ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 21. septembra 2006 *

Vo veci C-168/04,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 5. apríla 2004,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: B. Eggers, E. Traversa a G. Braun, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Rakúskej republike, v zastúpení: E. Riedl, G. Hesse a C. Pesendorfer, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: nemčina.

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, M. Ilešič a E. Levits (spravodajca),

generálny advokát: P. Léger,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 6. októbra 2005,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 23. februára 2006,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Rakúska republika si tým, že neprimeraným spôsobom obmedzila vyslanie pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín v rámci poskytovania služieb, a to na základe § 18 rakúskeho zákona o zamestnávaní cudzincov (Ausländerbeschäftigungsgesetz) z 20. marca 1975 (BGBl. I, 218/1975), v znení

uverejnenom v BGBl. I, 120/1999, (ďalej len „AuslBG“) a § 10 ods. 1 bodu 3 zákona o cudzincoch (Fremdengesetz) zo 14. júla 1997, (BGBl. I, 75/1997), v znení uverejnenom v BGBl. I, 34/2000, (ďalej len „FrG“), nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

Právny rámec

2 AuslBG v § 18 ods. 1 stanovuje povinnosť získať povolenie predtým, ako sú cudzinci v Rakúsku zamestnaní zamestnávateľom, ktorého sídlo sa nenachádza na území tohto členského štátu. Pokiaľ ide o vyslanie štátnych príslušníkov tretích krajín podnikom so sídlom v členskom štáte na účely poskytnutia služieb v Rakúsku, § 18 ods. 12 až 16 AuslBG upravujú osobitný postup. Povolenie sa nahrádza potvrdením o európskom vyslaní, vydaným pod podmienkou dodržania určitých podmienok.

3 § 18 ods. 12 AuslBG stanovuje:

„Zamestnávanie cudzincov, na ktorých sa nevzťahuje § 1 ods. 2 písm. m) a ktorí sú na federálne územie vyslaní zamestnávateľom z cudziny, so sídlom na území členského štátu Európskej únie na účely poskytovania dočasných služieb, sa musí ohlásiť na miestnom Úrade práce pred začiatkom poskytovania služby. Príslušný miestny úrad práce musí vydať osvedčenie ohlásenia (potvrdenie o európskom vyslaní) v lehote šiestich týždňov...“

4 Podmienky vydania potvrdenia o európskom vyslaní sú stanovené v odseku 13 tohto § 18. Potvrdenie sa vydá:

— ak vyslaný pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, má v podniku, ktorý ho zamestnáva v členskom štáte pôvodu, pravidelné a obvyklé zamestnanie aspoň jeden rok alebo pracovnú zmluvu na dobu neurčitú a

— ak sú počas obdobia vyslania dodržiavané mzdové podmienky, podmienky zamestnania a ustanovenia v oblasti sociálneho zabezpečenia vyplývajúce z rakúskeho právneho poriadku.

5 Podľa FrG zamestnanci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorí sú vyslaní do Rakúska podnikom so sídlom v inom členskom štáte Európskej únie na účely poskytovania služieb, podliehajú pre potreby vstupu a pobytu na rakúskom území vízovej povinnosti a povinnosti povolenia na pobyt.

6 V súlade s § 8 ods. 1 FrG:

„Doklady o vstupe a pobyte môžu byť cudzincom vystavené na ich žiadosť, ak majú platný cestovný doklad a ak sa na nich nevzťahuje žiaden dôvod pre zamietnutie (§ 10 až 12). Vízum možno priznať len na dobu určitú, povolenie na pobyt môže byť aj časovo neobmedzené. Doba platnosti víz a povolení na pobyt na dobu určitú nemôžu presiahnuť dobu platnosti cestovného dokladu...“

7 § 10 ods. 1 bod 3 FrG stanovuje, že udelenie dokladu o vstupe alebo pobyte sa musí zamietnuť, ak sa tento doklad má udeliť po vstupe na rakúske územie bez víza. Z tohto ustanovenia vyplýva, že ak štátny príslušník tretej krajiny nezákonne vstúpi na rakúske územie, jeho situáciu nemožno napraviť na mieste vydaním dokladu o vstupe alebo pobyte.

8 Nakoniec, zákon o pracovných zmluvách (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz) z 1993 (BGBl. 459/1993, ďalej len „AVRAG"), ktorý do rakúskej právnej úpravy prebral smernicu Európskeho Parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431) ukladá zamestnávateľovi so sídlom v členskom štáte Európskej únie všeobecnú oznamovaciu povinnosť. V zmysle § 7b ods. 3 AVRAG musí zamestnávateľ oznámiť Centrálnemu koordinačnému úradu na kontrolu nezákonnej práce vyslanie pracovníkov do Rakúska na výkon práce na určitú dobu a to aspoň týždeň pred jej začiatkom.

9 V tejto súvislosti musí zamestnávateľ predložiť sériu informácií, ktoré sa ho týkajú, o vnútroštátnom klientovi, vyslaných pracovníkoch, dotknutých činnostiach a odmenách. Odsek 9 § 7b upravuje pokuty za porušenie tejto oznamovacej povinnosti.

Konania pred podaním žaloby

10 Potom ako Komisia dostala sťažnosť o nezlučiteľnosti rakúskych pravidiel v oblasti vysielania štátnych príslušníkov tretích krajín so slobodným poskytovaním služieb zaručeným článkom 49 ES, zaslala 14. júla 1997 Rakúskej republike výzvu. V nej uviedla, že aj keď schválenie vyslania a povolenie na pobyt rakúska právna úprava vyžaduje, predstavujú prekážku obchodu v rámci Spoločenstva. Výhrady Komisie sa

presnejšie týkali vecných podmienok schválenia vyslania a automatickej povahy zamietnutia vydania povolenia na pobyt v prípade vstupu pracovníka, ktorý je cudzincom, na rakúske územie bez víza.

11 Rakúska vláda odpovedala listom z 12. decembra 1997 a uviedla, že ustanovenia vnútroštátneho práva týkajúce sa vysielania pracovníkov, ktorí sú cudzincami, boli zmenené s účinnosťou od 1. januára 1998. Zaviedlo sa nové konanie o oznámení vyslania s názvom „Potvrdenie o európskom vyslaní" s cieľom overenia existencie určitých predbežných podmienok vyslania.

12 Komisia zaslala 2. júla 1998 Rakúskej republike dodatočnú výzvu, v ktorej uvádza, že sa domnieva, že toto nové konanie nemá povahu jednoduchého oznámenia, ale že ide o komplexné povoľovacie konanie, podobné konaniam, ktoré judikatúra Súdneho dvora označila za obmedzenia článku 49 ES.

13 V liste z 2. septembra 1998 rakúska vláda uviedla, že konanie o potvrdení o európskom vyslaní má len deklaratórnu povahu a že spĺňa požiadavky stanovené v tejto oblasti judikatúrou Súdneho dvora. Okrem toho, čo sa týka ustanovenia o automatickom zamietnutí vydania povolenia na pobyt, táto vláda uviedla, že slobodné poskytovanie služieb nemá vplyv na možnosť členských štátov rozhodnúť o vstupe a pobyte štátnych príslušníkov tretích krajín na svojom území.

14 Keďže Komisia nepovažovala vysvetlenia Rakúskej republiky za presvedčivé, zaslala jej 5. apríla 2002 odôvodnené stanovisko, ktorým ju vyzvala na prijatie nevyhnutných opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch

mesiacov od jeho doručenia. Komisia sa domnievala, že správne poplatky súvisiace s konaním o vyslaní v súlade s rakúskou právnou úpravou, ako aj nemožnosť napraviť situáciu vyslaného pracovníka, ktorý vstúpil na rakúske územie bez dokladu o vstupe a pobyte, majú v súvislosti s podnikmi so sídlom v inom členskom štáte taký odrádzajúci účinok, že tieto ustanovenia predstavujú prekážku slobodného poskytovania služieb.

15 Vo svojej odpovedi zo 7. júna 2002 rakúska vláda uviedla, že ustanovenia týkajúce sa potvrdenia o európskom vyslaní sú odôvodnené potrebou ochrany vyslaných pracovníkov pred prípadným zneužívaním, zatiaľ čo klauzula automatického zamietnutia sa zakladá na právomociach, ktoré pre členské štáty vyplývajú z ustanovení Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov Hospodárskej únie Benelux, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach (Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19), podpísaného 19. júna 1990 v Schengene (Luxembursko).

16 Keďže Komisia sa domnievala, že Rakúska republika nedosiahla súlad s odôvodneným stanoviskom, podala túto žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

17 Komisia sa domnieva, že konanie o vydaní potvrdenia o európskom vyslaní, ako aj možnosť automatického zamietnutia povolenia na pobyt v prípade vstupu pracovníka vyslaného na rakúske územie bez dokladu o vstupe alebo pobyte, predstavujú prekážky slobodného poskytovania služieb, ktoré sú zakázané článkom 49 ES a ktoré nemožno odôvodniť cieľmi uvedenými Rakúskou republikou.

18 Rakúska vláda nespochybňuje skutočnosť, že ustanovenia § 18 AuslBG a § 10 FrG predstavujú obmedzenia slobodného poskytovania služieb. Odvolávajúc sa na judikatúru Súdneho dvora a najmä na rozsudky z 25. novembra 2001, Finalarte a i. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 až C-54/98 a C-68/98 až C-71/98, Zb. s. I-7831) a z 24. januára 2002, Portugaia Construções (C-164/99, Zb. s. I-787), sa však domnieva, že tieto obmedzenia sú opodstatnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, a to, pokiaľ ide o ustanovenia § 18 AuslBG ochranou pracovníkov a pokiaľ ide o § 10 FrG ochranou verejného poriadku a verejnej bezpečnosti. Z tohto pohľadu sú tieto ustanovenia primerané cieľom, ktoré sledujú.

O konaní o vydaní potvrdenia o európskom vyslaní

19 Komisia po prvé tvrdí, že potvrdenie o európskom vyslaní nie je dôsledkom čisto deklaratórneho konania, ale predstavuje riadne administratívne povolenie. Toto potvrdenie možno vydať až po overení podmienok v § 18 ods. 13 AuslBG príslušnými vnútroštátnymi orgánmi. Okrem toho je nevyhnutným predpokladom výkonu akýchkoľvek služieb na rakúskom území, keďže je potrebné pre získanie povolenia na pobyt vyslaných pracovníkov a začatie poskytovania služieb pred získaním tohto potvrdenia by malo za následok automatické zamietnutie tohto povolenia na pobyt.

20 Komisia okrem iného tvrdí, že aj keby potvrdenie o európskom vyslaní bolo len deklaratórne, existencia dvojakého konania, teda konania o vízach a konania o potvrdení vyslania, predstavuje sama osebe neprimerané obmedzenie zásady slobodného poskytovania služieb, ako to vyplýva z rozsudku z 9. augusta 1994, Vander Elst (C-43/93, Zb. s. I-3803).

21 Povinnosť všetkých poskytovateľov služieb so sídlom v inom členskom štáte, ktorí majú v úmysle vyslať pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín na rakúske územie, získať potvrdenie o európskom vyslaní, ktoré doplňuje konanie o vízach upravené FrG a konanie o oznámení upravené v AVRAG, porušuje zásadu proporcionality. V tejto súvislosti môžu byť ciele rakúskej vlády dosiahnuté menej obmedzujúcimi opatreniami.

22 Rakúska vláda tvrdí, že konanie o udelení potvrdenia o európskom vyslaní nemá váhu, akú mu pripisuje Komisia.

23 Na jednej strane potvrdenie o európskom vyslaní je deklaratórnym konaním. Nízka pokuta v prípade nedodržania tejto formálnej požiadavky je toho dôkazom. Okrem toho to, že § 18 ods. 16 AuslBG umožňuje, aby o potvrdenie požiadali rôzne osoby, ktorých sa vyslanie týka, svedčí o tom, že ide o pružný postup.

24 Na druhej strane, podľa tejto vlády nemožno hovoriť o dvojakom konaní, keďže konanie týkajúce sa potvrdenia o európskom vyslaní má iný cieľ ako konanie týkajúce sa povolenia na pobyt a v oboch prípadoch sú overovania príslušnými orgánmi iné.

25 Po druhé, Komisia napáda základné podmienky, ktoré sa vyžadujú na udelenie potvrdenia o európskom vyslaní.

26 Na jednej strane záruka dodržania vnútroštátnych mzdových podmienok a podmienok zamestnania v rámci cezhraničného poskytovania služieb, upravená v § 18 ods. 13 bode 2 AuslBG, už bola stanovená v smernici 96/71, prebratej do

rakúskeho právneho poriadku prostredníctvom AVRAG. Keďže ustanovenia tejto smernice upravujú možnosť a *posteriori* kontroly týchto podmienok, rakúske orgány majú k dispozícii menej obmedzujúci prostriedok na zabezpečenie ich dodržiavania.

27 Na druhej strane, pokiaľ ide o požiadavku predchádzajúceho obdobia zamestnania trvajúceho aspoň jeden rok alebo zmluvy na dobu neurčitú, stanovenú v § 18 ods. 13 bode 1 AuslBG, Komisia uvádza, že formulácia pravidelne a obvykle", uvedená v už citovanom rozsudku Vander Elst, nemôže odôvodniť dočasné alebo právne obmedzenie tak, ako je to v prejednávanej veci. Táto formulácia je úzko spojená s kontextom prejudiciálnej otázky, ktorá bola Súdnemu dvoru položená.

28 Nakoniec, dôvody hospodárskeho poriadku, na ktoré sa odvoláva rakúska vláda, neodôvodňujú takéto obmedzenie slobodného poskytovania služieb, keďže Súdny dvor výslovne vylúčil v rozsudkoch z 27. marca 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Zb. s. I-1417) a už citovanom Finalartea i. možnosť členského štátu odvolávať sa na okolnosti vzťahujúce sa na trh práce. Pokiaľ ide o dôvod týkajúci sa ochrany pracovníkov, podmienka predchádzajúceho obdobia zamestnania má negatívny dosah na pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, keďže takéto ustanovenie môže brániť ich zamestnaniu. Okrem toho, takéto ustanovenie by bolo absolútne neprimerané v prípade časovo presného poskytovania služieb.

29 Rakúska vláda tvrdí, že ustanovenia AVRAG nie sú sami osebe dostatočné na to, aby umožnili vysielanie pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, čo odôvodňuje uplatnenie dodatočných požiadaviek vyplývajúcich z konania o potvrdení o európskom vyslaní.

30 Okrem toho, dotknutá právna úprava len preberá judikatúru Súdneho dvora vyplývajúcu z už citovaného rozsudku Vander Elst, podľa ktorého vyslaný pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, musí byť zamestnaný „pravidelne

a obvykle“ v členskom štáte pôvodu, aby sa mu mohlo udeliť schválenie vyslania. V tejto súvislosti musí preukázať určité puto so svojím zamestnávateľom prostredníctvom aspoň ročného pracovného vzťahu alebo zmluvy na dobu neurčitú. Táto požiadavka umožňuje chrániť vyslaného pracovníka proti prípadnému zneužívaniu.

O automatickom zamietnutí povolenia na vstup a na pobyt

31 Komisia tvrdí, že v rámci slobodného poskytovania služieb každý poskytovateľ služieb postupuje svojim zamestnancom „odvodené právo“ dostať povolenie na pobyt na obdobie potrebné na výkon služieb. V rozsahu v akom sa vyslaní pracovníci nijako neusilujú dostať na trh práce štátu vyslania, dôvod automatického zamietnutia uvedený v § 10 ods. 1 bode 3 FrG je vo vzťahu k cieľu ochrany verejného poriadku a verejnej bezpečnosti neprimeraný.

32 Vízum udelené štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorých právo na pobyt vyplýva z práva Spoločenstva, majú len formálnu povahu a mali by byť priznané automaticky. Automatické zamietnutie v prípade „formálne nezákonného“ vstupu na územie by výrazne obmedzovalo slobodné poskytovanie služieb a toto poskytovanie by bolo v určitých oblastiach iluzórne. V tejto súvislosti majú rakúske orgány k dispozícii menej obmedzujúce a zároveň účinnejšie prostriedky overenia, či štátny príslušník tretej krajiny nepredstavuje hrozbu pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť.

33 Rakúska vláda tvrdí, že pracovníci, ktorí majú doklad o pobyte vydaný štátom, ktorý je zmluvnou stranou Schengenských dohôd, a ktorí boli vyslaní do Rakúska na obdobie kratšie ako tri mesiace, nie sú svojou povahou dotknutí dôvodom automatického zamietnutia dokladu o vstupe a pobyte.

34 Táto vláda pripomína, že je potrebné rozlišovať medzi konaním o potvrdení o európskom vyslaní a konaním týkajúcom sa povolenia na vstup a na pobyt. Druhé konanie sa netýka slobodného poskytovania služieb, ale práv cudzincov. Za týchto okolností zákonnosť vstupu na územie nezávisí výhradne od zákonnosti vyslania, ale tiež od ostatných faktorov súvisiacich s cudzineckou politikou.

35 Okrem toho sa domnieva, že štát vyslania by mal byť schopný overiť, či osoba predstavuje hrozbu pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, alebo či má zakázaný pobyt na rakúskom území. Tvrdí, že nie je vhodné prijať opatrenie zakazujúce pobyt osoby, ktorá žiada o povolenie na pobyt, ak sa už nachádza na rakúskom území.

Posúdenie Súdnym dvorom

36 Na úvod je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry článok 49 ES vyžaduje nielen elimináciu akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb so sídlom v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale rovnako odstránenie všetkých obmedzení, aj ak sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabraňovať, sťažovať alebo robiť činnosť poskytovateľa so sídlom v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, menej atraktívnou (pozri najmä rozsudok Portugaia Construções, už citovaný, bod 16, a citovanú judikatúru).

37 Napriek tomu vnútroštátna právna úprava patriaca do oblasti, ktorá nie je predmetom harmonizácie na úrovni Spoločenstva a ktorá sa uplatňuje rovnako na každú osobu alebo podnik vykonávajúci činnosť na území predmetného členského štátu, môže napriek svojmu reštriktívnemu účinku na slobodné poskytovanie služieb byť odôvodnená, ak zodpovedá naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a pokiaľ tento záujem už nie je chránený predpismi, ktorým poskytovateľ podlieha

v členskom štáte svojho sídla, ak je primeraná na zabezpečenie realizácie cieľov, ktoré sleduje, a ak nejde nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie (pozri rozsudky z 23. novembra 1999, Arblade a i., C-369/96 a C-376/96, Zb. s. I-8453, body 34 a 35, ako aj Portugaia Construções, už citovaný, bod 19).

38 Keďže oblasť týkajúca sa vysielania zamestnaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, v rámci cezhraničného poskytovania služieb nebola doteraz harmonizovaná na úrovni Spoločenstva, zlučiteľnosť rakúskej právnej úpravy v oblasti vysielania pracovníkov s článkom 49 ES je potrebné skúmať vo svetle zásad pripomenutých v dvoch predchádzajúcich bodoch.

O prvom žalobnom dôvode založenom na požiadavke získania potvrdenia o európskom vyslaní stanovená v § 18 ods. 12 až 16 AuslBG

39 Je nepopierateľné, že podmienky, ktoré musí podľa § 18 ods. 12 až 16 AuslBG splniť podnik poskytujúci služby, ktorý má v úmysle vyslať na rakúske územie pracovníkov so štátnou príslušnosťou tretích krajín, sú vzhľadom na správne poplatky a najmä lehotu šiestich týždňov na vydanie potvrdenia o európskom vyslaní, ktoré z nich vyplývajú, prekážkou zamýšľaného vyslania a v dôsledku toho aj poskytovania služieb týmto podnikom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko, C-445/03, Zb. s. I-10191, bod 23, a citovanú judikatúru).

40 Čo sa týka vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, podnikom poskytujúcim služby so sídlom v Spoločenstve, už bolo konštatované, že vnútroštátna právna úprava, ktorá podriaďuje poskytovanie služieb na vnútroštátnom území podnikom so sídlom v inom členskom štáte vydaniu povolenia

v správnom konaní, predstavuje prekážku slobodného poskytovania služieb v zmysle článku 49 ES (pozri rozsudky Vander Elst, už citovaný, bod 15, a Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 24).

41 V tejto súvislosti a v rozpore s tvrdením rakúskej vlády má konanie o potvrdení o európskom vyslaní charakter povoľovacieho konania. Ak je totiž vydanie tohto potvrdenia nevyhnutné pre uskutočnenie vyslania a ak toto potvrdenie môže byť vydané až po kontrole požiadaviek uvedených v § 18 ods. 13 AuslBG uskutočnenej príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, nemožno tvrdiť, že ide o jednoduché deklaratórne konanie.

42 Okrem toho, berúc do úvahy, že lehota na spracovanie žiadosti o toto potvrdenie môže dosiahnuť šesť mesiacov, takéto konanie môže o to viac skomplikovať, ba dokonca znemožniť, poskytovanie služieb prostredníctvom zamestnávania vyslaných pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

43 Je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor priznal členským štátom možnosť overiť rešpektovanie vnútroštátnych ustanovení a ustanovení Spoločenstva v oblasti poskytovania služieb. Rovnako Súdny dvor pripustil dôvodnosť kontrolných opatrení potrebných na overenie rešpektovania požiadaviek, ktoré sú samy osebe opodstatnené dôvodmi všeobecného záujmu (rozsudok Arblade a i., už citovaný, bod 38). Súdny dvor však tiež konštatoval, že tieto kontroly musia rešpektovať obmedzenia uložené právom Spoločenstva a nesmú robiť slobodu poskytovania služieb iluzórnou (pozri rozsudok Rush Portuguesa, už citovaný, bod 17).

44 Za týchto podmienok je potrebné skúmať, či sa obmedzenia slobodného poskytovania služieb, ktoré vyplývajú z § 18 ods. 12 až 16 AuslBG, zdajú byť odôvodnené cieľom všeobecného záujmu a prípadne, či sú potrebné na efektívne a vhodné sledovanie tohto cieľa (pozri rozsudky Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 26, a z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-244/04, Zb. s. I-885, bod 37).

45 V prejednávanom prípade sa na podporu požiadaviek obsiahnutých v § 18 ods. 12 až 16 AuslBG ako dôvody uvádzajú na jednej strane ochrana pracovníkov a na strane druhej stabilita trhu práce.

46 Rakúska vláda sa po prvé odvoláva na potrebu dbať o to, aby boli splnené podmienky vysielania v rámci slobody poskytovania služieb. Z toho dôvodu konala s cieľom zabezpečiť, aby vysielajúci podnik nezneužíval právo, ktoré mu vyplýva zo Zmluvy ES, na úkor vysielaných pracovníkov. Konkrétne, podmienky vydania potvrdenia stanovené v § 18 ods. 13 AuslBG podľa tejto vlády majú za cieľ eliminovať riziká zneužívania ľudskej práce pochádzajúcej z tretích krajín a najmä zabezpečiť, aby bola využívaná len na ciele vyslania.

47 Medzi naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré uznáva Súdny dvor, patrí aj ochrana pracovníkov (pozri najmä rozsudky Finalarte a i., už citovaný, bod 33, a Portugaia Construções, už citovaný, bod 20). Okrem toho, právu Spoločenstva neodporuje to, aby členské štáty rozšírili pôsobnosť svojej právnej úpravy alebo kolektívnych zmlúv uzavretých medzi sociálnymi partnermi na všetky osoby, ktoré na ich území, hoci aj dočasne, vykonávajú prácu v zamestnaneckom pomere, bez ohľadu na to, v ktorom štáte má zamestnávateľ sídlo, a rovnako právo Spoločenstva nezakazuje členským štátom vynútiť si dodržiavanie týchto pravidiel vhodnými prostriedkami (pozri rozsudok z 3. februára 1982, Seco a Desquenne & Giral, 62/81 a 63/81, Zb. s. 223, bod 14), pokiaľ sa preukáže, že nimi poskytovaná ochrana nie je zabezpečená rovnakými alebo v zásade porovnateľnými povinnosťami, ktoré musí podnik splniť v členskom štáte svojho sídla (pozri rozsudok Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 29, a citovanú judikatúru).

48 Potvrdenie o európskom vyslaní tak, ako je upravené v § 18 ods. 12 až 16 AuslBG, nemožno kvalifikovať ako vhodný spôsob dosiahnutia uvedeného cieľa.

49 Na jednej strane tým, že toto konanie vyžaduje systematické dodržiavanie rakúskych mzdových podmienok a podmienok zamestnania, neberie do úvahy opatrenia ochrany pracovníkov, najmä pokiaľ ide o pracovné podmienky a odmenu za prácu, ktorým v štáte pôvodu podlieha podnik, ktorý chce vyslať pracovníkov, podľa práva príslušného členského štátu alebo prípadnej dohody o spolupráci medzi Európskym spoločenstvom a dotknutou treťou krajinou, a ktorých použitím je možné vylúčiť významné riziká zneužívania pracovníkov a narušovania súťaže medzi podnikmi (pozri v tomto zmysle rozsudky Vander Elst, už citovaný, bod 25, a Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 35).

50 Na druhej strane, pokiaľ ide o podriadenie vydania potvrdenia o európskom vyslaní existencii pracovnej zmluvy na obdobie aspoň jedného roku alebo na dobu neurčitú, takéto opatrenie prekračuje rámec toho, čo možno vyžadovať v mene sociálnej ochrany ako nevyhnutnú podmienku pre poskytovanie služieb prostredníctvom vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín (rozsudky Komisia/Luxembursko, už citovaný, body 32 a 33, ako aj Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 58).

51 Okrem toho, rakúska vláda sa nemôže opierať o formuláciu použitú Súdnym dvorom v bode 26 už citovaného rozsudku Vander Elst, keď tvrdí, že takáto požiadavka umožní overiť, či vyslaný pracovník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, má pravidelné a obvyklé zamestnanie v členskom štáte sídla svojho zamestnávateľa. Je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor nepodriadil pojem „pravidelné a obvyklé zamestnanie“ podmienke pobytu alebo zamestnávania po určitú dobu v štáte sídla podniku poskytujúceho služby (rozsudok Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 55).

52 V tejto súvislosti povinnosť podniku poskytujúceho služby vyplývajúca z AVRAG vopred oznámiť miestnym orgánom prítomnosť jedného alebo viacerých vyslaných zamestnancov, predpokladanú dĺžku ich pobytu a službu alebo služby, ktorých poskytovanie odôvodňuje vyslanie, predstavuje rovnako účinné, avšak menej obmedzujúce opatrenie než predmetná požiadavka. Táto povinnosť umožňuje týmto orgánom kontrolovať dodržiavanie rakúskej právnej úpravy v sociálnej oblasti

a v oblasti odmeňovania počas doby vyslania, berúc pritom do úvahy povinnosti, ktoré musí podnik splniť podľa predpisov práva sociálneho zabezpečenia platných v členskom štáte pôvodu.

53 Z toho vyplýva, že konanie o potvrdení o európskom vyslaní ide nad rámec toho, čo je potrebné na sledovanie cieľa ochrany pracovníkov.

54 Po druhé, rakúska vláda zdôrazňuje, že konanie o potvrdení o európskom vyslaní sa usiluje predchádzať poruchám vnútroštátneho trhu práce v dôsledku prílivu pracovníkov z tretích krajín.

55 V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že 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 (pozri rozsudok Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 38).

56 Členský štát si nepochybne môže overiť, či podnik so sídlom v inom členskom štáte, ktorý na jeho územie vysiela pracovníkov z tretej krajiny, nevyužíva slobodu poskytovania služieb na iný účel, než je poskytnutie predmetných služieb, napríklad na sprostredkovanie zamestnania alebo poskytnutie pracovníkov inému zamestnávateľovi (pozri rozsudky Rush Portuguesa, už citovaný, bod 17, a Komisia/Luxembursko, už citovaný, bod 39). Konanie o potvrdení o európskom vyslaní však nemožno považovať za primeraný spôsob dosiahnutia cieľa, na ktorý sa odvoláva rakúska vláda.

57 Informácie poskytnuté v zmysle konania o predbežnom oznámení upravenom v AVRAG a uvedené v bode 52 tohto rozsudku, ako aj informácie zaslané v rámci konania o vydaní povolenia na pobyt umožňujú rakúskym orgánom uistiť sa, že postavenie dotknutých pracovníkov je zákonné, najmä v súvislosti s ich pobytom, pracovným povolením a sociálnym zabezpečením v členskom štáte, v ktorom ich podnik zamestnáva, a poskytujú týmto orgánom, menej obmedzujúcim a rovnako účinným spôsobom ako predmetné požiadavky, záruky týkajúce sa zákonnosti postavenia pracovníkov a skutočnosti, že svoju hlavnú činnosť vykonávajú v členskom štáte sídla podniku poskytujúceho služby.

58 Z toho vyplýva, že konanie o potvrdení o európskom vyslaní nemožno odôvodniť cieľom zabrániť poruchám vnútroštátneho trhu práce, a preto sa musí považovať za neprimerané na dosiahnutie cieľov sledovaných Rakúskou republikou.

O druhom žalobnom dôvode založenom na automatickej povahe zamietnutia povolenia na vstup a na pobyt, ako je to upravené v § 10 ods. 1 bode 3 FrG

59 Na úvod je potrebné pripomenúť, že otázka vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území členského štátu v rámci vyslania zo strany podniku poskytujúceho služby so sídlom v inom členskom štáte, nie je na úrovni Spoločenstva harmonizovaná.

60 Kontrola, ktorú v tejto oblasti vykonáva členský štát, však nemôže spochybniť slobodu poskytovania služieb podniku, ktorý týchto štátnych príslušníkov zamestnáva (rozsudok Seco a Desquenne & Giral, už citovaný, bod 12).

61 Tým, že v prejednávanej veci § 10 ods. 1 bod 3 FrG vylučuje akúkoľvek možnosť nápravy situácie pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, zákonne

vyslaným podnikom so sídlom v inom členskom štáte, ktorý vstúpil na rakúske územie bez víza, hoci to rakúsky právny poriadok vyžaduje, obmedzuje poskytovanie služieb tohto podniku. Uvedené ustanovenie vystavuje tohto pracovníka riziku odchodu z vnútroštátneho územia, čo môže ohroziť splnenie plánovanej aktivity vyslania.

62 Ako zdôraznil generálny advokát v bode 105 svojich návrhov, podnik poskytujúci služby v snahe vyhnúť sa ťažkostiam súvisiacim s nemožnosťou nápravy takejto situácie považuje za svoju povinnosť zabezpečiť ešte pred vyslaním, aby každý pracovník, ktorého sa vyslanie týka, mal doklad, ktorý mu umožní vstúpiť na rakúske územie, čo môže podnik so sídlom v inom členskom štáte odradiť od poskytovania služieb v Rakúsku prostredníctvom vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

63 Rakúska vláda však takéto obmedzenie odôvodňuje dôvodmi týkajúcimi sa ochrany verejného poriadku a verejnej bezpečnosti.

64 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry je možné dovolávať sa tohto dôvodu len v prípade skutočnej a dostatočne závažnej hrozby, ktorá sa dotýka základného záujmu spoločnosti (pozri rozsudky z 29. októbra 1998, Komisia/Španielsko, C-114/97, Zb. s. I-6717, bod 46, ako aj zo 14. októbra 2004, Omega, C-36/02, Zb. s. I-9609, bod 30).

65 Je nepochybné, že vstup štátneho príslušníka tretej krajiny s vízovou povinnosťou na územie členského štátu bez víza predstavuje priestupok. Ako však uviedol generálny advokát v bode 110 svojich návrhov, automatický zákaz udelenia dokladu o vstupe alebo pobyte vyslanému pracovníkovi tretej krajiny, ktorý vstúpil na štátne územie bez toho, aby mal požadované vízum, predstavuje sankciu, ktorá je tým menej primeraná vážnosti spáchaného priestupku, že neberie do úvahy skutočnosť, že

vyslaný pracovník, ktorý nemá platné povolenie na vstup alebo pobyt, má na území členského štátu, z ktorého je vyslaný, zákonné postavenie a to aj vo vzťahu k rakúskym pravidlám v oblasti vysielania, a teda nemôže automaticky predstavovať ohrozenie pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť.

66 Okrem toho, tvrdenia rakúskej vlády o obmedzenom počte štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých možno uplatniť túto povinnosť automatického zamietnutia, a o skutočnosti, že by nebolo rozvážne prijať zákaz pobytu vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín prítomným na rakúskom území, nie sú relevantné. Podľa informácií poskytnutých v rámci oznámenia, ktoré predchádza vyslaniu uvedených v bodoch 52 a 57 tohto rozsudku, môžu príslušné vnútroštátne orgány od prípadu k prípadu prijať opatrenia, ktoré sa vyžadujú, ak sa preukáže, že pracovník, ktorý má byť vyslaný, predstavuje ohrozenie verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, predtým, ako vstúpi na rakúske územie.

67 Z toho vyplýva, že je potrebné konštatovať, že automatická povaha zamietnutia vydania povolenia na vstup a na pobyt v prípade vstupu pracovníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny na rakúske územie bez toho, aby mal vízum, sa musí považovať za neprimeranú vo vzťahu k sledovanému cieľu.

68 Z uvedeného na jednej strane vyplýva, že Rakúska republika si tým, že podriadila vyslanie pracovníkov, ktorí majú štátnu príslušnosť tretej krajiny, podnikom so sídlom v inom členskom štáte získaniu „potvrdenia o európskom vyslaní" upraveného v § 18 ods. 12 až 16 AuslBG, ktorého vydanie je podmienené po prvé tým, že dotknutí pracovníci sú v tomto podniku zamestnaní najmenej jeden rok alebo s ním majú pracovnú zmluvu na dobu neurčitú, a po druhé tým, že sa preukáže dodržanie rakúskych podmienok zamestnania a mzdových podmienok a na druhej strane tým, že v § 10 ods. 1 bode 3 FrG stanovila dôvod automatického zamietnutia vydania dokladu o vstupe a pobyte bez výnimiek, ktorý neumožňuje napraviť situáciu pracovníkov so štátnou príslušnosťou tretej krajiny, ktorých legálne vyslal podnik so sídlom v inom členskom štáte, ak títo pracovníci vstúpili na rakúske územie bez víza, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.

O trovách

69 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať Rakúsku republiku na náhradu trov konania a Rakúska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Rakúska republika si na jednej strane tým, že podriadila vyslanie pracovníkov so štátnou príslušnosťou tretích krajín, zo strany podniku so sídlom v inom členskom štáte získaniu „potvrdenia o európskom vyslaní“ upraveného v § 18 ods. 12 až 16 rakúskeho zákona o zamestnávaní cudzincov (Ausländerbeschäftigungsgesetz), ktorého vydanie je podmienené po prvé tým, že dotknutí pracovníci sú v tomto podniku zamestnaní najmenej jeden rok alebo s ním majú pracovnú zmluvu na dobu neurčitú, a po druhé tým, že sa preukáže dodržanie rakúskych podmienok zamestnania a mzdových podmienok, a na druhej strane tým, že v § 10 ods. 1 bode 3 zákona o cudzincoch, (Fremdengesetz) stanovila dôvod automatického zamietnutia vydania dokladu o vstupe a pobyte bez výnimiek, ktorý neumožňuje napraviť situáciu pracovníkov so štátnou príslušnosťou tretej krajiny, ktorých legálne vyslal podnik so sídlom v inom členskom štáte, ak títo pracovníci vstúpili na rakúske územie bez víza, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 49 ES.**

2. **Rakúska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy