima iz 2000.) od 18. prosinca 2000. (Stcrt. 2001., br. 10) navodi da je strani državljanin koji nema valjanu privremenu dozvolu boravka za svrhu navedenu u zahtjevu za dozvolu boravka obvezan platiti pristojbe za obradu zahtjeva za izdavanje, izmjenu ili produljenje dozvole boravka za prekogranično pružanje usluga.

Glavni postupak i prethodna pitanja

33 Tužitelji u glavnom postupku, ukrajinski državljani, nositelji su privremene dozvole boravka koju su izdala slovačka tijela i koja vrijedi do 21. studenoga 2020. Radili su za ROBI spol s.r.o., društvo osnovano u skladu sa slovačkim pravom, koje ih je uputilo u Ivens NV, društvo osnovano u skladu s nizozemskim pravom, radi obavljanja posla u luci Rotterdam (Nizozemska).

34 U tu je svrhu ROBI 4. prosinca 2019. obavijestio nadležna nizozemska tijela o prirodi djelatnosti za koju su ti tužitelji upućeni i njezinu trajanju, koje je prvotno bilo predviđeno za razdoblje od 6. prosinca 2019. do 4. ožujka 2020. Obaviješću od 28. veljače 2020. ROBI je obavijestio ta tijela o produljenju te djelatnosti do 31. prosinca 2021.

35 Budući da predviđeno trajanje navedene djelatnosti prelazi trajanje prava na kretanje od 90 dana u razdoblju od 180 dana koje uživaju stranci koji imaju dozvolu boravka koju je izdala država članica na temelju članka 21. stavka 1. CISA-e, ROBI je 6. ožujka 2020. od nizozemskih tijela u ime i za račun svakog od tužitelja u glavnom postupku zatražio izdavanje redovne dozvole boravka na neodređeno vrijeme. Na temelju obrade svakog od tih zahtjeva plaćene su pristojbe u iznosu koji je, ovisno o pojedinačnoj situaciji tih tužitelja, iznosio 290 ili 320 eura.

36 IND je, djelujući u ime državnog tajnika, izdao zatražene dozvole boravka. Međutim, trajanje valjanosti tih dozvola boravka ograničeno je na trajanje valjanosti slovačkih privremenih dozvola boravka izdanih tužiteljima u glavnom postupku, što je kraće od trajanja djelatnosti za koju je bilo predviđeno njihovo upućivanje u Nizozemsku.

37 Na dan koji sud koji je uputio zahtjev nije naveo, tužitelji u glavnom postupku podnijeli su žalbe protiv svake od odluka kojima im se izdaje dozvola boravka. Tom su prilikom osporili obvezu ishođenja dozvole boravka za prekogranično pružanje usluga i razdoblje valjanosti izdanih dozvola boravka te pristojbe koje je trebalo platiti za obradu zahtjevâ za te dozvole.

38 Nakon što je Odbor za upravno saslušanje IND-a 16. ožujka 2021. ispitao te žalbe, državni tajnik je odlukama od 7. travnja 2021. odbio navedene žalbe kao neosnovane.

39 ROBI je 7. svibnja 2021. nizozemskim tijelima podnio nove zahtjeve za dozvolu boravka u ime i za račun određenih tužitelja u glavnom postupku, u potporu kojima se pozvao na to da su im slovačka tijela izdala nove dozvole boravka, valjane do 31. ožujka 2022.

40 IND je, djelujući u ime državnog tajnika, prihvatio te zahtjeve i predmetnim tužiteljima izdao dozvolu boravka koja vrijedi do datuma završetka djelatnosti o kojoj je ROBI obavijestio nizozemska tijela, odnosno 31. prosinca 2021.

41 Osim toga, ROBI je 20. svibnja 2022. ponovno podnio zahtjeve za dozvolu boravka za određeni broj tužitelja kako bi ih rasporedio na drugu djelatnost u Nizozemskoj.

42 Istodobno, tužitelji u glavnom postupku podnijeli su sudu koji je uputio zahtjev tužbu za poništenje odluka od 7. travnja 2021. zbog povrede članaka 56. i 57. UFEU-a.

43 Tužitelji u glavnom postupku i državni tajnik osporavali su pred tim sudom obvezu radnika državljana trećih država koji su zaposleni kod pružatelja usluga s poslovnim nastanom u državi članici da, osim dozvole boravka u toj državi članici, imaju dozvolu boravka u drugoj državi članici u okviru prekograničnog pružanja usluga nakon isteka razdoblja od 90 dana iz članka 21. stavka 1. CISA-e. Tvrde da se takva obveza preklapa s postupkom obavješćivanja koji prethodi prekograničnom pružanju usluga. Smatraju da okolnost da je trajanje dozvola boravka koje su im izdala nizozemska tijela ograničeno na razdoblje valjanosti njihovih slovačkih dozvola boravka, a najviše na dvije godine, predstavlja neopravdano ograničenje slobode pružanja usluga zajamčene člancima 56. i 57. UFEU-a. Naposljetku, ističu da iznos pristojbi koji se primjenjuje na zahtjeve za

izdavanje dozvole boravka u Nizozemskoj nije u skladu s pravom Unije jer je taj iznos veći od iznosa koji se zahtijeva za potvrde o zakonitom boravku izdane građanima Unije. Državni tajnik osporava sve argumente koje su istaknuli tužitelji u glavnom postupku.

44 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je Europska komisija u predmetu u kojem je donesena presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 31. i 32.), tvrdila da svaki pružatelj usluga u okviru slobode pružanja usluga na svoje zaposlenike prenosi „izvedeno pravo" na dobivanje dozvole boravka za razdoblje koje je potrebno za pružanje usluge te da je odluka o pravu boravka isključivo formalna i treba je automatski priznati. Međutim, Sud je u tom predmetu presudio da je Republika Austrija povrijedila obveze koje ima na temelju članka 49. UEZ-a, koji je postao članak 56. UFEU-a. Usto, taj sud postavlja pitanje proizlazi li iz prava na slobodu pružanja usluga, koje je predviđeno u člancima 56. i 57. UFEU-a, izvedeno pravo boravka za radnike koji se upućuju u okviru prekograničnog pružanja usluga.

45 U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se obvezi koja proizlazi iz članka 56. UFEU-a da se zabrani svako ograničenje slobode pružanja usluga to da se za upućivanje u državu članicu radnika iz treće zemlje, zaposlenika pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, može zahtijevati posjedovanje osobne dozvole boravka kada se, kao u ovom slučaju, nacionalnim propisom već zahtijeva da se o upućivanju radnika državljana trećih zemalja od strane poslodavca s poslovnim nastanom u drugoj državi članici uputi obavijest koja sadržava iste informacije kao što su one potrebne za izdavanje dozvole boravka u državi članici domaćinu. Naime, čak i ako se zahtjev za dozvolu boravka primjenjuje samo prilikom isteka razdoblja od 90 dana, takav zahtjev ipak bi se mogao izjednačiti s prethodnim odobrenjem, što je postupak koji može predstavljati ograničenje slobodnog pružanja usluga.

46 Naposljetku, kad bi se smatralo da se takva dozvola boravka može zahtijevati, sud koji je uputio zahtjev pita se, s jedne strane, može li nizozemsko zakonodavstvo ograničiti trajanje valjanosti te dozvole na razdoblje valjanosti radne dozvole i dozvole boravka u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan, iako ne može trajati dulje od dvije godine, i, s druge strane, može li podnositelj zahtjeva za dozvolu boravka biti dužan platiti pristojbe čiji je iznos pet puta veći od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku građanina Unije.

47 U tim je okolnostima rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Sud u Den Haagu, stalna služba u Middelburgu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Obuhvaća li sloboda pružanja usluga, zajamčena člancima 56. i 57. UFEU-a, pravo boravka izvedeno iz tog prava koje pripada radnicima državljanima trećih zemalja u jednoj državi članici, koje u toj državi članici smije zaposliti pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici?

2. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, protivi li se članku 56. UFEU-a okolnost da, uz jednostavnu obvezu prijavljivanja koju ima pružatelj usluga, za svakog pojedinačnog radnika treba podnijeti zahtjev za dozvolu boravka ako je trajanje pružanja usluga dulje od tri mjeseca?

3. U slučaju niječnog odgovora na to pitanje, protivi li se članku 56. UFEU-a:
   (a) odredba nacionalnog prava u skladu s kojom razdoblje valjanosti takve dozvole boravka ne može iznositi više od dvije godine, neovisno o trajanju pružanja usluga?
   (b) ograničenje razdoblja valjanosti takve dozvole boravka na razdoblje valjanosti radne dozvole i dozvole boravka u državi članici u kojoj se nalazi poslovni nastan pružatelja usluga?

(c) naplata pristojbi za svaki zahtjev (ili svaki zahtjev za produljenje) čiji je iznos jednak pristojbama za redovnu dozvolu u svrhu obavljanja određene djelatnosti koje treba platiti državljanin treće zemlje, ali koji je peterostruko veći od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku građanina Unije?”

Prvo pitanje

48 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li slobodu pružanja usluga, zajamčenu člancima 56. i 57. UFEU-a, tumačiti na način da se radnicima državljanima trećih zemalja koje je u državu članicu uputio pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici mora automatski priznati „izvedeno pravo boravka”.

49 U tom pogledu, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev koristi pojam „izvedeno pravo boravka” upućivanjem na pravo boravka upućenih radnika državljana trećih zemalja do kojeg bi moglo dovesti ostvarivanje prava na slobodno pružanje usluga njihova poslodavca i na čije se postojanje Komisija pozvala u predmetu u kojem je donesena presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Međutim, iako je u toj presudi Sud prihvatio tužbu zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija, ipak nije utvrdio postojanje takvog prava boravka. Naime, kako bi presudio da je dotična država članica povrijedila obveze koje ima na temelju prava na slobodno pružanje usluga, Sud je u skladu sa svojim uobičajenim pristupom istaknuo, s jedne strane, da određeni aspekti predmetnog propisa dovode do ograničenja slobodnog pružanja usluga i, s druge strane, da ta ograničenja prelaze ono što je nužno za ostvarenje ciljeva od općeg interesa na koje se poziva ta država članica.

51 Točno je, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 35. svojeg mišljenja, da pojam „izvedeno pravo boravka” općenitije upućuje na sudsku praksu Suda prema kojoj se u području građanstva državljanima trećih zemalja, članovima obitelji građanina Unije, koji na temelju odredbi Direktive 2004/38 ne mogu ostvariti pravo na boravak u državi članici čiji je taj građanin državljanin može u određenim slučajevima priznati „izvedeno pravo” na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2018., Coman i dr., C-673/16, EU:C:2018:385, t. 23. i od 12. srpnja 2018., Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

52 Međutim, valja podsjetiti na to da se takvo rješenje temelji na razmatranju prema kojem, kada ne bi postojalo takvo izvedeno pravo boravka u korist takvog državljanina treće zemlje, građanin Unije bio bi obeshrabren napustiti državu članicu čiji je državljanin radi korištenja svojim pravom boravka u skladu s člankom 21. stavkom 1. UFEU-a u drugoj državi članici zbog činjenice da ne postoji izvjesnost da će u državi članici iz koje dolazi moći nastaviti obiteljski život koji se razvio i ustalio s tim državljaninom treće zemlje u državi članici domaćinu prilikom stvarnog boravka (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2018., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

53 Iz toga slijedi da se izvedeno pravo na boravak, u smislu te sudske prakse, temelji na pravu fizičke osobe, građanina Unije, zajamčenom člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica. Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 36. svojeg mišljenja, to se pravo ne odnosi na poduzeća koja se mogu pozvati na slobodu poslovnog nastana ili slobodu pružanja usluga, zajamčene člancima 49. i 56. UFEU-a.

54 Osim toga, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 37. svojeg mišljenja, odnosi između članove u prvom stupnju iste obitelji ili osobe koje su razvile ili ustalile slične odnose i koje sve uživaju temeljno pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, zajamčeno člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, nisu usporedivi s odnosima između poduzeća i njegovih zaposlenika. Stoga se ni po analogiji iz sudske prakse navedene u točki 51. ove presude ne može zaključiti da se, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, svakom radniku državljaninu treće zemlje kojeg je poduzeće poslalo u drugu državu članicu kako bi u njegovo ime pružao usluge mora automatski priznati pravo boravka u toj državi članici za vrijeme trajanja tog pružanja usluga.

55 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članke 56. i 57. UFEU-a treba tumačiti na način da se radnicima državljanima trećih zemalja koje je u državu članicu uputio pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ne treba automatski priznati „izvedeno pravo na boravak” ni u državi članici u kojoj su zaposleni ni u onoj u koju su upućeni.

Drugo pitanje

56 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se predviđa da, u slučaju da poduzeće s poslovnim nastanom u drugoj državi članici pruža usluge u prvoj državi članici u trajanju duljem od tri mjeseca, to poduzeće ima obvezu ne samo obavijestiti tijela prve države članice o pružanju usluga nego i ishoditi dozvolu boravka za svakog radnika državljanina treće zemlje kojeg namjerava uputiti u tu državu članicu.

57 Najprije valja podsjetiti na to da, s jedne strane, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, to što poslodavac s poslovnim nastanom u državi članici ostvaruje pravo na slobodno pružanje usluga ne dovodi do nastanka, u korist radnika državljana trećih zemalja koje je u tu svrhu uputio u drugu državu članicu, njihova prava boravka na državnom području te države članice. Slijedom toga, to drugo pitanje treba ispitati vodeći računa samo o učincima koje propis, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, može imati u pogledu prava na slobodno pružanje usluga koje uživa taj poslodavac.

58 S druge strane, iako se sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju pozvao ne samo na obvezu pružatelja usluga da za svakog radnika kojeg namjerava uputiti zatraži dozvolu boravka nego i na obvezu dotičnog poduzeća da obavijesti o pružanju usluga, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se dvojbe suda koji je uputio zahtjev ne odnose na usklađenost s člankom 56. UFEU-a te druge obveze, razmatrane zasebno, nego obveze ishođenja dozvole boravka u mjeri u kojoj se ona dodaje obvezi obavješćivanja o pružanju usluga.

59 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se sloboda pružanja usluga zajamčena člancima 56. i 57. UFEU-a, kao i druge slobode kretanja, primjenjuje samo na područja koja nisu iscrpno usklađena (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 57. i navedenu sudsku praksu). Stoga, kako bi se odgovorilo na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, najprije je potrebno ispitati pripada li propis poput onoga koji spominje sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju području koje je iscrpno usklađeno ili je li barem dio područja koje je predmet takvog usklađivanja.

60 U ovom slučaju nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi se na pravo boravka radnika državljana trećih zemalja koji su zakonito zaposleni u jednoj državi članici, ali su upućeni u drugu državu članicu radi pružanja usluga. Stoga, u dijelu u kojem se odnosi na radnike upućene na državno područje druge države članice, taj propis može biti obuhvaćen područjem primjene Direktive 96/71 i Direktive 2006/123 kao i, u dijelu u kojem se odnosi na pravo boravka državljana treće zemlje, područjem primjene Uredbe br. 1030/2002, Direktive 2003/109 i CISA-e.

61 Međutim, što se tiče, prije svega, Direktive 96/71, iako se ona može primijeniti na upućene radnike državljane trećih zemalja za prava koja su njome predviđena, ostaje činjenica da, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 20., ta direktiva ne dovodi u pitanje nacionalno pravo koje se odnosi na ulazak, boravak i zapošljavanje radnika državljana trećih zemalja.

62 Nadalje, što se tiče Direktive 2006/123, nesporno je da, kada je pružanje usluga obuhvaćeno područjem primjene te direktive, nije potrebno ispitati predmetnu nacionalnu mjeru s obzirom na članak 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2023., AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, t. 55.). Međutim, iz članka 17. stavka 9. navedene direktive proizlazi da se ona ne primjenjuje na državljane trećih zemalja koji putuju u drugu državu članicu u okviru pružanja usluga.

63 Osim toga, iako je Uredbom br. 1030/2002 uspostavljen jedinstveni obrazac dozvole boravka za državljane trećih zemalja, iz teksta članka 1. stavka 2. točke (a) te uredbe proizlazi da dozvole koje je tako izdala država članica vrijede samo na njezinu državnom području.

64 Isto tako, u članku 3. stavku 2. točki (e) Direktive 2003/109 izričito se navodi da ona nije upućena državljanima trećih zemalja koji borave isključivo na privremenoj osnovi, primjerice kao radnici koje je uputio pružatelj usluga radi pružanja prekograničnih usluga.

65 Naposljetku, što se tiče članka 21. stavka 1. CISA-e, njime se predviđa da se stranci koji imaju dozvolu boravka koju je izdala jedna od država članica mogu, pod uvjetom da je važeća i da imaju važeću putnu ispravu, slobodno kretati 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana, unutar područja drugih država članica pod uvjetom da ispunjavaju uvjete ulaska iz članka 6. stavka 1. točaka (a), (c) i (e) Zakonika o schengenskim granicama i da se ne nalaze na nacionalnom popisu upozorenja dotične države članice. Suprotno tomu, boravci dulji od 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana i dalje su u isključivoj nadležnosti država članica (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2017., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173,t. 44. i 51.).

66 Iz toga slijedi da je područje koje se odnosi na ulazak i boravak državljana trećih zemalja na državnom području države članice, u okviru upućivanja koje provodi poduzeće pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, obuhvaćeno područjem koje nije bilo predmet usklađivanja na razini prava Unije i da se, slijedom toga, propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku može ocijeniti s obzirom na odredbe članka 56. UFEU-a (vidjeti, po analogiji, presudu od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 59. i 60.).

67 Na temelju tog članka 56. UFEU-a zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene. Takva su ograničenja osobito nacionalni propisi koji dovode do dodatnog administrativnog ili ekonomskog opterećenja ili kojima se više otežava pružanje usluga među državama članicama nego pružanje usluga unutar samo jedne države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2019., Austrija/Njemačka, C-591/17, EU:C:2019:504, t. 135. i

136. i navedenu sudsku praksu) i koji zbog toga djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama u kojima zakonito pružaju svoje usluge mogu učiniti manje privlačnima.

68 Suprotno tomu, u skladu s člankom 57. UFEU-a, pravo na slobodno pružanje usluga obuhvaća pravo pružatelja usluga da u svrhu pružanja svoje usluge privremeno obavlja svoju djelatnost u državi članici u kojoj se usluga pruža, i to prema istim uvjetima koje ta država propisuje za svoje državljane. Slijedom toga, pojmom ograničenja u načelu nisu obuhvaćene mjere koje na isti način utječu na izvršenje pružanja usluga između država članica i unutar države članice i čiji je jedini učinak povećanje troška predmetne usluge neovisno o pružatelju koji je pruža (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2019., Austrija/Njemačka, C-591/17, EU:C:2019:504, t. 137. i navedenu sudsku praksu).

69 S obzirom na navedeno, kako se članak 56. UFEU-a ne bi lišio korisnog učinka, zakonodavstvo države članice koje se primjenjuje na pružatelje usluga s poslovnim nastanom u toj državi članici ne može se u potpunosti primijeniti na isti način na prekogranične djelatnosti (vidjeti u tom smislu presude od 17. prosinca 1981., Webb, 279/80, EU:C:1981:314, t. 16.; od 25. srpnja 1991., Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, t. 13. i od 24. siječnja 2002., Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, t. 17.)

70 Slijedom toga, treba smatrati da ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije predstavljaju mjere koje utječu na pružanje usluga na državnom području države članice koje, iako se jednako primjenjuju, ne uzimaju u obzir zahtjeve kojima su djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, u kojoj zakonito pružaju slične usluge, već podvrgnute u toj državi i koje su na toj osnovi takve da zabranjuju, ometaju ili čine manje privlačnima djelatnosti tih pružatelja usluga na tom državnom području.

71 Točno je da se u ovom slučaju predmetni propis, koji utječe na pružanje usluga na državnom području, mora smatrati jednako primjenjivim jer obvezuje ne samo pružatelje usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici nego i one s poslovnim nastanom na državnom području da osiguraju da radnici državljani trećih zemalja koje zapošljavaju imaju dozvolu boravka.

72 Međutim, u slučaju da je trajanje pružanja usluga poduzeća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici dulje od tri mjeseca, taj propis tim poduzećima nalaže ispunjavanje dodatnih formalnosti u odnosu na one kojima su, u skladu s Direktivom 2009/52, već podvrgnuti u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan kako bi za potrebe svoje djelatnosti zapošljavali državljane trećih zemalja.

73 Budući da je na taj način otežao pružanje usluga između država članica u odnosu na ono koje se odvija isključivo unutar države članice, treba smatrati da takav propis uvodi ograničenje slobode pružanja usluga u smislu članaka 56. i 57. UFEU-a, čak i ako su pružatelji usluga s poslovnim nastanom na državnom području također obvezni podnijeti zahtjev za dozvolu boravka kako bi zaposlili radnike državljane trećih zemalja radi pružanja sličnih usluga na tom državnom području.

74 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, nacionalni propis koji se jednako primjenjuje može, unatoč ograničavajućem učinku koji ima na slobodno pružanje usluga, biti opravdan ako ima važan razlog u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 24. siječnja 2002., Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, t. 19.).

75 Međutim, takvo opravdanje može se dopustiti samo ako, s jedne strane, interes koji se predmetnim propisom želi zaštititi već nije zaštićen pravilima kojima je pružatelj usluga podvrgnut u državi članici u kojoj ima poslovni nastan (presude od 11. rujna 2014., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, t. 48.; od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, t. 100. i od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr., C-18/17, EU:C:2018:904, t. 46.).

76 S druge strane, u skladu s načelom proporcionalnosti, taj propis mora biti prikladan za ostvarenje cilja koji se njime želi postići, što znači da stvarno služi ostvarenju tog cilja na sustavan i dosljedan način (presuda od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, t. 52.) i ne smije prekoračiti ono što je nužno za njegovo postizanje (presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 37.).

77 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je nizozemska vlada iznijela četiri opravdanja koja se odnose, kao prvo, na potrebu zaštite pristupa nacionalnom tržištu rada, kao drugo, na potrebu da se provjeri koristi li pružatelj usluga s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj se pruža usluga slobodno pružanje usluga za cilj različit od pružanja te usluge, kao treće, na poštovanje prava na pravnu sigurnost upućenih radnika, budući da bi im izdavanje boravišne isprave omogućilo da dokažu da ne borave nezakonito na državnom području države članice u koju su upućeni i, kao četvrto, na potrebu da se provjeri predstavlja li upućeni radnik prijetnju javnom poretku.

78 Što se tiče, kao prvo, zaštite pristupa nacionalnom tržištu rada, doista, nastojanje da se izbjegnu poremećaji na tržištu rada predstavlja važan razlog u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr., C-18/17, EU:C:2018:904, t. 48. i navedenu sudsku praksu), pod uvjetom da se ta zabrinutost ne izražava u pogledu radnika iz država članica koji u skladu s člankom 45. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a imaju pravo, uz ograničenja opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, boraviti u drugoj državi članici radi zapošljavanja, nego u pogledu državljana trećih zemalja.

79 Međutim, valja istaknuti da se za nacionalno zakonodavstvo koje se primjenjuje ne samo u odnosu na državljane trećih zemalja koji su privremeno upućeni kako bi u okviru raspoređivanja radnika ili njihova stavljanja na raspolaganje obavljali zadatke koji su im povjereni pod kontrolom i nadzorom poduzeća koje se nalazi u državi članici domaćinu, već također, kao u glavnom postupku, u odnosu na državljane trećih zemalja koje je uputilo poduzeće pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici kako bi pod njegovom kontrolom i njegovim nadzorom obavili pružanje usluga koje nije posudba radne snage, u svakom slučaju ne može smatrati da dosljedno ostvaruje takav cilj.

80 Naime, dok su radnici na koje se odnosi raspoređivanje radne snage ili njezino stavljanje na raspolaganje aktivni na tržištu rada države članice u koju su u tu svrhu upućeni, oni koji su upućeni radi izvršenja, pod kontrolom i nadzorom njihova poslodavca, pružanja usluga koje nije posudba radne snage nemaju za cilj pristup tom tržištu jer su zadaci koje obavljaju pod kontrolom i nadzorom njihova poslodavca te se vraćaju u svoju zemlju podrijetla ili boravišta nakon izvršenja zadatka (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr., C-18/17, EU:C:2018:904, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

81 U tim okolnostima, ograničenje slobode pružanja usluga utvrđeno u točki 73. ove presude ne može se opravdati važnim razlogom u općem interesu kojim se nastoje izbjeći poremećaji na tržištu rada.

82 Što se tiče, kao drugo, nužnosti provjere koriste li poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj pružaju svoje usluge slobodno pružanje usluga u svrhu različitu od obavljanja tog pružanja usluga, Sud je već priznao da država članica može nadzirati da se takva poduzeća ne koriste slobodom pružanja usluga s ciljem koji nije pružanje dotične usluge, primjerice s ciljem da svoje osoblje upute u svrhu raspoređivanja radnika ili njihova stavljanja na raspolaganje (presuda od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 56.), iako se slobodno kretanje radnika, kako je zajamčeno člankom 45. UFEU-a, primjenjuje samo na radnike država članica.

83 Međutim, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku već zahtijeva od pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da nacionalna tijela obavijeste o pružanju usluga i tom prilikom, kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud, o identitetu radnika koje namjeravaju uputiti kao i o vrsti i trajanju djelatnosti. Međutim, takav zahtjev, koji bi se po potrebi mogao poduprijeti obvezom pružanja drugih informacija pod uvjetom da su, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2014/67, te informacije opravdane i proporcionalne, već nudi navedenim tijelima jamstva u pogledu zakonitosti prisustva upućenih radnika na njihovu državnom području te stoga ostvarivanja prava predmetnih poduzeća na slobodno pružanje usluga, i to na manje ograničavajući i jednako učinkovit način kao zahtjev dozvole boravka (vidjeti, po analogiji, presude od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 52. i od 14. studenoga 2018., Danieli & C. Officine Meccaniche i dr., C-18/17, EU:C:2018:904, t. 50.).

84 Slijedom toga, ograničenje slobode pružanja usluga, utvrđeno u točki 73. ove presude, ne može se opravdati ni važnim razlogom u općem interesu koji se sastoji od provjere koriste li poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj pružaju svoje usluge slobodno pružanje usluga s ciljem koji nije obavljanje tog pružanja.

85 Kao treće, što se tiče osiguranja pravne sigurnosti upućenih radnika omogućujući im da lakše dokažu da su pod zakonitim uvjetima upućeni na državno područje države članice u kojoj se pružaju usluge te da prema tome tamo zakonito borave, valja priznati da je takav cilj važan razlog u općem interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2006., Komisija/Njemačka, C-244/04, EU:C:2006:49, t. 47. do 49.).

86 Međutim, valja također istaknuti, što se tiče proporcionalnosti takve mjere, da je, s jedne strane, obvezivanje pružateljâ usluga s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj pružaju svoje usluge da zatraže dozvolu boravka za svakog radnika državljanina treće zemlje kojeg ti pružatelji usluga namjeravaju uputiti kako bi ti radnici stvarno raspolagali sigurnim dokumentom, prikladna mjera za ostvarenje ciljeva poboljšanja pravne sigurnosti upućenih radnika. Naime, ta dozvola, koja se mora izdati u skladu s člankom 1. stavkom 1. i člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 1030/2002, na temelju jedinstvenog obrasca koji je njome predviđen i dodatnih tehničkih specifikacija donesenih u skladu s postupkom predviđenim tom uredbom, osigurava da javno tijelo prizna pravo boravka na državnom području punoljetnom stranom državljaninu i dokazuje da upućeni radnici imaju pravo boravka u državi članici domaćinu.

87 Točno je da ti radnici u načelu već raspolažu jedinstvenom dozvolom u smislu Direktive 2011/98 koja se izdaje na temelju jedinstvenog obrasca predviđenog Uredbom br. 1030/2002, u kojoj se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. te direktive, nalaze podaci o dozvoli za rad koju imaju u državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan. U nedostatku takve dozvole imaju dozvolu boravka izdanu u svrhe različite od zaposlenja, predviđenu člankom 7. stavkom 1. navedene direktive, koja je izdana u skladu s Uredbom br. 1030/2002 i u kojoj se navodi da im je dopušten

rad u državi članici u kojoj njihov poslodavac ima poslovni nastan. Međutim, iz članka 2. te uredbe proizlazi da isprave izdane na temelju jedinstvenog obrasca predviđenog navedenom uredbom poštuju pojačana pravila o sprečavanju rizika od krivotvorenja i falsificiranja.

88 Međutim, budući da je zakonodavac Unije izričito predvidio, s jedne strane, u članku 3. stavku 2. točki (c) Direktive 2011/98, da se ona ne primjenjuje na državljane trećih zemalja upućene tijekom razdoblja njihova upućivanja i, s druge strane, u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 1030/2002, da boravišne dozvole izdane u skladu s tom direktivom vrijede samo za državno područje države članice koja ju je izdala, drugim državama članicama ne može se prigovoriti da od upućenih radnika, državljana trećih zemalja, zahtijevaju da dobiju siguran dokument koji izdaju njihove službe. Uostalom, okolnost da radnik državljanin treće zemlje u jednoj državi članici ima dozvolu boravka i radnu dozvolu ne znači nužno da taj radnik može boraviti u drugoj državi članici, čak i ako je u nju bio upućen u svrhu pružanja usluga, s obzirom na to da ta druga država članica može to upućivanje uvjetovati poštovanjem određenih zahtjeva, pod uvjetom da se poštuju uvjeti navedeni u točkama 74. do 76. ove presude.

89 S druge strane, propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja utvrđenog u točki 85. ove presude. Naime, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, tim se propisom od pružatelja usluga samo zahtijeva da, kako bi dobili dozvolu boravka za radnike državljane trećih zemalja koje namjeravaju uputiti na razdoblje dulje od tri mjeseca, prethodno obavijeste nadležna tijela o pružanju predmetnih usluga i da im dostave dozvole boravka kojima ti radnici raspolažu u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan, kao i njihov ugovor o radu.

90 Obveza prethodne obavijesti o pružanju usluga dio je obveza čije poštovanje može zahtijevati država članica kada pružatelj usluga namjerava ostvariti svoje pravo na slobodno pružanje usluga, dok je obveza dostave dozvola boravka i ugovora o radu upućenih radnika nužna kako bi se provjerilo može li se za predmetne radnike smatrati da su upućeni pod zakonitim uvjetima i, na temelju toga, da sudjeluju u pružanju predmetnih usluga.

91 Konkretno, Sud je već imao priliku presuditi da država članica može zahtijevati od pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da je obavijeste o pružanju usluga koje namjeravaju izvršavati na njezinu državnom području i da joj tom prilikom dostave dokumente potrebne za provjeru toga jesu li radnici koje namjeravaju uputiti tom prilikom u zakonitom položaju, osobito s obzirom na uvjete boravišta, radne dozvole i socijalnog osiguranja u državi članici u kojoj ih to poduzeće zapošljava (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2006., Komisija/Njemačka, C-244/04, EU:C:2006:49, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu).

92 Stoga se nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku može opravdati ciljem poboljšanja pravne sigurnosti upućenih radnika i olakšavanja upravnog nadzora te ga, u odnosu na uvjete za dodjelu dozvola boravka koje je opisao sud koji je uputio zahtjev, treba smatrati proporcionalnim.

93 Kao četvrto, kad je riječ o opravdanju koje se temelji na potrebi nadzora da dotični radnik ne predstavlja prijetnju za javni poredak, najprije se može istaknuti da članak 52. stavak 1. UFEU-a, na koji upućuje članak 62. UFEU-a, izričito upućuje na zaštitu javnog poretka kao na razlog kojim se može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga.

94 Svakako, prema ustaljenoj sudskoj praksi, na razloge javnog poretka može se u odnosu na neku osobu pozvati samo u slučaju stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja se odnosi na temeljni društveni interes i ne mogu osim toga služiti u isključivo gospodarske svrhe (vidjeti po analogiji presudu od 2. ožujka 2023., PrivatBank i dr., C-78/21, EU:C:2023:137, t. 62.).

95 Međutim, činjenica je da države članice moraju moći provesti takav nadzor. Stoga treba smatrati da cilj koji se temelji na potrebi nadzora da dotični radnik ne predstavlja prijetnju za javni poredak može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga.

96 Što se tiče usklađenosti, s obzirom na načelo proporcionalnosti, mjere koja se sastoji od nametanja obveze poduzećima s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da zatraže i dobiju dozvolu boravka za svakog radnika državljanina treće zemlje kojeg namjeravaju uputiti u državu članicu domaćina radi pružanja usluge u trajanju duljem od tri mjeseca, osim što se takvom obvezom može ostvariti taj cilj, ne može se smatrati da ona prekoračuje ono što je nužno u tu svrhu, pod uvjetom da ona dovodi do odbijanja boravka samo osobama koje predstavljaju stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju temeljnom interesu društva (vidjeti u tom smislu presude od 21. siječnja 2010., Komisija/Njemačka, C-546/07, EU:C:2010:25, t. 49. i od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 67.).

97 To tumačenje nije dovedeno u pitanje ni mogućim postojanjem sličnih zahtjeva u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima sjedište ni mogućnošću, istaknutom u presudi od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 66.), da se na temelju informacija dobivenih tijekom postupka obavješćivanja provede nadzor nepostojanja prijetnje za javni poredak.

98 Točno je da je izdavanje dozvole boravka radnicima državljanima trećih zemalja već moglo biti podvrgnuto, u državi članici u kojoj poduzeće koje ih namjerava uputiti ima poslovni nastan, nadzoru nepostojanja opasnosti od povrede javnog poretka. Međutim, budući da se procjena prijetnje koju osoba može predstavljati za javni poredak može razlikovati od zemlje do zemlje i od jednog trenutka do drugog (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 1977., Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, t. 34.), takav nadzor ne može dovesti do toga da postane irelevantna provedba nadzora, od strane države članice u kojoj treba obavljati pružanje usluga, nad time da boravak zainteresirane osobe na njezinu državnom području ne uzrokuje opasnost od ugrožavanja njezina vlastitog javnog poretka, i to čak i ako se, u skladu s člankom 21. stavkom 1. CISA-e, takav nadzor provodi tek nakon isteka roka od tri mjeseca.

99 Što se tiče presude od 21. rujna 2006., Komisija/Austrija (C-168/04, EU:C:2006:595, t. 66.), točno je da je Sud u njoj smatrao da zaštita javnog poretka ne može opravdati pravilo kojim se isključuje svaka mogućnost uređenja situacije upućenih radnika državljana trećih zemalja u slučaju nezakonitog ulaska na državno područje države članice domaćina jer, putem informacija dostavljenih u okviru izjave koja prethodi upućivanju, nadležna nacionalna tijela već su mogla u svakom pojedinom slučaju poduzeti potrebne mjere ako se pokaže da je radnik državljanin treće zemlje čije je upućivanje predviđeno predstavljao prijetnju javnom poretku i javnoj sigurnosti prije nego što je ušao na državno područje.

100 Međutim, u toj presudi Sud nije presudio da je zahtjev da upućeni radnik mora imati dozvolu boravka koju je izdala država članica domaćin sam po sebi protivan pravu Unije. Naime, takav zahtjev, time što može omogućiti državi članici da prikupi ili provjeri informacije, što u okviru postupka obavješćivanja ne bi mogla učiniti, štiti poseban interes s obzirom na cilj sprečavanja

prijetnji od povrede javnog poretka, koji se osobito odnosi na ostvarivanje različitih pozitivnih obveza tijela javne vlasti koje bi mogle proizaći iz prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

101 Konkretno, za razliku od postupka obavješćivanja koji se zasniva na nadzoru na temelju primljenih informacija ili informacija kojima se već raspolaže, postupak dozvole boravka, ako se njime zahtijeva da se dotična osoba fizički pojavi u prostorijama nadležnog tijela, može omogućiti temeljitu provjeru njezina identiteta, koja je u području borbe protiv prijetnji javnom poretku od posebne važnosti.

102 Slijedom toga, valja smatrati da cilj zaštite javnog poretka može opravdati to da država članica od pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji žele uputiti radnike državljane trećih zemalja zahtijeva da, nakon isteka roka boravka od tri mjeseca u prvoj državi članici, ishode dozvolu boravka za svakog od tih radnika i da tom prilikom ta država članica izdavanje takve dozvole uvjetuje time da dotična osoba ne predstavlja prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost, pod uvjetom da se kontrole koje se u tu svrhu provode ne mogu pouzdano provesti na temelju podataka koje navedena država članica zahtijeva ili je razumno mogla zahtijevati tijekom postupka obavješćivanja, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

103 S obzirom na sve prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice kojim se predviđa da, u slučaju da poduzeće s poslovnim nastanom u drugoj državi članici pruža usluge u prvoj državi članici u trajanju duljem od tri mjeseca, to poduzeće ima obvezu u državi članici domaćinu ishoditi dozvolu boravka za svakog radnika državljanina treće zemlje kojeg namjerava tamo uputiti i, u svrhu ishođenja te dozvole, prethodno obavještava o pružanju usluga za čije izvršenje ti radnici moraju biti upućeni i tijelima države članice domaćina dostavlja dozvolu boravka kojom ti radnici raspolažu u državi članici u kojoj ima poslovni nastan te njihov ugovor o radu.

Treće pitanje

Dopuštenost

104 Nizozemska vlada ističe da je u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku pružatelj usluga ishodio dozvole boravka koje vrijede do datuma završetka spornog pružanja usluga, odnosno do 31. prosinca 2021. Stoga se ta vlada pita u kojoj mjeri sud koji je uputio zahtjev doista treba odgovoriti na treće pitanje kako bi riješio spor o kojem je riječ u glavnom postupku.

105 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice glavnog postupka te tumačiti i primijeniti nacionalno pravo. Isto je tako isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji sâm snosi odgovornost za sudsku odluku koju mora donijeti da, ovisno o pojedinostima predmeta, ocijeni kako nužnost tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku (presude od 7. kolovoza 2018., Banco Santander i Escobedo Cortés, C-96/16 i C-94/17, EU:C:2018:643, t. 50. i od 24. studenoga 2022., Varhoven administrativen sad (Stavljanje izvan snage pobijane odredbe), C-289/21, EU:C:2022:920, t. 24.).

106 Iz toga slijedi da se pretpostavka relevantnosti koja vrijedi za prethodna pitanja koja postavljaju nacionalni sudovi može osporiti samo u iznimnim slučajevima (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2005., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, t. 30.). Na taj način, Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 62.).

107 U ovom slučaju najprije valja istaknuti da se dvojbe koje je izrazila nizozemska vlada odnose samo na relevantnost, za potrebe rješavanja spora u glavnom postupku, jedne od značajki propisa koji je sud koji je uputio zahtjev obuhvatio u svojem pitanju, a koja se odnosi na to da trajanje valjanosti dozvola boravka ne može biti dulje od dvije godine.

108 U tom je pogledu točno da je IND, djelujući u ime državnog tajnika, predmetnim tužiteljima u glavnom postupku izdao dozvole boravka koje vrijede do datuma završetka predmetne aktivnosti, kako je o njoj obaviješteno nadležno tijelo, odnosno 31. prosinca 2021. Međutim, nesporno je da tužitelji u glavnom postupku osporavaju trajanje svoje dozvole boravka. Osim što nije na Sudu da odluči o uvjetima dopuštenosti takvih pravnih sredstava u nizozemskom pravu, iz spisa proizlazi da je njihov poslodavac zatim trebao obaviti drugo pružanje usluga u Nizozemskoj i da su zbog toga trebali biti podneseni novi zahtjevi za dozvolu za koje su ponovno zatraženi upravni troškovi.

109 Budući da se, da su tužitelji u glavnom postupku dobili dozvole boravka u duljem trajanju, ne može isključiti da se plaćanje takvih troškova moglo izbjeći, nije očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da je problem hipotetski.

110 Budući da Sud usto raspolaže svim činjeničnim i pravnim elementima potrebnima za davanje korisnog odgovora na postavljeno pitanje, treće pitanje valja proglasiti u cijelosti dopuštenim.

Meritum

111 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se članku 56. UFEU-a nacionalni propis države članice na temelju kojeg, kao prvo, valjanost dozvole boravka koja se može dodijeliti radniku državljaninu treće zemlje upućenom u tu državu članicu ni u kojem slučaju ne može premašiti trajanje određeno predmetnim nacionalnim propisom, koje stoga može biti kraće od razdoblja potrebnog za pružanje usluge na koje je taj radnik upućen, kao drugo, trajanje valjanosti te dozvole boravka ograničeno je na trajanje radne dozvole i dozvole boravka koju dotična osoba ima u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan i, kao treće, izdavanje navedene dozvole boravka zahtijeva plaćanje pristojbi u iznosu većem od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku građanina Unije.

112 U tom pogledu, kad je riječ, najprije, o okolnosti da trajanje valjanosti dozvola boravka koje se mogu izdati ne može biti dulje od istog trajanja utvrđenog predmetnim nacionalnim propisom, iz sudske prakse Suda proizlazi da pojam „usluga” u smislu UFEU-a može obuhvaćati usluge vrlo različite prirode, uključujući usluge koje gospodarski subjekt s poslovnim nastanom u državi članici pruža više ili manje učestalo ili redovito, čak i tijekom duljeg razdoblja, osobama s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ili više njih (presuda od 2. rujna 2021., Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, t. 35. i navedena sudska praksa). Stoga se ne

može isključiti da pružanje usluga u državi članici koje obavlja pružatelj s poslovnim nastanom u drugoj državi članici s osobljem upućenim iz te druge države članice traje dulje od najduljeg razdoblja valjanosti koje se može dodijeliti dozvoli boravka predviđenoj nacionalnim propisom.

113 S obzirom na navedeno, činjenica je da, kako bi bio obuhvaćen slobodom pružanja usluga zajamčenom člankom 56. UFEU-a, pružatelj koji premješta osoblje na temelju slobode pružanja usluga to može učiniti samo privremeno (presuda od 22. studenoga 2018., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, t. 36. i navedena sudska praksa) i da, slijedom toga, države članice moraju moći dozvolama boravka, koje izdaju radnicima državljanima trećih zemalja upućenima na njihovo državno područje, dodijeliti rok valjanosti.

114 Točno je da članak 9. stavak 1. Direktive 2014/67 predviđa da države članice mogu zahtijevati od pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da obavijeste nacionalna tijela o pružanju usluga i, pritom, o identitetu radnika koje namjeravaju uputiti te vrsti i trajanju djelatnosti. Stoga se tom odredbom tim tijelima, u trenutku navedene obavijesti, nudi mogućnost da ocijene zadaće koje treba izvršiti prilikom tog upućivanja i vrijeme potrebno za njihovo obavljanje.

115 Međutim, čak i ako je država članica iskoristila tu mogućnost, činjenica propisivanja da valjanost izdanih dozvola boravka ni u kojem slučaju ne može premašiti određeno trajanje, koje se utvrđuje predmetnim nacionalnim propisom, nije sama po sebi protivna pravu Unije, čak i ako to trajanje može biti kraće od onog koje je potrebno za obavljanje pružanja usluga na koje je radnik upućen. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalna mjera čiji cilj nije uređivanje uvjeta u pogledu pružanja usluga predmetnih poduzetnika i čiji su ograničavajući učinci koje može proizvesti na slobodu pružanja usluga suviše neizvjesni i neizravni da bi se moglo smatrati da je obveza koja se njome propisuje prepreka toj slobodi nije protivna zabrani iz članka 56. UFEU-a (presuda od 27. listopada 2022., Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, t. 29.).

116 Činjenica da je predviđeno da valjanost dozvola koje je izdala država članica domaćin ni u kojem slučaju ne može prelaziti određeno trajanje nema za cilj ni urediti uvjete ostvarivanja prava na slobodno pružanje usluga poduzeća s poslovnim nastanom u drugoj državi članici jer se takvo ograničenje također primjenjuje na poduzeća iz te države članice koja zapošljavaju državljane trećih zemalja niti zabranjuje, ometa ili čini manje privlačnim izvršavanje prava poslodavca na slobodu pružanja usluga na dovoljno siguran i izravan način osim ako je to početno razdoblje valjanosti očito prekratko da bi se zadovoljile potrebe većine pružatelja usluga ili ako je, u svakom slučaju, obnavljanje moguće postići samo ispunjavanjem prekomjernih formalnosti.

117 Nadalje, kad je riječ o činjenici da dozvole boravka koje država članica može izdati radnicima državljanima trećih zemalja koje je u tu državu članicu uputio pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ne mogu imati dulje važenje od razdoblja valjanosti radnih dozvola koje dotične osobe imaju u toj drugoj državi članici, valja podsjetiti na to da se na slobodu pružanja usluga zajamčenu člankom 56. UFEU-a mogu pozivati samo pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici različitoj od one u kojoj se usluga mora izvršiti, u kojoj zakonito pružaju slične usluge (vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2016., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, t. 98.).

118 Budući da pružatelj usluga može zakonito pružati svoje usluge u državi članici u kojoj ima poslovni nastan i, slijedom toga, koristiti se slobodom pružanja usluga, samo ako radnici koje zapošljava to čine u skladu s pravom te države članice, činjenica da je država članica ograničila trajanje

valjanosti dozvole boravka koju izdaje državljanima trećih zemalja upućenima na njezino državno područje na trajanje radnih dozvola koje oni imaju u državi članici u kojoj taj pružatelj ima poslovni nastan ne može se smatrati povredom njegova prava na slobodno pružanje usluga.

119 Naposljetku, što se tiče činjenice da je iznos pristojbi za izdavanje dozvole boravka radniku državljaninu treće zemlje kojeg je u državu članicu uputilo poduzeće s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, iako istovjetan iznosu pristojbi za izdavanje uobičajene dozvole boravka u svrhu zapošljavanja državljanina treće zemlje, veći od iznosa pristojbi za izdavanje potvrde o boravku građaninu Unije, ustaljena je sudska praksa da je, u skladu s načelom proporcionalnosti, kako bi se mjera kojom se zahtijeva plaćanje pristojbi u zamjenu za izdavanje dozvole boravka države članice mogla smatrati spojivom s člankom 56. UFEU-a, potrebno da iznos tih pristojbi ne bude pretjeran ili nerazuman (vidjeti po analogiji presudu od 22. siječnja 2002., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, t. 42.).

120 S obzirom na to, ostaje činjenica da pretjeranost ili nerazumnost i, slijedom toga, neproporcionalnu visinu pristojbi koje treba platiti treba ocijeniti s obzirom na trošak nastao obradom tog zahtjeva i koji dotična država članica stoga mora snositi.

121 Slijedom toga, okolnost da su zahtijevane pristojbe za izdavanje dozvole boravka u korist upućenog radnika državljanina treće zemlje veće od pristojbi za potvrdu o boravku građanina Unije u načelu ne može biti dovoljna da se samo po sebi utvrdi da je iznos tih pristojbi pretjeran ili nerazuman i da stoga povređuje članak 56. UFEU-a, nego može predstavljati ozbiljnu indiciju o neproporcionalnosti tog iznosa, ako su zadaće koje uprava treba ispuniti kako bi izdala takvu dozvolu boravka, osobito s obzirom na uvjete propisane nacionalnim propisom o kojem je u tu svrhu riječ, kao i troškovi izrade odgovarajuće sigurnosne isprave istovjetni onima koji su potrebni za izdavanje dozvole boravka građaninu Unije, što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi.

122 S obzirom na sve prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis države članice na temelju kojeg, kao prvo, valjanost dozvole boravka koja se može dodijeliti radniku državljaninu treće zemlje upućenom u tu državu članicu ni u kojem slučaju ne može premašiti trajanje određeno predmetnim nacionalnim propisom, koje stoga može biti kraće od razdoblja potrebnog za pružanje usluge na koje je taj radnik upućen, kao drugo, trajanje valjanosti te dozvole boravka ograničeno je na trajanje radne dozvole i dozvole boravka koju dotična osoba ima u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan, kao treće, izdavanje navedene dozvole boravka zahtijeva plaćanje pristojbi u iznosu većem od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku građanina Unije, pod uvjetom, prije svega, da početno trajanje valjanosti te dozvole nije očito prekratko da bi se zadovoljile potrebe većine pružatelja usluga, zatim da je moguće obnoviti tu dozvolu boravka bez ispunjavanja pretjeranih formalnosti i, naposljetku, da taj iznos približno odgovara administrativnim troškovima nastalima obradom zahtjeva za dobivanje takve dozvole.

Troškovi

123 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članke 56. i 57. UFEU-a treba tumačiti na način da se radnicima državljanima trećih zemalja koje je u državu članicu uputio pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici ne treba automatski priznati „izvedeno pravo na boravak” ni u državi članici u kojoj su zaposleni ni u onoj u koju su upućeni.**

2. **Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice kojim se predviđa da, u slučaju da poduzeće s poslovnim nastanom u drugoj državi članici pruža usluge u prvoj državi članici u trajanju duljem od tri mjeseca, to poduzeće ima obvezu u državi članici domaćinu ishoditi dozvolu boravka za svakog radnika državljanina treće zemlje kojeg namjerava tamo uputiti i, u svrhu ishođenja te dozvole, prethodno obavještava o pružanju usluga za čije izvršenje ti radnici moraju biti upućeni i tijelima države članice domaćina dostavlja dozvolu boravka kojom ti radnici raspolažu u državi članici u kojoj ima poslovni nastan te njihov ugovor o radu.**

3. **Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis države članice na temelju kojeg, kao prvo, valjanost dozvole boravka koja se može dodijeliti radniku državljaninu treće zemlje upućenom u tu državu članicu ni u kojem slučaju ne može premašiti trajanje određeno predmetnim nacionalnim propisom, koje stoga može biti kraće od razdoblja potrebnog za pružanje usluge na koje je taj radnik upućen, kao drugo, trajanje valjanosti te dozvole boravka ograničeno je na trajanje radne dozvole i dozvole boravka koju dotična osoba ima u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan, kao treće, izdavanje navedene dozvole boravka zahtijeva plaćanje pristojbi u iznosu većem od iznosa pristojbi koje treba platiti za potvrdu o zakonitom boravku građanina Unije, pod uvjetom, prije svega, da početno trajanje valjanosti te dozvole nije očito prekratko da bi se zadovoljile potrebe većine pružatelja usluga, zatim da je moguće obnoviti tu dozvolu boravka bez ispunjavanja pretjeranih formalnosti i, naposljetku, da taj iznos približno odgovara administrativnim troškovima nastalima obradom zahtjeva za dobivanje takve dozvole.**

Potpisi