WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 16 listopada 2004 r. *

W sprawie C-327/02

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rechtbank te 's-Gravenhage (Niderlandy) postanowieniem z dnia 16 września 2002 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 września 2002 r., w postępowaniu:

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Małgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Język postępowania: niderlandzki.

Jolanta Monika Rusiecka

przeciwko

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas i R. Silva de Lapuerta, prezesi izb, J.-P. Puissochet (sprawozdawca), R. Schintgen, S. von Bahr i J. N. Cunha Rodrigues, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M.-F. Contet, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 grudnia 2003 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu L. G. Panayotovej, R. M. Kalchevej i I. M. Lis przez R. van Asperena, advocaat

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez S. Terstal i J. van Bakel, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego przez M. Apessosa i K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu francuskiego przez C. Bergeot-Nunes, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez P. J. Kuijpera i H. van Vlieta, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 lutego 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 45 ust. 1 i art. 59 ust. 1 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Bułgarii, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 94/908/EWWiS, WE, Euratom z dnia 19 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 358, str. 1, zwanego dalej

„układem między Wspólnotami a Bułgarią"), art. 44 ust. 3 i art. 58 ust. 1 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Rzecząpospolitą Polską, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 93/743/Euratom, EWWiS, WE z dnia 13 grudnia 1993 r. (Dz.U. L 348, str. 1, zwanego dalej „układem między Wspólnotami a Polską"), a także art. 45 ust. 3 i art. 59 ust. 1 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Słowacką, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 94/909/Euratom, EWWiS, WE z dnia 19 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 359, str. 1, zwanego dalej „układem między Wspólnotami a Słowacją", wszystkie razem zwane dalej „układami stowarzyszeniowymi").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów między L. G. Panayotovą i R. M. Kalchevą, obywatelkami bułgarskimi, I. M. Lis, I. L. Topą i J. M. Rusiecką, obywatelkami polskimi, oraz L. Sopovą, obywatelką słowacką, a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (niderlandzkim ministrem ds. cudzoziemców i integracji), dotyczących odmowy wydania im zezwolenia na pobyt celem prowadzenia działalności zawodowej w charakterze osób prowadzących działalność na zasadach samozatrudnienia.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Artykuł 45 ust. 1 układu stowarzyszeniowego między Wspólnotami a Bułgarią, znajdujący się w jego części IV, stanowi:

„Od dnia wejścia w życie niniejszego układu każde Państwo Członkowskie zapewni w odniesieniu do zakładania przedsiębiorstw przez przedsiębiorstwa i obywateli bułgarskich oraz w odniesieniu do działalności tych przedsiębiorstw traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie własnych przedsiębiorstw i obywateli, z wyjątkiem dziedzin wskazanych w załączniku XV a" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego układu poniżej].

4 Według brzmienia art. 59 ust. 1 tego układu:

„Dla celów jego części IV żadne postanowienie niniejszego układu nie ogranicza stosowania przez Strony ich praw i przepisów odnośnie do wjazdu i pobytu, pracy, warunków pracy i osiedlania się osób fizycznych oraz świadczenia usług, pod warunkiem że Strony nie będą stosowały tych praw i przepisów w sposób mający na celu zniesienie lub zmniejszenie korzyści przysługującej którejkolwiek ze stron w wyniku postanowień niniejszego układu [...]".

5 Artykuł 44 ust. 3 i art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską, a także art. 45 ust. 3 i art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Słowacją są zredagowane za pomocą sformułowań analogicznych do tych użytych w art. 45 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią.

Uregulowania niderlandzkie

6 Artykuł 16 a ust. 1 Vreemdelingenwet 1994 (ustawa z roku 1994 o cudzoziemcach) stanowi, że wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt jest rozpatrywany tylko wtedy, gdy cudzoziemiec posiada ważne tymczasowe zezwolenie na pobyt. Ustępy 3 i 4 tego samego artykułu zwalniają z tego warunku niektóre kategorie cudzoziemców, a ust. 6 tego samego przepisu stanowi, że wnioskodawcy mogą w indywidualnych, bardzo szczególnych przypadkach, być z jego stosowania wyłączeni.

7 Cudzoziemiec powinien ubiegać się o tymczasowe zezwolenie na pobyt w przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsulacie niderlandzkim w swoim kraju pochodzenia lub w kraju, w którym stale przebywa. Jest ono udzielane, jeśli cudzoziemiec spełnia podstawowe warunki wymagane dla otrzymania zezwolenia na pobyt. Jeśli okoliczności od czasu udzielenia tymczasowego zezwolenia na pobyt nie ulegną zmianie lub nie okaże się, że zostało ono uzyskane na podstawie niedokładnych danych, posiadacz tego tymczasowego zezwolenia może po przybyciu do Niderlandów uzyskać zezwolenie na pobyt.

8 Jeśli chodzi krótki pobyt, nieprzekraczający trzech miesięcy, to jest on uzależniony, w przypadku obywateli bułgarskich, od otrzymania wizy. Obywatele polscy i słowaccy, zgodnie z łącznie czytanymi przepisami art. 8 Vreemdelingenwet i art. 46 ust. 1 lit. c) Vreemdelingenbesluit 1994 (rozporządzenia z 1994 r. o cudzoziemcach), mają ze swej strony prawo do swobodnego pobytu przez okres trzech miesięcy (zwany dalej „okresem swobodnego pobytu"). Zgodnie z art. 46 ust. 2 Vreemdelingenbesluit 1994, okres ten wygasa jednak automatycznie, jeśli przed jego upływem osoba zainteresowana złoży wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

9 Przedstawione przez skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym wnioski o zezwolenie na pobyt celem prowadzenia działalności zawodowej w charakterze osób prowadzących działalność na zasadach samozatrudnienia zostały odrzucone przez regionalnego szefa policji w Groningen (Niderlandy) ze względu na to, że nie posiadały one tymczasowego zezwolenia na pobyt wymaganego w art. 16 a ust. 1 Vreemdelingenwet. Odwołania od tych odmów zostały uznane za nieuzasadnione decyzjami wydanymi przez Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie między 22 stycznia a 1 maja 2001 r.

10 Rechtbank te 's-Gravenhage, do którego została wniesiona skarga przeciwko tym decyzjom, uważa przede wszystkim, że skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym nie mogą powoływać się na żaden z wyjątków przewidzianych w art. 16 a ust. 3, 4 i 6 Vreemdelingenwet.

11 Rechtbank te 's-Gravenhage wskazuje następnie, że w wyrokach z dnia 27 września 2001 r. w sprawach C-63/99 Gloszczuk, Rec. str. I-6369, pkt 86, C-235/99 Kondova, Rec. str. I-6427, pkt 91, oraz C-257/99 Barkoci i Malik, Rec. str. I-6557, pkt 83, wydanych w ramach sporów, w których stosowane było prawodawstwo Zjednoczonego Królestwa, Trybunał orzekł, że przepisy dotyczące prawa przedsiębiorczości znajdujące się w układach stowarzyszeniowych zawartych przez Wspólnoty w zasadzie nie stoją na przeszkodzie temu, aby Państwa Członkowskie uzależniały wjazd na ich terytorium od spełnienia wymogu wcześniejszego otrzymania tymczasowego zezwolenia na pobyt.

12 Rechtbank te 's-Gravenhage zwraca w szczególności uwagę, że w pkt 4 rozstrzygnięcia ww. wyroku w sprawie Barkoci i Malik, w kwestii przepisów zredagowanych za pomocą sformułowań identycznych jak te użyte w art. 45 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Słowacją, a mianowicie w art. 45 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Czeską, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 94/910/EWWiS, WE, Euratom z dnia 19 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 360, str. 1, zwanego dalej „układem między Wspólnotami a Republiką Czeską"), Trybunał orzekł, że:

„Wykładnia warunku wyrażonego pod koniec pierwszego zdania art. 59 ust. 1 tego układu stowarzyszeniowego powinna być dokonywana w ten sposób, że nie jest celem ani skutkiem obowiązku otrzymania w kraju zamieszkania, przed wyjazdem do przyjmującego Państwa Członkowskiego, wstępnej zgody na wjazd, której udzielenie jest uzależnione od sprawdzenia, czy zostały spełnione podstawowe warunki, takie jak przewidziane w pkt 212 (United Kingdom) Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), zwane dalej „Immigration Rules"] uniemożliwienie lub nadmierne utrudnienie korzystania przez obywateli czeskich z uprawnień

przyznanych im przez art. 45 ust. 3 tego układu, o ile właściwe władze przyjmującego Państwa Członkowskiego wykonują przysługującą im w odniesieniu do składanych w trybie postanowień tego układu, w chwili przybycia do tego państwa, wniosków o udzielenie zezwolenia na wjazd w celu założenia przedsiębiorstwa, władzę dyskrecjonalną w taki sposób, że zezwolenie na wjazd może zostać udzielone obywatelowi czeskiemu nieposiadającemu wstępnego zezwolenia na wjazd na podstawie innej niż Immigration Rules, w sytuacji gdy jego wniosek spełnia w sposób jasny i oczywisty te same podstawowe wymogi, które znalazłyby wobec niego zastosowanie, gdyby złożył był wniosek o udzielenie wstępnego zezwolenia na wjazd w Republice Czeskiej".

13 Sąd krajowy podkreśla, że w pkt 69 przytoczonego wyroku Barkoci i Malik Trybunał zaznaczył jednak, co następuje:

„[...] bez potrzeby zajmowania się kwestią, czy art. 59 ust. 1 układu stowarzyszeniowego zezwala właściwym władzom przyjmującego Państwa Członkowskiego na odmowę wpuszczenia na swoje terytorium obywatela czeskiego nieposiadającego wstępnego zezwolenia na wjazd, wystarczy sprawdzić, czy stosowanie przez władze brytyjskie krajowego prawodawstwa imigracyjnego jako całości, łącznie z wykonywaniem przez Secretary of State [for the Home departament] władzy dyskrecjonalnej polegającej na decydowaniu, czy wymóg dotyczący posiadania wstępnego zezwolenia na wjazd może być w indywidualnych przypadkach pominięty, byłoby zgodne z warunkiem wyrażonym pod koniec pierwszego zdania art. 59 ust. 1".

14 Sąd krajowy zastanawia się w tej sytuacji, czy odpowiedź zawarta w pkt 4 rozstrzygnięcia przytoczonego wyroku Barkoci i Malik, czytana w świetle pkt 69 tego wyroku, nie pozostaje w związku ze specyfiką prawodawstwa Zjednoczonego Królestwa. Sąd krajowy wskazuje, że w odróżnieniu od niego, prawo niderlandzkie nie zezwala właściwemu organowi, poza przypadkami przewidzianymi w art. 16 a Vreemdelingenwet, na udzielenie skarżącym zezwolenia na pobyt w sytuacji, gdy nie posiadają one tymczasowego zezwolenia na pobyt.

15 Sąd ten wreszcie podkreśla, że w sytuacji, gdy L. G. Panayotowa i R. M. Kalcheva złożyły wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa w Niderlandach, nie mając wymaganej wizy, ich status w tym Państwie Członkowskim był nieuregulowany. Sytuacja pozostałych skarżących jest natomiast jego zdaniem mniej jasna, ponieważ nie podlegając obowiązkowi posiadania wizy dla potrzeb pobytu w Niderlandach przez czas nieprzekraczający trzech miesięcy i korzystając z tego względu z okresu swobodnego pobytu, o którym mowa w pkt 8 niniejszego wyroku, przed złożeniem wniosków o zezwolenie na pobyt mogły przebywać w tym Państwie Członkowskim legalnie.

16 W tej sytuacji Rechtbank te 's-Gravenhage zadecydował o odroczeniu rozpoznania sprawy i skierowaniu do Trybunału następujących pytań prejudycjalnych:

„1) Czy odpowiedź udzieloną przez Trybunał na czwarte pytanie w wyroku wydanym dnia 27 września w sprawie C-257/99 Barkoci i Malik należy rozumieć w ten sposób, że fakt, iż właściwy organ, do którego wpłynął złożony w Niderlandach wniosek o zezwolenie na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa zgodnie z układem stowarzyszeniowym, odmawia rozpoznania sprawy co do istoty z powodu braku tymczasowego zezwolenia na pobyt, jest sprzeczny z, odpowiednio, art. 45 ust. 1, czytanym łącznie z art. 59 ust. 1 układu stowarzyszeniowego z Bułgarią, art. 44 ust. 3 czytanym łącznie z art. 58 układu stowarzyszeniowego z Polską oraz art. 45 ust. 3 czytanym łącznie z art. 59 układu stowarzyszeniowego z Republiką Słowacką? Czy na odpowiedź na to pytanie ma wpływ fakt, że podstawowe warunki wjazdu zostały w sposób jasny i oczywisty spełnione?

2) Czy na odpowiedź na pytanie pierwsze ma wpływ fakt, że w momencie zwrócenia się z wnioskiem o zezwolenie na pobyt wnioskodawca przebywa w Niderlandach legalnie, w tym przypadku z innego tytułu niż tymczasowe zezwolenie na pobyt, na przykład z racji okresu tak zwanego » swobodnego pobytu«, o którym mowa w art. 8 Vreemdelingenwet, a jeśli tak, to w jakim stopniu?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

17 Zadając te dwa pytania, które należy rozpatrywać łącznie, sąd krajowy w rzeczywistości zmierza do ustalenia, czy wykładnia odpowiednich przepisów układów stowarzyszeniowych powinna być dokonywana w ten sposób, że są one sprzeczne z przepisami Państwa Członkowskiego, zgodnie z którymi wniosek o zezwolenie na pobyt złożony na jego terytorium celem założenia przedsiębiorstwa jako osoby prowadzącej działalność gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia zgodnie z układami stowarzyszeniowymi powinien zostać odrzucony bez rozpoznania, w sytuacji gdy wnioskodawca nie posiada tymczasowego zezwolenia na pobyt udzielonego uprzednio przez służby dyplomatyczne lub konsularne tego Państwa Członkowskiego w kraju, z którego pochodzi zainteresowany lub w którym stale przebywa, nawet wtedy, gdy jego status w tym Państwie Członkowskim byłby w dniu złożenia wniosku uregulowany z tytułu innego niż prowadzenie działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia i gdyby utrzymywał on, że w sposób jasny i oczywisty zostały spełnione podstawowe warunki udzielenia tymczasowego zezwolenia na pobyt i zezwolenia na pobyt w charakterze osoby prowadzącej działalność gospodarczą na zasadzie samozatrudnienia.

18 Bezpośredni skutek, który niewątpliwie wywierają art. 45 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią, art. 44 ust. 3 układu między Wspólnotami a Polską oraz art. 45 ust. 3 układu między Wspólnotami a Słowacją powoduje, że obywatele bułgarscy, polscy i słowaccy, którzy odpowiednio się na nie powołują, mają prawo do powołania się na nie przed sądami przyjmującego Państwa Członkowskiego, niezależnie od tego, że władze tego ostatniego uważają się za właściwe do stosowania wobec wymienionych obywateli ustawodawstwa krajowego regulującego kwestie wjazdu, pobytu i osiedlania się, zgodnie z art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią, art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Słowacją (zob. przytoczone wyroki w sprawach Gloszczuk, pkt 38, oraz Kondova, pkt 39, a także wyrok z dnia 20 listopada 2001 r. w sprawie C-268/99 Jany i in., Rec. str. I-8615, pkt 28).

19 O ile prawo przedsiębiorczości, w postaci zdefiniowanej w trzech pierwszych przepisach przytoczonych w poprzednim punkcie, skutkuje tym, że prawo wjazdu i prawo pobytu są udzielane jako jego pochodne, to z trzech ostatnich przepisów wynika, że prawo wjazdu i pobytu nie stanowią uprawnień o charakterze bezwzględnym i ich wykonywanie może być w konkretnym przypadku ograniczone zasadami przyjmującego Państwa Członkowskiego dotyczącymi wjazdu, pobytu i osiedlania się tych obywateli (ww. wyroki w sprawach Gloszczuk, pkt 51, Kondova, pkt 54, i Jany i in., pkt 28).

20 Aby uniknąć sprzeczności z warunkiem wyrażonym w art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią, art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską i art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Słowacją, ograniczenia prawa przedsiębiorczości wprowadzone ustawodawstwem przyjmującego Państwa Członkowskiego dotyczącym imigracji powinny być właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz nie stanowić zagrożenia dla samej istoty praw, przyznanych w art. 45 ust. 1, art. 44 ust. 3 oraz art. 45 ust. 3 tych układów odpowiednio obywatelom bułgarskim, polskim i słowackim, uniemożliwiając lub nadmiernie utrudniając ich wykonywanie (ww. wyroki w sprawach Gloszczuk, pkt 56, i Kondova, pkt 59).

21 Czytane łącznie art. 45 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią, czytane łącznie art. 44 ust. 3 oraz 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską, a także czytane łącznie art. 45 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Słowacją nie stanowią zasadniczo przeszkody dla istnienia systemu uprzedniego weryfikowania, zgodnie z którym udzielenie przez organ właściwy do spraw imigracji zezwolenia na wjazd i na pobyt jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę, że ma on naprawdę zamiar rozpocząć działalność gospodarczą na

zasadach samozatrudnienia, nie będąc jednocześnie nigdzie zatrudnionym i nie korzystając ze środków publicznych, i że posiada on wystarczające zasoby finansowe, aby prowadzić działalność na zasadach samozatrudnienia oraz że ma on uzasadnione szanse powodzenia (ww. wyroki Gloszczuk, pkt 86, Kondova, pkt 91, oraz Jany i in., pkt 31).

22 Tego rodzaju krajowy system weryfikowania istoty działalności zamierzonej przez wnioskodawcę, realizowany przez przyjmujące Państwo Członkowskie przed jego wyjazdem do tego państwa, zmierza w istocie do osiągnięcia uprawnionego celu, jakim jest ograniczenie wykonywania prawa do wjazdu i pobytu przez obywateli przedmiotowych krajów powołujących się na te przepisy tylko do kręgu tych osób, których te przepisy dotyczą (przytoczone wyroki Gloszczuk, pkt 58, Kondova, pkt 61, oraz Barkoci i Malik, pkt 62).

23 Istnienie takiego systemu weryfikowania może być w szczególności usprawiedliwione, gdy uwzględni się fakt, że weryfikacja, czy zostały spełnione podstawowe warunki, i przeprowadzenie wynikającego zeń szczegółowego dochodzenia mogą być łatwiej przeprowadzone w państwie pochodzenia, szczególnie ze względów natury językowej oraz związanych z dostępem do informacji dotyczących sytuacji obywateli — cudzoziemców zamierzających założyć przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim (zob. przytoczony wyrok w sprawie Barkoci i Malik, pkt 65 i 66).

24 Wymaganie od przyjmującego Państwa Członkowskiego, które ustanowiło taki system uprzedniego weryfikowania, aby zobowiązało swoje organy do rozpoznawania wszystkich wniosków złożonych na jego terytorium zgodnie z układami stowarzyszeniowymi, pociągnęłoby za sobą ryzyko napływu wniosków sporządzo-

nych przy okazji pobytów w celach turystycznych lub innych, lecz z założenia krótkotrwałych. Sytuacja taka, tak jak to podkreśliły rządy niderlandzki, grecki i francuski, mogłaby stanowić zagrożenie dla systemu uprzedniego weryfikowania ustanowionego przez dane Państwo Członkowskie, a także, wziąwszy pod uwagę terminy związane z rozpatrywaniem wniosków i ewentualnie odwołań złożonych od odmownych decyzji, dla swobody tego Państwa Członkowskiego w zezwalaniu na swobodny lub ułatwiony wjazd na swoje terytorium wyłącznie w przypadku pobytów krótkotrwałych. Wymierzone byłoby to także przeciwko pełnej skuteczności („effet utile") przepisów art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską oraz art. 59 ust. 1 układów między Wspólnotami a Bułgarią oraz Wspólnotami a Słowacją.

25 Wobec faktu, że postanowienie odsyłające nie zawiera żadnych szczegółowych danych dotyczących podstawowych wymogów, od spełnienia których ustawodawstwo niderlandzkie uzależnia udzielenie tymczasowego zezwolenia na pobyt, do sądu krajowego będzie należało w razie potrzeby zbadanie, czy wymogi te są właściwe do zapewnienia osiągnięcia celu przywołanego w pkt 22 niniejszego wyroku (zob., jeśli chodzi o ustawodawstwo niderlandzkie obowiązujące w chwili zaistnienia faktów leżących u podstaw sprawy Jany i in., ww. wyrok w tej sprawie, pkt 31).

26 Należy ponadto zaznaczyć, że sam tryb postępowania w sprawie udzielenia tymczasowego zezwolenia na pobyt powinien gwarantować, by wykonywanie prawa przedsiębiorczości przyznanego przez układy stowarzyszeniowe nie stało się niemożliwym ani nadmiernie utrudnionym.

27 Wynika z tego w szczególności, że system znajdujący zastosowanie do takich tymczasowych zezwoleń na pobyt powinien opierać się na procedurze łatwo dostępnej i mogącej zagwarantować zainteresowanym, że ich wniosek zostanie rozpatrzony obiektywnie i w rozsądnym terminie, a ewentualne odmowy udzielenia

zezwolenia będą ponadto mogły zostać zakwestionowane na drodze sądowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-157/99 Smits et Peerbooms, Rec. str. I-5473, pkt 90). W tym ostatnim względzie należy przypomnieć, że prawo wspólnotowe wymaga skutecznej kontroli sądowej decyzji organów krajowych podjętych na podstawie jego właściwych przepisów i że zasada skutecznej ochrony prawnej stanowi ogólną zasadę, która wypływa z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim i która jest potwierdzona Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w jej art. 6 i 13 (zob. w szczególności wyroki z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 18 i 19, oraz z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-467/01 Eribrand, Rec. str. I-6471, pkt 61).

28 Z powyższego wynika, że w sytuacji gdy Państwo Członkowskie wybrało system podporządkowujący przyznanie prawa pobytu celem założenia przedsiębiorstwa na podstawie przepisów układów stowarzyszeniowych mechanizmowi kontroli poprzedzającej wjazd na jego terytorium, wolno w zasadzie temu Państwu Członkowskiemu ustanowić, że jego organy właściwe do spraw imigracji mają prawo odrzucić bez rozpoznania wnioski o zezwolenie na pobyt złożone na jego terytorium w powyższym celu przez obywatela bułgarskiego, polskiego lub słowackiego, w sytuacji gdy ten ostatni nie posiada wymaganego tymczasowego zezwolenia na pobyt, które powinien był otrzymać od służb dyplomatycznych lub konsularnych tego Państwa Członkowskiego w kraju pochodzenia zainteresowanego lub w którym stale przebywał w okresie poprzedzającym wyjazd do Państwa Członkowskiego.

29 Sąd krajowy pyta jednakże, czy takie odrzucenie pozostaje zgodne z tymi przepisami układów stowarzyszeniowych, w przypadku gdy w momencie złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa zainteresowany przebywa legalnie w przyjmującym Państwie Członkowskim z tytułu innego niż prowadzenie działalności na zasadach samozatrudnienia i gdy utrzymuje on, że w sposób jasny i oczywisty spełnił on podstawowe wymogi udzielenia tymczasowego zezwolenia na pobyt oraz zezwolenia na pobyt jako osoby prowadzącej działalność na zasadach samozatrudnienia.

30 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o okoliczność, że zainteresowane miały przebywać w Niderlandach legalnie z tytułu okresu swobodnego pobytu przewidzianego przez ustawodawstwo niderlandzkie, należy przede wszystkim przypomnieć, że w ramach krajowego systemu opierającego się na odpowiednich środkach weryfikacji, stosowanych przed wyjazdem cudzoziemca do przyjmującego Państwa Członkowskiego celem osiedlenia się tam jako osoba prowadząca działalność na zasadach samozatrudnienia, ewentualny czasowy wjazd tego cudzoziemca na terytorium tego państwa z innego tytułu, podczas gdy nie posiada on tymczasowego zezwolenia na wjazd, wydawanego na podstawie powyższych weryfikacji, nie jest w żaden sposób równoznaczny z takim tymczasowym zezwoleniem, a zatem osoba zainteresowana nie może wyłącznie z faktu takiego czasowego wjazdu wywodzić, że nabyła prawo do osiedlenia się na terytorium tego Państwa Członkowskiego jako osoba prowadząca działalność na zasadach samozatrudnienia (zob. analogicznie przytoczony wyrok w sprawie Barkoci i Malik, pkt 77–79).

31 Z orzecznictwa Trybunału wynika poza tym, że jest zgodne z art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską, a tym samym z art. 59 ust. 1 układów między Wspólnotami a Bułgarią i między Wspólnotami a Słowacją, odrzucenie przez właściwe władze przyjmującego Państwa Członkowskiego wniosku złożonego odpowiednio w trybie art. 44 ust. 3 układu między Wspólnotami a Polską, art. 45 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią oraz art. 45 ust. 3 układu między Wspólnotami a Słowacją na tej podstawie, że w momencie jego złożenia wnioskodawca przebywał na terytorium Państwa Członkowskiego nielegalnie z powodu bądź to fałszywych oświadczeń złożonych tym władzom celem otrzymania na innej podstawie początkowego zezwolenia na wjazd, bądź to nieprzestrzegania wyraźnie postawionego warunku związanego z tym wjazdem i dotyczącego czasu dozwolonego pobytu w tym Państwie Członkowskim (przytoczony wyrok w sprawie Gloszczuk, pkt 77).

32 Ten sam tok rozumowania należy przyjąć, gdy wniosek złożony na podstawie tych przepisów jest niezgodny z wyraźnie postawionymi warunkami wjazdu zainteresowanego do przyjmującego Państwa Członkowskiego, a w szczególności tych dotyczących czasu dozwolonego pobytu w tym Państwie Członkowskim.

33 Jak stwierdzono w pkt 24 niniejszego wyroku, gdyby obywatele bułgarscy, polscy i słowaccy mogli na podstawie układów stowarzyszeniowych złożyć w przyjmującym Państwie Członkowskim wniosek o osiedlenie się, pomimo że ich wjazd na jego terytorium nastąpił pod wyraźnie postawionym warunkiem przebywania na nim nie dłużej niż trzy miesiące, obywatele ci mogliby z łatwością obejść przepisy krajowe dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców, w efekcie pozbawiając znaczenia art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską oraz art. 59 ust. 1 układów między Wspólnotami a Bułgarią i Wspólnotami a Słowacją.

34 Należy tu wziąć pod uwagę, że obywatele bułgarscy, polscy i słowaccy, którzy nie poddają się stosownej kontroli ze strony władz krajowych w ten sposób, że nie respektują warunków, na których zostało im przyznane prawo pobytu na tym terytorium, nie mogą wykorzystywać ochrony wynikającej z przepisów układów stowarzyszeniowych dotyczących prawa przedsiębiorczości w celu uchylenia się od tych warunków.

35 Jeżeli chodzi, po drugie, o okoliczność, że obywatel bułgarski, polski czy słowacki, który złożył na terytorium Niderlandów wniosek o zezwolenie na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa na podstawie układów stowarzyszeniowych, utrzymuje, że w sposób jasny i oczywisty spełniał podstawowe wymogi, które powinny były być przedmiotem weryfikacji w ramach systemu uprzedniego weryfikowania ustanowionego przez ustawodawstwo niderlandzkie, bezspornym jest, że Trybunał w pkt 74 przytoczonego wyroku w sprawie Barkoci i Malik orzekł, że art. 45 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Republiką Czeską nie stanowią przeszkody, aby władze przyjmującego Państwa Członkowskiego właściwe do spraw imigracji wymagały, aby przed wyjazdem do tego państwa obywatel czeski uzyskał wstępną zgodę na wjazd, której udzielenie jest uzależnione od sprawdzenia, czy zostały

spełnione podstawowe warunki dla założenia przedsiębiorstwa, takie jak te, które zostały przewidziane w pkt 212 Immigration Rules, o ile właściwe władze przyjmującego Państwa Członkowskiego wykonują przysługującą im w odniesieniu do składanych w trybie postanowień tego układu, w chwili przybycia do tego państwa, wniosków o udzielenie zezwolenia na wjazd w celu założenia przedsiębiorstwa władzę dyskrecjonalną w taki sposób, że zezwolenie na wjazd może zostać udzielone obywatelowi czeskiemu nieposiadającemu wstępnego zezwolenia na wjazd, na podstawie innej niż Immigration Rules, w sytuacji gdy jego wniosek spełnia w sposób jasny i oczywisty te same podstawowe wymogi, które znalazłyby wobec niego zastosowanie, gdyby złożył był wniosek o udzielenie wstępnego zezwolenia na wjazd w Republice Czeskiej.

36 Tym niemniej, jak zaznaczył Trybunał w pkt 72 tego samego wyroku w sprawie Barkoci i Malik, w miarę jak organy przyjmującego Państwa Członkowskiego właściwe do spraw imigracji przyjmują politykę polegającą na rezygnowaniu z absolutnej konieczności posiadania wstępnej zgody na wjazd, wydaje się spójne z logiką systemu uprzedniej weryfikacji, a także uzasadnione na gruncie układu między Wspólnotami a Republiką Czeską to, że organy te podczas oceny indywidualnej sytuacji wnioskodawcy rozpatrują zasadność wniosku o osiedlenie się złożonego na podstawie tego układu w momencie przybycia do tego Państwa Członkowskiego w sposób bardziej pobieżny, niż w przypadku wniosku o zezwolenie na wjazd złożonego przez obywatela czeskiego w kraju zamieszkania.

37 Jak podkreślił sąd krajowy oraz rządy, które przedłożyły Trybunałowi swoje uwagi, w niderlandzkim systemie prawnym, w odróżnieniu od sytuacji panującej w Zjednoczonym Królestwie, organy właściwe do spraw imigracji nie dysponują taką władzą dyskrecjonalną. Bez tymczasowego zezwolenia na pobyt udzielonego przez niderlandzkie służby dyplomatyczne i konsularne w państwie pochodzenia osoby zainteresowanej organy te, na mocy prawa krajowego, nie mają w zasadzie uprawnień do udzielenia zezwolenia na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa na podstawie układów stowarzyszeniowych i do weryfikacji w tym celu, czy spełnione są podstawowe warunki, od których uzależnione jest udzielenie takiego zezwolenia.

38 Z zastrzeżeniem możliwości ustanowienia przez Państwa Członkowskie systemu uprzedniego weryfikowania przewidującego możliwość rozpatrywania wniosków złożonych bezpośrednio na jego terytorium, zgodnym jest z systemem uprzedniego weryfikowania w takiej formie, jaka została przyjęta w Królestwie Niderlandów, oraz dopuszczalnym na gruncie układów stowarzyszeniowych, aby Państwo Członkowskie przewidziało w swoim porządku prawnym, że w sytuacji gdy nie został spełniony wymóg uprzedniego złożenia w kraju pochodzenia lub w kraju stałego pobytu wniosku o wydanie tymczasowego zezwolenia na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa, właściwe władze tego Państwa Członkowskiego odmawiają obywatelom bułgarskim, polskim lub słowackim, powołującym się odpowiednio na art. 45 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią, art. 44 ust. 3 układu między Wspólnotami a Polską oraz art. 45 ust. 3 układu między Wspólnotami a Słowacją, wydania zezwolenia na pobyt, i to niezależnie od tego, czy podstawowe warunki, od spełnienia których jest uzależnione uzyskanie takiego tymczasowego zezwolenia na pobyt, zostały rzeczywiście spełnione, czy nie (zob. analogicznie przytoczone wyroki w sprawach Gloszczuk, pkt 70, i Kondova, pkt 75).

39 Z powyższego wynika, że na zadane pytania należy odpowiedzieć w sposób następujący:

— czytane łącznie art. 45 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Bułgarią, czytane łącznie art. 44 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 układu między Wspólnotami a Polską, a także czytane łącznie art. 45 ust. 3 oraz art. 59 ust. 1 układu między Wspólnotami a Słowacją nie stanowią zasadniczo przeszkody dla istnienia takiego uregulowania Państwa Członkowskiego obejmującego system wstępnego weryfikowania, które uzależnia wjazd na terytorium tego Państwa Członkowskiego celem założenia przedsiębiorstwa w charakterze osoby prowadzącej działalność na zasadach samozatrudnienia od udzielenia przez

służby dyplomatyczne lub konsularne tego Państwa Członkowskiego w kraju pochodzenia osoby zainteresowanej lub w kraju, w którym stale przebywa, tymczasowego zezwolenia na pobyt. Taki system może w sposób ważny uzależnić udzielenie tego zezwolenia od spełnienia przez zainteresowanego warunku wykazania, że ma on naprawdę zamiar rozpocząć działalność gospodarczą na zasadach samozatrudnienia, nie będąc jednocześnie nigdzie zatrudnionym i nie korzystając ze środków publicznych, i że posiada on wystarczające zasoby finansowe, aby prowadzić działalność na zasadach samozatrudnienia, oraz że ma on uzasadnione szanse powodzenia. System znajdujący zastosowanie do takich tymczasowych zezwoleń na pobyt powinien jednakże opierać się na procedurze łatwo dostępnej i mogącej zagwarantować zainteresowanym, że ich wniosek zostanie rozpatrzony obiektywnie i w rozsądnym terminie, a ewentualne odmowy udzielenia zezwolenia będą ponadto mogły zostać zakwestionowane na drodze sądowej;

— wykładnia powyższych przepisów układów stowarzyszeniowych powinna być dokonywana w ten sposób, nie stanowią zasadniczo przeszkody dla istnienia uregulowania krajowego stanowiącego, że właściwe władze przyjmującego Państwa Członkowskiego odrzucają wniosek o zezwolenie na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa złożony na terytorium tego Państwa Członkowskiego na podstawie tych układów, w sytuacji gdy wnioskodawca nie posiada tymczasowego zezwolenia na pobyt wymaganego przez te przepisy;

— bez znaczenia jest w tym względzie okoliczność, iż wnioskodawca utrzymuje, że w sposób jasny i oczywisty spełnia podstawowe warunki udzielenia tymczasowego zezwolenia na pobyt oraz zezwolenia na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa, lub okoliczność, że wnioskodawca ten przebywa w chwili złożenia wniosku w przyjmującym Państwie Członkowskim legalnie na innej podstawie, w sytuacji gdy wniosek ten jest niezgodny z wyraźnie postawionymi warunkami wjazdu zainteresowanego do przyjmującego Państwa Członkowskiego, a w szczególności tych dotyczących czasu dozwolonego pobytu.

W przedmiocie kosztów

40 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Czytane łącznie art. 45 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Bułgarii, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 94/908/EWWiS, WE, Euratom z dnia 19 grudnia 1994 r., czytane łącznie art. 44 ust. 3 oraz art. 58 ust. 1 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Rzecząpospolitą Polską, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 93/743/Euratom, EWWiS, WE z dnia 13 grudnia 1993 r., a także czytane łącznie art. 45 ust. 3, oraz art. 59 ust. 1 Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskim i ich Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Słowacką, z drugiej strony, zatwierdzonego decyzją Rady i Komisji 94/909/Euratom, EWWiS, WE z dnia 19 grudnia 1994 r. nie stanowią zasadniczo przeszkody dla istnienia takiego uregulowania Państwa Członkowskiego obejmującego system wstępnego weryfikowania, które uzależnia wjazd na terytorium tego Państwa Członkowskiego celem założenia przedsiębiorstwa w charakterze osoby prowadzącej działalność na zasadach samozatrudnienia od udzielenia przez służby dyplomatyczne lub konsularne tego Państwa Członkowskiego w kraju pochodzenia osoby zainteresowanej lub w kraju, w którym stale przebywa, tymczasowego zezwolenia na pobyt. Taki system może w sposób ważny uzależnić udzielenie tego zezwolenia od**

spełnienia przez zainteresowanego warunku wykazania, że ma on naprawdę zamiar rozpocząć działalność gospodarczą na zasadach samozatrudnienia, nie będąc jednocześnie nigdzie zatrudnionym i nie korzystając ze środków publicznych, i że posiada on wystarczające zasoby finansowe, aby prowadzić działalność na zasadach samozatrudnienia, oraz że ma on uzasadnione szanse powodzenia. System znajdujący zastosowanie do takich tymczasowych zezwoleń na pobyt powinien jednakże opierać się na procedurze łatwo dostępnej i mogącej zagwarantować zainteresowanym, że ich wniosek zostanie rozpatrzony obiektywnie i w rozsądnym terminie, a ewentualne odmowy udzielenia zezwolenia będą ponadto mogły zostać zakwestionowane na drodze sądowej.

2) Wykładnia powyższych przepisów układów stowarzyszeniowych powinna być dokonywana w ten sposób, nie stanowią zasadniczo przeszkody dla istnienia uregulowania krajowego stanowiącego, że właściwe władze przyjmującego Państwa Członkowskiego odrzucają wniosek o zezwolenie na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa złożony na terytorium tego Państwa Członkowskiego na podstawie tych układów, w sytuacji gdy wnioskodawca nie posiada tymczasowego zezwolenia na pobyt wymaganego przez te przepisy.

3) Bez znaczenia jest w tym względzie okoliczność, iż wnioskodawca utrzymuje, że w sposób jasny i oczywisty spełnia podstawowe warunki udzielenia tymczasowego zezwolenia na pobyt oraz zezwolenia na pobyt celem założenia przedsiębiorstwa, lub okoliczność, że wnioskodawca ten przebywa w chwili złożenia wniosku w przyjmującym Państwie Członkowskim legalnie na innej podstawie, w sytuacji gdy wniosek ten jest niezgodny z wyraźnie postawionymi warunkami wjazdu zainteresowanego do przyjmującego Państwa Członkowskiego, a w szczególności tych dotyczących czasu dozwolonego pobytu.

Podpisy