

**Vec C-540/22**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

11. august 2022

**Vnútroštátny súd:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

11. august 2022

**Žalobcovia:**

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

**Žalovaný:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

---

PRACOVNÍ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

V konaní vo veci samej ide o spor medzi žalobcami, 44 fyzickými osobami ukrajinskej štátnej príslušnosti (ďalej len „žalobcovia“), a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko, ďalej len „štátny tajomník“) o zamietnutí námietok žalobcov ako neodôvodnených, ktoré žalobcovia vzniesli proti udeleniu povolenia na prechodný pobyt na účely cezhraničného poskytovania služieb.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Tento návrh podľa článku 267 ZFEÚ sa týka rozsahu slobody poskytovať služby chránenej článkami 56 a 57 ZFEÚ. Ide najmä o právo zamestnancov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorí sú v jednom členskom štáte zamestnaní v podniku poskytovaní služieb, ktorý má sídlo v druhom členskom štáte, na pobyt v prvom členskom štáte a o obmedzenia, procesné kroky a náklady, ktoré môžu byť stanovené vo vnútroštátnom práve pre takéto právo na pobyt.

## **Prejudiciálne otázky**

1. Zahŕňa sloboda poskytovať služby zaručená článkami 56 a 57 ZFEÚ aj od tejto slobody odvodené právo na pobyt v členskom štáte pre zamestnancov, ktorí sú príslušníkmi tretích krajín a ktorí smú byť v tomto členskom štáte zamestnaní podnikom poskytovaní služieb so sídlom v inom členskom štáte?
2. Ak nie: Bráni článok 56 ZFEÚ tomu, aby sa popri jednoduchej prihlasovacej povinnosti podniku poskytovaní služieb musela podať aj žiadosť o povolenie na pobyt pre každého zamestnanca, ak doba poskytovania služby prekročí tri mesiace?
3. Ak nie: Bráni článok 56 ZFEÚ
  - a) vnútroštátnej zákonnej úprave, podľa ktorej platnosť takéhoto povolenia na pobyt nezávisle od trvania poskytovania služby nemôže byť dlhšia ako dva roky?
  - b) obmedzeniu trvania platnosti takéhoto povolenia na pobyt na dobu platnosti pracovného povolenia a povolenia na pobyt v tom členskom štáte, v ktorom má podnik poskytovaní služieb sídlo?
  - c) vyberaniu poplatkov za každú žiadosť (o predĺženie), výška ktorých sa rovná poplatkom za povolenie výkonu zárobkovej činnosti štátneho príslušníka tretej krajiny, avšak päťnásobku sumy poplatkov za potvrdenie o legálnom pobyte občana Únie?

## **Citované predpisy práva Únie**

Články 56 a 57 ZFEÚ

## **Citované vnútroštátne predpisy**

Článok 3.58 ods. 1 písm. i) Vreemdelingenbesluit 2000 (nariadenie o cudzincoch z roku 2000)

Článok 8 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zákon o pracovných podmienkach zamestnancov vyslaných v rámci Európskej únie)

Článok 3.34 písm. h) Voorschrift Vreemdelingen 2000 (medziministerské nariadenie o cudzincoch z roku 2000)

Oddiel B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch z roku 2000)

## **Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej**

- 1 Žalobcovia sú ukrajinskými štátnymi príslušníkmi a sú zamestnaní v slovenskej spoločnosti ROBI spol. s r. o. (ďalej len „spoločnosť ROBI“). Táto spoločnosť vykonáva v Holandsku práce pre holandského objednávateľa. Žalobcovia, ktorí majú povolenie na prechodný pobyt na Slovensku, boli spoločnosťou ROBI vyslaní na vykonanie týchto prác. Spoločnosť ROBI vopred oznámila holandským orgánom vykonanie prác žalobcami a obdobie stanovené na vykonanie týchto prác. Následne spoločnosť ROBI informovala tieto orgány o tom, že práce, ktoré majú žalobcovia vykonať, budú trvať dlhšie ako je schengenské právo na pobyt (90 dní v rámci obdobia 180 dní).
- 2 V tejto súvislosti ROBI okrem toho podala na Immigratie- en Naturalisatiedienst (Úrad pre imigráciu a naturalizáciu, Holandsko; ďalej len „IND“) za každého zo žalobcov aj žiadosť o obnovenie povolenia na pobyt na účely poskytovania cezhraničných služieb. Za spracovanie týchto žiadostí sa vyberali poplatky. V mene štátneho tajomníka IND žiadostiam vyhovel s poznámkou, že pre tieto špecifické práce sa pracovné povolenie nevyžaduje. Doba platnosti udelených povolení na pobyt pritom bola obmedzená na dobu platnosti slovenských povolení na pobyt žalobcov a je teda kratšia ako doba trvania prác, na vykonanie ktorých boli žalobcovia vyslaní.
- 3 Proti rozhodnutiam, ktorými bolo žiadostiam vyhovené, podali žalobcovia námietky na IND, ktorý rozhodnutia preskúmava v mene štátneho tajomníka. Výhrady vznesené žalobcami sa týkali povinnosti podať žiadosť o povolenie na pobyt ako takej, doby platnosti udelených povolení a poplatkov, ktoré sa platia za spracovanie žiadostí. Napadnutými rozhodnutiami boli námietky žalobcov zamietnuté ako neodôvodnené.

**Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 4 Žalobcovia uplatňujú porušenie článkov 56 a 57 ZFEÚ. Poukazujú na judikatúru Súdneho dvora, okrem iného na rozsudky Vander Elst<sup>1</sup> a Essent<sup>2</sup>, v ktorých bolo rozhodnuté, že poskytovateľ služieb musí byť pri výkone voľného pohybu služieb obmedzovaný čo možno najmenej.
- 5 Táto judikatúra však nedáva odpoveď na otázku, či je zákonné, aby zamestnanci, ktorí sú príslušníkmi tretích krajín a ktorí sú zamestnaní u poskytovateľa služieb so sídlom v členskom štáte Európskej únie, po uplynutí schengenského povolenia na pobyt (90 dní v rámci obdobia 180 dní) museli popri svojom povolení na pobyt v členskom štáte sídla poskytovateľa služieb požiadať aj o povolenie na pobyt v inom členskom štáte, aby v tomto členskom štáte mohli vykonávať činnosti v rámci poskytovania cezhraničných služieb. Žalobcovia však z rozsudkov Komisia/Nemecko<sup>3</sup> a Essent odvodzujú, že pred poskytnutím cezhraničných služieb sa smie vyžadovať len notifikácia, oznámenie alebo jednoduché vyhlásenie. Takýto postup bol zavedený aj v Holandsku. Keďže v Holandsku sa na základe tých istých informácií popri tomto postupe musí podať aj žiadosť o povolenie na pobyt, ide o zbytočné a preto nezákonné dvojité konanie.
- 6 Aj okolnosť, že povolenie na pobyt, ktoré sa má udeliť, závisí nie od dĺžky trvania povolenia na pobyt v tom členskom štáte, v ktorom má sídlo poskytovateľ služieb, ale od predpokladaného trvania poskytovania služby v Holandsku, žalobcovia považujú za neoprávnené obmedzenie slobody poskytovať služby. To platí aj pre zákonné obmedzenie doby platnosti povolenia na pobyt najviac na dva roky<sup>4</sup>. To podľa žalobcov vedie k prekážkam pri projektoch s dlhším obdobím realizácie.
- 7 Na záver žalobcovia zastávajú názor, že poplatky za spracovanie žiadosti o udelenie povolenia na pobyt na účely poskytovania cezhraničných služieb sú v rozpore so slobodou poskytovať služby. Poukazovali pritom na rozdiel vo výške poplatkov, ktoré sa platia za preukázanie legálneho pobytu ako občana Únie.
- 8 Štátny tajomník zastáva názor, že povinnosť získať povolenie na pobyt nie je v rozpore s článkami 56 a 57 ZFEÚ. Keďže po jednoduchom oznámení sa poskytovateľ môže podľa ľubovôle zdržiavať v Holandsku 90 dní v rámci obdobia 180 dní, nejde o kontrolu pred začatím poskytovania služby. Povolenie na pobyt taktiež nie je pracovným povolením. Vo zvyšku je postup získania povolenia na pobyt jednoduchý. Potrebné podklady už má poskytovateľ služieb k dispozícii a iba sa skúma, či bolo odovzdané ohlásenie a či existuje pracovné povolenie, povolenie na pobyt a pracovná zmluva v inom členskom štáte.

<sup>1</sup> Rozsudok z 9. augusta 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

<sup>2</sup> Rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

<sup>3</sup> Rozsudok z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-244/04, EU:C:2006:49.

<sup>4</sup> Článok 3.58 ods. 1 písm. i) Vreemdelingenbesluit 2000.

- 9 Ak sa už toto má považovať za obmedzenie slobody poskytovať služby, je toto obmedzenie odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. Povinnosť mať povolenie na pobyt je totiž potrebná v kontexte dodržania predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia. Táto povinnosť je nevyhnutná aj z dôvodov ochrany záujmov Holandska, najmä na ochranu prístupu na holandský trh práce. Povinnosť mať povolenie na pobyt je ďalej potrebná na to, aby sa dalo preveriť, či poskytovateľ služieb so sídlom v inom členskom štáte prípadne nevyužíva slobodu poskytovania služieb na iný účel ako ten, na ktorý bola zavedená. Napokon štátny tajomník uplatňuje, že povolenie na pobyt je v záujme právnej istoty, pretože pracovník môže dokladom o pobyte, ktorý sa vystavuje spolu s povolením pobytu, preukázať, že sa v Holandsku zdržiava legálne.
- 10 Štátny tajomník ďalej zastáva názor, že dobu platnosti udelených povolení právom stanovil v závislosti od doby platnosti slovenských povolení na pobyt. Popiera, že existuje povinnosť udeliť povolenie na dobu predpokladaného trvania poskytovania služby, a poukazuje na to, že pracovník, ktorý už v členskom štáte svojho zamestnávateľa nemá platné pracovné povolenie a povolenie na pobyt, už nespĺňa predpoklady vzťahujúce sa na poskytovanie služby. Ani najdlhšia prípustná doba platnosti stanovená v holandskom práve nie je v rozpore s článkami 56 a 57 ZFEÚ.
- 11 Napokon štátny tajomník uplatňuje, že poplatky vyberané za spracovanie žiadostí o udelenie (alebo predĺženie platnosti) povolenia na pobyt nie sú neprimerane vysoké. Výška poplatkov bola k 1. januáru 2019 upravená v nadväznosti na judikatúru Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie Štátnej rady pre správne súdnictvo, Holandsko) a teraz je rovnaká ako poplatky za vnútroštátny občiansky preukaz.

### **Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Okresný súd Haag, zasadajúci v Middelburgu, Holandsko; ďalej len „vnútroštátny súd“) upozorňuje najprv na to, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora činnosť podniku spočívajúca v prideľovaní pracovníkov za odplatu, pričom títo pracovníci zostávajú v pracovnoprávnom vzťahu s uvedeným podnikom bez toho, aby bola uzatvorená akákoľvek pracovná zmluva s užívateľom, predstavuje podnikateľskú činnosť spĺňajúcu podmienky stanovené v článku 57 prvom odseku ZFEÚ, a preto je potrebné ju považovať za službu v zmysle tohto ustanovenia<sup>5</sup>.
- 13 Okrem toho zodpovedá ustálenej judikatúre, že článok 56 ZFEÚ vyžaduje nielen elimináciu akejkoľvek diskriminácie voči poskytovateľovi služieb so sídlom v inom členskom štáte z dôvodu jeho štátnej príslušnosti, ale takisto odstránenie všetkých obmedzení, aj ak sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu

<sup>5</sup> Rozsudok z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 37.

zabraňovať činnosti poskytovateľa so sídlom v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, sťažovať ju alebo ju robiť menej atraktívnou<sup>6</sup>.

- 14 Súdny dvor ďalej rozhodol, že so zreteľom na právnu úpravu článkov 56 a 57 ZFEÚ sa na zamestnanie pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorých podnik so sídlom v jednom členskom štáte prideli podnik so sídlom v inom členskom štáte, nesmie vyžadovať pracovné povolenie. Na to, aby sa dalo preveriť, či skutočne ide o službu v zmysle týchto ustanovení, totiž postačí použiť menej rušivý prostriedok jednoduchého predchádzajúceho vyhlásenia, v ktorom poskytovateľ služieb oznámi informácie, ktoré sú potrebné na preverenie toho, či sú pridelení zamestnanci zamestnávaní legálne a svoju hlavnú pracovnú činnosť vykonávajú v tom členskom štáte, v ktorom má sídlo podnik poskytovania služieb. Týmto spôsobom je možné kontrolovať aj dodržiavanie predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia<sup>7</sup>.
- 15 V rozsudku Komisia/Rakúsko Súdny dvor uviedol, že otázka vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členského štátu v rámci vyslania zo strany podniku poskytujúceho služby so sídlom v inom členskom štáte, nie je na úrovni Spoločenstva harmonizovaná, avšak kontrola, ktorú v tejto oblasti vykonáva členský štát, nemôže spochybniť slobodu poskytovania služieb podniku, ktorý týchto štátnych príslušníkov zamestnáva<sup>8</sup>. Obmedzenie slobody poskytovania služieb však napriek tomu môže byť oprávnené, pokiaľ po prvé spočíva na závažnom dôvode všeobecného záujmu a tento nie je dostatočne chránený už existujúcimi ustanoveniami, po druhé ak obmedzujúcim opatrením je možné dosiahnuť sledovaný cieľ a po tretie, ak opatrenie nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na tento účel.
- 16 Vnútroštátny súd poukazuje na to, že vo vyššie uvedenej veci proti Rakúsku Európska komisia tvrdila, že v rámci slobody poskytovať služby každý poskytovateľ služieb postupuje svojim zamestnancom „odvodené právo“ dostať povolenie na pobyt na obdobie potrebné na výkon služieb. Rozhodnutie o práve na pobyt je podľa názoru Európskej komisie rýdzo formálnej povahy a musí byť vydané bez ďalších prietahov<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Rozsudky z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 44, z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko, C-445/03, EU:C:2004:655, bod 20, a z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 36.

<sup>7</sup> Rozsudky z 11. septembra 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, body 56 až 59, z 21. októbra 2004, Komisia/Luxembursko, C-445/03, EU:C:2004:655, body 31 a 46, ako aj z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-244/04, EU:C:2006:49, body 41 a 45.

<sup>8</sup> Rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 60, s odkazom na rozsudok z 3. februára 1982, Seco a Desquenne & Giral, 62/81 a 63/81, EU:C:1982:34, bod 12.

<sup>9</sup> Rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, body 31 a 32.



- 17 To dáva vznik otázke, či z práva na slobodu poskytovať služby v zmysle článkov 56 a 57 ZFEÚ nevyplýva aj odvodené právo zamestnancov, ktorí sú vyslaní v rámci cezhraničných služieb. Z bodu 59 rozsudku Komisia/Rakúsko sa dá vyvodit', že to tak nie je, pretože právna úprava vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín ešte stále nebola harmonizovaná. Zároveň by sa na základe povinnosti odstrániť všetky prekážky voľného pohybu služieb vyplývajúcej z článku 56 ZFEÚ dalo argumentovať, že v rámci tejto slobody poskytovať služby dovolené nasadenie pracovníkov v jednom členskom štáte, ktorí sú príslušníkmi tretích krajín a ktorí sú zamestnaní v podniku poskytovania služieb so sídlom v inom členskom štáte, nemožno podmieniť individuálnym povolením na pobyt, pretože táto povinnosť zbytočne sťažuje poskytovanie služieb prostredníctvom vysielania pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.
- 18 Okrem toho Európska komisia vo veci proti Rakúsku tvrdila, že existencia dvojakého konania predstavuje sama osebe neprimerané obmedzenie zásady slobodného poskytovania služieb<sup>10</sup>. Rovnako aj holandská právna úprava je charakterizovaná dvojakým konaním, keďže zamestnanci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktorých vyslal do Holandska zamestnávateľ so sídlom v inom členskom štáte, musia byť po prvé prihlásení s uvedením celého radu informácií a po druhé na základe týchto informácií osobitne požiadať o povolenie na pobyt. Pritom okolnosť, že povinnosť mať povolenie na pobyt sa stáva relevantnou až po uplynutí 90 dní, nič nemení na tom, že táto povinnosť má účinok predchádzajúceho súhlasu, pokiaľ poskytovanie služby trvá dlhšie ako 90 dní. To, že pri tom IND iba skúma, či bolo hlásenie podané v súlade s článkom 8 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, a nestanovuje žiadne ďalšie požiadavky, ešte neznamená, že toto dvojaké konanie fakticky nevedie k obmedzeniu slobody poskytovať služby. Okolnosť, že v praxi sa o udelení povolenia na pobyt rozhoduje v priebehu krátkej doby, tento výsledok nemení<sup>11</sup>.
- 19 Osobitné konanie o udelenie povolenia na pobyt predstavuje obmedzenie, pretože doba platnosti povolenia na pobyt na účely poskytovania cezhraničných služieb je zákonom obmedzená na dobu trvania činnosti, pričom maximálna doba je dva roky<sup>12</sup>. Preto ak služba trvá dlhšie ako sa pôvodne predpokladalo, alebo ak ide o službu, ktorá prekračuje predpísanú maximálnu dĺžku trvania, musí byť podaná nová žiadosť (o predĺženie povolenia na pobyt alebo doby jeho platnosti).
- 20 V tomto prípade musia byť za každú novú žiadosť zaplatené zákonné poplatky. Táto suma zodpovedá poplatkom, ktoré sú stanovené za povolenie na výkon zárobkovej činnosti, ktoré sa môže udeliť štátnym príslušníkom tretích krajín,

<sup>10</sup> Rozsudok z 21. septembra 2006, Komisia/Rakúsko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 20.

<sup>11</sup> Pozri rozsudok z 19. januára 2006, Komisia/Nemecko, C-244/04, EU:C:2006:49, bod 33.

<sup>12</sup> Článok 3.58 ods. 1 písm. i) Vreemdelingenbesluit 2000 a oddiel B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

avšak päťnásobku sumy poplatkov, ktoré sa platia za vystavenie dokladu o legálnom pobyte v prospech občana Únie (doklad o pobyte v EÚ)<sup>13</sup>.

- 21 Vyššie uvedené úvahy vedú vnútroštátny súd k tomu, aby na Súdny dvor podal návrh na zodpovedanie vyššie formulovaných prejudiciálnych otázok.

PRACOVNÝ DOKUMENT

<sup>13</sup> Článok 3.34 písm. h) Voorschrift Vreemdelingen 2000.