

Sprawa C-540/22

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

Data wpływu:

11 sierpnia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Den Haag, na posiedzeniu w ośrodku zamiejscowym w Middelburg (Niderlandy)

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

11 sierpnia 2022 r.

Strony skarżące:

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

Druga strona postępowania:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie główne dotyczy sporu pomiędzy skarżącymi, 44 osobami fizycznymi posiadającymi obywatelstwo ukraińskie (zwanymi dalej: „skarżącymi”), a staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwanym dalej: „staatssecretaris”) w przedmiocie oddalenia przez tego ostatniego środków odwoławczych wniesionych przez skarżących wobec udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu transgranicznego świadczenia usług.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek na podstawie art. 267 TFUE dotyczy zakresu swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 i 57 TFUE. W szczególności dotyczy on prawa pobytu w państwie członkowskim obywateli państw trzecich wykonujących już w tym państwie członkowskim pracę na rzecz usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim oraz ograniczeń, przepisów proceduralnych i kosztów, jakie mogą być związane z takim prawem na mocy ustawodawstwa krajowego.

Pytania prejudycjalne

1. Czy zagwarantowany w art. 56 i 57 TFUE swobodny przepływ usług obejmuje wywodzone z niego prawo pobytu w państwie członkowskim przez będących obywatelami państwa trzeciego pracowników, którzy mogą zostać oddelegowani do tego państwa członkowskiego przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim?

2. W przypadku odpowiedzi przeczącej, czy art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby w sytuacji, gdy okres świadczenia usług wynosi więcej niż trzy miesiące, oprócz spoczywającego na usługodawcy obowiązku zwykłego zawiadomienia, konieczne było wystąpienie o indywidualne zezwolenie na pobyt dla każdego pracownika?
3. Jeśli nie, to czy art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby
 - a. przepis prawa krajowego stanowił, że okres ważności takiego zezwolenia na pobyt nie może przekraczać dwóch lat, niezależnie od okresu świadczenia usług?
 - b. okres ważności takiego zezwolenia na pobyt był ograniczony do okresu ważności zezwolenia na pracę i pobyt w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę usługodawca?
 - c. w związku z takim wnioskiem (o przedłużenie) pobierane były opłaty, których wysokość jest taka sama jak wysokość opłat należnych za uzyskanie zwykłego zezwolenia na pobyt w związku z wykonywaniem pracy przez obywatela państwa trzeciego, lecz jest pięć razy wyższa niż wysokość opłat należnych za wydanie obywatelowi Unii zaświadczenia o legalnym pobycie?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuły 56 i 57 TFUE

Powołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 3.58 ust. 1 lit. i) Vreemdelingenbesluit 2000 (dekretu o cudzoziemcach z 2000 r.), art. 8 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (ustawy w sprawie warunków zatrudnienia pracowników oddelegowanych w ramach Unii Europejskiej), art. 3.34 zdanie wprowadzające i lit. h) Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r.) oraz część B5/3.1 Vreemdelingen-circulaire 2000 (okólnika o cudzoziemcach z 2000 r.)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący mają obywatelstwo ukraińskie i są zatrudnieni w słowackiej spółce ROBI spol s.r.o. (zwanej dalej: „ROBI”). Spółka ta wykonuje w Niderlandach prace dla niderlandzkiego zleceniodawcy. Skarżący, którzy posiadają wydane przez Słowację zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy, zostali oddelegowani przez ROBI do wykonywania tych prac. ROBI z wyprzedzeniem powiadomiła władze niderlandzkie o tych pracach i okresie, w którym będą one wykonywane. Następnie ROBI poinformowała władze niderlandzkie, że czas wykonywania prac przez skarżących przekroczy okres, w którym skarżący mają prawo przemieszczania się w strefie Schengen (90 ze 180 dni).

- 2 W związku z powyższym ROBI złożyła również w Immigratie- en Naturalisatiedienst (urządzie do spraw imigracji i naturalizacji, zwanym dalej: „IND”) w odniesieniu do każdego skarżącego wniosek o przedłużenie zezwolenia na pobyt w celu transgranicznego świadczenia usług. Za rozpatrzenie tych wniosków pobierane były opłaty. IND rozpatrzył te wnioski pozytywnie w imieniu staatssecretaris, wskazując, że dla tego konkretnego rodzaju pracy nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na pracę. Okres ważności udzielonych zezwoleń na pobyt jest przy tym ograniczony do okresu ważności zezwoleń na pobyt udzielonych skarżącym przez Słowację, a zatem jest krótszy niż okres wykonywania prac, do których wykonania skarżący zostali oddelegowani.
- 3 Skarżący wnieśli do IND, który jest właściwy do ponownego rozpoznania sprawy w imieniu staatssecretaris, środki odwoławcze od decyzji w przedmiocie rozpatrzenia ich wniosków. Zarzuty podniesione przez skarżących dotyczyły obowiązku ubiegania się o zezwolenie na pobyt jako takiego, okresu ważności udzielonych zezwoleń oraz opłat należnych za rozpatrzenie wniosków. W zaskarżonych decyzjach uznano środki odwoławcze skarżących za bezzasadne.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Skarżący podnoszą naruszenie art. 56 i 57 TFUE. Powołują się oni na orzecznictwo Trybunału, w tym na wyroki w sprawach Vander Elst¹ i Essent², w których orzeczono, że usługodawcom powinno się w jak najmniejszym stopniu utrudniać korzystanie ze swobody świadczenia usług.
- 5 Zdaniem skarżących orzecznictwo to nie odpowiada jeszcze na pytanie, czy zasadne jest, że obywatele państw trzecim będący pracownikami usługodawcy mającego siedzibę w państwie członkowskim Unii, po upływie okresu, w którym mają prawo przemieszczania się w strefie Schengen (90 ze 180 dni) muszą, oprócz zezwolenia na pobyt w państwie, w którym siedzibę ma usługodawca, ubiegać się również o zezwolenie na pobyt w innym państwie członkowskim, w związku z faktem, iż wykonują tam pracę w ramach transgranicznego świadczenia usług. W oparciu o wyroki w sprawach Komisja/Niemcy³ i Essent skarżący wyciągają jednak wniosek, że przed rozpoczęciem transgranicznego świadczenia usług można żądać jedynie zgłoszenia, powiadomienia lub zwykłego oświadczenia. Taka procedura została wprowadzona również w Niderlandach. Ponieważ w Niderlandach oprócz tej procedury należy również wystąpić na podstawie tych samych informacji o udzielenie zezwolenia na pobyt, zdaniem skarżących jest tutaj mowa o zbędnej, a zatem i bezpodstawnej podwójnej procedurze.

¹ Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² Wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ Wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-244/04, EU:C:2006:49.

- 6 Skarżący uważają również, że okoliczność, iż zezwolenie na pobyt, które ma zostać wydane, nie jest powiązane z czasem trwania prawa pobytu w państwie członkowskim, w którym usługodawca ma siedzibę, lecz z prawdopodobnym czasem świadczenia usług w Niderlandach, stanowi nieuzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług. Dotyczy to również faktu, że okres ważności zezwolenia na pobyt jest prawnie ograniczony do maksymalnie dwóch lat⁴. Zdaniem skarżących prowadzi to do utrudnień w realizacji projektów o dłuższym okresie realizacji.
- 7 Wreszcie skarżący podnoszą, że opłaty należne za rozpatrzenie wniosku mającego na celu uzyskanie zezwolenia na pobyt w celu transgranicznego świadczenia usług naruszają swobodę świadczenia usług. Wskazują przy tym na różnicę w stosunku do wysokości opłat należnych od obywateli Unii za uzyskanie zaświadczenia o legalnym pobycie.
- 8 W ramach postępowania odwoławczego staatssecretaris argumentował, że obowiązek uzyskania zezwolenia na pobyt nie jest sprzeczny z art. 56 i 57 TFUE. Ponieważ w okresie wolnego od wymogu uzyskania zezwolenia pobytu przez 90 ze 180 dni wystarczające jest zwykle powiadomienie władz niderlandzkich przez usługodawcę, nie może być mowy o kontroli poprzedzającej rozpoczęcie świadczenia usług. Zezwolenie na pobyt nie jest również zezwoleniem na pracę. Ponadto postępowanie o uzyskanie zezwolenia na pobyt jest proste. Niezbędne dokumenty znajdują się już w posiadaniu usługodawcy, a bada się jedynie to, czy dokonano wcześniej zgłoszenia oraz czy jest mowa o zezwoleniu na pracę, zezwoleniu na pobyt oraz czy zawarto umowę o pracę w innym państwie członkowskim.
- 9 Jeżeli powyższe wymogi zostaną uznane za ograniczenie swobodny przepływu usług, to ograniczenie to jest zdaniem staatssecretaris uzasadnione nadrzędnymi względami interesu publicznego. Staatssecretaris uważa, że wymóg posiadania zezwolenia na pobyt jest mianowicie konieczny z punktu widzenia przestrzegania przepisów dotyczących świadczeń socjalnych. Staatssecretaris uważa również, że wymóg uzyskania zezwolenia jest niezbędny dla ochrony interesów Niderlandów, w szczególności ochrony dostępu do niderlandzkiego rynku pracy. Ponadto staatssecretaris uważa, że wymóg uzyskania zezwolenia jest konieczny, aby móc zweryfikować, czy mający siedzibę w innym państwie członkowskim usługodawca nie korzysta ze swobody świadczenia usług w innym celu niż ten, dla którego została ona ustanowiona. Na zakończenie staatssecretaris podnosi, że wprowadzenie zezwolenia na pobyt leży w interesie pewności prawna, ponieważ dzięki uzyskanemu w ten sposób dokumentowi pobytowemu pracownik może udowodnić, że przebywa legalnie w Niderlandach.
- 10 Ponadto staatssecretaris twierdzi, że słusznie powiązał on okres ważności udzielonych zezwoleń z okresem ważności zezwoleń na pobyt udzielonych przez Słowację. Kwestionuje on istnienie obowiązku udzielenia zezwolenia na pobyt na

⁴ Artykuł 3.58 ust. 1 lit. i) Vreemdelingenbesluit 2000.

okres zamierzonego świadczenia usług i wskazuje, że pracownik, który nie posiada już ważnego zezwolenia na pracę i pobyt w państwie członkowskim swojego pracodawcy, nie spełnia już warunków wymaganych, aby możliwe było świadczenie przez niego usług. Staatssecretaris jest również zdania, że maksymalny okres ważności takiego zezwolenia, ustanowiony w ustawodawstwie niderlandzkim, nie jest sprzeczny z art. 56 i 57 TFUE.

- 11 Na zakończenie staatssecretaris stwierdza, że wysokość opłat pobieranych za rozpatrzenie wniosków o wydanie (lub przedłużenie) (okresu ważności) zezwoleń na pobyt nie jest nieproporcjonalnie wysoka. Od 1 stycznia 2019 r. wysokość opłat została ustalona stosownie do orzecznictwa Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (sądu najwyższej instancji ds. sporów z zakresu prawa administracyjnego) i obecnie odpowiada opłatom za wydanie krajowego dowodu tożsamości.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 12 De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sąd rejonowy w Hadze, na posiedzeniu w ośrodku zamiejscowym w Middelburg, zwany dalej: „sądem odsyłającym”), zauważa w pierwszej kolejności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału działalność przedsiębiorstwa polegająca na odpłatnym udostępnianiu siły roboczej, która pozostaje zatrudniona przez to przedsiębiorstwo bez zawarcia umowy o pracę z podmiotem korzystającym, stanowi działalność zawodową, która spełnia warunki ustanowione w art. 57 akapit pierwszy TFUE, a zatem powinna być uważana za usługę w rozumieniu tego przepisu⁵.
- 13 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 WE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, lecz także zniesienia wszelkich ograniczeń – nawet jeżeli ograniczenia te są stosowane bez różnicy w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich – w przypadku gdy są one w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym świadczy on zgodnie z prawem analogiczne usługi⁶.
- 14 Trybunał orzekł ponadto, że w świetle art. 56 i 57 TFUE zatrudnianie obywateli państw trzecich, którzy są delegowani do przedsiębiorstwa mającego siedzibę w państwie członkowskim przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim, nie może być uzależnione od wymogu uzyskania zezwolenia na pracę. Do celów kontroli, czy rzeczywiście jest mowa

⁵ Wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, pkt 37.

⁶ Wyroki z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, pkt 44; z dnia 21 października 2004 r., Komisja/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, pkt 20 oraz z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 36.

o świadczeniu usług w rozumieniu tych przepisów, może bowiem wystarczyć mniej daleko idący środek w postaci zwykłego uprzedniego oświadczenia, w którym usługodawca podaje informacje niezbędne do sprawdzenia, czy sytuacja pracowników delegowanych jest zgodna z prawem i czy wykonują oni swoją główną działalność w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma usługodawca. W ten sposób można również kontrolować przestrzeganie przepisów dotyczących świadczeń socjalnych⁷.

- 15 W wyroku w sprawie Komisja/Austria Trybunał orzekł, że kwestie związane z wjazdem i pobytem obywateli państw trzecich na terytorium państwa członkowskiego w ramach oddelegowania przez przedsiębiorstwo usługodawcy mające siedzibę w innym państwie członkowskim, nie były dotychczas przedmiotem harmonizacji na poziomie wspólnotowym, jednakże kontrola wykonywana przez państwo członkowskie w tej dziedzinie nie może ograniczać swobody świadczenia usług przed przedsiębiorstwo, które zatrudnia obywateli państw trzecich⁸. Ograniczenie swobody świadczenia usług może być jednak uzasadnione, jeżeli, po pierwsze, odpowiada nadrzędnemu interesowi publicznemu i interes ten nie jest jeszcze odpowiednio chroniony przez istniejące przepisy, po drugie, środek ograniczający może również doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu i, po trzecie, środek ten nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 16 Sąd odsyłający zauważa, że w wyżej wymienionej sprawie przeciwko Austrii Komisja podnosiła, że w ramach swobodnego świadczenia usług wszyscy wykonawcy usług przenoszą na swoich pracowników „prawo pochodne” do uzyskania pozwolenia na pobyt na czas niezbędny dla wykonania usługi. Według Komisji Europejskiej decyzja w przedmiocie prawa pobytu ma walor czysto formalny i powinna być wydawana automatycznie⁹.
- 17 W związku z tym pojawia się pytanie, czy prawo do swobodnego świadczenia usług ustanowione w art. 56 i 57 TFUE nie prowadzi również do powstania prawa pochodnego dla pracowników delegowanych w ramach transgranicznego świadczenia usług. Z pkt 59 wyroku w sprawie Komisja/Austria można wywnioskować, że tak nie jest, ponieważ regulacja wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich nadal nie jest zharmonizowana. Powołując się na wynikający z art. 56 TFUE obowiązek usuwania wszelkich ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług można jednak argumentować, że dozwolone w ramach tej

⁷ Wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, pkt 56–59; z dnia 21 października 2004 r., Komisja przeciwko Luksemburgowi, C-445/03, EU:C:2004:655, pkt 31 i 46; oraz z dnia 19 stycznia 2006 r., Komisja przeciwko Niemcom, C-244/04, EU:C:2006:49, pkt 41 i 45.

⁸ Wyrok z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 60 zawierający odwołanie do wyroku z dnia 3 lutego 1982 r., Seco i Desquenette & Giral, 62/81 i 63/81, EU:C:1982:34, pkt 12.

⁹ Wyrok z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 31 i 32.

swobody wykorzystanie w państwie członkowskim pracowników będących obywatelami państwa trzeciego, zatrudnionych przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, nie może być uzależnione od posiadania indywidualnych zezwoleń na pobyt, ponieważ taki obowiązek stanowiłby zbędne utrudnienie w świadczeniu usług przy wykorzystaniu delegowania pracowników będących obywatelami państwa trzeciego.

- 18 Ponadto w sprawie przeciwko Austrii Komisja Europejska argumentowała, że istnienie podwójnej procedury stanowi samo w sobie nieproporcjonalne ograniczenie swobodnego świadczenia usług¹⁰. Ustawodawstwo niderlandzkie również charakteryzuje się istnieniem podwójnej procedury, jako że będący obywatelami państwa trzeciego pracownicy, oddelegowani tutaj przez pracodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, najpierw podlegają zgłoszeniu, wraz ze wskazaniem szeregu danych, a następnie muszą dodatkowo ubiegać się o zezwolenie na pobyt na podstawie tych samych danych. To, że wymóg posiadania zezwolenia na pobyt staje się aktualny dopiero po upływie 90 dni, nie zmienia przy tym faktu, że wymóg ten ma skutek równoważny z koniecznością uprzedniego uzyskania zezwolenia, o ile świadczenie usług trwa dłużej niż 90 dni. Fakt, że IND kontroluje jedynie, czy dokonano zgłoszenia stosownie do art. 8 Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie oraz nie stawia dodatkowych wymogów, nie oznacza jeszcze, że ta podwójna procedura nie prowadzi do faktycznego ograniczenia swobodnego świadczenia usług. Nie zmienia tego fakt, że w praktyce decyzje o udzieleniu zezwolenia na pobyt zapadają w krótkim czasie¹¹.
- 19 Odrębna procedura uzyskiwania zezwolenia na pobyt stanowi ograniczenie, ponieważ okres ważności zezwolenia na transgraniczne świadczenie usług jest ograniczony ustawowo do czasu wykonywania prac, z zastrzeżeniem, że nie może on przekraczać dwóch lat¹². Jeśli świadczenie usług trwa dłużej niż początkowo przewidywano lub jeśli świadczenie usług przekracza ustalone maksimum, należy zatem złożyć nowy wniosek (o wydanie zezwolenia na pobyt lub o przedłużenie okresu jego ważności).
- 20 W takim przypadku za każdy nowy wniosek należy uiszczyć ustawowo określone opłaty. Ich wysokość jest taka sama jak wysokość opłat należnych za uzyskanie zezwolenia na pobyt w związku z wykonywaniem pracy, jakie może być udzielone obywatelowi państwa trzeciego, lecz pięć razy wyższa niż wysokość

¹⁰ Wyrok z dnia 21 września 2006 r., Komisja przeciwko Austrii, C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 20.

¹¹ Porównaj wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy, C-244/04, EU:C:2006:49, pkt 33.

¹² Artykuł 3.58 ust. 1 lit. i) Vreemdelingenbesluit 2000 oraz część B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

opłat należnych za wydanie obywatelowi Unii zaświadczenia o legalnym pobycie (dokument pobytowy UE)¹³.

- 21 Powyższe skłania sąd odsyłający do zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w przedmiocie wyżej sformułowanych pytań prejudycjalnych.

DOKUMENT ROBOCZY

¹³ Artykuł 3.34 zdanie wprowadzające i lit. h) Voorschrift Vreemdelingen 2000.