



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
ATHANASIA RANTOSE  
přednesené dne 30. listopadu 2023<sup>1</sup>

**Věc C-540/22**

**SN a další  
proti**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, pobočka v Middelburgu, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb – Články 56 a 57 SFEU –  
Vysílání pracovníků – Vysílání ukrajinských státních příslušníků podnikem usazeným na Slovensku za účelem provádění prací v Nizozemsku – Doba přesahující 90 dnů během období 180 dnů – Povinnost vyslaných pracovníků mít povolení k pobytu v Nizozemsku – Omezení doby platnosti povolení k pobytu – Výše poplatků spojených se žádostí o povolení k pobytu – Omezení volného pohybu služeb – Naléhavé důvody obecného zájmu – Přiměřenost“

## I. Úvod

1. Ukrajínští pracovníci byli slovenským poskytovatelem služeb vysláni za účelem provádění činností do Nizozemska. Doba trvání těchto činností byla prodloužena, takže v období 180 dnů přesáhla 90 dnů. Nizozemské právní předpisy stanoví, že v takové situaci musí mít státní příslušníci třetích zemí povolení k pobytu, se kterým jsou spojeny podmínky doby platnosti tohoto povolení a náklady na jeho získání.
2. Je taková právní úprava v souladu s články 56 a 57 SFEU? To je podstatou otázky položené rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, pobočka v Middelburgu, Nizozemsko).
3. Tato otázka vede Soudní dvůr k tomu, aby upřesnil svou judikaturu týkající se režimu použitelného na státní příslušníky třetích států vyslané do Evropské unie. Vzhledem k tomu, že požadavek být držitelem povolení k pobytu bezpochyby představuje omezení volného pohybu služeb, bude třeba přezkoumat, do jaké míry může toto omezení odpovídat naléhavému důvodu obecného zájmu a být přiměřené.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: francouzština.

## II. Právní rámec

4. Článek 2 odst. 1 Wet arbeid vreemdelingen (zákon o práci cizinců)<sup>2</sup> ze dne 21. prosince 1994 stanoví:

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

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

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

- a. cizí státní příslušník splňuje všechny podmínky pobytu, pracovního povolení a sociálního zabezpečení, aby mohl pracovat jako zaměstnanec zaměstnavatele v zemi, kde je zaměstnavatel usazen;
- b. cizí státní příslušník vykonává práci obdobnou té, pro kterou je kvalifikován v zemi, kde je zaměstnavatel usazen;
- c. cizí státní příslušník pouze nahrazuje jiného cizího státního příslušníka, který vykonával obdobnou práci, pokud není překročena celková doba sjednaného poskytování služeb; a
- d. zaměstnavatel skutečně vykonává podstatné činnosti ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zákon o pracovních podmínkách pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie)<sup>[3]</sup>.“

6. Článek 14 wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (zákon o celkové revizi zákona o cizincích)<sup>4</sup> ze dne 23. listopadu 2000 (dále jen „zákon o cizincích z roku 2000“) v odstavci 1 stanoví:

„Ministr je oprávněn:

- a. žádost o povolení k pobytu na dobu určitou schválit, zamítnout nebo se touto žádostí nezabývat;

[...]

3. Udělení povolení k pobytu na dobu určitou podléhá omezením spojeným s účelem, pro který je pobyt povolen. S povolením mohou být spojeny další podmínky. [...]

<sup>2</sup> – Stb. 1994, č. 959.

<sup>3</sup> – Stb. 2016, č. 219.

<sup>4</sup> – Stb. 2000, č. 495.

7. Článek 3.31a odst. 1 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (vyhláška o cizincích z roku 2000)<sup>5</sup> ze dne 23. listopadu 2000 zní následovně:

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

8. Článek 3.4 odst. 1 bod i) vyhlášky o cizincích z roku 2000 zní:

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

[...]

i. přeshraničním poskytováním služeb.“

9. Článek 8 odst. 1 až 3 Wet zákona o pracovních podmínkách pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie uvádí:

„1. Poskytovatel služeb, který vysílá pracovníka do Nizozemska, je povinen tuto skutečnost oznámit ministrovi písemně nebo elektronicky před zahájením činnosti. Oznámení poskytovatele služeb zahrnuje:

- a. jeho totožnost;
- b. totožnost příjemce služeb a totožnost vysílaného pracovníka;
- c. kontaktní osobu uvedenou v článku 7;
- d. totožnost fyzické nebo právnické osoby odpovědné za vyplácení mezd;
- e. povahu a předpokládanou dobu trvání činnosti;
- f. adresu místa výkonu práce a
- g. příspěvky do příslušných systémů sociálního zabezpečení.

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

<sup>5</sup> – Stb. 2000, č. 497.

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

10. Článek 3 odst. 2 vyhlášky o pracovních podmínkách pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie stanoví:

„Ministr je oprávněn a povinen na žádost bezplatně poskytnout imigrační a naturalizační službě údaje o poskytovatelích služeb, příjemcích služeb, kontaktních osobách, osobách odpovědných za vyplácení mezd a vyslaných pracovnících, které byly zpracovány v souvislosti s článkem 8 zákona, včetně národního identifikačního čísla, pokud jsou tyto údaje nezbytné pro plnění úkolů souvisejících s prováděním zákona o cizincích z roku 2000.“

11. Článek 11 odst. 3 této vyhlášky stanoví:

„Poskytovatel služeb, který vysílá cizího státního příslušníka ve smyslu článku 1 prováděcí vyhlášky k zákonu o práci cizinců, uvede kromě údajů obsažených v čl. 8 odst. 1 tohoto zákona datum skončení doby řádného zaměstnání uvedené v dokumentu, na jehož základě je tento cizí státní příslušník oprávněn vykonávat práci jakožto zaměstnanec v členském státě vydání.“

12. Podle čl. 3.58 odst. 1 písm. i) vyhlášky o cizincích z roku 2000 a části B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000)<sup>6</sup> ze dne 2. března 2001 ve znění použitelném na skutkové okolnosti v původním řízení vydává Immigratie- en Naturalisatiedienst (imigrační a naturalizační služba, Nizozemsko, dále jen „IND“) povolení k pobytu za účelem přeshraničního poskytování služeb s dobou platnosti rovnající se době trvání činnosti uvedené v čl. 1 odst. 2 prováděcí vyhlášky k zákonu o práci cizinců.

13. Článek 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000)<sup>7</sup> ze dne 18. prosince 2000, stanoví, že cizí státní příslušník, který není držitelem povolení k dočasnému pobytu platného pro účel uvedený v žádosti o pobyt, je povinen zaplatit poplatky za vyřízení žádosti o udělení, změnu nebo prodloužení platnosti povolení k pobytu za účelem přeshraničního poskytování služeb.

### III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

14. Žalobci, kteří jsou ukrajinskými státními příslušníky, jsou držiteli povolení k dočasnému pobytu na Slovensku za účelem zaměstnání. Pracují pro slovenskou společnost ROBI spol s.r.o., která je vyslala k nizozemskému zákazníkovi, a sice společnosti Ivens NV, aby vykonávali metalurgické činnosti v přístavu Rotterdam (Nizozemsko). Společnost ROBI předem oznámila Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Institut pro správu pojištění zaměstnanců, Nizozemsko) činnosti, které měli žalobci provádět, a období, po které je měli vykonávat<sup>8</sup>. Následně společnost ROBI informovala nizozemské orgány o tom, že tyto práce budou trvat delší

<sup>6</sup> – Stcrt. 2001, č. 64.

<sup>7</sup> – Stcrt. 2001, č. 10.

<sup>8</sup> – Nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření uvedla, že společnost ROBI oznámila dne 4. prosince 2019 nizozemským orgánům, že tyto činnosti budou trvat od 6. prosince 2019 do 4. března 2020.

dobu, nežli je doba stanovená v čl. 21 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody<sup>9</sup>, podle kterého „[c]izinci, kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného některým členským státem, se mohou na základě tohoto povolení a platného cestovního dokladu volně pohybovat po dobu nejvýše tří měsíců během jakéhokoli šestiměsíčního období na území ostatních členských států, pokud splňují podmínky vstupu uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c) a e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)<sup>[10]</sup>, a pokud nejsou uvedeni na vnitrostátním seznamu osob, jimž má být odepřen vstup na území příslušného členského státu“.

15. V této souvislosti podala společnost ROBI k IND žádosti, aby každému z žalobců bylo uděleno povolení k pobytu pro toto přeshraniční poskytování služeb a za vyřízení těchto žádostí byly vybrány poplatky. IND jménem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko) (dále jen „státní tajemník“) rozhodla vydat žalobcům řádná povolení k pobytu na dobu určitou s omezením týkajícím se přeshraničního poskytování služeb, přičemž upřesnila, že práce související s těmito žádostmi není podmíněna získáním povolení k zaměstnání. Kromě toho byla doba platnosti těchto povolení k pobytu omezena dobou platnosti slovenských povolení k dočasnému pobytu za účelem zaměstnání, v důsledku čehož byla kratší než doba trvání činností, k nimž byli žalobci vysláni.

16. Žalobci podali proti těmto rozhodnutím opravné prostředky k IND, která rozhodnutí jménem státního tajemníka přezkoumala. Tyto opravné prostředky se týkaly povinnosti podat žádost o povolení k pobytu za účelem poskytování přeshraničních služeb jako takové, doby platnosti udělených povolení k pobytu a poplatků, které je třeba zaplatit za vyřízení žádostí o tato povolení. Dne 16. března 2021 byly uvedené opravné prostředky přezkoumány výborem IND pro správní slyšení. Dne 7. dubna 2021 státní tajemník ve 44 samostatných rozhodnutích prohlásil opravné prostředky žalobců za neopodstatněné.

17. Žalobci podali proti těmto rozhodnutím žalobu k rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, pobočka v Middelburgu, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem. Před tímto soudem žalobci a státní tajemník diskutovali o povinnosti pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států zaměstnanými poskytovatelem služeb usazeným v členském státě, být držiteli, vedle povolení k pobytu v tomto členském státě, povolení k pobytu v jiném členském státě v rámci přeshraničního poskytování služeb po uplynutí doby 90 dnů uvedené v čl. 21 odst. 1 ÚPSD. Diskutovali rovněž o okolnosti, že doba platnosti povolení k pobytu vydaných Nizozemskem je omezena na dobu platnosti slovenských povolení k pobytu, přičemž tato doba činí nejvýše dva roky, jakož i o výši poplatků, které je třeba uhradit za vyřízení žádostí o povolení k pobytu v Nizozemsku.

18. Předkládající soud zdůrazňuje, že ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595, body 31 a 32) Evropská komise tvrdila, že jakýkoli poskytovatel služeb přenáší v rámci volného pohybu služeb na své zaměstnance

<sup>9</sup> – Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, která byla podepsána v Schengenu dne 19. června 1990 a vstoupila v platnost dne 26. března 1995 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010 ze dne 25. března 2010, kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006, pokud jde o pohyb osob s dlouhodobým vízem (Úř. věst. 2010, L 85, s. 1; Zvl. vyd. 19/02, s. 3), jakož i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), úmluva k provedení Schengenské dohody, nařízení Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009 (Úř. věst. 2013, L 182, s. 1) (dále jen „ÚPSD“).

<sup>10</sup> – Úř. věst. 2006, L 105, s. 1.

„odvozené právo“ získat povolení k pobytu na dobu nezbytnou pro poskytování služeb a že rozhodnutí týkající se práva pobytu (v této věci konkrétně udělení víza) má čistě formální charakter a je třeba jej udělit automaticky.

19. Tento soud si klade otázku, zda právo na volný pohyb služeb, jak je stanoveno v člancích 56 a 57 SFEU, nepřiznává také odvozené právo pobytu pracovníkům vyslaným v rámci přeshraničního poskytování služeb. Z bodu 59 tohoto rozsudku podle něj vyplývá, že tomu tak není, neboť otázka vstupu a pobytu státních příslušníků třetích států na území členského státu v rámci vysílání prováděného podnikem poskytujícím služby usazeným v jiném členském státě není na úrovni Unie harmonizovaná. Podle předkládajícího soudu lze nicméně tvrdit, s odkazem na povinnost vyplývající z článku 56 SFEU odstranit jakoukoliv překážku volného pohybu služeb, že zaměstnání pracovníků v jednom členském státě, a sice pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států zaměstnanými poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, v situaci, kdy je toto zaměstnání povoleno v rámci volného pohybu služeb, nemůže být podmíněno držením individuálního povolení k pobytu, jelikož tato povinnost zbytečně komplikuje poskytování služeb prostřednictvím vysílání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států.

20. Předkládající soud poukazuje na to, že rovněž ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 20) Komise mimoto tvrdila, že existence dvojího řízení (v uvedené věci vízového řízení a řízení o vydání potvrzení o vyslání) sama o sobě představuje nepřiměřené omezení zásady volného pohybu služeb. V projednávaném případě se nizozemská právní úprava vyznačuje rovněž existencí dvojího řízení, neboť na jedné straně musí být pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států, vyslaní do Nizozemska poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, předmětem oznámení provedeného tímto poskytovatelem, a na druhé straně musí tito pracovníci na základě stejných údajů, jaké jsou uvedeny v tomto oznámení, samostatně požádat o povolení k pobytu v Nizozemsku.

21. Podle tohoto soudu navíc platí, že i když je požadavek povolení k pobytu relevantní až po uplynutí doby 90 dnů, má takový požadavek účinek předchozího povolení v případě, že by poskytování služeb tuto dobu překročilo. Skutečnost, že se IND omezuje na ověření, zda bylo učiněno oznámení v souladu s článkem 8 zákona o pracovních podmínkách pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie a neukládá dodatečné podmínky, však ještě neznamená, že toto dvojí řízení ve skutečnosti nevede k omezení volného pohybu služeb. Skutečnost, že v praxi se o vydání povolení k pobytu rozhoduje v krátké lhůtě, na tom nic nemění.

22. Uvedený soud dodává, že restriktivní povahu odděleného řízení o získání povolení k pobytu pro přeshraniční poskytování služeb potvrzuje skutečnost, že doba platnosti tohoto povolení je vnitrostátní právní úpravou omezena na dobu trvání činnosti a nesmí překročit dva roky. Pokud je doba poskytování služeb delší než původně stanovená doba nebo než maximální stanovená doba, je třeba podat novou žádost o udělení povolení k pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti.

23. Konečně, za každou žádost o povolení k pobytu je žadatel povinen zaplatit zákonem poplatky stanovené vnitrostátními právními předpisy, jejichž výše odpovídá poplatkům za získání povolení k pobytu za účelem zaměstnání, jaké může být uděleno státním příslušníkům třetích států. Naproti tomu tato výše pětkrát převyšuje poplatky za vydání osvědčení o oprávněném pobytu občanovi Unie. Výše těchto poplatků je pravidelně upravována a v případě žalobců se v závislosti na jejich situaci pohybovala od 290 do 320 eur, zatímco nyní je výše těchto poplatků stanovena na 345 eur.

24. Za těchto podmínek se rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, pobočka v Middelburgu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Zahrnuje volný pohyb služeb zaručený články 56 a 57 SFEU právo pobytu v členském státě, odvozené od tohoto práva volného pohybu, příslušející pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetí země a mohou být v tomto členském státě zaměstnáni poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě?
- 2) V případě záporné odpovědi na tuto otázku, brání článek 56 SFEU tomu, aby vedle splnění prosté ohlašovací povinnosti poskytovatele služeb muselo být pro každého pracovníka individuálně zažádáno o povolení k pobytu, pokud doba trvání poskytování služeb překročí tři měsíce?
- 3) V případě záporné odpovědi na tuto otázku, brání článek 56 SFEU
  - a) ustanovení vnitrostátního práva, podle kterého doba platnosti takového povolení k pobytu bez ohledu na dobu trvání poskytování služeb nemůže činit více než dva roky?
  - b) omezení doby platnosti takového povolení k pobytu na dobu platnosti pracovního povolení a povolení k pobytu v členském státě, ve kterém je usazen poskytovatel služeb?
  - c) vybírání poplatků za každou žádost (či každou žádost o prodloužení), jejichž výše odpovídá poplatkům, které musí státní příslušníci třetích zemí uhradit za řádné povolení k výkonu výdělečné činnosti, avšak pětinašobku výše poplatků za osvědčení o oprávněném pobytu občana Unie?“

25. Písemná vyjádření předložili žalobci, nizozemská, belgická a norská vláda a Komise. Tytéž zúčastněné strany, s výjimkou belgické vlády, přednesli rovněž ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 21. září 2023.

#### IV. Analýza

26. Podstatou tří předběžných otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být články 56 a 57 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které v situaci, kdy poskytovatel služeb usazený v jednom členském státě vysílá pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států, do jiného členského státu na dobu přesahující 90 dnů během období 180 dnů, jsou tito pracovníci povinni být držiteli individuálního povolení k pobytu v tomto druhém členském státě, jehož doba trvání je omezena na dobu platnosti povolení k pobytu a pracovního povolení uděleného v prvním členském státě a v každém případě na dva roky a jehož udělení podléhá zaplacení poplatků odpovídajících poplatkům, které musí státní příslušník třetího státu uhradit za řádné povolení k výkonu výdělečné činnosti.

27. Ve věci v původním řízení byli ukrajinští pracovníci vysláni slovenskou společností za účelem provádění metalurgických činností do Nizozemska. Nizozemská právní úprava vyžaduje, aby byli pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států, držiteli povolení k pobytu, pokud činnosti překročí dobu stanovenou v čl. 21 odst. 1 ÚPSD, tedy dobu 90 dnů během jakéhokoli období 180

dnů. Předkládající soud si klade otázku, zda je tato právní úprava, jakož i podmínky, které stanoví a které se týkají doby platnosti povolení k pobytu a výše poplatků, které mají být zaplacený, v souladu s unijním právem.

28. Úvodem podotýkám, že podle bodu 20 odůvodnění směrnice 96/71/ES<sup>11</sup> se tato směrnice „nedotýká vnitrostátních právních předpisů upravujících podmínky vstupu, bydliště a přístupu k zaměstnání pro pracovníky ze třetích zemí“. Za těchto okolností, jak uvedl předkládající soud, je třeba nizozemskou právní úpravu dotčenou ve věci v původním řízení zkoumat ve světle Smlouvy o fungování Evropské unie.

29. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že činnost spočívající v tom, že podnik poskytuje za úplatu pracovníky, kteří zůstávají zaměstnanci tohoto podniku, aniž je se společností, která je využívá, uzavřena jakákoli pracovní smlouva, je podnikatelskou činností, která splňuje podmínky stanovené v čl. 57 prvním pododstavci SFEU, a musí být tudíž považována za službu ve smyslu tohoto ustanovení<sup>12</sup>. Kromě toho poskytování služeb mezi dvěma podniky usazenými ve dvou různých členských státech spadá do působnosti článků 56 a 57 SFEU a okolnost, že se dotčené poskytnutí pracovní síly týká pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, je v tomto ohledu irelevantní<sup>13</sup>.

30. Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že volný pohyb služeb zakotvený v článku 56 SFEU vyžaduje nejen odstranění jakékoli diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění jakéhokoli omezení, byť uplatňovaného bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele i na poskytovatele z jiných členských států, jestliže je takové povahy, že může znemožňovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, bránit těmto činnostem nebo je činit méně přitažlivými<sup>14</sup>. Je mimoto nutno připomenout, že oblast vysílání pracovníků v zaměstnaneckém poměru, kteří jsou státními příslušníky třetího státu, v rámci přeshraničního poskytování služeb nebyla doposud na unijní úrovni harmonizována<sup>15</sup>. Z toho vyplývá, že v této oblasti mají členské státy určitý prostor pro uvážení při stanovení podmínek, které se na takové vysílání použijí. Podle judikatury Soudního dvora nicméně platí, že kontrola, kterou provádí členský stát v této oblasti, nemůže zpochybnit svobodu poskytování služeb podnikem, který zaměstnává tyto státní příslušníky<sup>16</sup>.

31. Vzhledem k tomu, že se věc v původním řízení týká vyslaných ukrajinských pracovníků, považují za užitečné zabývat se nejprve jejich právem na vstup a pobyt na území Unie v současné situaci. V tomto ohledu uvádím, že podle článku 2 prováděcího rozhodnutí (EU) 2022/382<sup>17</sup> se toto rozhodnutí vztahuje na „osoby vysídlené z Ukrajiny dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil, jež v uvedený den začala“, mezi kterými jsou ukrajinští státní příslušníci pobývající na Ukrajině před 24. únorem 2022, kteří mohou požívat

<sup>11</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 431).

<sup>12</sup> – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 40 a citovaná judikatura).

<sup>13</sup> – Viz rozsudky ze dne 11. září 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 39), a ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 43).

<sup>14</sup> – Rozsudek ze dne 26. února 2020, *Stanleyparma a Stanleybet Malta* (C-788/18, EU:C:2020:110, bod 17 a citovaná judikatura).

<sup>15</sup> – Rozsudky ze dne 11. září 2014, *Essent Energie Productie* (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 49), a ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 47). Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o vysílání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, za účelem poskytování služeb v zahraničí [COM (99) 3 final], který byl Komisí vzat zpět.

<sup>16</sup> – Viz rozsudek ze dne 21. září 2006, *Komise v. Rakousko* (C-168/04, EU:C:2006:595, bod 60 a citovaná judikatura).

<sup>17</sup> – Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (Úř. věst. 2022, L 71, s. 1).

dočasné ochrany. Je však třeba poznamenat, že žalobci s ohledem na dobu rozhodnou z hlediska skutkového stavu v původním řízení vstoupili na území Unie před 24. únorem 2022 a každopádně nežádají o dočasnou ochranu.

32. Z přílohy II nařízení (EU) 2018/1806<sup>18</sup> mimoto vyplývá, že Ukrajina je uvedena na seznamu třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou osvobozeni od vízové povinnosti při překračování vnějších hranic členských států pro pobyty, jejichž délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů. Věc v původním řízení se přitom týká povinnosti být držitelem povolení k pobytu v Nizozemsku po uplynutí této doby 90 dnů. Proto je třeba konstatovat, že tyto právní nástroje nemohou žalobcům přiznat zvláštní postavení, pokud jde o tuto povinnost být držitelem takového povolení k pobytu.

33. Abych mohl odpovědět na otázky předkládajícího soudu, budu se zabývat otázkou existence „odvozeného práva pobytu“ pro pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států vyslanými do členského státu a dále otázkou, zda právní úprava členského státu, která vyžaduje, aby vyslaní pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států, byli držiteli povolení k pobytu, pokud poskytování služeb přesáhne dobu 90 dnů během období 180 dnů, za podmínek stanovených touto právní úpravou, je v souladu s článkem 56 SFEU.

#### ***A. K existenci „odvozeného práva pobytu“ pro pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států vyslanými do členského státu***

34. Předkládající soud si klade otázku, zda volný pohyb služeb zaručený články 56 a 57 SFEU zahrnuje udělení „odvozeného práva pobytu“ pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích států, pokud jsou zaměstnáni v členském státě poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě.

35. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr v určitých případech uznal, že státní příslušníci třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, na které se na základě ustanovení směrnice 2004/38/ES<sup>19</sup> nemůže vztahovat odvozené právo pobytu v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem, mohou přesto takové právo získat na základě čl. 21 odst. 1 SFEU, podle kterého má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení<sup>20</sup>. Toto konstatování vychází z ustálené judikatury, podle níž by v případě neexistence takového odvozeného práva pobytu ve prospěch takového státního příslušníka třetí země byl občan Unie odrazen od opuštění členského státu, jehož je státním příslušníkem, za účelem využití svého práva pobytu v jiném členském státě podle čl. 21 odst. 1 SFEU z důvodu, že nemá jistotu, zda bude moci v členském státě původu pokračovat v rodinném životě s uvedeným státním příslušníkem třetí země, který byl takto rozvinut nebo upevněn v hostitelském členském státě během skutečného pobytu<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2018, L 303, s. 39).

<sup>19</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77).

<sup>20</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 12. července 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, bod 27 a citovaná judikatura).

<sup>21</sup> – Viz rozsudek ze dne 12. července 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, bod 28 a citovaná judikatura).

36. Tato judikatura se nemůže obdobně uplatnit v oblasti volného pohybu služeb. Nejprve je totiž třeba uvést, že odvozené právo pobytu přiznané na základě čl. 21 odst. 1 SFEU je založeno na právu fyzické osoby, která je občanem Unie, svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V projednávaném případě je však poskytovatelem služeb právnická osoba, která nemá právo na pobyt v jiném členském státě, od něhož by bylo odvozeno právo pobytu pracovníků, které poskytovatel zaměstnává a kteří jsou státními příslušníky třetích států.

37. Dále se právo na pobyt odvozené od práva pobytu občana Unie týká zcela konkrétních osob, a to jeho rodinných příslušníků, s nimiž má osobní a jedinečný vztah. Naproti tomu poskytovatel služeb, právnická osoba, není při poskytování služeb vázán na konkrétní osoby. Může tedy zaměstnat pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států, aby zahájili poskytování služeb, a poté jiné pracovníky z takových států za účelem dokončení poskytování služeb, přičemž všichni tito pracovníci se po splnění svého úkolu vracejí do země původu nebo pobytu<sup>22</sup>.

38. Konečně, jak uvádí předkládající soud<sup>23</sup>, Komise se již dovolávala existence „odvozeného práva pobytu“ pro pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států vyslanými do členského státu, ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595). Tento přístup však nebyl v uvedeném rozsudku přijat. Soudní dvůr se totiž řídil úvahami spočívajícími v posouzení, zda je dotčená vnitrostátní právní úprava v souladu s článkem 56 SFEU z hlediska jeho ustálené judikatury v oblasti omezení volného pohybu služeb<sup>24</sup>, aniž zmínil existenci odvozeného práva pobytu.

39. Jsem proto toho názoru, že volný pohyb služeb zaručený články 56 a 57 SFEU nezahrnuje udělení „odvozeného práva pobytu“ pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích států, pokud jsou zaměstnáni v členském státě poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě. Nicméně skutečnost, že tito pracovníci nemají takové odvozené právo pobytu, nevyklučuje, že by mohli disponovat povolením k pobytu v rámci přeshraničního poskytování služeb na jiném právním základě.

***B. K otázce, zda je právní úprava členského státu, která vyžaduje, aby vyslaní pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států, byli držiteli povolení k pobytu, pokud poskytování služeb přesáhne dobu 90 dnů během období 180 dnů, za podmínek stanovených touto právní úpravou, v souladu s článkem 56 SFEU***

40. Předkládající soud zdůrazňuje, že se nizozemská právní úprava dotčená v původním řízení vyznačuje existencí dvojího postupu, jelikož na jedné straně pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států vyslanými do Nizozemska poskytovatelem usazeným v jiném členském státě, musí být předmětem oznámení ze strany tohoto poskytovatele, a na druhé straně musí tito pracovníci na základě stejných údajů, jaké jsou poskytnuty pro toto oznámení, samostatně požádat o povolení k pobytu v Nizozemsku. Tento soud vyjadřuje pochybnosti o souladu tohoto dvojího postupu s unijním právem z hlediska rozsudku ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:595). V tomto ohledu je třeba rozlišovat mezi oznamovací povinností poskytovatele služeb, na jedné straně, a povinností pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, být držiteli povolení k pobytu v členském státě vyslaní, na druhé straně.

<sup>22</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 48 a citovaná judikatura).

<sup>23</sup> – Viz bod 18 tohoto stanoviska.

<sup>24</sup> – Co se týká starší judikatury, viz rozsudek ze dne 21. října 2004, Komise v. Lucembursko (C-445/03, EU:C:2004:655), který se týká požadavků kladených hostitelským členským státem na podniky, jež vysílají na jeho území zaměstnance, kteří jsou státními příslušníky třetího státu.

### 1. K oznamovací povinnosti poskytovatele služeb

41. Pokud jde o oznamovací povinnost poskytovatele služeb, Soudní dvůr již rozhodl, že v případě vysílání pracovníků z třetího státu podnikem, který je poskytovatelem služeb usazeným v členském státě Unie, představuje vnitrostátní právní úprava, která poskytování služeb na vnitrostátním území podnikem usazeným v jiném členském státě podmiňuje vydáním správního povolení, omezení volného pohybu služeb ve smyslu článku 56 SFEU<sup>25</sup>.

42. Soudní dvůr upřesnil, že povinnost podniku poskytujícího služby poskytnout orgánům členského státu vyslání údaje potvrzující, že se pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, nachází v legálním postavení, zejména pokud jde o pobyt, pracovní povolení a sociální zabezpečení, v členském státě, kde je tento podnik zaměstnává, by těmto orgánům poskytovala méně omezující a stejně účinné záruky toho, že se tito pracovníci nacházejí v legálním postavení a vykonávají hlavní činnost v členském státě, kde je usazen podnik poskytující služby, než požadavek pracovního povolení<sup>26</sup>. V tomto ohledu je zajisté v zájmu jak hostitelského členského státu, tak podniku poskytujícího službu mít před vysláním ujištění, že pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetího státu, jsou vysláni legálně<sup>27</sup>.

43. Podle Soudního dvora by povinnost poskytnout tyto údaje mohla spočívat v jednoduchém předchozím prohlášení, které by orgánům členského státu vyslání umožnilo zkontrolovat uvedené údaje a v případě nelegálního postavení dotyčných pracovníků přijmout nezbytná opatření. Uvedený požadavek by mimoto mohl mít podobu stručného oznámení vyžadovaných dokumentů, zejména pokud by délka doby vyslání neumožňovala takovou kontrolu účinně provést<sup>28</sup>. Stejně tak povinnost podniku poskytujícího služby oznámit předem orgánům členského státu vyslání přítomnost jednoho nebo několika vyslaných pracovníků v zaměstnaneckém poměru, předpokládanou dobu tohoto pobytu a službu nebo služby, jejichž poskytování je důvodem pro jejich vyslání, by představovala stejně účinné a méně omezující opatření než požadavek pracovního povolení. Tato povinnost by těmto orgánům umožnila kontrolovat dodržování předpisů tohoto členského státu v oblasti sociálního zabezpečení po dobu vyslání při zohlednění povinností, které již jsou tomuto podniku uloženy na základě pravidel práva sociálního zabezpečení platných v členském státě původu. Taková povinnost by umožnila uvedeným orgánům přijmout po skončení plánovaného období vyslání případná nezbytná opatření<sup>29</sup>.

44. V projednávaném případě je nesporné, že oznamovací povinnost stanovená nizozemskou právní úpravou splňuje podmínky uvedené v judikatuře citované v bodech 42 a 43 tohoto stanoviska. V tomto smyslu z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že společnost ROBI nizozemským orgánům předem oznámila činnosti, které měli žalobci vykonávat, a dobu, po kterou je měli vykonávat. Předkládající soud rovněž upřesnil, že se IND omezuje na ověření, zda bylo učiněno oznámení v souladu s článkem 8 zákona o pracovních podmínkách pracovníků

<sup>25</sup> – Viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 44 a citovaná judikatura).

<sup>26</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 50 a citovaná judikatura).

<sup>27</sup> – Rozsudek ze dne 19. ledna 2006, *Komise v. Německo* (C-244/04, EU:C:2006:49, bod 49).

<sup>28</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 51 a citovaná judikatura).

<sup>29</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, *Danieli & C. Officine Meccaniche a další* (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 52 a citovaná judikatura).

vyslaných v rámci Evropské unie a neukládá dodatečné podmínky<sup>30</sup>. S výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, se mně tedy oznamovací povinnost poskytovatele služeb nejeví být v rozporu s článkem 56 SFEU.

*2. K povinnosti pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, být držiteli povolení k pobytu v členském státě vyslání*

45. Co se týče povinnosti pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, být držiteli povolení k pobytu v členském státě vyslání, je třeba uvést, že v projednávané věci bylo ke dni oznámení provedeného poskytovatelem služeb stanoveno, že doba trvání činností v Nizozemsku bude kratší než doba uvedená v čl. 21 odst. 1 ÚPSD. Vzhledem k tomu, že byli držiteli povolení k pobytu za účelem zaměstnání vydaného Slovenskou republikou, mohli se tyto pracovníci podle tohoto ustanovení volně pohybovat po dobu nejvýše 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů na území jiných členských států, mimo jiné v Nizozemsku<sup>31</sup>.

46. Poskytovatel služeb však následně informoval nizozemské orgány, že doba trvání těchto činností byla prodloužena, takže přesáhla 90 dnů, a tento poskytovatel služeb požádal, aby každému z žalobců bylo uděleno povolení k pobytu v Nizozemsku. Státní tajemník těmto žádostem vyhověl s tím, že dobu platnosti povolení k pobytu omezil na dobu platnosti slovenských povolení k pobytu, a sice na dobu kratší, než je doba trvání činností, na které byli žalobci vysláni, a za každou žádost o povolení k pobytu vybral poplatek. Žalobci zpochybnili z hlediska unijního práva zásadu, podle které měli povinnost požádat o povolení k pobytu, dobu platnosti těchto povolení, jakož i výši poplatků, které měli zaplatit.

47. V tomto ohledu, jak uznává nizozemská vláda v písemném vyjádření, představuje vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje poskytování služeb na vnitrostátním území podnikem usazeným v jiném členském státě vydáním povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích států, omezení této svobody ve smyslu článku 56 SFEU. Podle ustálené judikatury Soudního dvora nicméně platí, že vnitrostátní právní úprava oblasti, která nebyla na unijní úrovni harmonizována a uplatňuje se bez rozdílu na všechny osoby nebo podniky vykonávající činnost na území dotčeného členského státu, může být odůvodněná i přes svůj omezující účinek na volný pohyb služeb, pokud reaguje na naléhavý důvod obecného zájmu, jenž dosud není chráněn pravidly, kterým poskytovatel služeb podléhá v členském státě, kde je usazen, je způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné<sup>32</sup>.

48. Soudní dvůr upřesnil, že i když snaha předejít narušování pracovního trhu je zajisté naléhavým důvodem obecného zájmu, pracovníci zaměstnávaní podnikem usazeným v určitém členském státě, kteří jsou vysláni do jiného členského státu za účelem poskytování služeb, neusilují o vstup na pracovní trh tohoto druhého členského státu, neboť se po splnění svého úkolu vrací do státu původu nebo pobytu. Členský stát však může ověřovat, zda podnik usazený v jiném členském státě, který vysílá na jeho území pracovníky ze třetího státu, nevyužívá práva volného pohybu svobody poskytování služeb k jinému účelu než k poskytnutí dané služby. Taková

<sup>30</sup> – Viz bod 21 tohoto stanoviska.

<sup>31</sup> – Viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Komise v. Rakousko (C-168/04, EU:C:2006:135, bod 114), podle kterého pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států a kteří byli vysláni do Rakouska na dobu kratší než tři měsíce podnikem poskytujícím služby usazeným v jiném smluvním členském státě ÚPSD, nebyli povinni získat od rakouských orgánů žádné vízum nebo doklad o pobytu za účelem splnění svého úkolu v rámci uvedeného vyslání.

<sup>32</sup> – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche a další (C-18/17, EU:C:2018:904, bod 46 a citovaná judikatura).

ověřování však musí dodržovat meze vytyčené unijním právem, zejména pak ty, které vyplývají ze svobody poskytování služeb, která nesmí být učiněna iluzorní a jejíž výkon nesmí podléhat správnímu uvážení<sup>33</sup>.

49. I když tedy členský stát musí mít jak možnost ověřovat, zda podnik usazený v jiném členském státě, který službu spočívající v poskytnutí pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, poskytuje podniku, který je využívá a je usazený v prvním členském státě, nevyužívá práva volného pohybu služeb k jinému účelu než k poskytování dotyčné služby, tak možnost přijmout kontrolní opatření, která jsou v tomto ohledu nezbytná, využití této možnosti nemůže tomuto členskému státu umožnit, aby ukládal nepřiměřené povinnosti<sup>34</sup>. Kromě toho, jak vyplývá z judikatury citované v bodě 43 tohoto stanoviska, vnitrostátní orgány členského státu vyslání jsou oprávněny ověřovat dodržování právní úpravy v sociální oblasti po dobu vyslání s přihlédnutím k povinnostem, které se na tento podnik vztahují již na základě pravidel sociálního práva použitelných v členském státě původu.

50. Podle předkládajícího soudu se nizozemská právní úprava vyznačuje dvojím řízením, a sice oznamovací povinností na jedné straně a povinností být držitelem povolení k pobytu na straně druhé. S tímto názorem nesouhlasím, neboť oznámení a požadavek být držitelem povolení k pobytu se uplatňují v různých fázích vyslání a slouží různým účelům. Pokud je totiž doba trvání činnosti kratší než 90 dní v jakémkoli 180denním období, stačí, aby poskytovatel služeb podal předchozí oznámení, které spočívá v tom, že poskytne orgánům členského státu vyslání informace potvrzující, že pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, mají legální pobyt, zejména pokud jde o bydliště pracovní povolení a sociální zabezpečení, v členském státě, v němž je tento podnik zaměstnává<sup>35</sup>. Povinnost každého pracovníka, který je státním příslušníkem třetí země, mít povolení k pobytu je spojena pouze se skutečností, že tato 90denní doba byla překročena. V tomto smyslu nemůže být povinnost získat takové povolení k pobytu považována za rovnocennou požadavku předchozího povolení a nemůže být zdrojem průtahů poškozujících poskytovatele služeb<sup>36</sup>.

51. Nizozemská vláda v písemném vyjádření uvedla, že oznamovací povinnost poskytovatele služeb umožňuje nizozemským orgánům ověřit, zda volný pohyb služeb není využíván k jiným účelům než k poskytování dotčené služby a zda jsou při vyslání dodržovány vnitrostátní předpisy v sociální oblasti. Tato ohlašovací povinnost však neupravuje právo na pobyt pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států.

52. Podotýkám, že při neexistenci „odvozeného práva pobytu“ vyslaných pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, nemají tito pracovníci v případě pobytu, jehož délka přesáhne 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů, právo na pobyt v Nizozemsku na základě čl. 21 odst. 1 ÚPSD. Podle nizozemské vlády má povinnost získat povolení k pobytu v Nizozemsku po uplynutí doby 90 dnů v jakémkoli období 180 dnů zabránit tomu, aby pracovníci pobývali v tomto členském státě protiprávně. Bod 6 odůvodnění nařízení (EU) 2016/399<sup>37</sup> v tomto ohledu uvádí, že „ochrana hranic je věcí zájmu nejen členského státu, na jehož vnějších hranicích se provádí, nýbrž všech členských států, které zrušily ochranu vnitřních hranic. Ochrana hranic by měla pomáhat v boji proti *nedovolenému přistěhovalectví* a obchodování s lidmi a zabránit

<sup>33</sup> – Viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, body 51 až 53 a citovaná judikatura).

<sup>34</sup> – Viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 55).

<sup>35</sup> – Viz bod 42 tohoto stanoviska.

<sup>36</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. října 2004, Komise v. Lucembursko (C-445/03, EU:C:2004:655, bod 43).

<sup>37</sup> – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1).

jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států<sup>38</sup>. Kromě toho, jak vyplývá z čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení, státní příslušníci třetích zemí mohou pobývat na území schengenského prostoru pouze maximálně 90 dní během období 180 dnů<sup>39</sup>.

53. Kromě toho v rámci použití rozhodnutí č. 1/80<sup>40</sup> Soudní dvůr rozhodl, že cíl předcházet neoprávněnému vstupu a pobytu představuje *naléhavý důvod obecného zájmu*<sup>41</sup>. Domnívám se, že tuto judikaturu lze obdobně použít na oblast vysílání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetího státu, v rámci přeshraničního poskytování služeb, která nebyla do dnešního dne na unijní úrovni harmonizována<sup>42</sup>.

54. Podle Komise musí být udělení povolení k pobytu pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích států, vyslaným do některého členského státu deklaratorním, a nikoli konstitutivním aktem. Mám však za to, že jelikož členským státům přísluší upravit právo pobytu těchto pracovníků, může dotyčný členský stát před tím, než těmto pracovníkům udělí povolení k pobytu, provést určitá ověření.

55. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle státního tajemníka je řízení za účelem získání povolení k pobytu jednoduché v tom smyslu, že poskytovatel služby již má nezbytné doklady a že kontrola spočívá v ověření, zda bylo učiněno oznámení a zda v jiném členském státě existuje pracovní povolení, povolení k pobytu a pracovní smlouva. Nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření uvádí, že se totožnost pracovníka, který je státním příslušníkem třetího státu, mimoto ověřuje za účelem určení, zda pracovník uvedený v pracovní smlouvě je stejnou osobou jako žadatel o povolení k pobytu. Vnitrostátní orgány rovněž ověřují, zda tento pracovník nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.

56. Je na předkládajícím soudu, aby přezkoumal, zda tato ověření dodržují meze vytyčené unijním právem, zejména pak ty, které vyplývají ze svobody poskytování služeb, která nesmí být učiněna iluzorní a jejíž výkon nesmí podléhat správnímu uvážení<sup>43</sup>. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se důvodů veřejného pořádku lze dovolávat pouze v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti, a [tyto důvody] nemohou vedle toho sloužit pro účely čistě hospodářské povahy<sup>44</sup>.

57. Za předpokladu, že jsou tyto podmínky splněny, a sice že ověření prováděná členským státem vyslání dodržují zásadu proporcionality, mám za to, že články 56 a 57 SFEU nebrání tomu, aby bylo pro každého pracovníka, který je státním příslušníkem třetího státu, vyslaného v rámci přeshraničního poskytování služeb požadováno individuální povolení k pobytu, pokud toto poskytování přesáhne dobu 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů a poskytovatel služeb splnil oznamovací povinnost.

<sup>38</sup> – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

<sup>39</sup> – Viz rozsudek ze dne 5. února 2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nalodění námořníků na palubu lodí v přístavu Rotterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76, bod 58).

<sup>40</sup> – Rozhodnutí Rady přidružení ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem. Rada přidružení byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, která byla podepsána dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na straně jedné a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé a která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10).

<sup>41</sup> – Viz rozsudek ze dne 3. října 2019, A a další (C-70/18, EU:C:2019:823, bod 46 a citovaná judikatura).

<sup>42</sup> – Viz bod 30 tohoto stanoviska.

<sup>43</sup> – Viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, body 51 až 53 a citovaná judikatura).

<sup>44</sup> – Obdobně viz rozsudek ze dne 2. března 2023, PrivatBank a další (C-78/21, EU:C:2023:137, bod 62).

### 3. K době platnosti povolení k pobytu

58. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle dotčené nizozemské právní úpravy je doba platnosti povolení k pobytu vydaného pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetího státu, vyslanému do Nizozemska omezena na dobu platnosti pracovního povolení a povolení k pobytu vydaného v členském státě, v němž je poskytovatel služeb usazen, a že doba platnosti takového povolení k pobytu nesmí v žádném případě překročit dva roky, a to bez ohledu na dobu poskytování služeb.

59. Komise tvrdí, že doba platnosti nepřekračující dva roky, která se zakládá na tom, že vyslaný pracovník nadále podléhá právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení členského státu svého původu, jak potvrdila nizozemská vláda v písemném vyjádření, je nepřiměřená a méně omezujícím a stejně účinným opatřením by mohlo být to, že by doba platnosti povolení k pobytu odpovídala době plnění úkolu bez uložení maximální doby platnosti. Komise dodala, že v případě vyslání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, by mohla být platnost povolení k pobytu též omezena na dobu platnosti pracovního povolení a povolení k pobytu, jejichž držiteli jsou tito pracovníci v členském státě původu.

60. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora může pojem „služba“ ve smyslu Smlouvy o FEU zahrnovat služby velmi rozličné povahy, včetně služeb, které hospodářský subjekt usazený v členském státě poskytuje více či méně často nebo pravidelně, i po delší dobu, osobám usazeným v jednom nebo více jiných členských státech. Žádné ustanovení Smlouvy o FEU neumožňuje abstraktním způsobem určit délku nebo četnost, od které již nelze poskytnutí služby nebo určitého typu služby v jiném členském státě považovat za poskytování služeb ve smyslu Smlouvy o FEU<sup>45</sup>.

61. Přeshraniční poskytování služeb ve smyslu unijního práva tedy může trvat několik let<sup>46</sup>. Podle mého názoru je však třeba rozlišovat mezi poskytováním služeb jako takovým a osobami, které je vykonávají a které – jak vyplývá z judikatury Soudního dvora<sup>47</sup> – neusilují o vstup na pracovní trh členského státu vyslání, neboť se po splnění svého úkolu vracejí do země původu nebo pobytu. V rámci řádného fungování vnitřního trhu je zajisté nutné, aby podniky zaměstnávaly osoby způsobilé k provedení prací, což může vyžadovat využití státních příslušníků třetích států. Jedná se však o „dočasné přemístění“ pracovníků, kteří jsou vysláni do jiného členského státu za účelem provedení prací v rámci poskytování služeb jejich zaměstnavatele<sup>48</sup>.

62. Článek 12 odst. 1 nařízení (ES) č. 883/2004<sup>49</sup> v tomto smyslu stanoví, že „osoba, která jako zaměstnanec provozuje v členském státě činnost jménem zaměstnavatele, jenž zde běžně vykonává své činnosti, a která je tímto zaměstnavatelem vyslána do jiného členského státu, aby zde konala práci jménem tohoto zaměstnavatele, podléhá i nadále právním předpisům prvního členského státu, nepřesahuje-li předpokládaná doba trvání takové práce 24 měsíců a není-li daná osoba vyslána za účelem nahrazení jiné vyslané osoby“.

<sup>45</sup> – Rozsudek ze dne 2. září 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, bod 35 a citovaná judikatura).

<sup>46</sup> – Žalobci na jednání uvedli jako příklad výstavbu jaderné elektrárny.

<sup>47</sup> – Viz bod 48 tohoto stanoviska.

<sup>48</sup> – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 27. března 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, bod 15).

<sup>49</sup> – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012 (Úř. věst. 2012, L 149, s. 4).

63. Jak judikoval Soudní dvůr, s cílem zabránit tomu, aby podnik usazený na území některého členského státu musel své pracovníky, kteří za obvyklých okolností podléhají právním předpisům sociálního zabezpečení tohoto členského státu, přihlašovat k účasti v systému sociálního zabezpečení jiného členského státu, kam by byli vysláni k výkonu práce na omezenou dobu, umožňuje toto ustanovení nařízení č. 883/2004, aby podnik ponechal své pracovníky přihlášené k účasti v systému sociálního zabezpečení prvně uvedeného členského státu<sup>50</sup>. Pro unijní právo je tedy referenční doba dvou let, kterou může členský stát zohlednit (aniž by to bylo povinností) při stanovení maximální doby platnosti povolení k pobytu.

64. Jsou-li totiž pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích států, přiděleni k dlouhodobému poskytování služeb v členském státě vysláni nebo jsou-li přeloženi k poskytování jiných služeb v tomto státě, je třeba dovodit, že přemístění těchto pracovníků již není dočasné a vstupují na pracovní trh uvedeného členského státu. Z toho vyplývá, že je-li doba poskytování služeb delší než dva roky, je dotyčný členský stát oprávněn uložit poskytovateli služeb povinnost obrátit se na jiné pracovníky pocházející z Unie nebo ze třetího státu.

65. Kromě toho v rámci přeshraničního vyslání přísluší členskému státu, v němž je poskytovatel služeb usazen, aby určil dobu trvání práva pobytu, na jehož základě má pracovník, který je státním příslušníkem třetího státu, vstup na území Unie. Tento členský stát musí zejména ověřit, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 6 nařízení 2016/399. Pouze v případě, že má tento pracovník právo pobývat a pracovat v tomto členském státě, může být legálně vyslán do jiného členského státu. Členský stát vyslání je tudíž oprávněn omezit dobu platnosti povolení k pobytu vydaného pracovníkovi, který je vyslaným státním příslušníkem třetího státu, na dobu platnosti pracovního povolení a povolení k pobytu vydaného v členském státě, ve kterém je poskytovatel služeb usazen. Jak uvedla Nizozemská vláda, je-li posledně zmíněná doba překročena, členský stát vyslání se již nemůže opírat o kontrolu provedenou členským státem původu, a musí tedy sám provést kontrolu podle článku 6 nařízení 2016/399, což je protichůdné ve vztahu k pojmu „vyslání“.

66. Článek 56 SFEU tedy nebrání tomu, aby se doba platnosti povolení k pobytu v členském státě, v němž jsou poskytovány služby, shodovala s dobou platnosti povolení k pobytu v členském státě, ve kterém je poskytovatel služeb usazen, a v každém případě byla omezena na dva roky.

#### 4. *K výši poplatků, které je třeba uhradit*

67. Co se týče výše poplatků, které je třeba uhradit, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se rovná výši poplatků, které musí státní příslušník třetího státu uhradit za řádné povolení k výkonu výdělečné činnosti. Tato výše pětkrát převyšuje poplatky za vydání osvědčení o oprávněném pobytu občanovi Unie<sup>51</sup>.

68. Žalobci na jednání tvrdili, že poplatky za získání jejich povolení k pobytu v Nizozemsku jsou velmi vysoké a brání výkonu práva na volný pohyb služeb.

<sup>50</sup> – Viz rozsudek ze dne 3. června 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, bod 60 a citovaná judikatura).

<sup>51</sup> – Nizozemská vláda nicméně ve svém písemném vyjádření uvedla, že Nizozemské království ke dni 1. ledna 2019 přizpůsobilo výši poplatků, které je třeba uhradit za vydání povolení k pobytu, poplatku za vydání vnitrostátního průkazu totožnosti, a že Komise tedy ukončila řízení o nesplnění povinnosti, které bylo zahájeno na její návrh.

69. V tomto ohledu je třeba podotknout, že unijní právo obvykle nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, která nutí pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států, nebo jejich zaměstnavatele zaplatit poplatky za vyřízení jejich žádostí o povolení k pobytu. Podle článku 56 SFEU však nesmí administrativní zátěž bránit výkonu činnosti spočívající v poskytování služeb<sup>52</sup>.

70. Pokud jde o věc v původním řízení, na první pohled se jeví tak, že se skupinou vyslaných pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států, lze nejspíše srovnat skupinu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích států a vykonávají zaměstnání v Nizozemsku. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda výše poplatků, které je třeba uhradit za vydání povolení k pobytu vyslanému pracovníkovi, který je státním příslušníkem třetího státu, představuje nepřiměřené omezení volného pohybu služeb zakotveného v článku 56 SFEU.

71. S ohledem na vše výše uvedené mám za to, že články 56 a 57 SFEU nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které v situaci, kdy poskytovatel služeb usazený v jednom členském státě vysílá pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států, do jiného členského státu na dobu přesahující 90 dnů během období 180 dnů, jsou tito pracovníci povinni být držiteli individuálního povolení k pobytu v tomto druhém členském státě, jehož doba platnosti je omezena na dobu platnosti povolení k pobytu a pracovního povolení uděleného v prvním členském státě, a v každém případě na dva roky, a jehož udělení podléhá zaplacení poplatků, jejichž výše odpovídá poplatkům, které musí státní příslušníci třetích států uhradit za řádné povolení k výkonu výdělečné činnosti, za předpokladu, že tato právní úprava neukládá nepřiměřené požadavky.

## V. Závěry

72. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, pobočka v Middelburgu, Nizozemsko) následovně:

„Články 56 a 57 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které v situaci, kdy poskytovatel služeb usazený v jednom členském státě vysílá pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích států, do jiného členského státu na dobu přesahující 90 dnů během období 180 dnů, jsou tito pracovníci povinni být držiteli individuálního povolení k pobytu v tomto druhém členském státě, jehož doba platnosti je omezena na dobu platnosti povolení k pobytu a pracovního povolení uděleného v prvním členském státě, a v každém případě na dva roky, a jehož udělení podléhá zaplacení poplatků, jejichž výše odpovídá poplatkům, které musí státní příslušníci třetích států uhradit za řádné povolení k výkonu výdělečné činnosti, za předpokladu, že tato právní úprava neukládá nepřiměřené požadavky.“

<sup>52</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 47).