

**Věc C-540/22**

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora**

**Datum doručení:**

11. srpna 2022

**Předkládající soud:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Nizozemsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

11. srpna 2022

**Žalobci:**

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

**Předmět původního řízení**

Ve věci v původním řízení se jedná o spor mezi žalobci, 44 fyzickými osobami ukrajinské státní příslušnosti (dále jen „žalobci“), a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „státní tajemník“) ohledně zamítnutí opravných prostředků, které podali žalobci proti rozhodnutí o udělení povolení k dočasnému pobytu pro účely přeshraničního poskytování služeb, jako neopodstatněných.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Tato žádost podle článku 267 SFEU se týká rozsahu volného pohybu služeb chráněného články 56 a 57 SFEU. Zejména se jedná o oprávnění pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetí země a jsou v členském státě zaměstnáni podnikem poskytujícím služby, který je usazen v jiném členském státě, k pobytu v prvně uvedeném členském státě a o omezení, procedurální kroky a náklady, které mohou být ve vnitrostátním právu stanoveny, pokud jde o takovéto oprávnění k pobytu.

**Předběžné otázky**

1. Zahrnuje volný pohyb služeb zaručený články 56 a 57 SFEU právo pobytu v členském státě, odvozené od tohoto práva, příslušející pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetí země a mohou být v tomto členském státě zaměstnáni podnikem poskytujícím služby usazeným v jiném členském státě?
2. V případě záporné odpovědi: Brání článek 56 SFEU tomu, aby vedle splnění prosté ohlašovací povinnosti podniku poskytujícího služby muselo být pro každého pracovníka požádáno o povolení k pobytu, pokud doba trvání poskytování služeb překročí tři měsíce?
3. V případě záporné odpovědi: Brání článek 56 SFEU

- a) vnitrostátní zákonné úpravě, podle které 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 podnik poskytující služby?
- c) vybírání poplatků za každou žádost (o prodloužení), jejichž výše odpovídá poplatkům, které musí státní příslušníci třetích zemí uhradit za povolení k výkonu výdělečné činnosti, avšak pětinasobku výše poplatků za osvědčení o oprávněném pobytu občana Unie?

### **Uváděná ustanovení unijního práva**

Články 56 a 57 SFEU

### **Uváděná ustanovení vnitrostátního práva**

Článek 3.58 odst. 1 písm. i) Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizincích z roku 2000)

Článek 8 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (zákon o pracovních podmínkách pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie)

Článek 3.34 písm. h) Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000)

Oddíl B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000)

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Žalobci jsou ukrajínští státní příslušníci a jsou zaměstnání u slovenské společnosti ROBI spol. s r.o. (dále jen „ROBI“). Tato společnost provádí pro jednoho nizozemského zákazníka práce v Nizozemsku. Žalobci, kteří mají povolení k dočasnému pobytu na Slovensku, byli společností ROBI vysláni, aby tyto práce provedli. Společnost ROBI nizozemským orgánům předem oznámila provádění prací ze strany žalobců a období, na které je naplánováno. Následně společnost ROBI tyto orgány informovala o tom, že práce, které mají být vykonány žalobci, budou mít delší trvání než oprávnění k pobytu na území států schengenského prostoru (90 dní během jakéhokoli období 180 dnů).
- 2 V této souvislosti společnost ROBI mimoto pro každého žalobce u Immigratie- en Naturalisatiedienst (Imigrační a naturalizační služba, Nizozemsko, dále jen „IND“) požádala o prodloužení povolení k pobytu za účelem poskytování

přeshraničních služeb. Za vyřízení těchto žádostí byly vybrány poplatky. IND žádostem jménem státního tajemníka vyhověla s poznámkou, že pro tyto konkrétní práce není nutné pracovní povolení. Doba platnosti udělených povolení k pobytu přitom byla omezena na dobu platnosti povolení žalobců k pobytu na Slovensku a v důsledku toho je kratší než doba trvání prací, kvůli kterým byli žalobci vysláni.

- 3 Žalobci proti rozhodnutím, kterými bylo žádostem vyhověno, podali opravné prostředky k IND, která rozhodnutí přezkoumává jménem státního tajemníka. Námitky vznesené žalobci se týkaly povinnosti podat žádost o povolení k pobytu jako takové, doby platnosti udělených povolení a poplatků, které je třeba zaplatit za vyřízení žádostí. Napadenými rozhodnutími byly opravné prostředky podané žalobci zamítnuty jako neopodstatněné.

### Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Žalobci tvrdí, že došlo k porušení článků 56 a 57 SFEU. Odkazují na judikaturu Soudního dvora, mj. na rozsudky Vander Elst<sup>1</sup> a Essent<sup>2</sup>, v nichž bylo rozhodnuto, že poskytovatel služeb má být při výkonu volného pohybu služeb omezen co nejméně.
- 5 Tato judikatura však podle jejich názoru ještě nedává odpověď na otázku, zda je v souladu s právem, aby pracovníci poskytovatele služeb usazeného v členském státě Evropské unie, kteří jsou státními příslušníky třetí země, po uplynutí oprávnění k pobytu na území států schengenského prostoru (90 dní během jakéhokoli období 180 dnů) kromě svého povolení k pobytu ve státě, ve kterém je usazen poskytovatel služeb, museli požádat i o povolení k pobytu v jiném členském státě, aby v tomto členském státě mohli provádět činnosti související s poskytováním přeshraničních služeb. Žalobci ovšem z rozsudků Komise v. Německo<sup>3</sup> a Essent vyvozují, že před poskytnutím přeshraničních služeb lze vyžadovat pouze notifikaci, oznámení nebo prosté prohlášení. Takový postup byl podle nich zaveden i v Nizozemsku. Protože v Nizozemsku musí být vedle tohoto postupu na základě týchž informací podána i žádost o povolení k pobytu, jedná se o nadbytečné, a tudíž protiprávní dvojí řízení.
- 6 Žalobci za neodůvodněnou překážku volného pohybu služeb považují i okolnost, že povolení k pobytu, které má být uděleno, není vázáno na dobu trvání oprávnění k pobytu v členském státě, ve kterém je usazen poskytovatel služeb, nýbrž na předpokládanou dobu trvání poskytování služeb v Nizozemsku. Totéž platí i pro

<sup>1</sup> Rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

<sup>2</sup> Rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

<sup>3</sup> Rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Komise v. Německo, C-244/04, EU:C:2006:49.

zákonné omezení doby platnosti povolení k pobytu na maximálně dva roky<sup>4</sup>. Podle žalobců to vede k překážkám, pokud jde o projekty s delší dobou provádění.

- 7 Konečně mají žalobci za to, že poplatky, které je nutno uhradit za vyřízení žádosti o udělení povolení k pobytu za účelem poskytování přeshraničních služeb, jsou v rozporu s volným pohybem služeb. V této souvislosti poukazují na rozdíl oproti výši poplatků, které je nutno uhradit za osvědčení o oprávněném pobytu občana Unie.
- 8 Státní tajemník má za to, že povinnost obstarat si povolení k pobytu není v rozporu s články 56 a 57 SFEU. Vzhledem k tomu, že poskytovatel služeb může v Nizozemsku na základě prosté notifikace pobývat po dobu 90 dní během jakéhokoli období 180 dnů, neexistuje před zahájením poskytování služeb žádná kontrola. Povolení k pobytu není ani pracovním povolením. Postup získání povolení k pobytu je ostatně jednoduchý. Potřebné podklady již má poskytovatel služeb k dispozici a pouze se ověřuje, zda bylo podáno ohlášení a zda v některém jiném členském státě existují pracovní povolení, povolení k pobytu a pracovní smlouva.
- 9 Pokud je již tuto skutečnost třeba považovat za omezení volného pohybu služeb, je toto omezení odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu. Povinnost obstarat si povolení k pobytu je totiž vyžadována v souvislosti s dodržováním právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Tato povinnost je nezbytná i z hlediska ochrany zájmů Nizozemska, zejména z hlediska ochrany přístupu na nizozemský pracovní trh. Dále je povinnost obstarat si povolení k pobytu nutná k tomu, aby bylo možno přezkoumat, zda poskytovatel služeb usazený v jiném členském státě volný pohyb popřípadě nevyužívá k jinému účelu, než k účelu, za kterým byl zaveden. Konečně státní tajemník tvrdí, že získání povolení k pobytu je v zájmu právní jistoty, protože pracovník může pomocí dokladu o povolení k pobytu, který byl vydán spolu s povolením, prokázat, že v Nizozemsku pobývá legálně.
- 10 Státní tajemník dále zastává názor, že postupoval správně, když dobu platnosti udělených povolení navázal na dobu platnosti povolení k pobytu na Slovensku. Zpochybňuje, že existuje povinnost udělit povolení k pobytu na dobu trvání předpokládaného poskytování služeb, a poukazuje na skutečnost, že pracovník, který v členském státě svého zaměstnavatele už nedisponuje pracovním povolením a povolením k pobytu, již nesplňuje podmínky pro poskytování služeb. V rozporu s články 56 a 57 SFEU není ani maximální doba platnosti stanovená nizozemských právem.
- 11 Závěrem státní tajemník tvrdí, že poplatky vybírané za vyřízení žádostí o udělení (nebo prodloužení doby platnosti) povolení k pobytu nejsou nepřiměřeně vysoké. Výše poplatků byla k 1. lednu 2019 upravena na základě judikatury Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení Státní rady pro správní

<sup>4</sup> Článek 3.58 odst. 1 písm. i) vyhlášky o cizincích z roku 2000.

soudnictví, Nizozemsko) a nyní je vázána na poplatky za vnitrostátní průkaz totožnosti.

### **Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (soud prvního stupně v Haagu, pobočka v Middelburgu, Nizozemsko, dále jen „předkládající soud“) předně připomíná, že 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>5</sup>.
- 13 Podle ustálené judikatury Soudního dvora mimoto článek 56 SFEU vyžaduje nejen vyloučení jakékoliv diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale i odstranění jakéhokoliv omezení, i když se toto omezení použije bez rozdílu na vnitrostátní poskytovatele a na poskytovatele z jiných členských států, pokud může znemožnit, ztížit nebo učinit méně atraktivními činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, ve kterém legálně poskytuje podobné služby<sup>6</sup>.
- 14 Soudní dvůr dále rozhodl, že s ohledem na právní úpravu obsaženou v člancích 56 a 57 SFEU nelze pro zaměstnání státních příslušníků třetích zemí, kteří byli poskytnuti podniku usazenému v jednom členském státě podnikem usazeným v jiném členském státě, vyžadovat pracovní povolení. Aby bylo možno ověřit, zda se skutečně jedná o službu ve smyslu těchto ustanovení, totiž postačuje použít méně omezující opatření spočívající v prostém předchozím prohlášení, ve kterém poskytovatel služeb sdělí informace, které jsou nezbytné k tomu, aby bylo možno přezkoumat, zda jsou poskytnutí pracovníci zaměstnání legálně a svou hlavní činnost vykonávají v členském státě, kde je usazen podnik poskytující služby. Tímto způsobem lze kontrolovat i dodržování předpisů v oblasti sociálního zabezpečení<sup>7</sup>.
- 15 V rozsudku Komise v. Rakousko Soudní dvůr uvedl, že vstup a pobyt státních příslušníků třetích států na území členského státu v rámci vysílání prováděného podnikem poskytujícím služby usazeným v jiném členském státě nebyl na úrovni Společenství harmonizován, nicméně kontrola, kterou provádí členský stát v této

<sup>5</sup> Rozsudek ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 37.

<sup>6</sup> Rozsudky ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, bod 44, ze dne 21. října 2004, Komise v. Lucembursko, C-445/03, EU:C:2004:655, bod 20, a ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 36.

<sup>7</sup> Rozsudky ze dne 11. září 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, body 56 až 59, ze dne 21. října 2004, Komise v. Lucembursko, C-445/03, EU:C:2004:655, body 31 a 46, jakož i ze dne 19. ledna 2006, Komise v. Německo, C-244/04, EU:C:2006:49, body 41 a 45.

oblasti, nemůže zpochybnit svobodu poskytování služeb podnikem, který uvedené státní příslušníky zaměstnává<sup>8</sup>. Navzdory tomu může být omezení volného pohybu služeb odůvodněné, pokud zaprvé odpovídá naléhavému důvodu obecného zájmu a tento zájem již není dostatečně chráněn stávajícími pravidly, zadruhé lze prostřednictvím omezujícího opatření uskutečnit sledovaný cíl a zatřetí dané opatření nepřekračuje meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

- 16 Předkládající soud poukazuje na to, že Evropská komise ve výše uvedené věci proti Rakousku argumentovala tím, že jakýkoli poskytovatel služeb postupuje v rámci volného pohybu služeb na své zaměstnance „odvozené právo“ na získání povolení k pobytu na dobu nezbytnou pro poskytování služeb. Rozhodnutí o oprávnění k pobytu má podle Evropské komise čistě formální charakter a je třeba vydat je automaticky<sup>9</sup>.
- 17 To vyvolává otázku, zda z práva na volný pohyb služeb ve smyslu článků 56 a 57 SFEU nevyplývá i odvozené právo pracovníků, kteří jsou vysláni v rámci přeshraničního poskytování služeb. Z bodu 59 rozsudku Komise v. Rakousko lze dovodit, že tomu tak není, protože pravidla vstupu státních příslušníků třetích zemí a jejich pobytu stále ještě nebyla harmonizována. Nicméně na základě povinnosti odstranit jakoukoli překážku volného pohybu služeb, vyplývající z článku 56 SFEU, lze argumentovat tím, že navzdory tomu nelze v členském státě využití pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetí země a jsou zaměstnáni u podniku poskytujícího služby usazeného v jiném členském státě, jež je povoleno v rámci tohoto volného pohybu služeb, podmiňovat individuálním povolením k pobytu, protože tato povinnost zbytečně ztěžuje poskytování služeb prostřednictvím vyslání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetí země.
- 18 Mimoto Evropská komise ve věci proti Rakousku tvrdila, že existence dvojího řízení sama o sobě představuje nepřiměřené omezení zásady volného pohybu služeb<sup>10</sup>. Nizozemská právní úprava se rovněž vyznačuje dvojitým řízením, protože pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země a jsou do Nizozemska vysláni zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státě, zaprvé podléhají ohlášení, přičemž je nutno uvést celou řadu informací, a zadruhé musí na základě těchto informací samostatně požádat o povolení k pobytu. Okolnost, že se povinnost obstarat si povolení k pobytu stává relevantní až po uplynutí období 90 dnů, přitom nic nemění na tom, že tato povinnost má v případě, že poskytování služeb trvá déle než 90 dní, účinky předchozího schválení. Skutečnost, že IND v této souvislosti pouze kontroluje, zda bylo ohlášení podáno v souladu s článkem 8 zákona o pracovních podmínkách pracovníků vyslaných v rámci Evropské unie, a

<sup>8</sup> Rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 60, s odkazem na rozsudek ze dne 3. února 1982, Seco a Desquenne & Giral, 62/81 a 63/81, EU:C:1982:34, bod 12.

<sup>9</sup> Rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, body 31 a 32.

<sup>10</sup> Rozsudek ze dne 21. září 2006, Komise v. Rakousko, C-168/04, EU:C:2006:595, bod 20.



nestanoví dodatečné požadavky, ještě neznamená, že toto dvojí řízení ve skutečnosti nevede k omezení volného pohybu služeb. Okolnost, že v praxi je o udělení povolení k pobytu rozhodováno v krátké lhůtě, na tomto závěru nic nemění<sup>11</sup>.

- 19 Samostatné řízení o udělení povolení k pobytu představuje omezení, protože doba platnosti povolení k pobytu za účelem poskytování přeshraničních služeb je zákonem omezena na dobu výkonu dané činnosti, přičemž maximální doba platnosti je 2 roky<sup>12</sup>. Trvá-li poskytování služeb déle, než bylo původně plánováno, nebo jedná-li se o poskytování služeb, které překračuje stanovenou maximální dobu, musí tedy být podána nová žádost (o prodloužení povolení k pobytu nebo doby jeho platnosti).
- 20 V takovém případě je třeba za každou novou žádost uhradit zákonem stanovené poplatky. Tato částka odpovídá poplatkům, které jsou stanoveny za povolení k výkonu výdělečné činnosti, které může být uděleno státním příslušníkům třetích zemí, avšak pětinasobku částky poplatků, které je třeba uhradit za vydání osvědčení o oprávněném pobytu občanu Unie (doklad o pobytu v EU)<sup>13</sup>.
- 21 Výše uvedené úvahy vedou předkládající soud k tomu, aby Soudní dvůr požádal o odpovědi na výše formulované předběžné otázky.

<sup>11</sup> Viz rozsudek ze dne 19. ledna 2006, Komise v. Německo, C-244/04, EU:C:2006:49, bod 33.

<sup>12</sup> Článek 3.58 odst. 1 písm. i) vyhlášky o cizincích z roku 2000 a oddíl B5/3.1 oběžníku o cizincích z roku 2000.

<sup>13</sup> Článek 3.34 písm. h) nařízení o cizincích z roku 2000.