Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ATHANASIOS RANTOS
prednesené 30. novembra 2023 [1]

Vec C-540/22

SN a i.
proti
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu zasadajúci v Middelburgu, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Slobodné poskytovanie služieb – Článok 56 a 57 ZFEÚ – Vysielanie pracovníkov – Vysielanie ukrajinských štátnych príslušníkov podnikom usadeným na Slovensku na výkon prác v Holandsku – Doba presahujúca 90 dní počas obdobia 180 dní – Povinnosť vyslaných pracovníkov byť držiteľmi povolenia na pobyt v Holandsku – Obmedzenie doby platnosti povolenia na pobyt – Suma poplatkov vzťahujúcich sa na žiadosť o povolenie na pobyt – Obmedzenie slobodného poskytovania služieb – Naliehavé dôvody všeobecného záujmu – Proporcionalita“

I. Úvod

1. Ukrajinskí pracovníci boli vyslaní slovenským poskytovateľom služieb na vykonávanie činností v Holandsku. Tieto činnosti sa predĺžili tak, že presiahli 90 dní počas obdobia 180 dní. V takejto situácii holandské predpisy stanovujú, že štátni príslušníci tretích krajín musia byť držiteľmi povolenia na pobyt, v ktorom sú stanovené podmienky obdobia platnosti tohto povolenia a náklady na jeho získanie.

2. Je takáto právna úprava v súlade s článkom 56 a 57 ZFEÚ? Toto je v podstate otázka, ktorú položil Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu zasadajúci v Middelburgu, Holandsko).

3. Táto otázka povedie Súdny dvor k spresneniu jeho judikatúry týkajúcej sa režimu uplatniteľného na štátnych príslušníkov tretích krajín vyslaných na výkon prác do Európskej únie. Hoci požiadavka získania povolenia na pobyt nepochybne predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb, bude potrebné preskúmať, do akej miery možno toto obmedzenie odôvodniť naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a či je primerané.

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

II. Právny rámec

4. Ustanovenie § 2 ods. 1 Wet arbeid vreemdelingen (zákon o zamestnávaní cudzincov)[2] z 21. decembra 1994 uvádza:

„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.“

5. Ustanovenie § 1 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (vykonávacia vyhláška k zákonu o zamestnávaní cudzincov), v znení uplatniteľnom v čase skutkových okolností sporu vo veci samej v odseku 1 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 v zmysle § 6 ods. 3 písm. a) Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zákon o pracovných podmienkach zamestnancov vyslaných v rámci Európskej únie)[3].“

6. Ustanovenie § 14 wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (zákon o rekodifikácii zákona o cudzincoch)[4] z 23. novembra 2000 (ďalej len „zákon o cudzincoch z roku 2000“) v odseku 1 stanovuje:

„Minister 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 týkajúcim sa účelu, na ktorý je pobyt povolený. Môžu byť stanovené aj ďalšie podmienky týkajúce sa povolenia. …“

2 Stb. 1994, č. 959.

3 Stb. 2016, č. 219.

4 Stb. 2000, č. 495.

7. Ustanovenie § 3.31a ods. 1 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (vyhláška o cudzincoch z roku 2000)[5] z 23. novembra 2000 znie takto:

„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 vykonávacej vyhlášky k zákonu o zamestnávaní cudzincov z roku 2022, ak bolo podané oznámenie uvedené v § 8 [Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (vyhláška o podmienkach zamestnávania vyslaných pracovníkov v Európskej únii)], v ktorom boli poskytnuté informácie stanovené v tomto § a v § 11 ods. 3 [vyhlášky o podmienkach zamestnávania vyslaných pracovníkov v Európskej únii].“

8. Podľa § 3.4 ods. 1 písm. i) vyhlášky o cudzincoch z roku 2000:

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

…

i. cezhraničným poskytovaním služieb.“

9. Ustanovenie § 8 ods. 1 až 3 zákona o pracovných podmienkach zamestnancov vyslaných v rámci Európskej únie stanovuje, že:

„1. Poskytovateľ služieb, ktorý vysiela pracovníka do Holandska, je povinný to pred začatím činnosti písomne alebo elektronicky oznámiť ministrovi. 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.

[5] Stb. 2000, č. 497.

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 najneskôr do piatich pracovných dní od začatia činnosti.“

10. Ustanovenie § 3 ods. 2 vyhlášky o podmienkach zamestnávania vyslaných pracovníkov v Európskej únii stanovuje:

„Minister je oprávnený a povinný na požiadanie bezplatne poskytnúť Úradu pre imigráciu a naturalizáciu údaje týkajúce sa poskytovateľov služieb, príjemcov služieb, kontaktných osôb, osôb zodpovedných za vyplácanie miezd a vyslaných pracovníkov, ktoré boli spracované v súvislosti s článkom 8 zákona, vrátane národného identifikačného čísla, pokiaľ sú tieto údaje potrebné na účely plnenia úloh spojených s vykonávaním zákona o cudzincoch z roku 2000.“

11. Ustanovenie § 11 ods. 3 tejto vyhlášky stanovuje:

„Poskytovateľ služieb, ktorý vysiela cudzieho štátneho príslušníka v zmysle § 1 vykonávacej vyhlášky k zákonu o zamestnávaní cudzincov, poskytne okrem údajov uvedených v § 8 ods. 1 tohto zákona aj dátum riadneho skončenia pracovného pomeru uvedený v doklade, na základe ktorého je tento cudzí štátny príslušník oprávnený vykonávať prácu ako zamestnanec v členskom štáte vydania dokladu.“

12. Podľa § 3.58 ods. 1 písm. i) vyhlášky o cudzincoch z roku 2000 a časti B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000)[6] z 2. marca 2001, v znení uplatniteľnom v čase skutkových okolností sporu vo veci samej, Immigratie- en Naturalisatiedienst (Úrad pre imigráciu a naturalizáciu, Holandsko, ďalej len „IND“) vydáva povolenie na pobyt na cezhraničné poskytovanie služieb na obdobie platnosti, ktoré je rovnaké ako trvanie činnosti uvedenej v § 1 ods. 2 vykonávacej vyhlášky k zákonu o zamestnávaní cudzincov.

13. Ustanovenie § 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (medziministerské nariadenie o cudzincoch z roku 2000)[7] z 18. decembra 2000 uvádza, že cudzí štátny príslušník, ktorý nemá povolenie na prechodný pobyt platné 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.

III. Spor vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

14. Žalobcovia, ktorí sú štátnymi príslušníkmi Ukrajiny, majú slovenské povolenie na prechodný pobyt na účely zamestnania. Pracujú pre slovenskú spoločnosť ROBI spol. s.r.o., ktorá ich vyslala k holandskému klientovi, spoločnosti Ivens N.V., aby vykonávali činnosti v oblasti metalurgie v prístave Rotterdam (Holandsko). ROBI vopred informovala Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Inštitút správy poistenia zamestnancov, Holandsko) o činnostiach, ktoré mali vykonávať žalobcovia, a období, počas ktorého ich mali vykonávať.[8] ROBI následne oznámila holandským orgánom, že trvanie týchto činností by prekročilo dobu stanovenú

[6] Stcrt. 2001, č. 64.

[7] Stcrt. 2001, č. 10.

[8] Holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že 4. decembra 2019 ROBI oznámila holandským orgánom, že tieto činnosti budú trvať od 6. decembra 2019 do 4. marca 2020.

v článku 21 ods. 1 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda [9], v ktorom sa uvádza, že „cudzinec, ktorý je držiteľom povolenia na pobyt vydaného jedným z členských štátov, [sa] môže na základe tohto povolenia a platného cestovného dokladu voľne pohybovať na území ostatných členských štátov počas obdobia nepresahujúceho 90 dní v ktoromkoľvek období 180 dní za predpokladu, že spĺňa 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)[[10]], a že nie je uvedený na vnútroštátnom zozname osôb, ktoré sú predmetom zápisu v príslušnom členskom štáte“.

15. V tejto súvislosti ROBI podala na IND žiadosti o udelenie povolenia na pobyt pre každého zo žalobcov na toto cezhraničné poskytovanie služieb a za spracovanie týchto žiadostí zaplatila poplatky. IND v mene Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko) (ďalej len „štátny tajomník“) rozhodol, že žalobcom vydá riadne povolenia na pobyt na dobu určitú s obmedzením cezhraničného poskytovania služieb, pričom uviedol, že práca v súvislosti s týmito žiadosťami nie je podmienená získaním pracovného povolenia. Okrem toho bola doba platnosti týchto povolení na pobyt obmedzená na dobu platnosti slovenských povolení na prechodný pobyt na účely zamestnania, v dôsledku čoho bola kratšia ako doba trvania činností, na ktoré boli žalobcovia vyslaní.

16. Žalobcovia podali proti týmto rozhodnutiam námietky na IND, ktorý ich preskúmal v mene štátneho tajomníka. Tieto námietky sa týkali povinnosti ako takej požiadať o povolenie na pobyt na účely cezhraničného poskytovania služieb, doby platnosti vydaných povolení na pobyt a poplatkov splatných za spracovanie žiadostí o takéto povolenia. Dňa 16. marca 2021 uvedené námietky preskúmal výbor pre správne konanie IND. Dňa 7. apríla 2021 štátny tajomník v 44 samostatných rozhodnutiach vyhlásil námietky žalobcov za neopodstatnené.

17. Žalobcovia podali proti týmto rozhodnutiam žalobu na Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu zasadajúci v Middelburgu, Holandsko), ktorý je v tejto veci vnútroštátnym súdom. Pred týmto súdom žalobcovia a štátny tajomník diskutovali o požiadavke, aby pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú zamestnaní poskytovateľom služieb usadeným v členskom štáte, mali okrem povolenia na pobyt v tomto členskom štáte aj povolenie na pobyt, aby sa mohli zdržiavať v inom členskom štáte v súvislosti s cezhraničným poskytovaním služieb po uplynutí 90-dňovej lehoty uvedenej v článku 21 ods. 1 DVSD. Diskutovali aj o skutočnosti, že doba platnosti povolení na pobyt vydávaných Holandskom je obmedzená na dobu platnosti slovenských povolení na pobyt, pričom maximálna doba platnosti je dva roky, a o poplatkoch, ktoré sa platia za spracovanie žiadostí o povolenie na pobyt v Holandsku.

18. Vnútroštátny súd pripomína, že vo veci, v ktorej bol vyhlásený 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 postupuje každý poskytovateľ služieb svojim zamestnancom

[9] 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, ktorým sa mení a dopĺňa Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, a nariadením (ES) č. 562/2006, pokiaľ ide o pohyb osôb s dlhodobými vízami (Ú. v. EÚ L 85, 2010, s. 1), ako aj nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013 ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc), Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, nariadenie Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1) (ďalej len „DVSD“).

[10] Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1.

„odvodené právo“ dostať povolenie na pobyt na obdobie potrebné na výkon služieb a že rozhodnutie o práve na pobyt (konkrétne v tomto prípade, udelenie víza) má čisto formálnu povahu a malo by sa uznať automaticky.

19. Tento súd si kladie otázku, či právo na slobodné poskytovanie služieb, ako je stanovené v článkoch 56 a 57 ZFEÚ, nezakladá aj odvodené právo na pobyt pracovníkov vyslaných v rámci cezhraničného poskytovania služieb. Z bodu 59 tohto rozsudku vyplýva, že to tak nie je, keďže záležitosti týkajúce sa vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území členského štátu v rámci vyslania podnikom poskytujúcim služby usadeným v inom členskom štáte nie sú harmonizované na úrovni EÚ. Podľa tohto súdu však povinnosť odstrániť všetky prekážky slobodného poskytovania služieb vyplývajúca z článku 56 ZFEÚ umožňuje tvrdiť, že zamestnávanie pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú zamestnaní poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, v danom členskom štáte, ktoré je povolené v rámci voľného pohybu služieb, nemôže byť podmienené držbou individuálneho povolenia na pobyt, pretože táto povinnosť zbytočne komplikuje poskytovanie služieb prostredníctvom vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

20. Vnútroštátny súd pripomína, že vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 20), Komisia ďalej tvrdila, že existencia dvojakého konania (konkrétne v tomto prípade konania o udelení víza a konania o potvrdení vyslania) sama osebe predstavuje neprimerané obmedzenie zásady slobodného poskytovania služieb. V prejednávanej veci sa holandská právna úprava vyznačuje tiež existenciou dvojakého konania, keďže na jednej strane pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorých do Holandska vysiela poskytovateľ služieb usadený v inom členskom štáte, musia byť týmto poskytovateľom služieb ohlásení a na druhej strane títo pracovníci musia na základe rovnakých údajov, aké sa uvádzajú pri tomto ohlásení, osobitne požiadať o povolenie na pobyt v Holandsku.

21. Podľa tohto súdu navyše, ak je požiadavka povolenia na pobyt relevantná až po uplynutí lehoty 90 dní, takáto požiadavka má účinok predchádzajúceho povolenia v prípade, že poskytovanie služieb presiahne túto dobu. Okolnosť, že IND len overuje, či bolo oznámenie podané v súlade s § 8 zákona o pracovných podmienkach zamestnancov vyslaných v rámci Európskej únie a neukladá ďalšie podmienky, neznamená, že tento dvojaký postup v skutočnosti nevedie k obmedzeniu slobodného poskytovania služieb. Skutočnosť, že v praxi sa rozhodnutie o vydaní povolenia na pobyt prijíma v krátkom čase na tom nič nemení.

22. Tento súd dodáva, že reštriktívnu povahu samostatného konania o udelenie povolenia na pobyt na účely cezhraničného poskytovania služieb potvrdzuje skutočnosť, že doba platnosti tohto povolenia je vnútroštátnou právnou úpravou obmedzená na dobu trvania činnosti, ktorá nesmie presiahnuť dva roky. Ak by trvanie poskytovania služieb bolo dlhšie, ako sa pôvodne predpokladalo alebo ako je jeho maximálna dĺžka, bolo by potom potrebné podať novú žiadosť o udelenie povolenia na pobyt alebo o predĺženie jeho platnosti.

23. Napokon za každú žiadosť o povolenie na pobyt je žiadateľ povinný zaplatiť poplatky stanovené vnútroštátnou právnou úpravou, ktorých výška sa rovná poplatkom za získanie povolenia na pobyt na účely zamestnania, aké sa môže udeliť štátnym príslušníkom tretích krajín. Na druhej strane je päťkrát vyššia ako poplatky, ktoré sa platia za vydanie potvrdenia o legálnom pobyte občana Únie. Výška týchto poplatkov sa pravidelne upravuje a v prípade žalobcov v závislosti od ich situácie by predstavovala 290 eur alebo 320 eur, pričom v súčasnosti je výška tohto poplatku stanovená na 345 eur.

24. Za týchto podmienok Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu zasadajúci v Middelburgu) 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?“

25. Písomné pripomienky predložili žalobcovia, holandská, belgická a nórska vláda a Komisia. Tí istí účastníci konania, s výnimkou belgickej vlády, predložili svoje pripomienky aj na ústnom pojednávaní, ktoré sa konalo 21. septembra 2023.

IV. Analýza

26. Svojimi tromi prejudiciálnymi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa články 56 a 57 ZFEÚ majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej v situácii, keď poskytovateľ služieb usadený v jednom členskom štáte vysiela pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, do iného členského štátu na dobu presahujúcu 90 dní z celkového obdobia 180 dní, musia mať títo pracovníci v tomto druhom členskom štáte individuálne povolenie na pobyt, ktorého platnosť je obmedzená na obdobie platnosti povolenia na pobyt a pracovného povolenia udeleného v prvom členskom štáte a v každom prípade na dva roky, a ktorého udelenie podlieha platbe poplatkov, ktoré sa rovnajú poplatkom plateným z dôvodu bežného povolenia na zamestnanie štátneho príslušníka tretej krajiny.

27. V konaní vo veci samej boli ukrajinskí pracovníci vyslaní slovenskou spoločnosťou na vykonávanie činností v oblasti metalurgie v Holandsku. Holandské právne predpisy vyžadujú, aby pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, mali povolenie na pobyt, ak ich činnosť presahuje dĺžku stanovenú v článku 21 ods. 1 DVSD, t. j. 90 dní počas akéhokoľvek obdobia 180

dní. Vnútroštátny súd chce overiť, či je táto právna úprava spolu s podmienkami, ktoré stanovuje, pokiaľ ide o trvanie povolenia na pobyt a výšku poplatkov, ktoré sa majú platiť, v súlade s právom Únie.

28. Na úvod uvádzam, že podľa odôvodnenia 20 smernice 96/71/ES [11], smernica „nemá vplyv… na vnútroštátne predpisy týkajúce sa vstupu, pobytu alebo prístupu k zamestnaniu pracovníkov z tretích krajín“. Za týchto okolností, ako uviedol vnútroštátny súd, treba holandskú právnu úpravu dotknutú vo veci samej preskúmať z hľadiska Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

29. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora činnosť podniku spočívajúca v prideľovaní pracovníkov za odplatu, pričom títo pracovníci zostávajú v pracovnoprávnom vzťahu s uvedeným podnikom bez toho, aby bola uzatvorená akákoľvek pracovná zmluva s užívateľom, predstavuje podnikateľskú činnosť spĺňajúcu podmienky stanovené v článku 57 prvom odseku ZFEÚ, a je preto potrebné ju považovať za službu v zmysle tohto ustanovenia. [12] Okrem toho na jednej strane poskytovanie služieb medzi dvoma podnikmi usadenými v dvoch rôznych členských štátoch patrí do pôsobnosti článkov 56 a 57 ZFEÚ a na druhej strane skutočnosť, že predmetné pridelenie pracovníkov sa týka pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, nemá v tomto smere nijaký vplyv. [13]

30. Z judikatúry Súdneho dvora rovnako vyplýva, že slobodné poskytovanie služieb, upravené v článku 56 ZFEÚ vyžaduje nielen odstránenie akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb usadenému v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale aj odstránenie všetkých obmedzení, i keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu brániť činnosti poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, sťažovať ju alebo ju robiť menej atraktívnou. [14] Okrem toho treba pripomenúť, že oblasť vysielania zamestnancov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, v rámci cezhraničného poskytovania služieb nie je v súčasnosti harmonizovaná na úrovni Únie. [15] Z toho vyplýva, že v tejto oblasti majú členské štáty určité oprávnenie voľnej úvahy pri určovaní podmienok, ktoré sa na také vysielanie uplatňujú. Podľa judikatúry Súdneho dvora však kontrola, ktorú v tejto oblasti vykonáva členský štát, nemôže spochybniť slobodu poskytovania služieb podniku, ktorý týchto štátnych príslušníkov zamestnáva. [16]

31. Keďže sa spor vo veci samej týka vyslaných ukrajinských pracovníkov, myslím si, že by bolo užitočné preskúmať ich právo na vstup a pobyt v Európskej únii v súčasnej situácii. V tejto súvislosti poznamenávam, že podľa článku 2 vykonávacieho rozhodnutia (EÚ) 2022/382 [17], toto sa uplatňuje na „os[oby], ktoré boli vysídlené z Ukrajiny 24. februára 2022 alebo neskôr v dôsledku vojenskej invázie ruských ozbrojených síl, ktorá sa v uvedený deň začala“, čo zahŕňa ukrajinských štátnych príslušníkov s pobytom na Ukrajine pred 24. februárom 2022, ktorí majú nárok na

[11] 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).

[12] Rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 40, ako aj citovaná judikatúra).

[13] Pozri rozsudky z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 39), a zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 43).

[14] Rozsudok z 26. februára 2020, Stanleyparma a Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, bod 17, ako aj citovaná judikatúra).

[15] Rozsudky z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 49), a zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 47). Pozri návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o podmienkach vysielania zamestnancov pochádzajúcich z tretích krajín v rámci cezhraničného poskytovania služieb [KOM (99) 3 konečné znenie], ktorý bol Komisiou vzatý späť.

[16] Pozri rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 60 a citovaná judikatúra).

[17] Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/382 zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana (Ú. v. EÚ L 71, 2022, s. 1).

dočasnú ochranu. Je však potrebné uviesť, že jednak vzhľadom na dátum skutkových okolností vo veci samej žalobcovia vstúpili na územie Únie pred 24. februárom 2022 a jednak a v každom prípade sa nedomáhajú dočasnej ochrany.

32. Okrem toho z prílohy II nariadenia (EÚ) 2018/1806[18] vyplýva, že Ukrajina sa nachádza na zozname tretích štátov, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od povinnosti mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov v prípade pobytu nepresahujúceho 90 dní v rámci akéhokoľvek 180-dňového obdobia. Vo veci samej ide o povinnosti byť držiteľmi povolenia na pobyt v Holandsku po uplynutí tejto 90-dňovej lehoty. V dôsledku toho je potrebné poznamenať, že tieto právne nástroje nie sú také, aby žalobcom priznávali osobitné postavenie, pokiaľ ide o povinnosť mať takéto povolenie na pobyt.

33. S cieľom odpovedať na otázky položené vnútroštátnym súdom preskúmam otázku, či existuje „odvodené právo na pobyt“ pre pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do členského štátu, a potom, či je právna úprava členského štátu, ktorá vyžaduje, aby vyslaní pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, mali povolenie na pobyt, ak poskytovanie služieb presahuje 90 dní zo 180 dní, v súlade s článkom 56 ZFEÚ, a to za podmienok stanovených v tejto právnej úprave.

A. O existencii „odvodeného práva na pobyt“ pre štátnych príslušníkov tretích krajín vyslaných do členského štátu

34. Vnútroštátny súd sa snaží zistiť, či slobodné poskytovanie služieb zaručená článkami 56 a 57 ZFEÚ zahŕňa priznanie „odvodeného práva na pobyt“ pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ak sú zamestnaní v členskom štáte poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte.

35. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor v určitých prípadoch uznal, že štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie a nemali na základe ustanovení smernice 2004/38/ES[19], odvodené právo na pobyt v členskom štáte, ktorého má tento občan štátnu príslušnosť, mohlo byť napriek tomu priznané takéto právo na základe článku 21 ods. 1 ZFEÚ, podľa ktorého každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie.[20] Tento záver vychádza z ustálenej judikatúry, podľa ktorej by neexistencia takéhoto odvodeného práva na pobyt takého štátneho príslušníka tretej krajiny občana Únie v podstate odradila 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 rozvinul alebo začal v hostiteľskom členskom štáte počas skutočného pobytu.[21]

[18] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 14. novembra 2018 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. EÚ L 303, 2018, s. 39).

[19] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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) 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).

[20] Pozri najmä rozsudok z 12. júla 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, bod 27 a citovaná judikatúra).

[21] Pozri rozsudok z 12. júla 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, bod 28 a citovaná judikatúra).

36. Podľa môjho názoru sa táto judikatúra nemôže analogicky uplatniť na slobodné poskytovanie služieb. Po prvé odvodené právo na pobyt priznané podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ je založené na práve fyzickej osoby, ktorá je občanom Únie, voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov. V tomto prípade je však poskytovateľom služieb právnická osoba, ktorá nemá právo na pobyt v inom členskom štáte, z ktorého by vyplývalo právo na pobyt pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorých zamestnáva.

37. Ďalej právo na pobyt odvodené od práva na pobyt občana Únie sa týka veľmi konkrétnych osôb, a to členov jeho rodiny, s ktorými má osobný a jedinečný vzťah. Na druhej strane poskytovateľ služieb, ktorý je právnickou osobou, nie je pri poskytovaní služieb viazaný na konkrétne osoby. Týmto spôsobom môže zamestnávať pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, aby začali poskytovať služby, a potom ďalších pracovníkov z týchto krajín, aby služby dokončili, pričom všetci títo pracovníci sa po ukončení svojej úlohy vrátia do krajiny pôvodu alebo bydliska.[22]

38. Napokon, ako uvádza vnútroštátny súd,[23] Komisia sa už odvolávala na existenciu „odvodeného práva na pobyt“ pre pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do členského štátu vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:595). Uvedený prístup však v tomto rozsudku nebol prijatý. Súdny dvor totiž sledoval líniu odôvodnenia spočívajúcu v preskúmaní súladu dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy s článkom 56 ZFEÚ vzhľadom na svoju ustálenú judikatúru týkajúcu sa obmedzenia slobodného poskytovania služieb[24] bez toho, aby sa odvolával na existenciu odvodeného práva na pobyt.

39. V dôsledku toho sa domnievam, že slobodné poskytovanie služieb zaručené článkami 56 a 57 ZFEÚ nezahŕňa priznanie „odvodeného práva na pobyt“ pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ak ich v členskom štáte zamestnáva poskytovateľ služieb usadený v inom členskom štáte. Skutočnosť, že títo pracovníci nemajú takéto odvodené právo na pobyt, však nevylučuje možnosť, aby na inom právnom základe mohli byť držiteľmi povolenia na pobyt v rámci cezhraničného poskytovania služieb.

B. O súlade právnej úpravy členského štátu, ktorá vyžaduje, aby vyslaní pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, mali povolenie na pobyt, ak poskytovanie služieb trvá viac ako 90 dní v 180-dňovom období, s článkom 56 ZFEÚ za podmienok stanovených touto právnou úpravou

40. Vnútroštátny súd pripomína, že holandská právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, sa vyznačuje existenciou dvojakého konania, keďže na jednej strane pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do Holandska poskytovateľom služieb usadeným v inom členskom štáte, musia byť týmto poskytovateľom služieb ohlásení a na druhej strane títo pracovníci musia na základe rovnakých údajov, aké sa uvádzajú pri ohlásení, osobitne požiadať o povolenie na pobyt v Holandsku. Tento súd vyjadruje pochybnosti o tom, či je tento dvojaký postup v súlade s právom Únie vzhľadom na rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko

[22] 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 citovaná judikatúra).

[23] Pozri bod 18 vyššie.

[24] Pozri skorší rozsudok z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko (C-445/03, EU:C:2004:655), týkajúci sa požiadaviek kladených hostiteľským členským štátom na podniky, ktoré vysielajú na jeho územie zamestnancov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretieho štátu.

(C-168/04, EU:C:2006:595). V tejto súvislosti by sa mala rozlišovať jednak povinnosť poskytovateľa služieb podať oznámenie a jednak povinnosť pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín získať povolenie na pobyt v členskom štáte, do ktorého sú vyslaní.

1. O oznamovacej povinnosti poskytovateľa služieb

41. Čo sa týka oznamovacej povinnosti poskytovateľa služieb, Súdny dvor už rozhodol, že v prípade vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, podnikom poskytujúcim služby so sídlom v členskom štáte Únie, vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje poskytovanie služieb na vnútroštátnom území podnikom so sídlom v inom členskom štáte vydaním administratívneho povolenia, predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ. [25]

42. Súdny dvor spresnil, že uloženie povinnosti podniku poskytujúcemu služby predložiť orgánom členského štátu, v ktorom sa uskutočňuje vyslanie informácie, ktoré potvrdzujú, že dotknutí pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, majú legálne postavenie, najmä pokiaľ ide o pobyt, pracovné povolenie a sociálne poistenie v členskom štáte, v ktorom ich daný podnik zamestnal, by týmto orgánom poskytla záruky, pokiaľ ide o legálnosť postavenia pracovníkov a skutočnosť, že svoju hlavnú činnosť vykonávajú v členskom štáte, v ktorom má sídlo podnik poskytujúci služby, menej obmedzujúcim a rovnako účinným spôsobom ako dotknutá požiadavka pracovného povolenia. [26] V tejto súvislosti je nepochybne v záujme tak hostiteľského členského štátu, ako aj podniku poskytujúceho služby, mať pred vyslaním záruku, že pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, sú vyslaní za zákonných podmienok. [27]

43. Podľa Súdneho dvora by povinnosť poskytnúť takéto informácie mohla spočívať v jednoduchom predchádzajúcom vyhlásení, ktoré by umožnilo orgánom členského štátu vyslania skontrolovať tieto informácie a prijať nevyhnutné opatrenia v prípade akejkoľvek nezrovnalosti v situácii dotknutých pracovníkov. Okrem toho táto požiadavka môže nadobudnúť formu stručného oznámenia požadovaných dokumentov, najmä keď dĺžka vyslania neumožňuje vykonávať takúto kontrolu efektívnym spôsobom. [28] Okrem toho povinnosť uložená podniku poskytujúcemu služby vopred oznámiť orgánom členského štátu, do ktorého sa uskutočňuje vyslanie, prítomnosť jedného alebo viacerých vyslaných zamestnancov, predpokladanú dĺžku ich pobytu a službu alebo služby, ktorých poskytovanie odôvodňuje vyslanie, by predstavovala rovnako účinné, avšak menej obmedzujúce opatrenie než dotknutá požiadavka pracovného povolenia. Táto povinnosť by umožňovala daným orgánom kontrolovať rešpektovanie právnej úpravy sociálneho zabezpečenia tohto členského štátu počas obdobia vyslania, pričom by sa zohľadnili povinnosti, ktorým tento podnik už podlieha v zmysle predpisov práva sociálneho zabezpečenia uplatniteľných v členskom štáte pôvodu. Takáto povinnosť by uvedeným orgánom prípadne umožnila prijať nevyhnutné opatrenia na konci predpokladaného obdobia vyslania. [29]

[25] Pozri rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 44, ako aj citovaná judikatúra).

[26] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 50, ako aj citovaná judikatúra).

[27] Rozsudok z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko (C-244/04, EU:C:2006:49, bod 49).

[28] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 51, ako aj citovaná judikatúra).

[29] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 52, ako aj citovaná judikatúra).

44. V prejednávanej veci nie je sporné, že oznamovacia povinnosť stanovená holandskou právnou úpravou spĺňa podmienky stanovené v judikatúre citovanej v bodoch 42 a 43 vyššie. V tomto ohľade z uznesenia vnútroštátneho súdu vyplýva, že ROBI vopred oznámila holandským orgánom činnosti, ktoré mali žalobcovia vykonávať, a obdobie, počas ktorého ich mali vykonávať. Vnútroštátny súd tiež uviedol, že IND sa obmedzuje na overenie toho, či bolo oznámenie uskutočnené v súlade s článkom 8 zákona o pracovných podmienkach zamestnancov vyslaných v rámci Európskej únie, bez toho, aby sa ukladali dodatočné podmienky.[30] V dôsledku toho s výhradou overení, ktoré má vykonať vnútroštátny súd, sa podmienka podania oznámenia poskytovateľom služieb nezdá byť v rozpore s článkom 56 ZFEÚ.

2. O povinnosti pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, získať povolenie na pobyt v členskom štáte, do ktorého boli vyslaní

45. Pokiaľ ide o požiadavku, aby pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, získali povolenie na pobyt v členskom štáte, do ktorého boli vyslaní, treba uviesť, že v prejednávanej veci sa v deň podania oznámenia poskytovateľom služieb očakávalo, že trvanie činností v Holandsku bude kratšie, ako je uvedené v článku 21 ods. 1 DVSD. Podľa tohto ustanovenia sa ako držitelia povolenia na pobyt na účely zamestnania vydaného Slovenskou republikou mohli títo pracovníci voľne pohybovať na území iných členských štátov, najmä Holandska, počas obdobia nepresahujúceho 90 dní v období 180 dní.[31]

46. Poskytovateľ služieb však následne informoval holandské orgány, že trvanie týchto činností sa predĺžilo, takže presiahli 90 dní, a tento poskytovateľ služieb požiadal, aby každému zo žalobcov bolo udelené povolenie na pobyt v Holandsku. Z uznesenia vnútroštátneho súdu vyplýva, že štátny tajomník týmto požiadavkám vyhovel, pričom dobu platnosti povolení na pobyt obmedzil na dobu platnosti slovenských povolení na pobyt, t. j. na dobu kratšiu, ako je doba výkonu činností, na ktoré boli žalobcovia vyslaní, a za každú žiadosť o povolenie na pobyt vybral poplatok. Žalobcovia napadli z hľadiska práva Únie jednak zásadu, podľa ktorej boli povinní požiadať o povolenie na pobyt, dobu platnosti týchto povolení a jednak výšku poplatkov, ktoré mali zaplatiť.

47. V tejto súvislosti, ako uznáva holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach, vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje poskytovanie služieb na vnútroštátnom území podnikom usadeným v inom členskom štáte vydaním povolenia na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín, predstavuje obmedzenie tejto slobody v zmysle článku 56 ZFEÚ. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že vnútroštátna právna úprava patriaca do oblasti, ktorá nie je predmetom harmonizácie na úrovni Únie a ktorá sa uplatňuje rovnako na každú osobu alebo podnik vykonávajúci činnosť na území dotknutého členského štátu, môže byť napriek svojmu reštriktívnemu účinku na slobodné poskytovanie služieb odôvodnená, ak zodpovedá jednému z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, ak už tento záujem nie je chránený predpismi, ktorým poskytovateľ podlieha v členskom štáte svojho sídla, ak je vhodná na zabezpečenie realizácie cieľov, ktoré sleduje, a ak nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie.[32]

[30] Pozri bod 21 vyššie.

[31] Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Komisia/Rakúsko (C-168/04, EU:C:2006:135, bod 114), podľa ktorých pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorých na obdobie najviac 3 mesiacov vyšle do Rakúska podnik poskytujúci služby so sídlom v inom zmluvnom štáte DVSD, nie sú na účely splnenia úlohy v rámci vyslania povinní získať od rakúskych úradov žiadne vízum ani doklad o pobyte.

[32] Rozsudok zo 14. novembra 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a i. (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 46, ako aj citovaná judikatúra).

48. Súdny dvor spresnil, že hoci je pravda, že snaha zabrániť narušeniu trhu práce predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, pracovníci zamestnaní podnikom so sídlom v jednom členskom štáte, ktorí sú vyslaní do iného členského štátu s cieľom poskytnúť tam služby, nemajú snahu vstúpiť na trh práce v tomto druhom členskom štáte, keďže sa po skončení svojej práce vracajú do krajiny pôvodu alebo pobytu. Členský štát však môže overiť, či podnik usadený v inom členskom štáte, ktorý na jeho územie vysiela pracovníkov z tretích štátov, nevyužíva slobodné poskytovanie služieb na iný účel, než je poskytnutie predmetných služieb. Takéto overenia však musia rešpektovať medze stanovené právom Únie, najmä tie, ktoré vyplývajú zo slobodného poskytovania služieb, z ktorého nemožno urobiť čosi iluzórne a ktorého výkon nemôže podliehať diskrečnej právomoci správnych orgánov. [33]

49. V dôsledku toho, hoci sa členskému štátu musí priznať možnosť overiť, či podnik so sídlom v inom členskom štátne poskytujúci užívateľskému podniku so sídlom v prvom členskom štáte službu spočívajúcu v pridelení pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, nevyužíva slobodné poskytovanie služieb na iné účely než na poskytnutie predmetnej služby, ako aj možnosť prijať nevyhnutné kontrolné opatrenia v tejto súvislosti, uplatnenie tejto možnosti nesmie tomuto členskému štátu umožniť, aby ukladal neprimerané požiadavky. [34] Okrem toho, ako vyplýva z judikatúry uvedenej v bode 43 vyššie, vnútroštátne orgány členského štátu vyslania sú oprávnené kontrolovať rešpektovanie právnej úpravy sociálneho zabezpečenia počas obdobia vyslania, pričom zohľadnia povinnosti, ktorým tento podnik už podlieha v zmysle predpisov práva sociálneho zabezpečenia uplatniteľných v členskom štáte pôvodu.

50. Podľa vnútroštátneho súdu sa predmetná holandská právna úprava vyznačuje dvojitým postupom, a to na jednej strane ohlasovacou povinnosťou a na druhej strane povinnosťou získať povolenie na pobyt. S týmto názorom sa nestotožňujem, keďže oznámenie a povinnosť získať povolenie na pobyt sa uplatňujú v rôznych fázach vyslania a slúžia na rôzne účely. Ak je totiž trvanie činností kratšie ako 90 dní počas akéhokoľvek 180-dňového obdobia, stačí, aby poskytovateľ služieb podal predchádzajúce oznámenie, ktoré spočíva v poskytnutí, orgánom členského štátu vyslania, informácií potvrdzujúcich, že pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, majú legálne postavenie, najmä pokiaľ ide o pobyt, pracovné povolenie a sociálne zabezpečenie, v členskom štáte, v ktorom ich spoločnosť zamestnáva. [35] Povinnosť, aby mal každý pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu povolenie na pobyt, sa viaže výlučne na prekročenie tejto lehoty 90 dní. V tomto zmysle povinnosť získať takéto povolenie na pobyt nemožno považovať za rovnocennú s požiadavkou predchádzajúceho povolenia a nemôže byť zdrojom prieťahov, ktoré poškodzujú poskytovateľa služieb. [36]

51. Holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že povinnosť oznámenia zo strany poskytovateľa služieb umožňuje holandským orgánom overiť, či sa slobodné poskytovanie služieb nevyužíva na iné účely ako na poskytovanie dotknutej služby a či sa počas vyslania dodržiavajú vnútroštátne právne predpisy sociálneho zabezpečenia. Táto oznamovacia povinnosť však neupravuje právo na pobyt pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

52. Konštatujem, že v prípade neexistencie „odvodeného práva na pobyt“ priznaného vyslaným pracovníkom z tretích krajín a v prípade pobytu presahujúceho 90 dní v ktoromkoľvek 180 -dňovom období títo pracovníci už nemajú právo na pobyt v Holandsku na základe článku 21 ods. 1 DVSD. Podľa holandskej vlády je cieľom povinnosti získať povolenie na pobyt v Holandsku

[33] Pozri rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, body 51 až 53 a citovaná judikatúra).

[34] Pozri rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 55).

[35] Pozri bod 42 vyššie.

[36] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko (C-445/03, EU:C:2004:655, bod 43).

po uplynutí obdobia dlhšieho ako 90 dní v priebehu akéhokoľvek obdobia 180 dní zabrániť takýmto pracovníkom v nelegálnom pobyte v tomto členskom štáte. V tejto súvislosti odôvodnenie 6 nariadenia (EÚ) 2016/399[37] uvádza, že „kontrola hraníc je nielen v záujme členského štátu, na vonkajších hraniciach ktorého sa vykonáva, ale všetkých členských štátov, ktoré zrušili kontrolu hraníc na svojich vnútorných hraniciach. Kontrola hraníc by mala pomáhať v boji proti *nelegálnemu prisťahovalectvu* a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov“[38]. Okrem toho, ako vyplýva z článku 6 ods. 1 tohto nariadenia, štátni príslušníci tretích štátov sa môžu zdržiavať na území Schengenského priestoru len na obdobie najviac 90 dní v rámci 180-dňového obdobia.[39]

53. Okrem toho v rámci uplatňovania rozhodnutia č. 1/80[40], Súdny dvor rozhodol, že cieľ zamedziť neoprávnenému vstupu a pobytu predstavuje *naliehavý dôvod všeobecného záujmu*.[41] Domnievam sa, že táto judikatúra sa môže analogicky uplatniť v oblasti vysielania zamestnancov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, v rámci cezhraničného poskytovania služieb, ktorá nie je v súčasnosti harmonizovaná na úrovni Únie.[42]

54. Podľa Komisie by malo udelenie povolenia na pobyt pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú vyslaní do členského štátu predstavovať deklaratórny a nie konštitutívny akt. Domnievam sa však, že keďže prináleží členským štátom upraviť právo na pobyt týchto pracovníkov, dotknutý členský štát si môže overiť určité skutočnosti predtým, ako uvedeným pracovníkom udelí individuálne povolenie na pobyt.

55. Z uznesenia vnútroštátneho súdu vyplýva, že podľa štátneho tajomníka je postup získania povolenia na pobyt jednoduchý, keďže poskytovateľ služieb už má potrebné dokumenty a kontrola spočíva v overení, či bolo podané oznámenie a či existuje pracovné povolenie, povolenie na pobyt a pracovná zmluva v inom členskom štáte. Holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach okrem iného tvrdí, že totožnosť pracovníka z tretej krajiny sa kontroluje s cieľom určiť, či pracovník uvedený v pracovnej zmluve je tá istá osoba ako žiadateľ o povolenie na pobyt. Vnútroštátne orgány tiež preverujú, či tento pracovník nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť.

56. Vnútroštátny súd musí preveriť, či tieto overenia rešpektujú medze stanovené právom Únie, najmä tie, ktoré vyplývajú zo slobodného poskytovania služieb, z ktorej nemožno urobiť čosi iluzórne a ktorej výkon nemôže podliehať diskrečnej právomoci správnych orgánov.[43] Konkrétne v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora sa na také dôvody spojené s verejným

[37] Nariadenie 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).

[38] Kurzívou zvýraznil generálny advokát..

[39] Pozri rozsudok z 5. februára 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nástup námorníkov do služby v prístave Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, bod 58).

[40] Rozhodnutie č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji asociácie medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom. Asociačná rada bola zriadená Dohodou o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom na strane druhej a ktorá bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 (Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685).

[41] Pozri rozsudok z 3. októbra 2019, A i. (C-70/18, EU:C:2019:823, bod 46, ako aj citovaná judikatúra).

[42] Pozri bod 30 vyššie.

[43] Pozri rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, body 51 až 53 a citovaná judikatúra).

poriadkom možno odvolávať len vtedy, ak existuje skutočné a dostatočne závažné ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti, pričom tieto dôvody navyše nemôžu slúžiť len na hospodárske účely. [44]

57. Za predpokladu, že sú tieto podmienky splnené, t. j. že overenia vykonané členským štátom, do ktorého sú pracovníci vyslaní, sú v súlade so zásadou proporcionality, sa domnievam, že články 56 a 57 ZFEÚ nebránia tomu, aby sa o individuálne povolenie na pobyt požiadalo v prípade každého pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a ktorý je vyslaný v rámci cezhraničného poskytovania služby, ak toto poskytovanie presahuje 90 dní v ktoromkoľvek období 180 dní a poskytovateľ služby si splnil svoju oznamovaciu povinnosť.

3. O dobe platnosti povolenia na pobyt

58. Z uznesenia vnútroštátneho sudu vyplýva, že podľa holandskej právnej úpravy je doba platnosti povolenia na pobyt vydaného pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a je vyslaný do Holandska, obmedzená dobou platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt vydaného v členskom štáte, v ktorom je poskytovateľ služieb usadený, a že v každom prípade doba platnosti takéhoto povolenia na pobyt nesmie presiahnuť dva roky bez ohľadu na dĺžku poskytovania služieb.

59. Komisia tvrdí, že maximálna doba platnosti v trvaní dvoch rokov, ktorá, ako to potvrdila holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach, spočíva v tom, že vyslaný pracovník naďalej podlieha právnej úprave v oblasti sociálneho zabezpečenia svojho členského štátu pôvodu, je neprimeraná a že stanovenie doby platnosti zodpovedajúcej dobe trvania pracovných úloh, bez stanovenia maximálnej doby platnosti, by bolo menej reštriktívnym a rovnako efektívnym opatrením. Komisia dodala, že v prípade vyslania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, by mohla byť platnosť povolenia na pobyt rovnako obmedzená na dobu trvania platnosti pracovných povolení a povolení na pobyt, ktoré získali títo pracovníci v členskom štáte pôvodu.

60. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa pojem „služba“ v zmysle Zmluvy o FEÚ môže vzťahovať na služby veľmi odlišnej povahy, vrátane služieb, ktoré hospodársky subjekt usadený v členskom štáte poskytuje viac či menej často alebo pravidelne, a to aj počas dlhého obdobia, osobám usadeným v jednom alebo vo viacerých iných členských štátoch. Žiadne ustanovenie Zmluvy o FEÚ neumožňuje abstraktným spôsobom určiť dobu alebo frekvenciu, od ktorej sa poskytovanie služby alebo určitého typu služby v inom členskom štáte už nemôže považovať za poskytovanie služieb v zmysle Zmluvy o FEÚ. [45]

61. V dôsledku toho môže cezhraničné poskytovanie služieb v zmysle práva Únie trvať viacero rokov. [46] Podľa môjho názoru je však potrebné rozlišovať medzi samotným poskytovaním služieb a osobami, ktoré ich vykonávajú a ktoré si, ako to vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, [47] nemajú v úmysle vstúpiť na trh práce členského štátu vyslania, keďže sa po splnení svojej úlohy vracajú do svojej krajiny pôvodu alebo bydliska. Je pravda, že v rámci dobrého fungovania vnútorného trhu je dôležité, aby podniky na výkon prác zamestnávali odborne spôsobilé osoby, čo môže

[44] Pozri analogicky rozsudok z 2. marca 2023, PrivatBank a i. (C-78/21, EU:C:2023:137, bod 62).

[45] Rozsudok z 2. septembra 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, bod 35 a citovaná judikatúra).

[46] Na pojednávaní uviedli žalobcovia príklad výstavby jadrovej elektrárne.

[47] Pozri bod 48 vyššie.

vyžadovať využitie štátnych príslušníkov tretích štátov. Ide však o „dočasné vyslanie“ pracovníkov, ktorí sú vysielaní do iného členského štátu, aby tam vykonali práce v rámci poskytovania služieb ich zamestnávateľa.[48]

62. V tomto zmysle článok 12 ods. 1 nariadenia (ES) č. 883/2004[49] uvádza, že „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“.

63. Ako rozhodol Súdny dvor, s cieľom zabrániť tomu, aby podnik so sídlom na území členského štátu bol povinný poistiť svojich pracovníkov, ktorí zvyčajne podliehajú právnym predpisom tohto členského štátu v oblasti sociálneho zabezpečenia, v systéme sociálneho zabezpečenia iného členského štátu, kde boli vyslaní na vykonávanie prác na obmedzenú dobu, toto ustanovenie nariadenia č. 883/2004 umožňuje podniku zachovať poistenie jeho pracovníkov v systéme sociálneho zabezpečenia prvého členského štátu.[50] V dôsledku toho právo Únie berie ako referenčnú lehotu dva roky, ktoré môže členský štát zohľadniť (bez toho, aby bol na to povinný) pri určovaní maximálnej dĺžky povolenia na pobyt.

64. Ak sú totiž pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín pridelení na poskytovanie služieb dlhého trvania v členskom štáte vyslania alebo sú opätovne pridelení na poskytovanie iných služieb v tomto členskom štáte, treba dospieť k záveru, že vyslanie týchto pracovníkov už nie je dočasné a že vstupujú na trh práce uvedeného členského štátu. Z toho vyplýva, že ak trvanie poskytovania služieb presiahne dva roky, dotknutý členský štát je oprávnený uložiť poskytovateľovi služieb povinnosť využiť iných pracovníkov, či už pochádzajúcich z Únie alebo z tretích štátov.

65. Okrem toho v rámci cezhraničného vyslania je na členskom štáte, v ktorom má poskytovateľ služieb sídlo, aby určil trvanie práva na pobyt, na základe ktorého má pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, prístup na územie Únie. Tento členský štát musí najmä overiť, či sú splnené podmienky uvedené v článku 6 nariadenia 2016/399. Len ak má tento pracovník právo na pobyt a pracovné povolenie v tomto členskom štáte, môže byť zákonne vyslaný do iného členského štátu. V súlade s tým je členský štát vyslania oprávnený obmedziť dobu platnosti povolenia na pobyt vydaného vyslanému pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt vydaného v členskom štáte, v ktorom má poskytovateľ služieb sídlo. Ako uviedla holandská vláda, ak je táto neskôr uvedená doba trvania prekročená, členský štát vyslania už nemôže vychádzať z kontroly vykonávanej členským štátom pôvodu a mal by teda sám pristúpiť ku kontrole upravenej v článku 6 nariadenia 2016/399, čo je v rozpore s pojmom „vyslanie“.

66. Článok 56 ZFEÚ teda nebráni tomu, aby sa doba platnosti povolenia na pobyt v členskom štáte poskytovania služieb odvíjala od doby platnosti povolenia na pobyt v členskom štáte, v ktorom má poskytovateľ služieb sídlo, a v každom prípade nepresiahla dva roky.

[48] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 27. marca 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, bod 15).

[49] Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 465/2012 z 22. mája 2012 (Ú. v. EÚ L 149, 2012, s. 4).

[50] Pozri rozsudok z 3. júna 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, bod 60 a citovaná judikatúra).

4. O výške splatných poplatkov

67. Pokiaľ ide o výšku poplatkov, ktoré sa majú platiť, z uznesenia vnútroštátneho súdu vyplýva, že ich suma sa rovná výške poplatkov splatných z dôvodu bežného povolenia na účel zamestnania štátneho príslušníka tretieho štátu. Tento poplatok je päťkrát vyšší ako poplatok za potvrdenie o legálnom pobyte občana Únie. [51]

68. Na pojednávaní žalobcovia uviedli, že poplatky platené za získanie ich povolenia na pobyt v Holandsku sú veľmi vysoké a že bránia výkonu slobody poskytovania služieb.

69. V tejto súvislosti uvádzam, že vo všeobecnosti právo Únie nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá zaväzuje pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín alebo ich zamestnávateľov aby zaplatili poplatky za spracovanie ich žiadostí o povolenie na pobyt. V súlade s článkom 56 ZFEÚ by však administratívne poplatky nemali brániť v poskytovaní služieb. [52]

70. Pokiaľ ide o spor vo veci samej, na prvý pohľad sa zdá, že skupina pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a sú zamestnaní v Holandsku, je najľahšie porovnateľná so skupinou vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či výška poplatkov za vydanie povolenia na pobyt vyslanému pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, predstavuje primerané obmedzenie slobody poskytovania služieb zakotvenej v článku 56 ZFEÚ.

71. Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že články 56 a 57 ZFEÚ nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej v situácii, keď poskytovateľ služieb usadený v jednom členskom štáte vysiela pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, do iného členského štátu na obdobie presahujúce 90 dní z celkového obdobia 180 dní, musia mať títo pracovníci v tomto druhom členskom štáte individuálne povolenie na pobyt, ktorého platnosť je obmedzená na obdobie platnosti povolenia na pobyt a pracovného povolenia udeleného v prvom členskom štáte a v každom prípade na dva roky, a ktorého udelenie podlieha platbe poplatkov, ktoré sa rovnajú poplatkom plateným z dôvodu bežného povolenia na zamestnanie štátneho príslušníka tretieho štátu, pokiaľ táto právna úprava neukladá neprimerané požiadavky.

V. Návrh

72. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (súd v Haagu zasadajúci v Middelburgu, Holandsko), takto:

Články 56 a 57 ZFEÚ treba vykladať v tom zmysle, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej v situácii, keď poskytovateľ služieb usadený v jednom členskom štáte vysiela pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, do iného členského štátu na obdobie presahujúce 90 dní z celkového obdobia 180 dní, musia mať títo pracovníci v tomto druhom členskom štáte individuálne povolenie na pobyt, ktorého platnosť je obmedzená na obdobie platnosti povolenia na pobyt a pracovného povolenia udeleného v prvom členskom štáte a v každom prípade na dva

[51] Holandská vláda však vo svojich písomných pripomienkach vysvetlila, že Holandské kráľovstvo 1. januára 2019 zosúladilo výšku poplatku splatného za vydanie povolenia na pobyt so sadzbou za občiansky preukaz a že v dôsledku toho Komisia ukončila konanie o nesplnení povinnosti, ktoré predtým začala.

[52] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 47).

roky, a ktorého udelenie podlieha platbe poplatkov, ktoré sa rovnajú poplatkom plateným z dôvodu bežného povolenia na zamestnanie štátneho príslušníka tretieho štátu, pokiaľ táto právna úprava neukladá neprimerané požiadavky.