

Sprawa C-502/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

5 października 2020 r.

Sąd odsyłający:

Cour d'appel de Mons (sąd apelacyjny w Mons, Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

22 września 2020 r.

Strona wnosząca apelację, pierwotnie strona pozwana:

TP

Strona przeciwna, pierwotnie strona powodowa:

Institut des experts en automobiles

1. Przedmiot i informacje dotyczące sporu:

- 1 TP przez wiele lat pracował zawodowo jako rzeczoznawca motoryzacyjny w Belgii.
- 2 Od dnia 28 stycznia 2014 r. TP mieszka w Wielkim Księstwie Luksemburga i deklaruje wykonywanie tam od tego momentu swojej głównej działalności.
- 3 We wrześniu 2015 r. Institut belge des experts en automobiles (belgijski instytut rzeczoznawców motoryzacyjnych, zwany dalej „IEA”) wezwał TP do uregulowania jego sytuacji poprzez wpisanie się na listę członków IEA.
- 4 TP kwestionuje obowiązek wpisu na listę członków IEA. Ponadto oświadcza, że wykonuje również pojedyncze ekspertyzy rzeczoznawcze poza Wielkim Księstwem Luksemburga (w Belgii, we Francji, w Niemczech lub w Szwajcarii) i z tego względu wnioskuje o wpisanie go na listę rzeczoznawców motoryzacyjnych wykonujących działalność w Belgii tymczasowo i okazjonalnie.

- 5 IEA uważa, że ze względu na brak wpisu na listę członków instytutu TP wykonuje pracę rzeczoznawcy motoryzacyjnego w Belgii niezgodnie z przepisami oraz narusza zasady uczciwej konkurencji.
- 6 W dniu 28 lutego 2017 r. IEA wystąpiła do Président du tribunal de commerce du Hainaut, division Charleroi (prezesa sądu gospodarczego w Hainaut, oddział w Charleroi, Belgia) z powództwem przeciwko TP żądając nakazania mu zaprzestania prowadzenia działalności w charakterze rzeczoznawcy motoryzacyjnego i posługiwania się tytułem rzeczoznawcy motoryzacyjnego.
- 7 W drodze powództwa wzajemnego TP wniósł o stwierdzenie, że został wpisany na listę rzeczoznawców motoryzacyjnych wykonujących działalność tymczasowo i okazjonalnie.
- 8 Orzeczeniem z dnia 29 listopada 2017 r. Président du tribunal de commerce (prezes sądu gospodarczego) uwzględnił co do zasady powództwo o nakazanie zaprzestania działalności i oddalił powództwo wzajemne.
- 9 Skargą złożoną w dniu 15 lutego 2018 r. TP wniósł odwołanie od tego orzeczenia do cour d'appel de Mons (sądu apelacyjnego w Mons, Belgia).
- 10 Wyrokiem z dnia 3 grudnia 2019 r. cour d'appel (sąd apelacyjny):
 - orzekł, że z dokumentów przedłożonych przez TP wynika, iż prowadzi on działalność – w rozumieniu dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych – w Wielkim Księstwie Luksemburga;
 - stwierdził, że od 2016 r. TP domaga się wpisania go na listę rzeczoznawców motoryzacyjnych wykonujących działalność tymczasowo i okazjonalnie zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 15 maja 2007 r., spotyka się jednak z odmową uzasadnianą tym, że jego działalność nie jest ani „tymczasowa”, ani „okazjonalna”.

2. Właściwe przepisy:

Prawo Unii

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych

- 11 Motyw 5 ma następujące brzmienie:

„Ze względu na obowiązywanie odrębnych systemów, z jednej strony dla transgranicznego świadczenia usług o charakterze tymczasowym i okazjonalnym, a z drugiej strony dla podejmowania działalności gospodarczej, powinny zostać

określone kryteria rozróżnienia tych dwóch form w przypadku gdy usługodawca przenosi się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.”

12 Motyw 7 stanowi:

„Przyjmujące państwo członkowskie może, w niezbędnych przypadkach i zgodnie z prawem wspólnotowym, ustanowić wymogi dokonywania odpowiednich zgłoszeń. Wymogi te nie mogą skutkować nałożeniem na usługodawców nieproporcjonalnych ciężarów i uniemożliwiać im korzystania ze swobody świadczenia usług albo zmniejszać wynikające z niej korzyści. [...]”

13 Artykuł 5 stanowi:

„Zasada swobodnego świadczenia usług

1. Bez uszczerbku dla szczególnych przepisów prawa wspólnotowego, jak również przepisów art. 6 i 7 niniejszej dyrektywy, państwa członkowskie nie wprowadzają ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług w innym państwie członkowskim, które w jakikolwiek sposób byłyby związane z kwalifikacjami zawodowymi :

a) jeżeli usługodawca prowadzi zgodną z prawem działalność w zakresie tego samego zawodu w innym państwie członkowskim (zwanym dalej »państwem członkowskim siedziby«), oraz

[...]

2. Przepisy niniejszego tytułu obowiązują jedynie w przypadku przeniesienia się usługodawcy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu tymczasowego i okazjonalnego wykonywania zawodu, o którym mowa w ust. 1.

Tymczasowy i okazjonalny charakter świadczenia usług podlega każdorazowo indywidualnej ocenie, przy uwzględnieniu przede wszystkim jego długości, częstotliwości, regularności i ciągłości.

3. Usługodawca, który przeniósł się do innego państwa członkowskiego, podlega przepisom dotyczącym wykonywania zawodu, mającym charakter zawodowy, ustawowy lub administracyjny regulującym kwestie bezpośrednio powiązane z kwalifikacjami zawodowymi, takimi jak definicja zawodu, używanie tytułów zawodowych i poważne uchybienia zawodowe, w sposób bezpośredni i szczególnie związane z ochroną i bezpieczeństwem konsumentów, jak również przepisom dyscyplinarnym, które obowiązują w przyjmującym państwie członkowskim osoby wykonujące ten sam zawód.”

14 Artykuł 6 stanowi:

„Wyłączenia

Zgodnie z art. 5 ust. 1 przyjmujące państwo członkowskie zwalnia usługodawców prowadzących działalność w innym państwie członkowskim z wymogów obowiązujących osoby wykonujące dany zawód, prowadzące działalność na jego terytorium, dotyczących:

a) uzyskania zezwolenia, rejestracji albo członkostwa w organizacji lub instytucji zawodowej. W celu ułatwienia stosowania, zgodnie z art. 5 ust. 3, przepisów dyscyplinarnych obowiązujących na ich terytorium, państwa członkowskie mogą wprowadzić automatyczną rejestrację tymczasową albo członkostwo pro forma w organizacji lub instytucji zawodowej [...].”

15 Artykuł 7 stanowi:

„Upřednie oświadczenie składane w przypadku przeniesienia się usługodawcy

1. Państwa członkowskie mogą wymagać od usługodawcy, który po raz pierwszy przenosi się z jednego państwa członkowskiego do innego w celu świadczenia usług, poinformowania o tym z wyprzedzeniem właściwego organu przyjmującego państwa członkowskiego w formie pisemnego oświadczenia obejmującego informacje o posiadanym ubezpieczeniu lub innych środkach indywidualnego lub zbiorowego zabezpieczenia w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej. Oświadczenie takie składa się ponownie raz na rok, o ile usługodawca zamierza świadczyć w danym roku w tym państwie członkowskim usługi w sposób tymczasowy i okazjonalny. Usługodawca może przekazać oświadczenie w dowolny sposób. [...].”

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym

16 Motyw 31 ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa jest spójna z dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych [...] i nie narusza jej przepisów. [...] W odniesieniu do tymczasowego świadczenia usług transgranicznych odstępstwo od przepisu dotyczącego swobody świadczenia usług, zawarte w niniejszej dyrektywie, zapewnia, że przepisy dotyczące swobodnego świadczenia usług zawarte w tytule II dyrektywy 2005/36/WE pozostają nienaruszone. W związku z tym przepis dotyczący swobody świadczenia usług nie narusza żadnego ze środków mających zastosowanie na podstawie niniejszej dyrektywy w państwie członkowskim, w którym usługa jest świadczona.”

17 Artykuł 16 stanowi:

„Swoboda świadczenia usług

1. Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

[...]

2. Państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, poprzez nałożenie któregośkolwiek z następujących wymogów:

- a) obowiązek prowadzenia przez usługodawcę przedsiębiorstwa na ich terytorium;
- b) obowiązek uzyskania przez usługodawcę zezwolenia od ich właściwych organów, w tym wpisu do rejestru lub rejestracji w zrzeczeniu lub stowarzyszeniu zawodowym na ich terytorium, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w niniejszej dyrektywie lub innych aktach prawa wspólnotowego [...].”

18 Artykuł 17 stanowi:

„Dodatkowe odstępstwa od swobody świadczenia usług

Artykuł 16 nie ma zastosowania do:

[...]

6) zagadnień objętych przepisami tytułu II dyrektywy 2005/36/WE wraz z wymogami państw członkowskich, w których usługi są świadczone, które zastrzegają daną działalność dla przedstawicieli konkretnego zawodu [...].”

Prawo krajowe

Ustawa z dnia 12 lutego 2008 r. ustanawiająca ogólne ramy uznawania kwalifikacji zawodowych UE

19 Artykuł 6 transponuje art. 5 ust. 2 dyrektywy 2005/36 w identycznym brzmieniu:

„Przepisy niniejszego tytułu obowiązują jedynie w przypadku przeniesienia się usługodawcy na terytorium Belgii w celu tymczasowego i okazjonalnego wykonywania zawodu, o którym mowa w art. 7 § 1.

Tymczasowy i okazjonalny charakter świadczenia usług podlega każdorazowo indywidualnej ocenie, przy uwzględnieniu przede wszystkim jego długości, częstotliwości, regularności i ciągłości.”

- 20 Artykuł 8 (zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia) transponuje art. 6 dyrektywy 2005/36.
- 21 Artykuł 9 (system oświadczeń w przypadku świadczenia usługi po raz pierwszy) transponuje art. 7 dyrektywy 2005/36.

Ustawa z dnia 15 maja 2007 r. o uznawaniu i ochronie zawodu rzeczoznawcy motoryzacyjnego oraz o utworzeniu Instytutu Rzeczoznawców Motoryzacyjnych

- 22 Artykuł 5 stanowi:

§ 1. Status członka lub stażysty Instytutu Rzeczoznawców Motoryzacyjnych nadawany jest każdej osobie fizycznej, która pragnie osiedlić się w Belgii jako rzeczoznawca motoryzacyjny i o to wystąpi oraz spełnia następujące warunki:

[...]

2. przedstawia jeden z poniższych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zawodowych:

[...]

b) świadectwo kompetencji lub świadectwo przeszkolenia wydane przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, [...] w przypadkach i zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale I tytułu III ustawy z dnia 12 lutego 2008 r. ustanawiającej nowe ogólne ramy uznawania kwalifikacji zawodowych WE [...]

- 23 Artykuł 6 stanowi:

„W przypadku gdy w ramach swobody świadczenia usług obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, [...], po raz pierwszy przeniosą się na terytorium Belgii w celu wykonywania tymczasowo i okazjonalnie zawodu rzeczoznawcy motoryzacyjnego, uprzednio informują o tym właściwą izbę Rady Instytutu poprzez przedłożenie pisemnego oświadczenia zgodnie z art. 9 § 1 ustawy z dnia 12 lutego 2008 r. ustanawiającej nowe ogólne ramy uznawania kwalifikacji zawodowych WE. [...] Zostają wpisani do rejestru świadczenia usług zgodnie z art. 8 lit. a) ww. ustawy [...]”.

3. Ocena cour d'appel (sądu apelacyjnego):

- 24 Cour d'appel (sąd apelacyjny) podkreśla przede wszystkim, że dyrektywa 2006/123 dotycząca usług na rynku wewnętrznym wyraźnie pozostawiła system świadczenia usług ustanowiony dyrektywą 2005/36 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w niezmienionej formie. Zgodnie z brzmieniem motywu 31 dyrektywy „usługowej” przepis dotyczący swobody świadczenia usług nie narusza żadnego ze środków mających zastosowanie na mocy dyrektywy 2005/36 w państwie członkowskim, w którym usługa jest świadczona.

- 25 Dyrektywa 2005/36/WE została częściowo transponowana do belgijskiego porządku prawnego ustawą z dnia 12 lutego 2008 r., która wyjaśnia, że zasada swobodnego świadczenia usług ma zastosowanie jedynie w przypadku przeniesienia się usługodawcy na terytorium Belgii w celu tymczasowego i okazjonalnego wykonywania [swojej działalności].
- 26 Ustawa z dnia 15 maja 2007 r. dotycząca rzeczoznawców motoryzacyjnych ustanawia tę samą zasadę swobodnego świadczenia usług, jeżeli działalność jest wykonywana w sposób tymczasowy i okazjonalny.
- 27 W niniejszej sprawie, po wieloletnim zamieszkiwaniu w Belgii, TP ma obecnie siedzibę w Wielkim Księstwie Luksemburga i domaga się wpisania go w Belgii do rejestru rzeczoznawców motoryzacyjnych wykonujących działalność w sposób tymczasowy i okazjonalny w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 15 maja 2007 r.
- 28 TP przedłożył zestawienie wewnątrzspółnotowego świadczenia usług, z którego wynika, że podjął się wykonania kilku ekspertyz w Belgii, jednak większa część jego działalności zawodowej ma obecnie miejsce poza terytorium Belgii. Trudno zmierzyć zakres tej działalności, można jednak uznać ją za „akcesoryjną”: została wskazana proporcja 1 do 100.
- 29 IEA odmawia wpisania TP do rejestru rzeczoznawców motoryzacyjnych wykonujących działalność w sposób tymczasowy i okazjonalny uzasadniając, że nie wykonuje on działalności tymczasowej, a jedynie kontynuuje dawną działalność, ponieważ prowadził działalność w Belgii przez ponad 25 lat. Cour d'appel (sąd apelacyjny) uważa, że oznacza to, iż istnienie wcześniejszej stałej i regularnej działalności w państwie członkowskim przeszkadza uznaniu tej samej działalności za tymczasową po przeniesieniu jej do innego państwa członkowskiego.
- 30 Cour d'appel (sąd apelacyjny) zastanawia się, czy rzeczona odmowa nie ogranicza swobody przedsiębiorczości na terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga. Cour d'appel (sąd apelacyjny) skierował zatem do Trybunału Sprawiedliwości pierwsze pytanie prejudycjalne przedstawione poniżej w lit. a).
- 31 Następnie IEA odmawia wpisania TP do rejestru rzeczoznawców motoryzacyjnych wykonujących działalność w sposób tymczasowy i okazjonalny na tej podstawie, że wykonał on usługi w Belgii w latach 2016-2017 (co najmniej jedną usługę na kwartał oraz 3-5 usług w 3 i 4 kwartale 2016 r.), co oznacza, że działalność ta jest systematyczna, a nie okazjonalna.
- 32 Cour d'appel (sąd apelacyjny) zwrócił się do IEA o uściślenie, od którego momentu dana działalność traci swój okazjonalny charakter, ponieważ odwołanie się do samego pojęcia czasu trwania, częstotliwości, regularności i ciągłości jest nieprecyzyjne.
- 33 Balansując pomiędzy pojęciem „pojedynczy” lub „okazjonalny” a „usługi w zmniejszonej ilości” w odniesieniu do działalności w pełnym wymiarze czasu

(przykład: proporcja 1 do 100), brak precyzji przepisu art. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2008 r. umożliwia każdą interpretację, a zatem pewną arbitralność po stronie organu, który decyduje o wpisaniu na listę.

- 34 Ponieważ charakter tymczasowy lub okazjonalny rozpatrywanej działalności powinien zostać oceniony nie tylko z punktu widzenia długości trwania świadczonej usługi, ale również w zależności od jej częstotliwości, okresowości lub ciągłości, cour d'appel (sąd apelacyjny) wnioskuje z tego, że określona powtarzalność wydaje się nie być a priori wykluczona.
- 35 Podobnie, wbrew twierdzeniom IEA, charakter tymczasowy świadczonej usługi nie powinien uniemożliwiać świadczeniodawcy tworzenia w państwie członkowskim, w którym usługa jest świadczona, określonej infrastruktury, np. biura.
- 36 W związku z tym cour d'appel (sąd apelacyjny) kieruje do Trybunału Sprawiedliwości drugie pytanie prejudycjalne przedstawione w lit. b) dotyczące zgodności wykładni dokonanej przez IEA z wyżej wymienionymi przepisami dyrektywy, czyli zasadniczo art. 5, 6 i 7 dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

4. Pytania prejudycjalne:

- 37 Cour d'appel (sąd apelacyjny) zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- a) Czy przepisy art. 5 § 1 pkt 2 lit. b) i art. 6 belgijskiej ustawy z dnia 15 maja 2007 r. o uznawaniu i ochronie zawodu rzeczoznawcy motoryzacyjnego, w związku z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2008 r. ustanawiającej nowe ogólne ramy uznawania kwalifikacji zawodowych WE, w szczególności jej art. 6, 8 i 9, można interpretować w ten sposób, że usługodawca, który przenosi swoją siedzibę do innego państwa członkowskiego, po dokonaniu takiej zmiany nie może wpisać się w swoim państwie pochodzenia, czyli Belgii, do prowadzonego przez IEA rejestru usług wykonywanych tymczasowo i okazjonalnie, celem wykonywania tam działalności w sposób tymczasowy i okazjonalny. Czy taka wykładnia jest zgodna ze swobodą przedsiębiorczości uznaną w prawie Unii?
- b) Czy przepisy art. 5 § 1 pkt 2 lit. b) i art. 6 belgijskiej ustawy z dnia 15 maja 2007 r. o uznawaniu i ochronie zawodu rzeczoznawcy motoryzacyjnego, w związku z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2008 r. ustanawiającej nowe ogólne ramy uznawania kwalifikacji zawodowych WE, w szczególności jej art. 6, 8 i 9, interpretowane w ten sposób, że pojęcie działalności tymczasowej i okazjonalnej wyklucza możliwość świadczenia przez usługodawcę mającego siedzibę w państwie członkowskim pochodzenia usług w innym państwie członkowskim, jeżeli są one powtarzalne, ale w nieregularnych odstępach czasu, lub [wyklucza] posiadanie w tym ostatnim państwie określonej infrastruktury, są zgodne z wyżej przywołanymi przepisami dyrektywy?