Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 20. júna 2024*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Slobodné poskytovanie služieb – Články 56 a 57 ZFEÚ – Vyslanie štátnych príslušníkov tretích krajín podnikom z jedného členského štátu na výkon prác v inom členskom štáte – Doba presahujúca 90 dní počas obdobia 180 dní – Povinnosť vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, byť držiteľmi povolenia na pobyt v hostiteľskom členskom štáte v prípade poskytovania služieb dlhšieho ako tri mesiace – Obmedzenie doby platnosti vydaných povolení na pobyt – Výška poplatkov za žiadosť o povolenie na pobyt – Obmedzenie slobodného poskytovania služieb – Naliehavé dôvody všeobecného záujmu – Proporcionalita“

Vo veci C-540/22,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu zasadajúci v Middelburgu, Holandsko) z 11. augusta 2022 a doručený Súdnemu dvoru 11. augusta 2022, ktorý súvisí s konaním:

SN a i.

proti

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory E. Regan (spravodajca), sudcovia Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis a D. Gratsias,

generálny advokát: A. Rantos,

tajomník: R. Stefanova-Kamiševa, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. septembra 2023,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– SN a i., v zastúpení: B. J. Maes a D. O. Wernsing, advocaten,

* Jazyk konania: holandčina.

– holandská vláda, v zastúpení: M. K. Bulterman, A. Hanje a J. M. Hoogveld, splnomocnené zástupkyne,

– belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne,

– nórska vláda, v zastúpení: I. Collett, E. Eikeland a S. Hammersvik, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal a M. Mataija, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. novembra 2023,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 56 a 57 ZFEÚ.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi SN a ďalšími pracovníkmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorí boli slovenskou spoločnosťou poskytnutí holandskej spoločnosti, na jednej strane, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko) (ďalej len „štátny tajomník“), na strane druhej, vo veci povinnosti týchto pracovníkov získať holandské povolenie na pobyt a podmienok udelenia takéhoto povolenia.

Právny rámec

Právo Únie

DVSD

3 Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaný v Schengene 19. júna 1990, ktorý nadobudol platnosť 26. marca 1995 (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/002, s. 9), zmenený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 265/2010 z 25. marca 2010 (Ú. v. EÚ L 85, 2010, s. 1), ako aj nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1) (ďalej len „DVSD“), definuje v článku 1 pojem „cudzinec“ tak, že je to „osoba, ktorá nie je štátnym príslušníkom jedného z členských štátov Európskych spoločenstiev“.

4 Článok 21 ods. 1 tohto dohovoru stanovuje:

„Cudzinci, ktorí sú držiteľmi platného povolenia na pobyt udeleného jedným z členských štátov, sa môžu na základe tohto povolenia a platného cestovného dokladu voľne pohybovať na území ostatných členských štátov po dobu až 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, pokiaľ spĺňajú podmienky vstupu uvedené v článku 5 ods. 1 písm. a), c) a e) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva

o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) [Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1], a nie sú uvedení vo vnútroštátnom zozname zápisov príslušného členského štátu.“

Kódex schengenských hraníc

5 Článok 6 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1, ďalej len „Kódex schengenských hraníc“), nazvaný „Podmienky pre vstup štátnych príslušníkov tretej krajiny“, ktorý nahradil článok 5 ods. 1 nariadenia č. 562/2006, stanovuje:

„Na plánovaný pobyt na území členských štátov, ktorý nepresiahne 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, čo zahŕňa posúdenie obdobia 180 dní predchádzajúcich každému jednotlivému dňu pobytu, musia štátni príslušníci tretej krajiny spĺňať tieto podmienky:

a) majú platný cestovný doklad, ktorý držiteľa oprávňuje prekročiť hranicu a ktorý spĺňa tieto kritériá:
   i) jeho platnosť musí byť najmenej o tri mesiace dlhšia, ako je zamýšľaný dátum odchodu z územia členských štátov. V odôvodnenej núdzovej situácii možno od tejto podmienky upustiť;
   ii) musel byť vydaný počas posledných 10 rokov;

…

c) zdôvodnia účel a podmienky plánovaného pobytu a majú dostatočné prostriedky na živobytie na dĺžku plánovaného pobytu a na návrat do svojej krajiny pôvodu alebo na tranzit do tretej krajiny, v ktorej ich určite prijmú, alebo sú schopní získať takéto prostriedky zákonným spôsobom;

…

e) nepokladajú sa za hrozbu pre verejný poriadok, vnútornú bezpečnosť, verejné zdravie alebo medzinárodné vzťahy ktoréhokoľvek členského štátu, a najmä na nich z takéhoto dôvodu nebolo vo vnútroštátnych databázach členských štátov vydané upozornenie na účely odopretia vstupu.“

Smernica 96/71/ES

6 Smernica 96/71/ES Európskeho Parlamentu a Rady zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, 1997, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431), v odôvodnení 20 stanovuje:

„Keďže táto smernica sa netýka dohôd medzi spoločenstvom a tretími krajinami alebo zákonov členských štátov, týkajúcich sa prístupu poskytovateľov služieb z tretích krajín na ich územie; keďže táto smernica nemá vplyv ani na vnútroštátne predpisy týkajúce sa vstupu, pobytu alebo prístupu k zamestnaniu pracovníkov z tretích krajín.“

7 Článok 1 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na podniky zriadené v členskom štáte, ktoré v rámci poskytovania nadnárodných služieb vysielajú pracovníkov, v súlade s odsekom 3, na územie členského štátu.“

Nariadenie (ES) č. 1030/2002

8 Článok 1 nariadenia Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov (Ú. v. ES L 157, 2002, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 3), stanovuje:

„1. Povolenia na pobyt vydané členskými štátmi štátnym príslušníkom tretích krajín sa vyhotovia v jednotnom formáte a poskytnú dostatok miesta na informácie stanovené v prílohe k tomuto nariadeniu. … Každý členský štát môže doplniť na príslušnom mieste jednotného formátu dôležité informácie, ktoré sa týkajú charakteru povolenia a právneho postavenia dotknutej osoby, najmä informácie o tom, či táto osoba má alebo nemá pracovné povolenie.

2. Na účel tohto nariadenia:

a) ‚povolenie na pobyt‘ je akékoľvek povolenie vydané orgánmi členského štátu, ktoré umožňuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny legálny pobyt na jeho území…“

9 Článok 2 ods. 1 tohto nariadenia uvádza:

„Doplňujúce technické špecifikácie pre jednotný formát povolení na pobyt, ktoré sa týkajú ďalej uvedeného, sa ustanovia podľa postupu uvedenom v článku 7 ods. 2…“

Nariadenie (ES) č. 883/2004

10 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. ES L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72), zmenené nariadením (EÚ) č. 465/2012 (Ú. v. EÚ L 149, 2012, s. 4), v článku 12 ods. 1 stanovuje:

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

Smernica 2004/38/ES

11 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), v článku 3 ods. 1 stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a na ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú.“

12 Článok 9 tejto smernice v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty vydajú pobytový preukaz rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, ak plánované obdobie pobytu je dlhšie ako tri mesiace.“

Smernica 2006/123/ES

13 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36) v článku 17, nazvanom „Dodatočné odchýlky od slobody poskytovať služby“, stanovuje:

„Článok 16 [konkretizujúci právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte ako v tom, v ktorom sú usadení] sa nevzťahuje na:

…

9. pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretín krajín, ktorí sa presťahujú do iného členského štátu v rámci poskytovania služby, možnosť členských štátov požadovať víza alebo povolenie na pobyt od štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa nevzťahuje režim vzájomného uznávania stanovený v článku 21 [DVSD] alebo možnosť členských štátov, aby zaväzovali štátnych príslušníkov tretích krajín, aby sa príslušným orgánom členského štátu, v ktorom sa poskytuje služba, na vstupe alebo po ňom prihlásili;

…“

Smernica 2009/52/ES

14 Odôvodnenia 1 až 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov (Ú. v. EÚ L 168, 2009, s. 24), stanovujú:

„(1) Európska rada na svojom zasadnutí, ktoré sa konalo 14. a 15. decembra 2006, súhlasila s posilnením spolupráce medzi členskými štátmi v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu, a najmä s posilnením opatrení zameraných na boj proti nelegálnemu zamestnávaniu na úrovni členských štátov ako aj Európskej únie.

(2) Rozhodujúcim stimulačným faktorom nelegálneho prisťahovalectva do Európskej únie je možnosť nájsť si prácu v Európskej únii bez požadovaného právneho postavenia. Súčasťou boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu a nelegálnemu pobytu by preto mali byť opatrenia proti takémuto stimulačnému faktoru.

(3) Ústredným prvkom takýchto opatrení by mal byť všeobecný zákaz zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú právo na pobyt v Európskej únii spolu so sankciami voči zamestnávateľom, ktorí takýto zákaz porušujú.“

15 Podľa článku 2 písm. b) tejto smernice sa na jej osobitné účely „štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu“ rozumie „štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa zdržiava na území členského štátu, pričom nesplnil alebo už nespĺňa podmienky pobytu v tomto členskom štáte“.

16 Článok 3 ods. 1 tej istej smernice stanovuje:

„Členské štáty zakazujú zamestnávanie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.“

Smernica 2011/98/EÚ

17 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/98/EÚ z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte (Ú. v. EÚ L 343, 2011, s. 1) v článku 1 ods. 1 stanovuje:

„Táto smernica ustanovuje:

a) jednotný postup vybavovania žiadostí o vydanie jednotného povolenia pre štátnych príslušníkov tretích krajín, aby sa mohli na území členského štátu zdržiavať na účely vykonávania zamestnania, a tým sa zjednodušili postupy ich prijímania a uľahčila sa kontrola ich postavenia…

…“

18 V článku 3 ods. 2 tejto smernice sa uvádza:

„Táto smernica sa neuplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín:

…

c) ktorí sú vyslaní, a to počas celého obdobia vyslania;

…“

19 Článok 6 uvedenej smernice, nazvaný „Jednotné povolenie“, stanovuje:

„1. Členské štáty vydávajú jednotné povolenie v jednotnom formáte ustanovenom v nariadení [č. 1030/2002] a uvádzajú v ňom informácie týkajúce sa oprávnenia pracovať v súlade s písmenom a) položkami 7.5 – 9 jeho prílohy.

Členské štáty môžu uviesť dodatočné informácie súvisiace s pracovnoprávnym vzťahom štátneho príslušníka tretej krajiny (ako je meno a adresa zamestnávateľa, pracovisko, druh práce, pracovná doba, odmena) v papierovej forme alebo takéto údaje uchovávať v elektronickom formáte, ako sa uvádza v článku 4 nariadenia [č. 1030/2002] a v písmene a) bode 16 prílohy k uvedenému nariadeniu.

2. Členské štáty pri vydávaní jednotného povolenia nevydávajú dodatočné povolenia ako dôkaz povolenia prístupu na trh práce.“

20 Článok 7 tej istej smernice, nazvaný „Povolenia na pobyt vydané na iné ako pracovné účely“, stanovuje:

„1. Pri vydávaní povolení na pobyt v súlade s nariadením [č. 1030/2002] v nich členské štáty uvádzajú informácie súvisiace s oprávnením pracovať bez ohľadu na typ povolenia.

Členské štáty môžu uviesť dodatočné informácie súvisiace s pracovnoprávnym vzťahom štátneho príslušníka tretej krajiny (ako je meno a adresa zamestnávateľa, pracovisko, druh práce, pracovná doba, odmena) v papierovej forme alebo takéto údaje uchovávať v elektronickom formáte, ako sa uvádza v článku 4 nariadenia [č. 1030/2002] a v písmene a) bode 16 prílohy k uvedenému nariadeniu.

2. Pri vydávaní povolení na pobyt v súlade s nariadením [č. 1030/2002] členské štáty nevydávajú dodatočné povolenia ako dôkaz povolenia prístupu na trh práce.“

Smernica 2003/109/ES

21 Článok 3 ods. 2 písm. e) smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272), stanovuje:

Táto smernica sa nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí:

…

e) sa zdržiavajú len dočasne ako ‚au pair‘ alebo sezónny pracovník, alebo ako pracovník vyslaný poskytovateľom služieb s cieľom cezhraničného poskytovania služieb, alebo ako cezhraniční poskytovatelia služieb, alebo v prípadoch, v ktorých bolo ich povolenie na pobyt formálne obmedzené.“

Smernica 2014/67/EÚ

22 Článok 9 ods. 1 až 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/67/EÚ z 15. mája 2014 o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu („nariadenie o IMI“) (Ú. v. EÚ L 159, 2014, s. 11), nazvaný „Administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia“, stanovuje:

„1. Členské štáty môžu uplatniť len administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie účinného monitorovania plnenia povinností stanovených v tejto smernici a smernici [96/71], a to za predpokladu, že tieto požiadavky a opatrenia sú odôvodnené a primerané podľa práva Únie.

Členské štáty môžu na tieto účely uplatniť najmä tieto opatrenia:

a) povinnosť poskytovateľa služieb usadeného v inom členskom štáte, aby pred zodpovednými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi uskutočnil najneskôr v čase začatia poskytovania služieb jednoduché vyhlásenie v úradnom jazyku alebo v jednom z úradných jazykov hostiteľského členského štátu alebo v inom jazyku alebo iných jazykoch akceptovaných hostiteľským členským štátom, obsahujúce príslušné informácie potrebné na umožnenie faktických kontrol na pracovisku, a to vrátane:
   i) totožnosti poskytovateľa služieb;
   ii) predpokladaného počtu jasne identifikovateľných vyslaných pracovníkov;
   iii) osôb uvedených v písmenách e) a f);
   iv) predpokladaného trvania vyslania, jeho začiatku a konca;
   v) adresy/adries pracoviska a
   vi) povahu služieb opodstatňujúcich vyslanie;

b) povinnosť počas celého obdobia vyslania uchovávať alebo sprístupniť a/alebo uchovávať v papierovej alebo elektronickej podobe kópie pracovnej zmluvy alebo rovnocenného dokladu v zmysle smernice Rady 91/533/EHS [zo 14. októbra 1991 o povinnosti zamestnávateľa informovať zamestnancov o podmienkach vzťahujúcich sa na zmluvu alebo na pracovno-právny vzťah (Ú. v. ES L 288, 1991, s. 32; Mim. vyd. 05/002, s. 3)] vrátane, ak je to vhodné alebo relevantné, doplňujúcich informácií uvedených v článku 4 uvedenej smernice, výplatných pások, pracovných výkazov s údajom o začiatku, konci a trvaní denného pracovného času a potvrdenia výplaty miezd alebo kópie rovnocenných dokumentov, a to na prístupnom a jasne identifikovanom mieste na jeho území, ako je napríklad pracovisko alebo stavenisko, alebo v prípade mobilných pracovníkov v odvetví dopravy na prevádzkovej základni alebo vo vozidle, prostredníctvom ktorého sa poskytuje služba;

c) povinnosť doručiť po období vyslania v primeranom čase na žiadosť orgánov hostiteľského členského štátu dokumenty uvedené v písmene b);

d) povinnosť poskytnúť preklad dokumentov uvedených v písmene b) do úradného jazyka alebo jedného z úradných jazykov hostiteľského členského štátu alebo do iného jazyka alebo iných jazykov akceptovaných hostiteľským členským štátom;

e) povinnosť určiť osobu, ktorá bude spolupracovať s príslušnými orgánmi v hostiteľskom členskom štáte, v ktorom sa služby poskytujú, a ktorá bude podľa potreby zasielať a prijímať dokumenty a/alebo oznámenia;

f) povinnosť určiť v prípade potreby kontaktnú osobu konajúcu ako zástupca, prostredníctvom ktorej sa príslušní sociálni partneri budú usilovať presvedčiť poskytovateľa služieb, aby sa zapojil do kolektívneho vyjednávania v rámci hostiteľského členského štátu v súlade s vnútroštátnym právom a/alebo praxou, a to počas obdobia poskytovania služieb. Môže ísť o inú osobu, ako je osoba uvedená v písmene e), a táto osoba nemusí byť prítomná v hostiteľskom členskom štáte, ale musí byť dostupná na základe racionálnej a odôvodnenej žiadosti.

2. Členské štáty môžu uložiť ďalšie administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia, ak by došlo k situácii alebo novému vývoju, pri ktorých sa existujúce administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia javia byť nedostačujúce alebo neúčinné na zabezpečenie efektívneho monitorovania dodržiavania povinností stanovených v smernici 96/71/ES a v tejto smernici, a to pod podmienkou, že sú tieto požiadavky a opatrenia odôvodnené a primerané.

3. Žiadne ustanovenie v tomto článku nemá vplyv na iné povinnosti vyplývajúce z právnych predpisov Únie vrátane tých, ktoré vyplývajú zo smernice Rady 89/391/EHS [z 12. júna 1989 o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci (Ú. v. ES L 183, 1989, s. 1; Mim. vyd. 05/001, s. 349)] a [nariadenia č. 883/2004] a/alebo z vnútroštátneho práva v oblasti ochrany pracovníkov alebo zamestnávania pracovníkov, a to pod podmienkou, že povinnosti vyplývajúce z vnútroštátneho práva sa vzťahuje rovnako na podniky usadené v dotknutom členskom štáte a že sú oprávnené a primerané.“

Holandské právo

Zákon o zamestnávaní cudzincov

23 Ustanovenie § 2 ods. 1 Wet arbeid vreemdelingen (zákon o zamestnávaní cudzincov) z 21. decembra 1994 (Stb. 1994, č. 959) znie:

„Zamestnávateľovi sa zakazuje umožniť cudziemu štátnemu príslušníkovi výkon práce v Holandsku bez pracovného povolenia alebo bez toho, aby mal cudzí štátny príslušník jednotné pracovné povolenie pre tohto zamestnávateľa.“

Vykonávacia vyhláška k zákonu o zamestnávaní cudzincov

24 Ustanovenie § 1e ods. 1 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (vykonávacia vyhláška k zákonu o zamestnávaní cudzincov), v znení uplatniteľnom v čase skutkových okolností sporu vo veci samej, uvádza:

„Zákaz uvedený v článku 2 ods. 1 zákona o zamestnávaní cudzincov sa nevzťahuje na cudzinca, ktorý v rámci cezhraničného poskytovania služieb dočasne vykonáva prácu v Holandsku pre zamestnávateľa usadeného mimo Holandska, v inom členskom štáte Európskej únie, v inom zmluvnom štáte Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo vo Švajčiarsku, za predpokladu, že:

a. cudzí štátny príslušník spĺňa všetky podmienky pobytu, pracovného povolenia a sociálneho zabezpečenia, aby mohol pracovať ako zamestnanec zamestnávateľa v krajine, v ktorej má zamestnávateľ sídlo;

b. cudzí štátny príslušník vykonáva prácu podobnú tej, na ktorú je kvalifikovaný v krajine, kde má zamestnávateľ sídlo;

c. cudzí štátny príslušník len nahrádza iného cudzieho štátneho príslušníka, ktorý vykonával podobnú prácu, ak sa neprekročí celková doba dohodnutého poskytovania služieb, a

d. zamestnávateľ skutočne vykonáva podstatné činnosti…“

Zákon o pracovných podmienkach zamestnancov vyslaných v rámci Európskej únie

25 Podľa § 8 ods. 1 až 4 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zákon o podmienkach zamestnávania pracovníkov vyslaných v rámci Európskej únie) z 1. júna 2016 (Stb. 2016, č. 219, ďalej len „WagwEU“) stanovuje:

„1. Poskytovateľ služieb, ktorý vysiela pracovníka do Holandska, je povinný to písomne alebo elektronicky oznámiť [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Minister práce a sociálnych vecí, Holandsko)] pred začatím činnosti. Oznámenie poskytovateľa služieb obsahuje:

a. jeho totožnosť;

b. totožnosť príjemcu služieb a totožnosť vyslaného pracovníka;

c. označenie kontaktnej osoby uvedenej v § 7;

d. totožnosť fyzickej alebo právnickej osoby zodpovednej za výplatu mzdy;

e. charakter a predpokladané trvanie činnosti;

f. adresu miesta výkonu práce a

g. príspevky do relevantných systémov sociálneho zabezpečenia.

2. Ak poskytovateľ služieb, ktorý vysiela pracovníka do Holandska, poskytne pred začatím činnosti príjemcovi služieb písomnú alebo elektronickú kópiu oznámenia uvedeného v odseku 1, toto oznámenie musí obsahovať aspoň informácie týkajúce sa jeho totožnosti a totožnosti vyslaného pracovníka, adresy miesta výkonu práce a povahy a trvania činnosti.

3. Príjemca služby skontroluje, či kópia oznámenia uvedeného v odseku 2 obsahuje informácie uvedené v tomto odseku 2 a každú nepresnosť alebo nedoručenie kópie oznámi písomne alebo elektronicky [ministrovi práce a sociálnych vecí] najneskôr do piatich pracovných dní od začatia činnosti.

4. Údaje spracúvané [ministrom práce a sociálnych vecí] podľa tohto článku sa oznámia správnym a kontrolným orgánom, pokiaľ sú potrebné na plnenie ich povinností súvisiacich s cezhraničným poskytovaním služieb.“

Vyhláška o podmienkach zamestnávania pracovníkov vyslaných v rámci Európskej únie

26 Ustanovenie § 3 ods. 2 Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (vyhláška o podmienkach zamestnávania pracovníkov vyslaných v rámci Európskej únie) znie:

„[Minister práce a sociálnych vecí] je oprávnený a povinný na požiadanie bezplatne poskytnúť Immigratie- en Naturalisatiedienst [Úrad pre imigráciu a naturalizáciu, Holandsko (ďalej len ‚IND')] údaje týkajúce sa poskytovateľov služieb, príjemcov služieb, kontaktných osôb, osôb zodpovedných za vyplácanie miezd a vyslaných pracovníkov, ktoré boli spracované v súvislosti s § 8 [WagwEU] vrátane národného identifikačného čísla, pokiaľ sú tieto údaje potrebné na účely úloh spojených s vykonávaním Vreemdelingenwet 2000 [zákon o cudzincoch z roku 2000]."

27 Podľa § 11 ods. 3 tejto vyhlášky poskytovateľ služieb okrem informácií uvedených v § 8 ods. 1 WagwEU poskytne dátum skončenia doby riadneho zamestnania.

Zákon o cudzincoch z roku 2000

28 Ustanovenie § 14 ods. 1 písm. a) a § 14 ods. 3 zákona o cudzincoch z roku 2000 stanovuje:

„1. [Minister van Justitie en Veiligheid (Minister spravodlivosti a bezpečnosti, Holandsko)] je oprávnený:

a. schváliť, zamietnuť alebo nezohľadniť žiadosť o povolenie na pobyt na dobu určitú;

…

3. Udelenie povolenia na pobyt na dobu určitú podlieha obmedzeniam spojeným s účelom, na ktorý je pobyt povolený. Môžu byť stanovené aj ďalšie podmienky týkajúce sa povolenia. Pravidlá týkajúce sa udelenia, zmeny a automatického obnovovania, obmedzení a podmienok môžu byť stanovené nariadením orgánu verejnej správy alebo na jeho základe."

Vyhláška o cudzincoch z roku 2000

29 Ustanovenie § 3.31a ods. 1 Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cudzincoch z roku 2000) z 23. novembra 2000 (Stb. 2000, č. 497) v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej znie:

„Bežné povolenie na pobyt na dobu určitú môže byť vydané s výhradou obmedzenia spojeného s činnosťou vykonávanou v rámci cezhraničného poskytovania služieb uvedeného v § 4.6 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 [vykonávacia vyhláška k zákonu o zamestnávaní cudzincov z roku 2022], ak bolo podané oznámenie uvedené v § 8 [WagwEU], v ktorom boli poskytnuté informácie stanovené v tomto § a v § 11 ods. 3 [vyhlášky o podmienkach zamestnávania vyslaných pracovníkov v rámci Európskej únie]."

30 Podľa § 3.4 ods. 1 písm. i) vyhlášky o cudzincoch z roku 2000 v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej:

„Obmedzenia uvedené v § 14 ods. 3 [zákona o cudzincoch z roku 2000] sú spojené s:

…

i. cezhraničným poskytovaním služieb.“

31 Podľa § 3.58 ods. 1 písm. i) tejto vyhlášky a časti B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000) z 2. marca 2001 (Stcrt. 2001, č. 64) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej, IND vydáva povolenie na pobyt na cezhraničné poskytovanie služieb na obdobie platnosti, ktoré je rovnaké ako trvanie činnosti uvedenej v § 1e ods. 2 vykonávacej vyhlášky k zákonu o zamestnávaní cudzincov, v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej, najviac však na dva roky.

Nariadenie o cudzincoch z roku 2000

32 Ustanovenie § 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nariadenie o cudzincoch z roku 2000) z 18. decembra 2000 (Stcrt. 2001, č. 10) uvádza, že cudzí štátny príslušník, ktorý nie je držiteľom povolenia na prechodný pobyt platného na účel, na ktorý sa podáva žiadosť o pobyt, je povinný zaplatiť poplatok v súvislosti so spracovaním žiadosti o udelenie, zmenu alebo obnovenie povolenia na pobyt na účely cezhraničného poskytovania služieb.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

33 Žalobcovia vo veci samej, ktorí sú ukrajinskými štátnymi príslušníkmi, sú držiteľmi povolenia na prechodný pobyt vydaného slovenskými orgánmi s platnosťou do 21. novembra 2020. Pracujú pre ROBI spol s.r.o., spoločnosť založenú podľa slovenského práva, ktorá ich vyslala do Ivens NV, spoločnosti založenej podľa holandského práva, na účely výkonu práce v prístave Rotterdam (Holandsko).

34 Na tento účel ROBI 4. decembra 2019 oznámila príslušným holandským orgánom povahu práce, k výkonu ktorej boli títo žalobcovia vyslaní, a jej trvanie, pôvodne plánované od 6. decembra 2019 do 4. marca 2020. Oznámením z 28. februára 2020 ROBI informovala tieto orgány o predĺžení doby tejto práce do 31. decembra 2021.

35 Keďže predpokladaná doba trvania uvedenej práce presahovala 90 dní počas obdobia 180 dní, ktoré majú k dispozícii cudzinci, ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt vydaného členským štátom podľa článku 21 ods. 1 DVSD, požiadala ROBI 6. marca 2020 holandské orgány v mene a na účet každého zo žalobcov vo veci samej o vydanie riadneho povolenia na pobyt na dobu určitú. Vybavenie každej z týchto žiadostí viedlo k zaplateniu poplatkov vo výške, ktorá bola v závislosti od individuálnej situácie týchto žalobcov 290 alebo 320 eur.

36 IND konajúci v mene štátneho tajomníka vydal požadované povolenia na pobyt. Doba platnosti týchto povolení na pobyt však bola obmedzená na dobu platnosti slovenských povolení na prechodný pobyt vydaných žalobcom vo veci samej, teda na dobu kratšiu, než je doba trvania práce, na ktorú sa mali títo žalobcovia vyslať do Holandska.

37 V deň, ktorý vnútroštátny súd nespresnil, žalobcovia vo veci samej podali sťažnosti proti každému z rozhodnutí, ktorými im bolo udelené povolenie na pobyt. Prostredníctvom nich spochybnili tak povinnosť získať povolenie na pobyt na účely cezhraničného poskytovania služieb, ako aj dobu platnosti vydaných povolení na pobyt a poplatky, ktoré bolo potrebné zaplatiť za vybavenie žiadostí o tieto povolenia.

38 Po preskúmaní týchto sťažností výborom IND pre správne vypočutia 16. marca 2021 štátny tajomník rozhodnutiami zo 7. apríla 2021 zamietol uvedené sťažnosti ako nedôvodné.

39 Dňa 7. mája 2021 ROBI predložila holandským orgánom nové žiadosti o povolenie na pobyt v mene a na účet niektorých žalobcov vo veci samej, na podporu ktorých sa odvolávala na to, že im slovenské orgány udelili nové povolenia na pobyt platné do 31. marca 2022.

40 IND konajúci v mene štátneho tajomníka týmto žiadostiam vyhovel a dotknutým žalobcom vydal povolenia na pobyt platné až do dátumu ukončenia prác, ktoré ROBI holandským orgánom, teda do 31. decembra 2021.

41 Okrem toho 20. mája 2022 ROBI znovu podala žiadosti o povolenie na pobyt pre niektorých zo žalobcov, aby ich pridelila na inú prácu v Holandsku.

42 Žalobcovia vo veci samej zároveň podali na vnútroštátny súd žalobu o neplatnosť rozhodnutí zo 7. apríla 2021 z dôvodu porušenia článkov 56 a 57 ZFEÚ.

43 Pred týmto súdom žalobcovia vo veci samej spochybňujú povinnosť pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú zamestnaní poskytovateľom služieb usadeným v členskom štáte, aby v rámci cezhraničného poskytovania služieb boli okrem povolenia na pobyt v tomto členskom štáte po uplynutí doby 90 dní uvedenej v článku 21 ods. 1 DVSD aj držiteľmi povolenia na pobyt v členskom štáte poskytovania služieb. Tvrdia, že takáto povinnosť sa prekrýva s oznámením pred cezhraničným poskytovaním služieb. Domnievajú sa, že okolnosť, že platnosť povolení na pobyt, ktoré im vydali holandské orgány, je obmedzená na dobu platnosti ich slovenských povolení na pobyt, avšak maximálne na dva roky, predstavuje neodôvodnené obmedzenie slobodného poskytovania služieb zaručeného článkami 56 a 57 ZFEÚ. Napokon tvrdia, že výška poplatkov, ktorým podliehajú žiadosti o udelenie povolenia na pobyt v Holandsku, nie je v súlade s právom Únie, keďže táto suma je vyššia ako suma požadovaná za potvrdenia o legálnom pobyte vydávané občanom Únie. Štátny tajomník spochybňuje všetky tvrdenia žalobcov vo veci samej.

44 V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje, že vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595, body 31 a 32), Európska komisia tvrdila, že v rámci slobodného poskytovania služieb každý poskytovateľ služieb postúpi svojim zamestnancom „odvodené právo“ na získanie povolenia na pobyt na dobu nevyhnutnú na poskytovanie služieb, že rozhodnutie týkajúce sa práva na pobyt má čisto formálnu povahu a že toto právo musí byť uznané automaticky. Súdny dvor však v tejto veci rozhodol, že Rakúska republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES, teraz článku 56 ZFEÚ. Tento súd si teda kladie otázku, či právo na slobodné poskytovanie služieb, ako je stanovené v článkoch 56 a 57 ZFEÚ, nepriznáva „odvodené právo na pobyt“ pracovníkom vyslaným v rámci cezhraničného poskytovania služieb.

45 V každom prípade si vnútroštátny súd kladie otázku, či povinnosť odstrániť všetky obmedzenia slobodného poskytovania služieb vyplývajúca z článku 56 ZFEÚ bráni tomu, aby bolo možné vyžadovať individuálne povolenie na pobyt pre vyslanie pracovníkov z tretej krajiny, ktorí sú zamestnancami poskytovateľa služieb usadeného v inom členskom štáte, do členského štátu, pokiaľ – ako v prejednávanej veci – vnútroštátna právna úprava už vyžaduje, aby vyslanie pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, zamestnávateľom usadeným v inom členskom štáte, bolo oznámené spolu s tými istými informáciami, ktoré sú potrebné na udelenie povolenia na pobyt v hostiteľskom členskom štáte. Aj keby sa požiadavka na povolenie na pobyt

uplatňovala až po uplynutí 90 dní, nič by to nemenilo na tom, že takáto požiadavka by sa mohla považovať za predchádzajúce povolenie, čo je postup, ktorý môže predstavovať obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

46 Napokon za predpokladu, že by sa takéto povolenie na pobyt mohlo vyžadovať, si vnútroštátny súd jednak kladie otázku, či platnosť tohto povolenia môže byť obmedzená holandskými právnymi predpismi na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt v členskom štáte, v ktorom je poskytovateľ služieb usadený, pričom nesmie presiahnuť dobu dvoch rokov, a jednak, či žiadateľ o uvedené povolenie na pobyt môže byť nútený zaplatiť poplatky, ktorých výška je päťkrát vyššia ako poplatky za vydanie potvrdenia o legálnom pobyte občanovi Únie.

47 Za týchto podmienok Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu, zasadajúci v Middelburgu, Holandsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Zahŕňa slobodné poskytovanie služieb zaručené článkami 56 a 57 ZFEÚ právo na pobyt v členskom štáte odvodené od tohto práva pre pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a môžu byť v tomto členskom štáte zamestnaní poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte?

2. V prípade zápornej odpovede na túto otázku, bráni článok 56 ZFEÚ tomu, aby sa popri jednoduchej oznamovacej povinnosti poskytovateľa služieb musela podať aj žiadosť o individuálne povolenie na pobyt pre každého zamestnanca, ak doba poskytovania služby prekročí tri mesiace?

3. V prípade zápornej odpovede na túto otázku, bráni článok 56 ZFEÚ
   a) ustanoveniu vnútroštátneho práva, podľa ktorého doba platnosti takéhoto povolenia na pobyt nemôže byť bez ohľadu na dobu poskytovania služby dlhšia ako dva roky?
   b) obmedzeniu trvania platnosti takéhoto povolenia na pobyt na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt v členskom štáte, v ktorom je poskytovateľ služieb usadený?
   c) vyberaniu poplatkov za každú žiadosť (alebo každú žiadosť o predĺženie), ktorých výška zodpovedá poplatkom, ktoré musia zaplatiť štátni príslušníci tretích krajín za riadne povolenie na účely výkonu zárobkovej činnosti, avšak je päťnásobne vyššia ako poplatky za potvrdenie o legálnom pobyte občana Únie?“

O prvej prejudiciálnej otázke

48 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má slobodné poskytovanie služieb zaručené článkami 56 a 57 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do členského štátu poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, sa musí automaticky priznať „odvodené právo na pobyt“.

49 V tejto súvislosti z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd používa pojem „odvodené právo na pobyt“ s odkazom na právo na pobyt vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, vyplývajúce z výkonu práva na slobodné poskytovanie služieb ich zamestnávateľom a na ktorého existenciu sa Komisia odvolávala vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Hoci Súdny dvor v tomto rozsudku vyhovel žalobe o nesplnenie povinnosti podanej Komisiou, nezakotvil však existenciu takéhoto práva na pobyt. Súdny dvor totiž pri rozhodnutí, že dotknutý členský štát si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva na slobodné poskytovanie služieb, v súlade so svojím obvyklým prístupom konštatoval, že jednak niektoré aspekty predmetnej právnej úpravy viedli k obmedzeniu slobodného poskytovania služieb a jednak, že tieto obmedzenia prekračovali rámec toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie cieľov všeobecného záujmu, na ktoré sa tento členský štát odvolával.

51 Je síce pravda, ako zdôraznil generálny advokát v bode 35 svojich návrhov, že pojem „odvodené právo na pobyt“ odkazuje všeobecne na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej v oblasti občianstva možno štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie, na ktorých sa na základe ustanovení smernice 2004/38 nemôže vzťahovať právo na pobyt v členskom štáte, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom, v určitých prípadoch priznať „odvodené právo“ na základe článku 21 ods. 1 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. júna 2018, Coman a i., C-673/16, EU:C:2018:385, bod 23, ako aj z 12. júla 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, bod 27 a citovanú judikatúru).

52 Treba však pripomenúť, že takéto riešenie je založené na úvahe, podľa ktorej by v prípade neexistencie takéhoto odvodeného práva na pobyt v prospech tohto štátneho príslušníka tretej krajiny bol občan Únie odradený od odchodu z členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, s cieľom využiť svoje právo na pobyt v inom členskom štáte podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ, z dôvodu neistoty, či bude môcť v členskom štáte pôvodu pokračovať v rodinnom živote s uvedeným štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý sa takto rozvinul alebo upevnil v hostiteľskom členskom štáte počas skutočného pobytu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, bod 28, a citovanú judikatúru).

53 Z toho vyplýva, že v zmysle tejto judikatúry je odvodené právo na pobyt založené na práve fyzickej osoby, ktorá je občanom Únie, voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré je zakotvené v článku 21 ods. 1 ZFEÚ. Ako však uviedol generálny advokát v bode 36 svojich návrhov, toto právo sa netýka podnikov, ktoré sa môžu dovolávať slobody usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb, zakotvených v článkoch 49 a 56 ZFEÚ.

54 Okrem toho, ako v podstate zdôraznil generálny advokát v bode 37 svojich návrhov, vzťahy medzi členmi tej istej rodiny v prvom stupni alebo medzi osobami, ktoré rozvinuli alebo upevnili podobné vzťahy, ktoré požívajú základné právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života zaručené článkom 7 Charty základných práv Európskej únie, nie sú porovnateľné so vzťahmi medzi podnikom a jeho zamestnancami. Z judikatúry uvedenej v bode 51 tohto rozsudku teda nemožno ani analogicky vyvodiť, že v situácii, o akú ide vo veci samej, musí byť každému pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a je vyslaný podnikom do iného členského štátu, aby tam vo vlastnom mene poskytoval služby, automaticky priznané právo na pobyt v tomto členskom štáte počas doby poskytovania týchto služieb.

55 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že články 56 a 57 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do členského štátu poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, sa nemá automaticky priznať „odvodené právo na pobyt“, či už v členskom štáte, v ktorom sú zamestnaní, alebo v členskom štáte, do ktorého sú vyslaní.

O druhej otázke

56 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 56 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, ktorá stanovuje, že v prípade, že podnik usadený v inom členskom štáte poskytuje v prvom členskom štáte služby, ktorých trvanie presahuje tri mesiace, má tento podnik povinnosť nielen oznámiť toto poskytovanie služieb orgánom prvého členského štátu, ale aj získať povolenie na pobyt pre každého pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a ktorého zamýšľa vyslať do tohto členského štátu.

57 Na úvod treba pripomenúť, že na jednej strane, ako vyplýva z odpovede na prvú otázku, výkon práva na slobodné poskytovanie služieb zamestnávateľom usadeným v členskom štáte nezakladá v prospech pracovníkov vyslaných na tento účel do iného členského štátu, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, právo na pobyt na území tohto členského štátu, ktoré by im bolo vlastné. V dôsledku toho treba túto druhú otázku preskúmať výlučne s prihliadnutím na účinky, ktoré môže mať právna úprava, o akú ide vo veci samej, na právo tohto zamestnávateľa na slobodné poskytovanie služieb.

58 Na druhej strane, hoci vnútroštátny súd vo svojej otázke odkázal nielen na povinnosť poskytovateľa služieb požiadať pre každého pracovníka, ktorého chce vyslať, o povolenie na pobyt, ale aj na povinnosť dotknutého podniku oznámiť poskytovanie služieb, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že pochybnosti vnútroštátneho súdu sa týkajú zlučiteľnosti nie tejto druhej povinnosti posudzovanej samostatne, ale povinnosti získať povolenie na pobyt v rozsahu, v akom dopĺňa povinnosť oznámiť poskytovanie služieb, s článkom 56 ZFEÚ.

59 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že slobodné poskytovanie služieb zaručené článkami 56 a 57 ZFEÚ, rovnako ako ostatné slobody pohybu, sa uplatňuje len na oblasti, ktoré neboli predmetom úplnej harmonizácie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 57 a citovanú judikatúru). Na účely odpovede na otázku položenú vnútroštátnym súdom treba preto začať preskúmaním toho, či taká právna úprava, akú uvádza vnútroštátny súd vo svojej otázke, patrí do oblasti, ktorá bola predmetom úplnej harmonizácie, alebo prinajmenšom do jedného aspektu oblasti, ktorá bola predmetom takejto harmonizácie.

60 V prejednávanej veci sa vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej týka práva na pobyt pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú legálne zamestnaní v členskom štáte, ale boli vyslaní do iného členského štátu na účely poskytovania služieb. Keďže je táto právna úprava určená zamestnancom vyslaným na územie iného členského štátu, môže preto patriť do pôsobnosti smernice 96/71 a smernice 2006/123, ako aj, keďže sa týka práva na pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, do pôsobnosti nariadenia č. 1030/2002, smernice 2003/109 a DVSD.

61 Pokiaľ však ide najprv o smernicu 96/71, hoci sa táto smernica môže – pokiaľ ide o práva, ktoré stanovuje – uplatniť na vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, nič to nemení na tom, že v súlade s jej odôvodnením 20 sa táto smernica nedotýka vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa podmienok vstupu, pobytu alebo prístupu k zamestnaniu pre pracovníkov z tretích krajín.

62 Ďalej, pokiaľ ide o smernicu 2006/123, je nepochybne nesporné, že ak poskytovanie služby patrí do pôsobnosti tejto smernice, nie je potrebné preskúmať predmetné vnútroštátne opatrenie z hľadiska článku 56 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2023,

AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, bod 55). Z článku 17 bodu 9 uvedenej smernice však vyplýva, že táto smernica sa nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa premiestňujú do iného členského štátu v rámci poskytovania služieb.

63 Okrem toho, hoci nariadenie č. 1030/2002 zaviedlo jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov, zo znenia článku 1 ods. 2 písm. a) tohto nariadenia vyplýva, že povolenia takto vydané členským štátom platia len na jeho území.

64 Rovnako článok 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109 výslovne uvádza, že táto smernica nie je určená štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú výlučne z dôvodov dočasnej povahy, napríklad ako zamestnanci vyslaní poskytovateľom služieb s cieľom cezhraničného poskytovania služieb.

65 Napokon, pokiaľ ide o článok 21 ods. 1 DVSD, ten stanovuje, že cudzinci, ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt vydaného jedným z členských štátov, sa môžu, pokiaľ je platné a majú platný cestovný doklad, voľne pohybovať na území ostatných členských štátov po dobu až 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia, pokiaľ spĺňajú podmienky vstupu uvedené v článku 6 ods. 1 písm. a), c) a e) Kódexu schengenských hraníc a nie sú uvedení vo vnútroštátnom zozname osôb, ktorým má byť odopretý vstup na územie dotknutého členského štátu. Naproti tomu pobyty dlhšie ako 90 dní v rámci 180-dňového obdobia naďalej patria do výlučnej právomoci členských štátov (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. marca 2017, X a X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, body 44 a 51).

66 Z toho vyplýva, že otázka vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území členského štátu v rámci vyslania uskutočneného podnikom poskytujúcim služby a usadeným v inom členskom štáte patrí do oblasti, ktorá nebola na úrovni práva Únie harmonizovaná, a že takú právnu úpravu, o akú ide vo veci samej, teda možno posúdiť z hľadiska ustanovení článku 56 ZFEÚ (pozri analogicky rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, body 59 a 60).

67 Podľa tohto článku 56 ZFEÚ sa zakazujú obmedzenia slobodného poskytovania služieb v rámci Únie vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sú usadení v inom členskom štáte, než v ktorom sa nachádza príjemca služieb. Takýmito obmedzeniami sú najmä vnútroštátne právne úpravy, ktoré spôsobujú dodatočnú administratívnu alebo hospodársku záťaž alebo majú za následok, že poskytovanie služieb medzi členskými štátmi je ťažšie ako poskytovanie služieb výlučne v rámci členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. júna 2019, Rakúsko/Nemecko, C-591/17, EU:C:2019:504, body 135 a 136, ako aj citovanú judikatúru) a ktoré z tohto dôvodu môžu spôsobiť, že činnosti poskytovateľov služieb usadených v iných členských štátoch, kde legálne poskytujú svoje služby, sú menej atraktívne.

68 Naopak podľa článku 57 ZFEÚ právo na slobodné poskytovanie služieb zahŕňa právo poskytovateľa služieb, aby na účely poskytovania služieb dočasne vykonával svoju činnosť v členskom štáte, kde sú služby poskytované, za rovnakých podmienok, aké tento štát ukladá svojim vlastným štátnym príslušníkom. V dôsledku toho sa pojem „obmedzenie“ v zásade nevzťahuje na opatrenia, ktoré rovnakým spôsobom ovplyvňujú poskytovanie služieb medzi členskými štátmi a poskytovanie služieb v rámci členského štátu a ktorých jediným účinkom je zvýšenie nákladov na predmetné služby nezávisle od poskytovateľa, ktorý ich poskytuje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. júna 2019, Rakúsko/Nemecko, C-591/17, EU:C:2019:504, bod 137, ako aj citovanú judikatúru).

69 Aby však článok 56 ZFEÚ nebol zbavený potrebného účinku, právne predpisy členského štátu uplatniteľné na poskytovateľov služieb usadených v tomto členskom štáte nesmú byť uplatniteľné v plnom rozsahu tým istým spôsobom na cezhraničné činnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. decembra 1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, bod 16; z 25. júla 1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, bod 13, a z 24. januára 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, bod 17).

70 V dôsledku toho treba za opatrenia predstavujúce obmedzenia slobodného poskytovania služieb v rámci Únie považovať opatrenia ovplyvňujúce poskytovanie služieb na území členského štátu, ktoré, hoci sa uplatňujú bez rozdielu, nezohľadňujú požiadavky, ktorým činnosti poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte, kde legálne poskytujú obdobné služby, už podliehajú v tomto štáte, a ktoré z tohto dôvodu môžu brániť činnostiam týchto poskytovateľov na tomto území, sťažovať ich alebo ich robiť menej atraktívnymi.

71 Je pravda, že v prejednávanej veci treba predmetnú právnu úpravu, ktorá ovplyvňuje poskytovanie služieb na vnútroštátnom území, považovať za uplatniteľnú bez rozdielu, keďže ukladá nielen poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, ale aj poskytovateľom služieb usadeným na vnútroštátnom území povinnosť zabezpečiť, aby nimi zamestnaní pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, boli držiteľmi povolenia na pobyt.

72 Nič to však nemení na tom, že v prípade, že by trvanie poskytovania služieb podnikmi usadenými v inom členskom štáte presahovalo tri mesiace, táto právna úprava ukladá týmto podnikom povinnosť splniť dodatočné formality nad rámec tých, ktorým v súlade so smernicou 2009/52 už podliehajú v členskom štáte, v ktorom sú usadené, na účely zamestnania štátnych príslušníkov tretích krajín pre potreby ich činnosti.

73 Keďže takáto právna úprava má za následok sťaženie poskytovania služieb medzi členskými štátmi v porovnaní s poskytovaním služieb výlučne v rámci členského štátu, treba ju považovať za právnu úpravu zavádzajúcu obmedzenie slobodného poskytovania služieb v zmysle článkov 56 a 57 ZFEÚ, i keď poskytovatelia služieb usadení na vnútroštátnom území majú tiež povinnosť požiadať o povolenie na pobyt, aby mohli zamestnať pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, na účely poskytovania podobných služieb na tomto území.

74 Podľa ustálenej judikatúry môže byť vnútroštátna právna úprava, ktorá sa uplatňuje bez rozdielu, aj napriek svojmu obmedzujúcemu účinku na slobodné poskytovanie služieb, odôvodnená, ak sleduje naliehavý dôvod všeobecného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. januára 2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, bod 19).

75 Takéto odôvodnenie však možno pripustiť len vtedy, ak na jednej strane záujem, ktorý má predmetná právna úprava chrániť, nie je už chránený pravidlami, ktorým poskytovateľ podlieha v členskom štáte, v ktorom je usadený (rozsudky z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 48; z 10. marca 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, bod 100, ako aj zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i., C-18/17, EU:C:2018:904, bod 46).

76 Po druhé v súlade so zásadou proporcionality musí byť táto právna úprava vhodná na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje, čo znamená, že skutočne zodpovedá snahe dosiahnuť tento cieľ koherentným a systematickým spôsobom (rozsudok zo 14. novembra 2018, Memoria a Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, bod 52), a nesmie ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa (rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 37).

77 V prejednávanej veci zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že holandská vláda vyzdvihla štyri dôvody, ktoré sa týkajú po prvé potreby chrániť prístup na vnútroštátny trh práce, po druhé potreby overiť, či poskytovateľ služieb usadený v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom sa poskytujú služby, nevyužíva slobodné poskytovanie služieb na iný účel, než je poskytovanie týchto služieb, po tretie rešpektovanie práva vyslaných pracovníkov na právnu istotu, keďže vydanie dokladu o pobyte by im umožnilo preukázať, že sa na území členského štátu, do ktorého sú vyslaní, nezdržiavajú nelegálne, a po štvrté potreby overiť, či vyslaný pracovník nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok.

78 Pokiaľ ide v prvom rade o ochranu prístupu na vnútroštátny trh práce, je pravda, že snaha zabrániť narušeniu trhu práce predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i., C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48 a citovanú judikatúru), pokiaľ sa táto snaha neprejavuje vo vzťahu k občanom Únie, ktorí majú v súlade s článkom 45 ods. 3 písm. c) ZFEÚ právo zdržiavať sa v inom členskom štáte na účely výkonu zamestnania, s výhradou obmedzení odôvodnených verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou a verejným zdravím, vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín.

79 Treba však poznamenať, že vnútroštátne právne predpisy, ktoré sa uplatňujú nielen na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú v rámci sprostredkovania zamestnania alebo poskytovania pracovníkov dočasne vyslaní na účely plnenia úloh, ktoré im boli zverené pod dohľadom a vedením podniku usadeného v hostiteľskom členskom štáte, ale aj – ako je to vo veci samej – na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú vyslaní podnikom poskytujúcim služby a usadeným v inom členskom štáte, aby pod jeho dohľadom a vedením poskytovali iné služby, než je dočasné pridelenie pracovnej sily, nemožno v žiadnom prípade považovať za sledujúce takýto cieľ koherentným spôsobom.

80 Zatiaľ čo pracovníci dotknutí sprostredkovaním alebo poskytovaním pracovnej sily totiž pôsobia na trhu práce členského štátu, do ktorého sú na tento účel vyslaní, pracovníci, ktorí sú vyslaní, aby pod dohľadom a vedením svojho zamestnávateľa poskytovali inú službu, ako je dočasné pridelenie pracovnej sily, o vstup na tento trh neusilujú, keďže svoje úlohy plnia pod dohľadom a vedením ich zamestnávateľa a po ich splnení sa vracajú do krajiny svojho pôvodu alebo pobytu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i., C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48, ako aj citovanú judikatúru).

81 Za týchto podmienok obmedzenie slobodného poskytovania služieb konštatované v bode 73 tohto rozsudku nemôže byť odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu spočívajúcim v zabránení narušeniam trhu práce.

82 Po druhé, pokiaľ ide o potrebu overiť, či podniky usadené v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom poskytujú svoje služby, nevyužívajú slobodné poskytovanie služieb na iný účel, ako je toto poskytovanie, Súdny dvor už pripustil, že členský štát môže kontrolovať, či takéto podniky nevyužívajú slobodné poskytovanie služieb na iný účel, ako je poskytovanie príslušnej služby, napríklad na dovezenie ich pracovníkov na účely sprostredkovania zamestnania alebo ich poskytnutia (rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 56), a to napriek tomu, že voľný pohyb pracovníkov, ako ho zaručuje článok 45 ZFEÚ, sa vzťahuje len na pracovníkov členských štátov.

83 Vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, však už od poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte vyžaduje, aby vnútroštátnym orgánom oznámili poskytovanie služieb a pri tejto príležitosti, ako vyplýva zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, totožnosť

pracovníkov, ktorých chcú vyslať, ako aj povahu a trvanie práce. Takáto požiadavka, ktorá by v prípade potreby mohla byť posilnená povinnosťou poskytnúť ďalšie informácie, pokiaľ sú v súlade s článkom 9 ods. 1 smernice 2014/67 odôvodnené a primerané, pritom už uvedeným orgánom poskytuje záruky, pokiaľ ide o zákonnosť pobytu pracovníkov, ktorí sú vyslaní na ich územie, a teda pokiaľ ide zákonnosť výkonu práva dotknutých podnikov na slobodné poskytovanie služieb, a to spôsobom, ktorý je menej obmedzujúci a rovnako účinný ako požiadavka povolenia na pobyt (pozri analogicky rozsudky z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 52, a zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i., C-18/17, EU:C:2018:904, bod 50).

84 V dôsledku toho obmedzenie slobodného poskytovania služieb konštatované v bode 73 tohto rozsudku nemôže byť odôvodnené ani naliehavým dôvodom všeobecného záujmu spočívajúcim v overení, či podniky usadené v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom poskytujú svoje služby, nevyužívajú slobodné poskytovanie služieb na iný účel, než je toto poskytovanie.

85 Pokiaľ ide po tretie o zabezpečenie právnej istoty vyslaných pracovníkov tým, že sa im uľahčí preukázanie, že na územie členského štátu, v ktorom sa služba poskytuje, boli vyslaní legálne, a teda že sa tam zdržiavajú v súlade so zákonom, treba uznať, že takýto cieľ predstavuje naliehavý dôvod verejného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-244/04, EU:C:2006:49, body 47 až 49).

86 Pokiaľ však ide o primeranosť takéhoto opatrenia, treba tiež uviesť, že na jednej strane povinnosť poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom poskytujú svoje služby, požiadať o povolenie na pobyt pre každého pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorého títo poskytovatelia zamýšľajú vyslať, aby títo pracovníci mali v rukách doklad s ochrannými prvkami, predstavuje opatrenie spôsobilé dosiahnuť ciele zvýšenia právnej istoty vyslaných pracovníkov. Toto povolenie, ktoré musí byť v súlade s článkom 1 ods. 1 a článkom 2 ods. 1 nariadenia č. 1030/2002 vydané na základe jednotného formátu stanoveného týmto nariadením a na základe ďalších technických špecifikácií určených v súlade s postupom stanoveným týmto nariadením, totiž zabezpečuje, že verejný orgán uznáva právo na pobyt plnoletému cudziemu štátnemu príslušníkovi na vnútroštátnom území, a preukazuje, že vyslaní pracovníci majú právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte.

87 Je síce pravda, že títo pracovníci už v zásade majú jednotné povolenie v zmysle smernice 2011/98, vydané na základe jednotného formátu stanoveného nariadením č. 1030/2002, v ktorom sú v súlade s článkom 6 ods. 1 tejto smernice uvedené informácie týkajúce sa pracovného povolenia, ktoré majú v členskom štáte, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ. V opačnom prípade majú povolenie na pobyt vydané na iné účely, ako je výkon práce, stanovené v článku 7 ods. 1 uvedenej smernice a vydané v súlade s nariadením č. 1030/2002, v ktorom sa uvádza, že sú oprávnení pracovať v členskom štáte, v ktorom je usadený ich zamestnávateľ. Z článku 2 tohto nariadenia pritom vyplýva, že dokumenty vydané na základe jednotného formátu stanoveného uvedeným nariadením spĺňajú prísnejšie normy zamedzujúce napodobňovaniu, pozmeňovaniu a falšovaniu.

88 Keďže však normotvorca Únie výslovne stanovil v článku 3 ods. 2 písm. c) smernice 2011/98, že táto smernica sa neuplatňuje na vyslaných štátnych príslušníkov tretích krajín počas trvania ich vyslania, a v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 1030/2002, že povolenia na pobyt vydané v súlade s týmto nariadením sú platné len na území členského štátu, ktorý ich vydal, nemožno iným členským štátom vytýkať, že od vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, požadujú, aby získali doklad s ochrannými prvkami vydaný ich vlastnými útvarmi. Navyše okolnosť, že pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, má v členskom štáte

povolenie na pobyt a pracovné povolenie, nevyhnutne neznamená, že tento pracovník sa môže zdržiavať v inom členskom štáte, aj keby bol do tohto štátu vyslaný na účely poskytovania služieb, keďže tento iný členský štát môže toto vyslanie pri splnení podmienok pripomenutých v bodoch 74 až 76 tohto rozsudku podmieniť dodržaním určitých požiadaviek.

89 Na druhej strane sa nezdá, že by právna úprava dotknutá vo veci samej išla nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa uvedeného v bode 85 tohto rozsudku. Podľa informácií vnútroštátneho súdu sa totiž táto právna úprava obmedzuje na požiadavku, aby poskytovatelia služieb na účely získania povolenia na pobyt pre pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorých chcú vyslať na dobu presahujúcu tri mesiace, vopred oznámili poskytovanie predmetných služieb príslušným orgánom a predložili im povolenia na pobyt, ktoré majú títo pracovníci v členskom štáte, v ktorom sú usadení, ako aj ich pracovné zmluvy.

90 Povinnosť vopred oznámiť poskytovanie služieb pritom patrí medzi povinnosti, ktorých dodržiavanie môže členský štát vyžadovať, ak poskytovateľ služieb zamýšľa vykonávať svoje právo na slobodné poskytovanie služieb, zatiaľ čo povinnosť predložiť povolenia na pobyt a pracovné zmluvy vyslaných pracovníkov je nevyhnutná na účely overenia, či dotknutí pracovníci môžu byť považovaní za zákonne vyslaných, a teda za osoby podieľajúce sa na poskytovaní predmetných služieb.

91 Konkrétne Súdny dvor už mal príležitosť rozhodnúť, že členský štát môže od poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte vyžadovať, aby mu oznámili služby, ktoré zamýšľajú poskytnúť na jeho území, a aby mu pri tejto príležitosti poskytli dokumenty potrebné na overenie toho, či pracovníci, ktorých chcú pri tejto príležitosti vyslať, spĺňajú v členskom štáte, v ktorom ich dotknutý podnik zamestnáva, zákonné podmienky, najmä pokiaľ ide o pobyt, pracovné povolenie a sociálne zabezpečenie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. januára 2006, Komisia/Bulharsko, C-244/04, EU:C:2006:49, body 40 a 41, ako aj citovanú judikatúru).

92 Vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, preto môže byť odôvodnená cieľom zvýšenia právnej istoty vyslaných pracovníkov a uľahčenia správnych kontrol a musí sa vzhľadom na podmienky pre vydanie povolení na pobyt opísané vnútroštátnym súdom považovať za primeranú.

93 Pokiaľ ide po štvrté o odôvodnenie založené na potrebe kontroly, či dotknutý pracovník nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok, hneď na úvod možno uviesť, že článok 52 ods. 1 ZFEÚ, na ktorý odkazuje článok 62 ZFEÚ, výslovne odkazuje na ochranu verejného poriadku ako na dôvod, ktorý môže odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

94 Je pravda, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora sa možno na dôvody týkajúce sa verejného poriadku odvolávať voči určitej osobe len v prípade skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti, a tieto dôvody nemôžu navyše slúžiť len na čisto ekonomické účely (pozri analogicky rozsudok z 2. marca 2023, PrivatBank a i., C-78/21, EU:C:2023:137, bod 62).

95 Nič to však nemení na tom, že členské štáty musia mať možnosť vykonať takúto kontrolu. Cieľ založený na potrebe kontroly, či dotknutý pracovník nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok, treba preto považovať za cieľ, ktorý môže odôvodniť obmedzenie slobodného poskytovania služieb.

96 Pokiaľ však ide o súlad opatrenia spočívajúceho v tom, že podniky usadené v inom členskom štáte musia požiadať o povolenie na pobyt a získať ho pre každého pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a ktorého majú v úmysle vyslať do hostiteľského členského štátu na účely poskytovania služieb na obdobie dlhšie ako tri mesiace, so zásadou proporcionality, okrem toho, že takáto povinnosť sa zdá byť vhodná na dosiahnutie tohto cieľa, nemožno ju považovať za prekračujúcu rámec toho, čo je nevyhnutné na tento účel, pokiaľ vedie k tomu, že pobyt sa odmietne len osobám, ktoré predstavujú skutočné a dostatočne závažné ohrozenie niektorého zo základných záujmov spoločnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. januára 2010, Komisia/Nemecko, C-546/07, EU:C:2010:25, bod 49, a zo 14. februára 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, bod 67).

97 Tento výklad nespochybňuje ani prípadná existencia podobných požiadaviek v členskom štáte, v ktorom je poskytovateľ služieb usadený, ani možnosť, zdôraznená v rozsudku z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 66), vykonať preskúmanie neexistencie hrozby pre verejný poriadok na základe informácií získaných pri oznamovacom postupe.

98 Je pravda, že udelenie povolenia na pobyt pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, mohlo podliehať kontrole neexistencie rizika narušenia verejného poriadku už v členskom štáte, v ktorom je usadený podnik, ktorý ich chce vyslať. Keďže sa však posúdenie hrozby, ktorú môže určitá osoba predstavovať pre verejný poriadok, môže v jednotlivých krajinách a v jednotlivých okamihoch líšiť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, bod 34), existencia takejto kontroly nemôže spôsobiť irelevantnosť kontroly v členskom štáte, v ktorom sa má služba poskytnúť, zameranej na to, že pobyt dotknutej osoby na jeho území nevyvoláva riziko poškodenia jeho vlastného verejného poriadku, a to aj napriek tomu, že v súlade s článkom 21 ods. 1 DVSD sa takáto kontrola vykoná až po uplynutí lehoty troch mesiacov.

99 Pokiaľ ide o rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 66), je pravda, že Súdny dvor v ňom konštatoval, že ochrana verejného poriadku nemôže odôvodniť pravidlo vylučujúce akúkoľvek možnosť legalizácie vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, v prípade nelegálneho vstupu na územie hostiteľského členského štátu, keďže prostredníctvom informácií poskytnutých v rámci vyhlásenia pred vyslaním príslušné vnútroštátne orgány už mohli v jednotlivých prípadoch prijať potrebné opatrenia, ak sa ukázalo, že pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a ktorého vyslanie sa plánovalo, predstavuje hrozbu pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť ešte pred jeho vstupom na vnútroštátne územie,

100 V tomto rozsudku však Súdny dvor nerozhodol, že požiadavka, aby vyslaný pracovník mal povolenie na pobyt vydané hostiteľským členským štátom, bola sama osebe v rozpore s právom Únie. Takáto požiadavka si totiž tým, že je spôsobilá umožniť členskému štátu zhromažďovať alebo overovať informácie, ktoré by v rámci postupu oznamovania nebolo možné získať, zachováva osobitný význam vzhľadom na cieľ predchádzania hrozbám narušenia verejného poriadku, ktorý spočíva najmä v splnení rôznych pozitívnych povinností orgánmi verejnej moci, ktoré môžu vyplývať z práv zaručených Chartou základných práv Európskej únie.

101 Konkrétne na rozdiel od postupu oznamovania, ktorý spočíva v kontrole na základe získaných alebo už držaných informácií, môže konanie o udelení povolenia na pobyt, tým že vyžaduje, aby sa dotknutá osoba fyzicky dostavila pred príslušný orgán, umožniť dôkladné overenie jej totožnosti, čo má v boji proti ohrozeniu verejného poriadku osobitný význam.

102 V dôsledku toho treba konštatovať, že cieľ ochrany verejného poriadku môže odôvodniť, aby členský štát vyžadoval od poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte, ktorí chcú vyslať pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, aby po uplynutí trojmesačného pobytu v prvom členskom štáte získali povolenie na pobyt pre každého z týchto pracovníkov, a aby pri tejto príležitosti tento členský štát podmienil vydanie takéhoto povolenia overením, či dotknutá osoba nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, pokiaľ nemohli byť na tento účel kontroly spoľahlivo vykonané na základe informácií, ktorých poskytnutie tento členský štát vyžaduje alebo mohol rozumne vyžadovať počas postupu oznamovania, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.

103 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na druhú otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá stanovuje, že v prípade, že podnik usadený v inom členskom štáte poskytuje v prvom členskom štáte služby po dobu presahujúcu tri mesiace, je tento podnik povinný získať povolenie na pobyt v hostiteľskom členskom štáte pre každého pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a ktorého plánuje do tohto členského štátu vyslať, a na účely získania tohto povolenia vopred oznámi služby, na poskytnutie ktorých majú byť títo pracovníci vyslaní, a predloží orgánom hostiteľského členského štátu povolenia na pobyt, ktoré majú títo pracovníci v členskom štáte, v ktorom je tento podnik usadený, ako aj ich pracovné zmluvy.

O tretej otázke

O prípustnosti

104 Holandská vláda uvádza, že vo veci samej poskytovateľ služieb získal povolenia na pobyt platné až do konca sporného poskytovania služieb, teda do 31. decembra 2021. Táto vláda si preto kladie otázku, do akej miery vnútroštátny súd skutočne potrebuje odpoveď na tretiu otázku na rozhodnutie sporu vo veci samej.

105 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry má v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ, ktoré je založené na jasnom rozdelení úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, výlučne vnútroštátny súd právomoc zistiť a posúdiť skutkový stav v spore vo veci samej, ako aj vykladať a uplatňovať vnútroštátne právo. Rovnako prislúcha výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorému bol spor predložený a ktorý musí prevziať zodpovednosť za vydané súdne rozhodnutie, aby s prihliadnutím na osobitosti veci posúdil tak nevyhnutnosť, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. V dôsledku toho ak sa predložené otázky týkajú výkladu práva Únie, je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť [rozsudky zo 7. augusta 2018, Banco Santander a Escobedo Cortés, C-96/16 a C-94/17, EU:C:2018:643, bod 50, a z 24. novembra 2022, Vărchoven administrativen săd (Zrušenie napadnutého ustanovenia), C-289/21, EU:C:2022:920, bod 24].

106 Z toho vyplýva, že prezumpcia relevantnosti, ktorá sa spája s prejudiciálnymi otázkami položenými vnútroštátnymi súdmi, môže byť vyvrátená len vo výnimočných prípadoch (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júna 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, bod 30). Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené (rozsudok z 24. júla 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 62).

107 V prejednávanej veci treba hneď na úvod uviesť, že pochybnosti vyjadrené holandskou vládou sa týkajú len relevantnosti jednej z charakteristík právnej úpravy uvádzanej vnútroštátnym súdom v jeho otázke, ktorá spočíva v tom, že doba platnosti povolení na pobyt nemôže presiahnuť dva roky, na účely rozhodnutia sporu vo veci samej.

108 V tejto súvislosti je pritom pravda, že IND konajúci v mene štátneho tajomníka vydal dotknutým žalobcom vo veci samej povolenia na pobyt platné až do skončenia predmetnej činnosti, ako bolo oznámené príslušným orgánom, teda do 31. decembra 2021. Je však nesporné, že žalobcovia vo veci samej spochybňujú dobu platnosti svojich povolení na pobyt. Okrem toho, že Súdnemu dvoru neprináleží vyjadrovať sa k podmienkam prípustnosti takýchto žalôb podľa holandského práva, zo spisu vyplýva, že ich zamestnávateľ mal následne v Holandsku poskytnúť ďalšie služby, a že z toho dôvodu museli byť podané nové žiadosti o povolenie, pre ktoré sa znovu vyžadovalo zaplatenie správnych poplatkov.

109 Vzhľadom na to, že ak by žalobcovia vo veci samej získali povolenie na pobyt s dlhšou dobou platnosti, nemožno vylúčiť, že by bolo možné vyhnúť sa zaplateniu takýchto poplatkov, nie je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadny vzťah k realite alebo k predmetu sporu vo veci samej alebo že ide o hypotetický problém.

110 Keďže Súdny dvor má okrem toho k dispozícii všetky skutkové a právne skutočnosti potrebné na to, aby poskytol užitočnú odpoveď na otázku, ktorá mu bola položená, je potrebné tretiu otázku vyhlásiť za prípustnú v celom rozsahu.

O veci samej

111 Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 56 ZFEÚ bráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej po prvé platnosť povolenia na pobyt, ktoré možno udeliť pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny vyslaným do tohto členského štátu, nemôže v nijakom prípade presiahnuť dobu stanovenú dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá tak môže byť kratšia ako doba potrebná na poskytnutie služby, na ktorú je tento pracovník vyslaný, po druhé doba platnosti tohto povolenia na pobyt je obmedzená na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt, ktoré má dotknutá osoba v členskom štáte, v ktorom je usadený poskytovateľ služieb, a po tretie vydanie uvedeného povolenia na pobyt vyžaduje zaplatenie poplatkov vo vyššej výške, ako sú poplatky za vydanie potvrdenia o legálnom pobyte občanovi Únie.

112 Pokiaľ ide v tejto súvislosti najprv o okolnosť, že doba platnosti povolení na pobyt, ktoré možno udeliť, nemôže presiahnuť dobu stanovenú dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pojem „služba“ v zmysle Zmluvy o FEÚ môže zahŕňať služby veľmi odlišnej povahy, vrátane služieb, ktoré hospodársky subjekt usadený v členskom štáte poskytuje viac-menej častým alebo pravidelným spôsobom, a to aj počas dlhšieho obdobia, osobám usadeným v jednom alebo viacerých iných členských štátoch (rozsudok z 2. septembra 2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, bod 35 a citovaná judikatúra). Preto nemožno vylúčiť, že poskytovanie služieb v členskom štáte poskytovateľom usadeným v inom členskom štáte prostredníctvom zamestnancov vyslaných z tohto iného členského štátu prekročí maximálnu dobu platnosti, na ktorú môže byť podľa vnútroštátnej právnej úpravy vydané povolenie na pobyt.

113 Nič to však nemení na tom, že na to, aby sa na poskytovateľa služieb, ktorý premiestňuje zamestnancov na základe slobodného poskytovania služby, vzťahovalo toto slobodné poskytovanie služieb zaručené v článku 56 ZFEÚ, uvedený poskytovateľ tak môže urobiť len dočasne (rozsudok z 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, bod 36 a citovaná judikatúra) a členské štáty teda musia mať možnosť obmedziť povolenia na pobyt, ktoré udeľujú pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín vyslanými na ich územie, dobou platnosti.

114 Je pravda, že článok 9 ods. 1 smernice 2014/67 stanovuje, že členské štáty môžu od poskytovateľov služieb usadených v inom členskom štáte vyžadovať, aby vnútroštátnym orgánom oznámili poskytovanie služieb a pri tejto príležitosti totožnosť pracovníkov, ktorých zamýšľajú vyslať, ako aj povahu a dobu trvania ich činnosti. Toto ustanovenie totiž týmto orgánom poskytuje možnosť v čase uvedeného oznámenia posúdiť úlohy, ktoré sa majú počas tohto vyslania plniť, a čas potrebný na ich vykonanie.

115 No aj v prípade, že členský štát využil túto možnosť, nezdá sa, že by stanovenie toho, že platnosť udelených povolení na pobyt nemôže v nijakom prípade presiahnuť určitú dobu, ktorá je určená predmetnou vnútroštátnou právnou úpravou, bolo samo osebe v rozpore s právom Únie, aj keď táto doba môže byť kratšia ako doba potrebná na poskytnutie služby, na ktorú sú títo pracovníci vyslaní. Z ustálenej judikatúry totiž vyplýva, že vnútroštátne opatrenie, ktorého účelom nie je úprava podmienok týkajúcich sa poskytovania služieb dotknutými podnikmi a ktorého obmedzujúce účinky, ktoré by mohlo mať na slobodné poskytovanie služieb, sú príliš náhodné a príliš nepriame na to, aby sa mohlo považovať za spôsobilé obmedziť túto slobodu, neodporuje zákazu stanovenému v článku 56 ZFEÚ (rozsudok z 27. októbra 2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, bod 29).

116 Stanovenie, že platnosť povolení udelených hostiteľským členským štátom nemôže v žiadnom prípade prekročiť určitú dobu, však nemá za cieľ upraviť podmienky výkonu práva na slobodné poskytovanie služieb pre podniky usadené v inom členskom štáte, pretože takéto obmedzenie sa uplatní aj na podniky z tohto členského štátu, ktoré zamestnávajú štátnych príslušníkov tretích krajín, a výkon práva zamestnávateľa na slobodné poskytovanie služieb môže dostatočne určitým a priamym spôsobom znemožniť, sťažovať alebo ho urobiť menej atraktívnym len vtedy, ak je táto počiatočná doba platnosti zjavne príliš krátka na to, aby zodpovedala potrebám väčšiny poskytovateľov služieb, alebo v každom prípade ak je možné dosiahnuť jej predĺženie len splnením neprimeraných formalít.

117 Pokiaľ ide ďalej o skutočnosť, že povolenia na pobyt, ktoré môže členský štát udeliť pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín vyslanými do tohto členského štátu poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, nemôžu mať dlhšiu dobu platnosti ako pracovné povolenia, ktoré majú dotknuté osoby v tomto inom členskom štáte, treba pripomenúť, že na slobodné poskytovanie služieb zaručené článkom 56 ZFEÚ sa môžu odvolávať len poskytovatelia služieb usadení v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom sa majú služby poskytovať, kde legálne poskytujú obdobné služby (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. marca 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, bod 98).

118 Keďže poskytovateľ služieb môže legálne poskytovať svoje služby v členskom štáte, v ktorom je usadený, a v dôsledku toho využiť slobodné poskytovanie služieb, iba ak pracovníci, ktorých zamestnáva, sú zamestnaní v súlade s právom tohto členského štátu, skutočnosť, že členský štát obmedzí dobu platnosti povolení na pobyt, ktoré vydáva štátnym príslušníkom tretích krajín

vyslaným na jeho územie, na dobu platnosti pracovných povolení, ktorých sú držiteľmi v členskom štáte, v ktorom je tento poskytovateľ usadený, nemôže byť považovaná za porušenie práva tohto poskytovateľa na slobodné poskytovanie služieb.

119 Napokon, pokiaľ ide o skutočnosť, že poplatky požadované za udelenie povolenia na pobyt pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a je vyslaný do členského štátu podnikom usadeným v inom členskom štáte, hoci sú v rovnakej výške ako poplatky za riadne povolenia na pobyt na účely výkonu zamestnania štátnym príslušníkom tretej krajiny, sú však vyššie ako poplatky za udelenie potvrdenia o pobyte občanovi Únie, podľa ustálenej judikatúry platí, že v súlade so zásadou proporcionality na to, aby sa opatrenie, ktoré vyžaduje zaplatenie poplatkov za vydanie povolenia na pobyt členským štátom, považovalo za zlučiteľné s článkom 56 ZFEÚ, nesmie byť výška týchto poplatkov nadmerná alebo neprimeraná (pozri analogicky rozsudok z 22. januára 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 42).

120 Nič to však nemení na tom, že nadmernú alebo neprimeranú povahu a v dôsledku toho neprimeranú výšku poplatku treba posúdiť vzhľadom na náklady, ktoré vznikli v súvislosti s vybavovaním tejto žiadosti a ktoré tak musí znášať dotknutý členský štát.

121 V dôsledku toho okolnosť, že poplatky požadované na vydanie povolenia na pobyt vyslanému pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, sú vyššie ako poplatky požadované za udelenie potvrdenia o pobyte pre občana Únie, nemôže sama osebe v zásade stačiť na preukázanie toho, že by výška týchto poplatkov bola nadmerná alebo neprimeraná, a v dôsledku toho bola v rozpore s článkom 56 ZFEÚ, ale môže predstavovať závažnú indíciu o neprimeranosti tejto výšky, ak kroky, ktoré musí správny orgán vykonať na účely udelenia takéhoto povolenia na pobyt, najmä vzhľadom na podmienky stanovené na tento účel dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou, ako aj na náklady na vyhotovenie príslušného dokladu s ochrannými prvkami, zodpovedajú nákladom potrebným na udelenie potvrdenia o pobyte pre občana Únie, čo prináleží určiť vnútroštátnemu súdu.

122 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na tretiu otázku odpovedať tak, že článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej po prvé platnosť povolenia na pobyt, ktoré možno udeliť pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny vyslaným do tohto členského štátu, nemôže v nijakom prípade presiahnuť dobu stanovenú dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá tak môže byť kratšia ako doba potrebná na poskytnutie služby, na ktorú je tento pracovník vyslaný, po druhé doba platnosti tohto povolenia na pobyt je obmedzená na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt, ktoré má dotknutá osoba v členskom štáte, v ktorom je usadený poskytovateľ služieb, a po tretie vydanie uvedeného povolenia na pobyt vyžaduje zaplatenie poplatkov vo vyššej výške, ako sú poplatky za vydanie potvrdenia o legálnom pobyte občanovi Únie, pokiaľ počiatočná doba platnosti povolenia nie je zjavne príliš krátka na to, aby zodpovedala potrebám väčšiny poskytovateľov služieb, ďalej je možné dosiahnuť obnovenie tohto povolenia bez príliš neprimeraných formalít, a napokon výška týchto poplatkov približne zodpovedá administratívnym nákladom na vybavenie žiadosti o takéto povolenie.

O trovách

123 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. **Články 56 a 57 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do členského štátu poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, sa nemá automaticky priznať „odvodené právo na pobyt“, či už v členskom štáte, v ktorom sú zamestnaní, alebo v členskom štáte, do ktorého sú vyslaní.**

2. **Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá stanovuje, že v prípade, že podnik usadený v inom členskom štáte poskytuje v prvom členskom štáte služby po dobu presahujúcu tri mesiace, je tento podnik povinný získať povolenie na pobyt v hostiteľskom členskom štáte pre každého pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a ktorého plánuje do tohto členského štátu vyslať, a na účely získania tohto povolenia vopred oznámi služby, na poskytnutie ktorých majú byť títo pracovníci vyslaní, a predloží orgánom hostiteľského členského štátu povolenia na pobyt, ktoré majú títo pracovníci v členskom štáte, v ktorom je tento podnik usadený, ako aj ich pracovné zmluvy.**

3. **Článok 56 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej po prvé platnosť povolenia na pobyt, ktoré možno udeliť pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny vyslaným do tohto členského štátu, nemôže v nijakom prípade presiahnuť dobu stanovenú dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá tak môže byť kratšia ako doba potrebná na poskytnutie služby, na ktorú je tento pracovník vyslaný, po druhé doba platnosti tohto povolenia na pobyt je obmedzená na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt, ktoré má dotknutá osoba v členskom štáte, v ktorom je usadený poskytovateľ služieb, a po tretie vydanie uvedeného povolenia na pobyt vyžaduje zaplatenie poplatkov vo vyššej výške, ako sú poplatky za vydanie potvrdenia o legálnom pobyte občanovi Únie, pokiaľ počiatočná doba platnosti povolenia nie je zjavne príliš krátka na to, aby zodpovedala potrebám väčšiny poskytovateľov služieb, ďalej je možné dosiahnuť obnovenie tohto povolenia bez príliš neprimeraných formalít, a napokon výška týchto poplatkov približne zodpovedá administratívnym nákladom na vybavenie žiadosti o takéto povolenie.**

Podpisy