OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PEDRA CRUZA VILLALÓNA przedstawiona w dniu 5 maja 2010 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. W toku postępowania przed Rechtbank van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement (sądem pierwszej instancji okręgu sądowego Antwerpii, zwanym dalej „Rechtbank") wystąpiono do Trybunału o stwierdzenie, czy prawo belgijskie może zostać uznane za zgodne z art. 5 dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników[2] i art. 56 TFUE, 57 TFUE.

2. Niniejsza sprawa jest w istocie konsekwencją wyroku Trybunału w sprawie Arblade i in.[3], w którym ustalono kryteria konieczne do stwierdzenia, w świetle art. 56 TFUE i 57 TFUE, czy norma krajowa, która ma na celu kontrolę prawidłowości wewnątrzwspólnotowego tranzytu pracowników, jest zgodna z traktatem. Konkretnie chodzi o różne wątpliwości zgodności z prawem nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku uprzedniego przedłożenia zgłoszenia delegowania organowi administracji właściwemu ds. pracy oraz posiadania dokumentów porównywalnych z belgijskimi indywidualnym rozliczeniem lub odcinkami wynagrodzenia.

3. Po dziesięciu latach Trybunał musi ocenić podobny do poruszonego w ww. wyroku w sprawie Arblade i in. problem, ale tym razem w kontekście nowych krajowych ram prawnych i mając na uwadze rozwój unijnego orzecznictwa w kwestii socjalnej. Dlatego też niniejsza sprawa daje możliwość wyjaśnienia, czy deklarowane przez Trybunał w wyrokach w sprawach Viking Line i Laval un Partneri[4] dążenie Unii do osiągnięcia celów socjalnych ma w kontekście wejścia w życie traktatu z Lizbony jakikolwiek wpływ na doktrynę wyrażoną w sprawie Arblade i in.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1).

3 — Wyrok z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96, Rec. s. I-8453.

4 — Wyroki z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers'Federation i Finnish Seamen's Union, zwany wyrokiem„Wiking Line", Zb.Orz. s. I-10779; z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 Laval un Partneri, Zb.Orz. s. I-11767.

II — Ramy prawne

A — *Prawo Unii*

1. Swoboda świadczenia usług

4. Artykuł 56 TFUE stanowi:

„W ramach poniższych postanowień ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą rozszerzyć korzyści wynikające z postanowień niniejszego rozdziału na obywateli państwa trzeciego świadczących usługi i mających swe przedsiębiorstwa wewnątrz Unii".

2. Dyrektywa 96/71

5. Mając na celu harmonizację przepływu pracowników, będącego konsekwencją transgranicznego świadczenia usług, dyrektywa 96/71 wprowadziła serię środków w odniesieniu do praw pracowników i obowiązków pracodawców. W kwestii warunków zatrudnienia art. 3 ust. 1 wskazanej dyrektywy stanowi, co następuje:

„Warunki [pracy i] zatrudnienia

1. Państwa członkowskie zapewnią, że bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy przedsiębiorstw, o których mowa w art. 1 ust. 1, będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:

— przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne

i/lub

— umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w załączniku:

a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;

b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;

c) minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; niniejszy podpunkt nie ma zastosowania do uzupełniających zakładowych systemów emerytalnych;

d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego;

e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;

f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;

g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

Dla celów niniejszej dyrektywy pojęcie minimalnej stawki płacy, o której mowa w ust. 1 lit. c), jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub przez praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

[…]".

6. Artykuł 5 w następujący sposób upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich do osiągnięcia rezultatu dyrektywy 96/71 środków:

„ Środki

Państwa członkowskie podejmą odpowiednie środki na wypadek nieprzestrzegania niniejszej dyrektywy.

Państwa zapewnią w szczególności, aby pracownicy i/lub ich przedstawiciele dysponowali odpowiednimi procedurami gwarantującymi wykonanie zobowiązań przewidzianych przez niniejszą dyrektywę".

B — *Prawo krajowe*

7. Belgia transponowała dyrektywę 96/71 ustawą z dnia 5 marca 2002 r., której przepisy zawierały wskazania wyrażone przez Trybunał w sprawie Arblade i in.[5]. W zakresie dotyczącym niniejszej sprawy ustawa transponująca, poza innymi środkami, ustanowiła uproszczony system prowadzenia określonej dokumentacji zabezpieczenia społecznego przez przedsiębiorstwa, które delegują swoich pracowników na terytorium Belgii (zwany

5 — *Moniteur belge* z dnia 13 marca 2002 r.

dalej „systemem uproszczonym"). Reżim ten został następnie uszczegółowiony przepisami dekretu królewskiego z dnia 29 marca 2002 r.[6], w którym zdefiniowano rodzaje działalności w dziedzinie budownictwa, wprost przejęte w art. 6 § 2 wskazanej ustawy transponującej.

8. Jak można wnioskować z podnoszonych przez Komisję, rząd belgijski i oskarżonych w sprawie głównej argumentów, uproszczony system prowadzenia dokumentacji zabezpieczenia społecznego stworzony przez ww. ustawę i dekret królewski z dnia 29 marca 2002 r. nie ma zastosowania po dniu 1 kwietnia 2007 r. z uwagi na jego zastąpienie przez „nowy, wygodniejszy i bardziej dostępny system", opierający się na elektronicznej formie uprzedniego zgłoszenia delegowania, zwany „zgłoszeniem Limosa"[7]; mimo to przepisy z 2002 r. stanowią właściwe czasowo unormowania krajowe dla rozstrzygnięcia przedstawionego pytania prejudycjalnego.

9. Artykuł 8 ustawy transponującej w brzmieniu obowiązującym dla stanu faktycznego sprawy zwalniał pracodawcę ze spełnienia warunków określonych w art. 6b ust. 2 dekretu królewskiego nr 5 z dnia 23 października 1978 r. w sprawie prowadzenia dokumentów zabezpieczenia społecznego, jednakże tylko na okres sześciu miesięcy wyznaczonych przez króla na podstawie tego samego przepisu. W ten sposób pracodawca był zwolniony ze sporządzenia regulaminu pracy[8], odcinków wynagrodzenia[9], dokumentów związanych z umowami o pracę[10] oraz bezzwłocznego pisemnego zgłoszenia zatrudnienia, po to, by nie podlegał belgijskiemu systemowi zabezpieczenia społecznego[11].

10. Zgodnie z art. 6b ust. 2 dekretu królewskiego nr 5 pracodawcy zostali zwolnieni z obowiązku sporządzania i prowadzenia dokumentacji zabezpieczenia społecznego przewidzianej w rozdziale II tego dekretu, jeżeli spełnione są dwa warunki: po pierwsze, przed delegowaniem pracowników pracodawcy przekażą właściwym urzędnikom zgłoszenie delegowania sporządzone zgodnie z art. 6c dekretu. Po drugie, przez okres określony w ust. 1 będą posiadać do dyspozycji tych urzędników kopie dokumentów przewidzianych przez ustawodawstwo państwa, na terenie którego pracodawca ma siedzibę, uznanych za równoważne z „indywidualnym rozliczeniem", o którym mowa w art. 4 ust. 1 dekretu królewskiego, lub z „odcinkiem wynagrodzenia" z art. 15 ustawy z dnia 12 kwietnia 1965 r. o ochronie wynagrodzenia za pracę.

11. Dla przypadków, w których pracodawca nie był w posiadaniu „dokumentów równoważnych", art. 6c ust. 4 dekretu królewskiego nr 5 przewidywał obowiązek sporządzenia i prowadzenia indywidualnego rozliczenia

6 — *Monieur belge* z dnia 17 kwietnia 2002 r.

7 — Reguła wynikająca z Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie (systemu informacji transgranicznej, przeznaczonego do prowadzenia badań nad migracją przez organy zabezpieczenia społecznego). Jak wynika z uwag na piśmie Komisji, system ten był przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszeniem art. 56 TFUE (postępowanie nr 2007/2367).

8 — Artykuł 4 ustawy z dnia 8 kwietnia 1965 r.

9 — Artykuł 15 ustawy z dnia 12 kwietnia 1965 r.

10 — Artykuły 4, 123 ustawy z dnia 3 lipca 1978 r.

11 — Artykuł 38 ustawy z dnia 26 lipca 1996 r.

i odcinków wynagrodzenia zgodnie z przepisami belgijskimi.

12. Na rozdział III dekretu królewskiego z dnia 29 marca 2002 r. pod tytułem „sposoby zwolnienia z obowiązku utworzenia i prowadzenia dokumentacji zabezpieczenia społecznego" składa się art. 3, zgodnie z którym przed delegowaniem pracowników pracodawcy powinni wysłać za pośrednictwem poczty, poczty elektronicznej lub faksu, stosownie do art. 4, „uprzednie zgłoszenie delegowania" inspekcji ds. nadzoru nad prawem zabezpieczeń społecznych. W ciągu pięciu dni roboczych od daty jego otrzymania inspekcja potwierdza jego otrzymanie i prawidłowość, nadając zgłoszeniu pracodawcy „numer rejestru" za pośrednictwem wyżej wskazanych środków (ustęp drugi). Rzeczywiste świadczenie pracy przez pracowników może mieć miejsce dopiero od momentu, w którym inspekcja poinformowała pracodawcę o nadanym numerze rejestru, bez którego pracodawca nie może korzystać z tego zwolnienia (ustęp trzeci).

13. Rozdział IV tego samego dekretu królewskiego, odnoszący się do „zgłoszenia delegowania", w art. 4 uszczegóławia postanowienia, które powinny zostać zamieszczone w uprzednim zgłoszeniu:

„1. W odniesieniu do pracodawcy: nazwisko, imię, miejsce zamieszkania lub nazwa i siedziba przedsiębiorstwa, rodzaj prowadzonej działalności, adres, numer telefonu, adres poczty elektronicznej i numer identyfikacyjny lub numer rejestru, pod którym występuje pracodawca w stosunku do odpowiednich organów zabezpieczenia społecznego w państwie pochodzenia.

2. W odniesieniu do zleceniobiorcy lub pełnomocnika, u którego dostępne są dokumenty równoważne zgodnie z art. 5 ust. 1 niniejszego dekretu: nazwisko, imię, nazwa przedsiębiorstwa, adres, numer telefonu, faksu i adres poczty elektronicznej.

3. W odniesieniu do każdego z delegowanych do Belgii pracowników: nazwisko, imię, adres zamieszkania, data urodzenia, stan cywilny, płeć, obywatelstwo, adres, numer telefonu, rodzaj i numer dokumentu tożsamości, data zawarcia umowy o pracę, datę rozpoczęcia pracy na terenie Belgii i zajmowane stanowisko.

4. W odniesieniu do warunków pracy mających zastosowanie do pracowników delegowanych: tygodniowy czas pracy, rozkład czasu pracy.

5. W odniesieniu do delegowania: rodzaj świadczonych w ramach delegowania usług, data rozpoczęcia delegowania i jego

przewidywany czas trwania oraz miejsce wykonywania pracy.

6. W odniesieniu do dokumentów równoważnych: miejsce ich prowadzenia i przechowywania zgodnie z art. 5 tego dekretu".

14. Artykuł 4 ust. 2 tego dekretu królewskiego stanowi, że zgłoszenie to powinno zostać sporządzone zgodnie z formularzem stanowiącym załącznik do dekretu królewskiego.

15. Rozdział V przepisów wykonawczych dotyczy „szczegółowych zasad udostępniania i przechowywania dokumentów równoważnych", wprowadzając rozróżnienie między „okresem wykonywania przez pracowników delegowanych pracy na terenie Belgii" (art. 5) w sekcji 1 i „okresem po zakończeniu wykonywania przez pracowników delegowanych pracy na terenie Belgii" w sekcji 2 (art. 6).

16. Artykuł 5 ust. 1 nakłada na pracodawców obowiązek posiadania w miejscu przeznaczonym do wykonywania pracy przez pracownika lub w belgijskim miejscu zamieszkania osoby fizycznej, która przechowuje dokumenty jako pełnomocnik lub zleceniobiorca, kopii tych dokumentów do dyspozycji służb inspekcji. W zakres tego obowiązku wchodzi również regularne uzupełnianie dokumentów zgodnie z wymogami stawianymi przez przepisy państwa pochodzenia. W przeciwnym razie powinni oni sporządzać i przechowywać rozliczenia indywidualne i odcinki wynagrodzenia zgodnie z przepisami belgijskimi, tak jak wymaga tego art. 5 ust. 1.

17. Po upływie sześciomiesięcznego okresu, do którego odnosi się art. 2 dekretu królewskiego, pracodawcy mają obowiązek przechowywania we wskazanych wyżej miejscach kopii tych dokumentów równoważnych do dyspozycji odpowiednich służb inspekcji przez okres pięciu lat, a w przypadku niespełnienia tego obowiązku powinni sporządzić belgijskie rozliczenie indywidualne i odcinki wynagrodzenia. Artykuł 5 ust. 3 zezwala jednak na przechowywanie dokumentów równoważnych w jakiejkolwiek formie, o ile będą one czytelne, a sposób ich wytworzenia umożliwi przeprowadzenie skutecznej kontroli.

18. W ten sam sposób art. 6 odnosi się do obowiązku złożenia przez pracodawców w inspekcji pracy kopii dokumentów równoważnych, utrzymując ten obowiązek po zakończeniu okresu wykonywania pracy.

III — Stan faktyczny i postępowanie przed sądem krajowym

19. „Termiso Limitada" jest portugalską spółką specjalizującą się w izolacji cieplnej i dźwiękowej w sektorze naprawy statków, która delegowała ze swojej załogi w Portugalii spawaczy i monterów do stoczni w Antwerpii,

należącej do Antwerp Ship Repair, w ramach podwykonawstwa.

20. Przy każdej zawieranej umowie Termiso występowała do władz portugalskich o wystawienie formularza E101 [12], a Antwerp Ship Repair, zgodnie z art. 69 ustawy z dnia 14 sierpnia 1978 r. o reorientacji ekonomicznej [13], przekazywała inspekcji pracy odpowiednią informację o delegowaniu pracowników.

21. Przy okazji kontroli przeprowadzonej w dniu 12 lipca 2004 r. przez inspekcję federalnej służby publicznej ds. zabezpieczeń społecznych w stoczni Antwerp Ship Repair ustalono, że wykonywało tam pracę 53 delegowanych z Termiso Limitada metalowców. Oddelegowanie żadnego z tych pracowników nie zostało objęte rzeczonym uprzednim zgłoszeniem, przekazanym zawczasu belgijskiej inspekcji. Mistrz Termiso nie był w stanie przedstawić ze swej strony żadnego dokumentu płacowego.

22. Wszczęte przez inspekcję pracy w dniu 14 lipca 2004 r. postępowanie administracyjne przeciwko Termiso Limitada w przedmiocie naruszenia belgijskiego ustawodawstwa dotyczącego prowadzenia dokumentacji zabezpieczenia społecznego zakończyło się w dniu 17 listopada tego roku.

23. Nieprzestrzeganie belgijskich przepisów zabezpieczenia społecznego Belgia zakwalifikowała jako przestępstwo [14]. W wyniku karnej kwalifikacji czynu prokuratura zarzuciła Termiso Limitada (pracodawcy i osobiście odpowiedzialnej osobie prawnej), Vítorowi Manuelowi de Santos Palhocie (akcjonariuszowi i prezesowi zarządu), Mario de Moura Gonçalvesowi (zmarł) i Fernandowi Luisowi das Neves Palhocie (akcjonariuszowi i dyrektorowi technicznemu) popełnienie różnych przestępstw polegających na nieprowadzeniu indywidualnych rozliczeń pracowników delegowanych oraz na niewypłacaniu ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę i wynagrodzenia dodatkowego za pracę wykonywaną w godzinach nadliczbowych, przewidzianych w belgijskim ustawodawstwie.

IV — Pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

24. W trakcie procesu karnego toczącego się przed Rechtbank, wszczętego przeciwko Termiso Limitada, Vítorowi Manuelowi dos Santos Palhocie, Mario de Moura Gonçalvesowi i Fernandowi Luisowi das Neves Palhocie, sąd ten zawiesił postępowanie i zgodnie

12 — Jak przyznają oskarżeni w postępowaniu przed sądem krajowym, mimo iż formularze nie były wystawiane we właściwym czasie, takie opóźnienia nie budziły zastrzeżeń belgijskiej inspekcji pracy.

13 — *Moniteur belge* z dnia 17 sierpnia 1978 r.

14 — Przepisy karne mające zastosowanie w sprawie nie zostały przedstawione ani w postanowieniu Rechtbank, ani w uwagach na piśmie lub uwagach ustnych poszczególnych interwenientów.

z art. 267 TFUE zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 8 ustawy z dnia 5 marca 2002 r. oraz art. 3–5 królewskiego rozporządzenia z dnia 29 marca 2002 r. (rozporządzenia wykonawczego) naruszają art. 49 WE i 50 WE, nakładając na zagranicznych pracodawców, którzy pragną delegować pracowników, obowiązek uprzedniego przedłożenia zgłoszenia delegowania Dienst Toezicht op de Sociale Wetten (organowi właściwemu ds. nadzoru nad prawem zabezpieczeń społecznych) oraz posiadania dokumentów porównywalnych z belgijskimi indywidualnymi rozliczeniami, względnie odcinkami wynagrodzenia, co uniemożliwia, względnie co najmniej utrudnia, dostęp do belgijskiego rynku pracy?".

25. Pytanie prejudycjalne zostało zarejestrowane w sekretariacie Trybunału w dniu 26 listopada 2008 r.

26. W terminie wskazanym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości swoje uwagi przedłożyły rządy Belgii, Niemiec, Francji, Grecji i Danii oraz Komisja i oskarżeni w krajowym procesie karnym.

27. Na rozprawie w dniu 25 lutego 2010 r. stawili się przedstawiciele Królestwa Belgii, Republiki Greckiej, Republiki Francuskiej oraz Urząd Nadzoru EFTA, jak również Komisja.

V — W przedmiocie dopuszczalności

28. Belgia podnosi trzy zarzuty, kwestionując dopuszczalność pytania prejudycjalnego.

29. W pierwszej kolejności podnosi, że pytanie sformułowane przez sąd odsyłający opiera się na błędnej wykładni art. 8 belgijskiej ustawy transponującej dyrektywę 96/71 i przepisów wykonawczych, polegającej na przyjęciu, że „system uproszczony" jest obowiązkowy dla świadczeniodawców. Tymczasem przepis ten stworzył alternatywny system, który pozwala pracodawcy zarówno na przyjęcie systemu uproszczonego, jak i alternatywnie, na sporządzanie i prowadzenie dokumentacji belgijskiej.

30. W drugiej kolejności zarzuca postanowieniu odsyłającemu błędy w uzasadnieniu, jako że ramy faktyczne i prawne nie pozwalają wywnioskować, z jakich powodów przepisy belgijskie naruszają obecny art. 56 TFUE, kwestionując jednocześnie znaczenie dyrektywy 96/71 dla rozstrzygnięcia sprawy.

31. W trzeciej kolejności kwestionuje, by Trybunał Sprawiedliwości mógł wypowiedzieć się co do przepisu art. 57 TFUE, ponieważ nikt nie kwestionował faktu, że praca wykonywana w Belgii przez pracowników Termiso Limitada stanowiła świadczenie usług; zastosowanie tego postanowienia należy zresztą do sądu krajowego.

32. W odniesieniu do pierwszego zarzutu niedopuszczalności oczywiste jest, że jest on niewystarczający do odrzucenia a limine pytania prejudycjalnego. Po pierwsze, ponieważ nie jest zadaniem Trybunału analiza prawa krajowego, skoro mechanizm prejudycjalny jest oparty na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału i ten ostatni uprawniony jest jedynie do orzekania w przedmiocie wykładni lub ważności aktu prawnego Unii na podstawie okoliczności faktycznych przedstawionych przez sąd krajowy [15]. Po drugie, ponieważ niezależnie od przyczyn, dla których wątpliwości Rechtbank skoncentrowały się jedynie na systemie uproszczonym, to tylko do niego należy ocena konieczności wystąpienia z zapytaniem do Trybunału i wybór uzasadniających to ram faktycznych i prawnych [16].

33. W odniesieniu do drugiego zarzutu niedopuszczalności należy wyjaśnić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odrzucenie ad limine pytania prejudycjalnego może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa wspólnotowego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym [17] lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny [18] albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób [19].

34. Zakreślenie stanu faktycznego i ram prawnych, w które wpisuje się pytanie prejudycjalne, jest bowiem niezbędne, by umożliwić Trybunałowi dokonanie użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii, a na uprzednim etapie – przedstawienie uwag przez strony postępowania [20], [21].

35. Mając to na uwadze i mimo lakoniczności postanowienia, jest niezaprzeczalne, że w sposób minimalny, ale wystarczający przedstawia relację pomiędzy art. 56 TFUE, dyrektywą 96/71 i belgijskimi przepisami z 2002 r., podobnie jak okoliczności faktyczne, które wzbudziły wątpliwości sądu odsyłającego. Z drugiej strony brak odwołania się w pytaniu do ww. dyrektywy w żaden sposób nie wpływa na właściwość Trybunału, gdyż sąd odsyłający przytacza również art. 56 TFUE, które to postanowienie niewątpliwie ma znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie.

15 — Wyroki Trybunału: z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawie C-30/93 AC-ATEL Electronics Vetriebs, Rec. s. I-2305, pkt 16; z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-352/95 Phytheron International, Rec. s. I-1729, pkt 11; z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C-235/95 Dumon i Froment, Rec. s. I-4531, pkt 25–27.

16 — Wyroki Trybunału: z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 Ambulaz Glöckner, Rec. s. I-8089, pkt 10; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-136/03 Dörr i Ünal, Zb.Orz. s. I-4759, pkt 46; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-419/04, Conseil général de la Vienne, Zb.Orz. s. I-5645, pkt 24.

17 — Wyrok Trybunału z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-505/07 Compañia Española de Comercialización de Aceite, Zb.Orz. s. I-8963, pkt 26.

18 — Wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Zb.Orz. s. I-607, pkt 19.

19 — Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 Telemarsicabruzzo i in., Rec. s. I-393, pkt 6.

20 — Postanowienia: z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie C-157/92 Banchero, Rec. s. I-1085, pkt 4; z dnia 7 kwietnia 1995 r. w sprawie C-167/94 Grau Gomis i in. Rec. s. I-1023, pkt 8; z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie C-45/08 Spector Photo Group i Van Raemdonck, Zb.Orz. s. I-12073, pkt 26.

21 — Wyrok Trybunału z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawach połączonych od 141/81 do 143/81 Holdijk i in., Rec. s. 1299, pkt 6.

36. Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku trzeciego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Belgię z uwagi na to, że art. 57 TFUE zakazuje dyskryminacji w zakresie swobody świadczenia usług, a dokładnie tego właśnie dotyczy problem powstały w sprawie toczącej się przed Rechtbank.

37. Z uwagi na powyższe, w sprawie nie występują żadne przyczyny niedopuszczalności.

VI — Co do istoty

A — *Kryterium oceny*

1. Refleksja wstępna: delegowanie pracowników, dyrektywa 96/71 i sporne interesy

38. Obecna sprawa po raz kolejny pokazuje istnienie nieodłącznych napięć pomiędzy konstrukcją rynku wewnętrznego a ochroną dóbr socjalnych. Jak można było zauważyć w poprzednich sprawach, delegowanie pracowników jest źródłem konfliktu pomiędzy przedsiębiorstwami wykonującymi swobodne świadczenie usług, delegowanymi do ich świadczenia pracownikami z załogi tych przedsiębiorstw i państwami członkowskimi, które przyjmują zarówno przedsiębiorstwo, jak i pracowników. Odpowiedzią na te napięcia ma być dyrektywa 96/71, której celem jest osiągnięcie stanu równowagi pomiędzy swobodą świadczenia usług przez przedsiębiorcę a ochroną standardów zabezpieczenia społecznego.

39. Zasadniczym elementem, który decyduje o stosowaniu dyrektywy, jest wykonywanie przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej w kraju członkowskim, który nie jest miejscem jego siedziby, i jednocześnie delegowanie tam pracownika na swój rachunek i pod swoim kierownictwem. Dlatego też ustawodawca Unii jest świadomy, że „w interesie stron" będzie należyte ustalenie „warunków regulujących planowany stosunek pracy" [22], i z tego powodu zostały określone zasady ustalania właściwego prawa pracy.

40. Zagadnienie dotyczące właściwych przepisów (czy będą to przepisy państwa siedziby, czy państwa przyjmującego) jest rozwiązane poprzez zaakcentowanie potrzeby skoordynowania ustawodawstw krajowych w taki sposób, aby określały one jądro przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej [23], które powinny być przestrzegane w kraju przyjmującym bez względu na okres delegowania pracowników [24]. Ta idea konkretyzuje się w art. 3 ust. 1 dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie zapewnią, że „bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy, przedsiębiorstwa [...] będą gwarantowały

22 — Motyw 6 dyrektywy 96/71.
23 — Zobacz motyw 13 dyrektywy 96/71.
24 — Zobacz motyw 14 dyrektywy 96/71.

pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki pracy i zatrudnienia" obejmujące między innymi tak doniosłe zagadnienia, jak maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku, stawki minimalnego wynagrodzenia za pracę, ochronę zdrowia w miejscu pracy. Na to wyliczenie nakłada się ust. 7, który w każdym przypadku gwarantuje „stosowanie korzystniejszych dla pracowników warunków zatrudnienia" [25].

41. Na koniec art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71 przyznaje państwom członkowskim, o ile działają zgodnie z traktatami, możliwość nałożenia na przedsiębiorstwa delegujące pracowników na ich terytorium warunków zatrudnienia i pracy dotyczących dziedzin innych niż wskazane w pierwszym akapicie ust. 1 tego artykułu, o ile chodzi o przepisy porządku publicznego.

42. Wskazany powyżej system, który można nazwać materialną sferą dyrektywy w zakresie stosunku pracy, współistnieje ze sferą akcesoryjną, lecz istotną dla dostosowania się do niego: krajowymi przepisami kontrolnymi i porządkowymi mającymi na celu sprawdzanie, czy prawa tych pracowników są przestrzegane. Właśnie w tej grupie znajdują się kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy belgijskie. Przepisy te, na ogół ustanawiane i wdrażane przez państwo członkowskie przeznaczenia, nie wchodzą w skład materialnej sfery dyrektywy: po pierwsze dlatego, że nie są wymienione w art. 3, i po drugie dlatego, że art. 5 powierza państwom członkowskim rzeczywiste zagwarantowanie celów dyrektywy.

43. Wynika stąd jedna konsekwencja: w zakresie, w jakim cytowany art. 5 powierza państwom możliwość przyjęcia środków gwarantujących wykonanie dyrektywy 96/71, zgodność przyjętych środków z prawem Unii powinna zostać zbadana w świetle traktatów [26]. Dlatego też obecna sprawa wymaga nie tyle interpretacji cytowanego art. 5, ile art. 56 TFUE i 57 TFUE, które ustanawiają swobodę świadczenia usług oraz podstawowe warunki, które powinny zostać spełnione przez państwa, by zapewnić rzeczywistą realizację tej swobody.

25 — Specyfika porządku ustanowionego dyrektywą 96/71 wyróżnia się jeszcze bardziej, gdy porówna się go z ogólnymi zasadami dotyczącymi prawa właściwego zawartymi w art. 3 i 6 konwencji rzymskiej z dnia 19 czerwca 1980 r. o prawie właściwym do zobowiązań umownych (Dz.U. L 266, s. 1). Konwencja skłania się ku innemu rozwiązaniu, polegającemu na tym, że w przypadku braku wyboru prawa przez strony (kryterium główne) umowa o pracę regulowana jest przez prawo państwa, w którym pracownik realizujący umowę wykonuje normalnie swą pracę, nawet jeśli jest czasowo delegowany do innego państwa, lub przez prawo państwa, w którym znajduje się przedsiębiorstwo zatrudniające pracownika (kryterium pomocnicze), przy czym nie przesądza to o możliwości nadania mocy obowiązującej, na równi z uznanym i stosowanym prawem, obowiązującym przepisom prawnym innego państwa, w szczególności zaś państwa członkowskiego (kryterium normy bezwzględnie obowiązującej).

26 — Wyrok z dnia 12 października 2004 r. w sprawie C-60/03 Wolff & Müller, Zb.Orz. s. I-9553, pkt 30.

44. Poza tym konsekwencja ta zgodna jest z orzecznictwem Trybunału, który dokonał ostatnio szerokiej wykładni środków materialnych z dyrektywy 96/71, kładąc wyraźny nacisk na swobodę świadczenia usług. Jak wiadomo, w ww. wyroku w sprawie Laval un Partneri art. 3 dyrektywy 96/71 odczytano w ten sposób, że ogranicza on możliwości działania państw członkowskich w zakresie narzucania zagranicznym przedsiębiorstwom delegującym pracowników na ich terytorium środków ochrony socjalnej innych niż wymienione w tym przepisie. Takie rozumienie art. 3 dyrektywy 96/71 warunkuje również stosowanie art. 56 TFUE, a konkretnie standard kontroli, jaki powinien zostać osiągnięty poprzez krajowe środki ochrony pracowników. Takie ujęcie problematyki, pomimo krytyki i niejednoznaczności [27], zostało ostatnio powtórzone w sprawach Rüffert [28] i Komisja przeciwko Luksemburgowi [29].

45. Jeżeli jednak sporne środki dotyczą środków kontrolnych i porządkowych, które powinny zapewnić rzeczywiste wykonanie zobowiązań wynikających z art. 3 dyrektywy 96/71, to Trybunał potwierdził, że kryterium oceny mającym znaczenie dla sprawy pozostaje traktat. Wynika to z ww. wyroku Komisja przeciwko Luksemburgowi, w którym Trybunał orzekał w przedmiocie krajowych przepisów materialnych w świetle art. 3 dyrektywy 96/71, pozostawiając środki kontroli i bezpieczeństwa kontroli ustanowionej w traktatach.

46. Dlatego też kryterium oceny w sprawie, podobnie jak standardem kontroli zakwestionowanych środków kontroli, są postanowienia traktatów, tak jak to miało miejsce w sprawie Arblade i in. I tak pogląd wyrażony w tamtej sprawie pozostaje w pełni aktualny, mimo niedawnej ewolucji w następstwie wyroku w sprawie Laval un Partneri.

47. Powyższe nie oznacza, tak jak to miało miejsce w sprawie Arblade i in., że sąd odsyłający „powinien brać pod uwagę, zgodnie z jedną z zasad własnego prawa karnego, bardziej korzystne przepisy dyrektywy 96/71 dla potrzeb stosowania prawa krajowego, nawet jeżeli prawo Unii nie ustanawia takiego obowiązku" [30]. Z uwagi na to – i w zakresie w jakim dyrektywa 96/71 wprowadza kryteria łagodzące odpowiedzialność karną oskarżonych, możliwe będzie jej uwzględnienie przy stosowaniu art. 56 TFUE i 57 TFUE.

2. Ograniczenia swobody świadczenia usług i ich uzasadnienie

48. W przypadku braku harmonizacji przepisów mających zastosowanie do usług

27 — C. Kilpatrick, The ECJ and Labour Law: A 2008 Retrospective, *Industrial Law Journal*, vol. 38 no 2, Oxford University Press, s. 196–202.

28 — Wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-346/06, Zb.Orz. s. I-1989.

29 — Wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-319/06, Zb.Orz. s. I-4323.

30 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 29.

przeszkody dla art. 56 TFUE mogą pojawiać się w przypadku, gdy państwa członkowskie ustanawiają wymóg przestrzegania wszystkich wiążących przepisów ich prawa krajowego przez wszystkie osoby przebywające na ich terytorium, także przez usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich i jedynie przejściowo przebywających na ich terytorium. W orzecznictwie wielokrotnie potwierdzono, że ta podstawowa swoboda wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do podmiotów świadczących usługi transgraniczne, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy obowiązują one bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi [31].

49. Z uwagi na to Trybunał posługuje się szerokim pojęciem „ograniczenia" w odniesieniu do swobody świadczenia usług, które obejmuje sytuacje od rzeczywistego zakazu wykonywania działalności, aż do zwykłej utraty swojej atrakcyjności. Taka ewolucja jest spójna z tym, co obserwujemy w rozwoju innych swobód, w szczególności swobody przepływu towarów.

50. Zgodnie z art. 52 ust. 1 TFUE, mającym zastosowanie do swobody świadczenia usług poprzez odesłanie z art. 62 TFUE, ograniczenia swobody świadczenia usług mogą być uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Niemniej jednak jeżeli ograniczenie jest środkiem stosowanym bez rozróżnienia, co nie powoduje dyskryminacji bezpośredniej, to według Trybunału takie środki mogą być uzasadnione „nadrzędnymi względami interesu ogólnego i mają zastosowanie do każdej osoby czy przedsiębiorstwa wykonującego działalność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, w zakresie w jakim interes taki nie jest chroniony normami, którym podlega świadczeniodawca w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę" [32]. Takie uzasadnienie powinno być interpretowane w sposób zawężający [33] i poprzez kontrolę proporcjonalności [34].

51. Jednakże od dnia 1 grudnia 2009 r., to jest od daty wejścia w życie traktatu z Lizbony, należy mieć na uwadze różne przepisy pierwotnego prawa socjalnego, które dotyczą zakresu swobód. Konkretnie swobodę przepływu pracowników, w zakresie w jakim może ona wpływać na intensywność swobody świadczenia usług, należy interpretować w świetle przepisów socjalnych tego traktatu. Artykuł 9 TFUE ustanowił bowiem szeroką ochronną klauzulę socjalną, która nakłada na

31 — Wyroki Trybunału: z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger, Rec. s. I-4221, pkt 12; z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-398/95 SETTG, Rec. s. I-3091, pkt 16; z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-244/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-885, pkt 30; z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-219/08 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-9213, pkt 13.

32 — Podobnie ww. wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 34; wyroki: z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-165/98 Mazzoleni i ISA, Rec. s. I-2189, pkt 27; z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i od C-68/98 do C-71/98 Finalarte i in., Rec. s. I-7831, pkt 333 i tak samo ww. wyroki: w sprawie Viking Line, pkt 77; w sprawie Laval un Partneri, pkt 103.

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 30.

34 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 35.

instytucje obowiązek wzięcia pod uwagę „wymogów związanych ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego". Wymóg ten został sformułowany po zadeklarowaniu w art. 3 ust. 3 TUE, że ustanowienie rynku wewnętrznego jest możliwe w oparciu o stosowanie polityk opartych na „społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencji, zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego".

52. Ten mandat socjalny znajduje jeszcze bardziej jasne odbicie w art. 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która obecnie stanowi część prawa pierwotnego Unii; zgodnie z tym artykułem „każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność". Do warunków tych zalicza między innymi gwarancję wymiaru czasu pracy, okresów wypoczynku i płatnego urlopu, które obrazują, choć w sposób niewyczerpujący, minimalny zakres ochrony pracownika.

53. Wejście w życie traktatu z Lizbony wymaga, by w sytuacji gdy warunki pracy stanowią jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających odstępstwo od swobody świadczenia usług, nie były już one interpretowane w sposób zawężający. W sytuacji więc, kiedy ochrona pracownika występuje jako czynnik zasługujący na ochronę ze strony samych traktatów, nie stoimy ani przed zwykłym odstępstwem od jednej ze swobód, ani tym bardziej przed niepisanym odstępstwem wynikającym z orzecznictwa. Nowe ramy prawa pierwotnego, w zakresie w jakim narzucają w sposób nieunikniony wysoki poziom ochrony socjalnej, pozwalają państwom członkowskim – w celu zapewnienia określonego poziomu tej ochrony – na ograniczenie danej swobody i nie oznacza to, by w świetle prawa Unii ograniczenie to miało być oceniane jako nadzwyczajne, a tym samym zasługujące na analizę zawężającą. Teza ta znajduje swoje zakotwiczenie w nowych przepisach wcześniej wskazanych traktatów i w praktyce sprowadza się do zastosowania zasady proporcjonalności.

54. I tak kwestionowane środki prawa pracy w państwie przyjmującym mogą być uzasadnione w sposób wyżej opisany, jeżeli są odpowiednie do osiągnięcia celów w nich wyrażonych i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów. To kryterium proporcjonalności, które Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stosował w swoim orzecznictwie dotyczącym swobód podstawowych, zwyczajowo uznawane jest odpowiednio za kryterium odpowiedniości i konieczności.

55. Z uwagi na to najpierw należy odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane środki stanowią ograniczenie swobody usług, i w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej należy przejść do oceny, czy są one uzasadnione z punktu widzenia kontroli

proporcjonalności. Analiza ta powinna zostać przeprowadzona indywidualnie, osobno w stosunku do każdego z kwestionowanych środków i w świetle standardu kontroli, który na podstawie traktatu jest szczególnie wrażliwy na ochronę socjalną pracownika.

B — *Belgijskie środki kontroli*

56. Ustanowiony w Belgii w 2002 r. system uproszczony zwalnia usługodawcę, którego siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim, z obowiązku prowadzenia pewnej dokumentacji przewidzianej przez prawo państwa przyjmującego, wtedy gdy (a) przekaże on belgijskim służbom ds. nadzoru nad prawem zabezpieczeń społecznych uprzednie zgłoszenie odnośnie do każdego z delegowanych pracowników, sporządzone zgodnie ze szczegółowym modelem, (b) przechowuje i posiada do dyspozycji odpowiednich władz dokumenty wystawione w państwie siedziby, które są porównywalne z belgijskim rozliczeniem indywidualnym i odcinkiem wynagrodzenia przewidzianymi przez ustawodawstwo belgijskie i (c) gdy okres czasowego delegowania nie przekracza sześciu miesięcy.

57. W konsekwencji system uproszczony nie ma zastosowania do delegowania na okres dłuższy niż sześć miesięcy, chociaż wykluczone są z niego również przypadki delegowania na okres krótszy niż sześć miesięcy, jeżeli nie został spełniony obowiązek uprzedniego zgłoszenia; stosowany jest wobec nich system ogólny.

1. Zgłoszenie uprzednie w stosunku do delegowania

a) Ujęcie problemu

58. Zarówno Komisja, jak i oskarżeni w postępowaniu głównym argumentują, że wymóg złożenia uprzedniego zgłoszenia jak i konsekwencje niespełnienia tego obowiązku stanowią w istocie ukryte rzeczywiste zezwolenie, które narusza swobodę świadczenia usług. Rząd belgijski przeciwnie, podkreśla, że orzecznictwo wspólnotowe wyraźnie dopuściło taką technikę kontroli zaprzecza, by stanowiła ona konieczny warunek uniknięcia porządku ogólnego.

59. Pomimo podnoszonych przez Belgię argumentów, wszystko wskazuje na to, że chodzi o ograniczenie swobody świadczenia usług, jako że państwo członkowskie narusza równość warunków między usługodawcą zagranicznym i krajowym w momencie nakładania określonych wymogów tylko na tego pierwszego.

60. Punktem wyjścia jest przypomnienie, że orzecznictwo uznało wymóg uprzedniego zgłoszenia za uzasadniony względami ochrony pracownika [35]. W tym kontekście nic nie można zarzucić obowiązkowi dopełniania przez usługodawcę takiej formalności w celu

35 — Wyroki: z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-445/03 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-10191, pkt 46; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 41, 42; w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 16.

potwierdzenia, że zainteresowani pracownicy przebywają legalnie w państwie członkowskim, w którym to przedsiębiorstwo ich zatrudnia, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestie pobytu, zezwolenia na pracę oraz zabezpieczenia społecznego. Taki środek co do zasady nie wykracza poza to, co jest konieczne do zapobiegania nadużyciom, do których może dojść wskutek zrealizowania swobody świadczenia usług.

61. Jak zostanie wskazane poniżej, takie uzasadnienie jest możliwe do obrony zarówno jeżeli chodzi o treść, jak i formę owego zgłoszenia. Jednak obowiązek uzyskania zatwierdzenia zgłoszenia przed momentem delegowania, jak również pewne aspekty jego praktycznego zastosowania, wzbudzają wątpliwości co do ich zgodności z art. 56 TFUE.

b) Treść oświadczenia

62. Dane, które zgodnie z art. 4 dekretu królewskiego z dnia 29 marca 2002 r. powinny znaleźć się w oświadczeniu wstępnym, nie budzą zbyt wielu wątpliwości przy ich analizie w świetle traktatów. Zgodnie z argumentacją krajów, które przedstawiły swoje uwagi w niniejszej sprawie, celem tak szczegółowej informacji jest zweryfikowanie, zgodnie z kryteriami z dyrektywy 96/71, legalności pobytu pracowników w kraju pochodzenia jak również określenie praw, jakie powinny im przysługiwać w miejscu tymczasowego świadczenia usług. Poza tym dane te są niezbędne do ustalenia, które przepisy są dla nich bardziej korzystne. Szczegółowe informacje dotyczące pracodawcy jak i jego pracowników [36], podobnie jak ich warunków zatrudnienia, w szczególności tygodniowego wymiaru czasu pracy oraz rozkładu czasu pracy, mają na celu sprawdzenie prawidłowości ich zatrudnienia w państwie pochodzenia. Z uwagi na to proporcjonalny do określenia praw przysługujących pracownikom w przyjmującym państwie członkowskim jest wymóg wskazania „rodzaju wykonywanych w ramach delegowania usług, data rozpoczęcia delegowania i przewidywana data jego zakończenia oraz miejsce, w którym będzie świadczona praca".

63. Podobnie posiadanie informacji o miejscu, w którym przechowywane są dokumenty równoważne, jak również o osobie odpowiedzialnej za nie w Belgii jest spójne ze skuteczną ochroną pracowników. Jak wypowiedział się Trybunał w wyroku w sprawie Arblade i in., taka ochrona – w szczególności w kwestii bezpieczeństwa, zdrowia i czasu pracy – „może, w przypadku braku zorganizowanego systemu współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, o którym stanowi art. 4 dyrektywy 96/71, polegać na tym, że dokumenty te powinny znajdować się w miejscu wykonywania pracy lub przynajmniej w miejscu dostępnym i jasno określonym na terytorium przyjmującego państwa

36 — W szczególności jeżeli chodzi o „datę zawarcia umowy o pracę, datę rozpoczęcia pracy i zajmowane stanowisko".

członkowskiego do dyspozycji organów tego państwa właściwych do przeprowadzania kontroli".

c) Forma zgłoszenia

64. Wymóg zredagowania oświadczenia według ustalonego wzoru również nie może być uważany za nadmierne obciążenie dla usługodawcy, przeciwnie, daje mu jasność co do prawa oraz upraszcza zadanie wysłania zgłoszenia. Poza tym usługodawca może wypełnić formularz w swoim własnym języku [37].

d) Potwierdzenie prawidłowości zgłoszenia przed delegowaniem

65. Na bardziej wnikliwą analizę zasługują przepisy towarzyszące kwestionowanej normie, a w szczególności te, które zwalniają z obowiązku sporządzenia i prowadzenia belgijskich dokumentów socjalnych, jeżeli inspekcja potwierdzi „przyjęcie i prawidłowość tego zgłoszenia" w ciągu pięciu dni roboczych od dnia jego otrzymania, nada mu numeru rejestru i doręczy pracodawcy.

66. Belgia kwalifikuje procedurę uprzedniego zgłoszenia jako „zwykłą procedurę informacyjną" [38], zaprzeczając, by stanowiła ona konieczny warunek delegowania. Niemniej jednak takie rozumienie wydaje się sprzeczne samo w sobie, zwłaszcza wobec przyznania, że „zastosowanie systemu uproszczonego uzależnione jest od przedstawienia uprzedniego zgłoszenia delegowania" [39], oraz wobec literalnego brzmienia przepisów go regulujących.

67. Z pewnością kontrola przeprowadzona ex ante przez władze państwa przeznaczenia, jak wynika z cytowanego już wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, „wykracza poza to, co jest konieczne do zapobiegania nadużyciom, do których może dojść wskutek zrealizowania swobody świadczenia usług" [40]. Przeprowadzenie uprzedniej kontroli stoi w sprzeczności z celem czysto informacyjnym, który orzecznictwo przypisuje tego typu powiadomieniom, a cel ten pozwala jedynie organom krajowym „kontrolować te dane w terminie późniejszym i podejmować konieczne środki w przypadku niezgodnego z prawem zatrudnienia tych pracowników" [41].

37 — Tak wyjaśnił to na rozprawie przedstawiciel rządu belgijskiego.

38 — Punkt 32 uwag na piśmie.

39 — Punkt 31 uwag na piśmie.

40 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 42.

41 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom pkt 41.

68. Należy dodać, że jeśli chodzi o delegowanie pracowników z państwa trzeciego zatrudnionych przez przedsiębiorstwo mające siedzibę na terytorium Unii, to w świetle orzecznictwa nie jest dopuszczalne, by przepis krajowy mógł uzależniać świadczenie usług od wystawienia zezwolenia administracyjnego [42]. Wydaje się logiczne, by Trybunał zajął to samo stanowisko w stosunku do pracowników najemnych będących obywatelami Unii, jak ma to miejsce w przypadku pracowników Termiso Limitada.

69. Niemniej jednak obecna sprawa ma pewne odrębności w stosunku do orzecznictwa dotyczącego obywateli państw trzecich z uwagi na to, że wystawienie w odpowiedniej formie przez przedsiębiorcę świadczącego usługi uprzedniego zgłoszenia skutkuje nadaniem przez władze belgijskie numeru rejestrowego. Jak wcześniej powiedziano, zatwierdzenie przez władze państwa przyjmującego uprzedniego zgłoszenia nie zawsze oznacza, że dokonano kontroli spełnienia wymogów ustanowionych w przepisach socjalnych. Przeciwnie, zatwierdzenie oświadczenia może zostać uznane za akt o charakterze formalnym, który ogranicza się jedynie do sprawdzenia poprawności wypełnienia formularza. Niemniej jednak przepisy belgijskie będą podlegać odmiennej ocenie, gdy zwrócimy uwagę na fakt, że świadczenie usług nie może zostać rozpoczęte przed nadaniem i doręczeniem pracodawcy numeru rejestru, bez którego – jak zostało wykazane – delegowanie nie może mieć miejsca.

70. W konsekwencji zwykłe przekazanie informacji organom państwa przyjmującego oraz potwierdzenie ich otrzymania może potencjalnie przekształcić się w mechanizm weryfikacji oraz uprzedniego zezwolenia na rozpoczęcie wykonywania usługi. Podobny rezultat trudno pogodzić z traktatami, tym bardziej jeżeli jest oceniany z punktu widzenia jego skuteczności.

e) Administracyjna skuteczność zgłoszenia

71. Oczywiste jest, że wiedza o okolicznościach towarzyszących danemu stosunkowi pracy ułatwia przeprowadzenie kontroli. Dzięki zatwierdzeniu uprzedniego zgłoszenia treść stosunku pracy dociera do inspektora w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości, które mogą się pojawić jeszcze przed rozpoczęciem świadczenia usług. W przypadku gdy nieprawidłowości takie zostaną wykryte, pracodawca nie otrzyma numeru rejestru (a jak już wskazałem, bez rejestru nie ma delegowania ani pracy), co pozwala na uniknięcie sytuacji, gdy to inspektor sprawdza te nieprawidłowości w miejscu pracy.

42 — Zgodnie z wyrokami z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 Vander Elst, Rec. s. I-3803 pkt 15; z dnia 21 października 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 24; ww. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 34, taki wymóg stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE.

72. Jednakże i w świetle art. 56 TFUE taka skuteczność zarządzania nie uzasadnia uzależnienia delegowania od zatwierdzenia zgłoszenia poprzez nadanie numeru rejestru.

73. Wyrok w sprawie Arblade i in. jest kategoryczny, gdy uznaje, że kryterium polegające na ułatwieniu wykonywania przez właściwe organy zadań kontrolnych „nie wystarcza, by uzasadnić ograniczenie swobody świadczenia usług", dodając, że „konieczne jest również, by organy te nie były w stanie wykonywać swoich zadań kontrolnych w sposób skuteczny" [43]. Podobnie w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi Trybunał uznał za nieproporcjonalny wymóg, aby to przedstawiciel mający miejsce zamieszkania w Luksemburgu przechowywał określone dokumenty, wskazując, że Wielkie Księstwo Luksemburga „nie podnosi żadnego konkretnego argumentu na poparcie tezy, że tylko przechowywanie dokumentów, o których mowa, przez przedstawiciela posiadającego miejsce zamieszkania w Luksemburgu pozwoliłoby tym władzom na dokonanie kontroli, do których są one zobowiązane" [44].

74. Dane zawarte w zgłoszeniu są na tyle jasne, by umożliwić późniejsze czynności kontrolne, i trudno dostrzec, w jaki sposób wprowadzenie wymogu jego zatwierdzenia w terminie pięciu dni jest konieczne do wykonania tych czynności.

75. Podobny wymóg nie wiąże się również z rzeczywistą czy dodatkową korzyścią dla pracownika w porównaniu z kontrolą a posteriori [45]. W istocie samo powstanie sporu przed sądem krajowym, który odzwierciedla ustalenia organów krajowych w zakresie praw z zakresu wynagrodzenia za pracę pracowników Termiso Limitada, świadczy o tym, że uprzednia weryfikacja indywidualnego zgłoszenia delegowania nie jest rozstrzygająca dla działań belgijskiej inspekcji.

76. Z drugiej strony odnośnie do pięciodniowego terminu, którym dysponują organy belgijskie na potwierdzenie otrzymania i nadanie numeru rejestru, to mimo że jest on krótki, może stanowić przeszkodę dla swobody świadczenia usług, z której korzystają przedsiębiorstwa takie jak Termiso Limitada, gdyż wykonanie oferowanych usług wymaga niemal natychmiastowego delegowania pracowników do Belgii [46] a delegowanie to nie mogłoby nastąpić, gdyby przedsiębiorstwo musiało oczekiwać na odpowiedź inspekcji. Przykładowo system pozytywnego milczenia, polegający na przyjęciu, że w przypadku bezskutecznego upływu terminu milczenie oznacza nadanie numeru rejestrowego, mógłby stanowić system alternatywny. Takie rozwiązanie pokazuje, że istnieją mniej uciążliwe środki niż oczekiwanie na potwierdzenie i nadanie numeru rejestrowego, i że należy

43 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 76.

44 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 91.

45 — Kryterium dodatkowej korzyści dla pracowników, choć ograniczone do porównania przepisów państwa siedziby i państwa przyjmującego, wynika z ww. wyroku w sprawie Finalarte i in.

46 — Jak wynika z uwag oskarżonych w sprawie głównej potwierdzonych na rozprawie, naprawy, które przeprowadzała Termiso, wymagały pilnego delegowania pracowników.

uznać, że termin oczekiwania nie może sprostać wymogom kontroli proporcjonalności [47].

f) Podsumowanie

77. Mając na uwadze powyższe argumenty, należy uznać, że art. 56 TFUE i 57 TFUE powinny być interpretowane w taki sposób, że stoją na przeszkodzie istnieniu przepisów krajowych uzależniających delegowanie pracowników i faktyczne rozpoczęcie świadczenia usług od potwierdzenia przyjęcia i prawidłowości uprzedniego zgłoszenia w terminie pięciu dni roboczych od dnia jego otrzymania przez inspekcję.

2. Dokumenty sporządzone w państwie siedziby równoważne z dokumentami państwa przyjmującego

a) Ujęcie problemu

78. Drugim środkiem, który wzbudził wątpliwości Rechtbank, jest nałożony na przedsiębiorcę, którego siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim, obowiązek posiadania do dyspozycji odpowiednich organów określonych dokumentów z kraju pochodzenia, które są równoważne z dokumentami państwa przeznaczenia, a konkretnie z dokumentami dotyczącymi indywidualnych rozliczeń i odcinków wynagrodzenia.

79. Zakaz „podwójnej kontroli" w powiązaniu z orzecznictwem Trybunału pozwala na stwierdzenie, że dyrektywa 96/71 wymaga istnienia racjonalnego stopnia równoważności pomiędzy mechanizmami gwarancyjnymi narzuconymi przez państwo przyjmujące a tymi, które wymagane są w państwie pochodzenia pracodawcy. Porównywalność tych wymogów często dotyczy dokumentacji socjalnej będącej zazwyczaj punktem wyjścia dla inspekcji pracy.

80. W opinii do sprawy Arblade i in. rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer zanalizował skuteczność równoważności, podkreślając, że państwa przeznaczenia „powinny sprawdzić, czy przedsiębiorcy spełniają już podobne obowiązki nałożone na nich przez przepisy państwa, w którym mają siedzibę, bez względu na nazwę dokumentów, ale biorąc pod uwagę ich treść i cel i w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej powinny uznać ich równoważność". W ten sposób państwo przeznaczenia „może wymagać od nich [usługodawców] dostosowania się do swoich przepisów jedynie w zakresie, w jakim uzupełniają one przepisy państwa, w którym znajduje się siedziba, ale nie w sytuacji,

47 — Znaczące jest, że przyznał to na rozprawie przedstawiciel Komisji.

gdy jedne przepisy nakładają się na drugie" (pkt 89).

81. Trybunał podzielił to stanowisko w wyroku wydanym w tamtej sprawie, uznając, że obowiązek sporządzenia i przechowywania dokumentów wymaganych w państwie przyjmującym „powoduje po stronie przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim powstanie kosztów i dodatkowych opłat administracyjnych oraz obciążeń finansowych, powodując, iż nie znajdują się one na równej, z punktu widzenia konkurencji, stopie z pracodawcami mającymi siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim" (pkt 58). Trybunał uznał, że „sam fakt występowania pewnych różnic co do formy lub treści dokumentu nie uzasadnia prowadzenia dwóch grup dokumentów, jednej zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego siedziby, a drugiej zgodnie z przepisami przyjmującego państwa członkowskiego, jeżeli informacje, które zawierają dokumenty wymagane przepisami państwa członkowskiego siedziby, są wystarczające do przeprowadzenia niezbędnych kontroli w przyjmującym państwie członkowskim" [48]. W konsekwencji doszedł do wniosku, że „fakt nałożenia takiego obowiązku stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 59 traktatu" [49].

82. U podstaw stanowiska przyjętego w sprawie Arblade i in. leży zasada wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ w rezultacie zakaz „podwójnego ciężaru" oznacza uznanie prawa innego państwa członkowskiego (państwa pochodzenia) za ważny instrument ochrony interesu ogólnego w państwie przeznaczenia.

83. Mając na uwadze powyższe, można uznać, że wymóg dotyczący dokumentów kraju pochodzenia (w ujęciu abstrakcyjnym, bez względu na obowiązek pieczy i przechowywania) nie stanowi ograniczenia dla art. 56 TFUE z uwagi na to, że z jednej strony przedsiębiorstwo musi je wystawić, jak wszystkie inne, w państwie siedziby, a z drugiej strony dokumenty te powinny być „równoważne" z dokumentami z ustawodawstwa belgijskiego. Niemniej jednak konkretne cechy systemu belgijskiego, w szczególności obowiązek przechowywania tych dokumentów, mogą mieć zgoła odmienne konsekwencje, jak zostanie przedstawione poniżej.

b) Dokumenty równoważne z indywidualnym rozliczeniem i odcinkiem wynagrodzenia państwa przyjmującego

84. Bez wchodzenia w szczegóły przedstawionej przez rząd belgijski opcji oferowanej usługodawcom (przystąpienie bądź do systemu uproszczonego, bądź bezpośrednie wystawienie dokumentów przewidzianych w Belgii) należy zwrócić uwagę, że celem

48 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 64.
49 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 59.

systemu uproszczonego jest zwolnienie pracodawcy z pewnych formalności, takich jak sporządzenie i przechowywanie określonych dokumentów (m.in. indywidualnych rozliczeń i odcinków wynagrodzenia), których zgodnie z art. 56 TFUE można wymagać jedynie w przypadku tymczasowego delegowania pracowników, gdy ochrona socjalna pracowników nie jest zagwarantowana poprzez dokumenty przewidziane w przepisach państwa, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę.

85. Przedstawione przez Belgię argumenty potwierdzają takie rozumienie: skoro wyrok w sprawie Arblade i in. stoi na przeszkodzie wprowadzeniu ogólnego obowiązku, zgodnie z którym zagraniczni pracodawcy powinni prowadzić indywidualne rozliczenie i odcinki wynagrodzenia, przewidzianego w prawie belgijskim, prawo to zwalnia pracodawcę z tego obowiązku pod pewnymi warunkami.

86. Orzecznictwo ukształtowało bowiem kryterium główne i pomocnicze, kierując jasny nakaz do władz i w stosownym przypadku organów sądowych państwa przyjmującego, ażeby „przed żądaniem sporządzenia i przechowywania na swoim terytorium dokumentów przewidzianych w ich własnych przepisach socjalnych lub pracowniczych sprawdzały one sukcesywnie, czy ochrona socjalna pracowników, która mogłaby uzasadniać takie żądanie, nie jest już wystarczająco zapewniona poprzez przedstawienie w odpowiednim terminie dokumentów prowadzonych zgodnie z przepisami państwa członkowskiego siedziby lub ich kopii” [50].

87. W przypadku gdy pracodawca nie posiada dokumentów równoważnych, przepisy państwa przyjmującego nakładają na niego obowiązek sporządzenia belgijskich rozliczeń indywidualnych i odcinków wynagrodzenia. Nie wypada krytykować takiego systemu, który pozostawiając na drugim planie wymóg zwykłego systemu prowadzenia dokumentacji, wymaga sporządzenia dokumentów socjalnych równoważnych z dokumentami państwa pochodzenia. Jest oczywiste, że ujęcie takie zgodne jest z wyrażonym przez Trybunał w sprawie Arblade i in.

88. Trudniej będzie uzasadnić okoliczność, że Belgia ogranicza pogląd Trybunału tylko do przypadków delegowania na okres krótszy niż sześć miesięcy, jako że delegowanie na okres dłuższy również objęte jest dyspozycją normy z art. 56 TFUE. Ostatecznie przypadki delegowania trwającego dłużej niż sześć miesięcy nadal pozostają delegowaniem tymczasowym, jak należy wnosić z wyroków w sprawach: Rush Portuguesa, Vander Elst, Finalarte czy Komisja przeciwko Luksemburgowi, w których Trybunał uznał, że w zakresie, w jakim pracownicy są delegowani na rachunek przedsiębiorstwa, którego siedziba nie znajduje się w państwie przyjmującym, w którym świadczy ono usługi, „zamiarem

50 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 65.

delegowanych pracowników nie jest wejście na rynek pracy państwa członkowskiego delegowania” [51].

c) Treść dokumentów

89. Indywidualne rozliczenie każdego z pracowników zawiera zakres wykonanej przez niego pracy w ciągu roku oraz otrzymane wynagrodzenie. Odcinek wynagrodzenia, który wysyła się do pracownika w każdym okresie płacowym, precyzyjnie wskazuje sposób wyliczenia jego wynagrodzenia i odpowiednich potrąceń.

90. Odpowiedni charakter tych dokumentów do określenia ekonomicznych praw pracownika jest oczywisty z uwagi na to, że pozwalają na ustalenie, czy nie przekroczono ustanowionych bądź to w przepisie, bądź w układzie zbiorowym limitów oraz czy zostało wypłacone wynagrodzenie za wszystkie dni świadczenia usług, wliczając dni świąteczne i coroczne urlopy wypoczynkowe, są one również nieodzowne do sprawdzenia wymogów płacy minimalnej i wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Ponadto dokumenty te są niezbędne do porównania praw pracownika w różnych systemach prawnych i – bazując na zasadzie respektowania równoważności dokumentów państwa siedziby z dokumentami państwa przeznaczeni – okazują się mniej uciążliwe niż alternatywny obowiązek bezpośredniego sporządzenia dokumentów belgijskich.

d) Przechowywanie dokumentów

91. Należy wyróżnić trzy odrębne aspekty dotyczące przechowywania dokumentów: pierwszy odnosi się do posiadania do dyspozycji i przechowywania dokumentów równoważnych podczas wykonywania prac przez pracowników delegowanych do Belgii; drugi rozszerza obowiązek przechowywania dokumentów do pięciu lat liczonych od daty upływu sześciu miesięcy od pierwszej delegacji, a trzeci dotyczy miejsca przechowywania, miejsca pracy, do którego pracownik został delegowany, lub belgijskiego miejsca zamieszkania osoby fizycznej, która przechowuje je jako pełnomocnik.

92. Co się tyczy wymagalności w czasie tego obowiązku, zorganizowany system

51 — Zobacz wyrok z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-113/89 Rush Portuguesa, Rec. s. I-1417, pkt 15; ww. wyroki: w sprawie Vander Elst, pkt 21; w sprawie Finalarte i in., pkt 22; z dnia 21 października 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 38.

współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, o którym stanowi art. 4 dyrektywy 96/71, czyni zbędnym przechowywanie tych dokumentów w przyjmującym państwie członkowskim po zakończeniu przez pracodawcę zatrudniania tam pracowników [52]. Z drugiej strony orzecznictwo dopuszcza „przechowywanie dokumentów w miejscu zamieszkania osoby fizycznej w przyjmującym państwie członkowskim", ale ograniczone tylko do czasu trwania delegacji [53]. Dlatego o ile wymóg przechowywania dokumentów równoważnych przez czas trwania delegowania jest zgodny z zasadą proporcjonalności, przedłużenie obowiązku na okres pięciu lat po wykonaniu świadczenia wydaje się dyskusyjne, co potwierdza wyrok w sprawie Arblade i in. w pkt 77, 78 oraz wyrok w sprawie C-319/06 Komisja przeciwko Luksemburgowi w pkt 90–94. Okoliczność, że państwa członkowskie posiadają alternatywne mechanizmy współpracy, zastępujące obowiązki, które ciążą na pracodawcy, powodując ponadto po jego stronie koszty administracyjne, które mogą niepotrzebnie zniechęcić go do świadczenia usług w państwie innym od miejsca siedziby, potwierdza, że chodzi o wymaganie nieproporcjonalne i sprzeczne z art. 56 TFUE.

e) Podsumowanie

93. Z powyższego płynie wniosek, że art. 56 TFUE i 57 TFUE powinny być interpretowane w ten sposób, że nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym wymóg przedstawienia pewnych dokumentów państwa siedziby (na gruncie niniejszej sprawy, belgijskich rozliczeń indywidualnych i odcinków wynagrodzenia), które są równoważne ze sporządzonymi w państwie przeznaczenia. Natomiast system taki jak belgijski, który wymaga przechowywania pewnych dokumentów z państwa siedziby równoważnych z dokumentami państwa przyjmującego po ustaniu rzeczywistego delegowania, jest nieproporcjonalny i nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 56 TFUE i 57 TFUE. Taki sam zarzut dotyczy systemu, który wymaga bezpośredniego sporządzenia dokumentów państwa przyjmującego w przypadkach tymczasowego delegowania pracowników na okres dłuższy niż sześć miesięcy.

52 — Wyżej wymienione wyroki: z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, pkt 92; w sprawie Arblade i in., pkt 79.

53 — Tak a contrario wynika z pkt 74 wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-490/04 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6095, zgodnie z którym „o ile prawdą jest, że w pkt 76 tego wyroku [Arblade i in.] Trybunał orzekł, że nie wystarczy do uzasadnienia ograniczenia swobodnego świadczenia usług polegającego na wymaganiu od pracodawcy zagranicznego przechowywania określonych dokumentów w miejscu zamieszkania osoby fizycznej posiadającej stałe miejsce zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim, by przechowywanie tych dokumentów w wymienionym państwie członkowskim miało ułatwić co do zasady realizację zadań kontrolnych władz tego państwa. Ten punkt przywołanego wyroku dotyczył jednak obowiązku pracodawcy zachowania do dyspozycji właściwych władz niektórych dokumentów, chociaż pracodawca ten nie zatrudniał już pracowników w przyjmującym państwie członkowskim".

VII — Wnioski

94. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi, by na zadane przez Rechtbank pytania prejudycjalne odpowiedział w następujący sposób:

„1) Wykładni art. 56 TFUE i 57 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym uzależniającym delegowanie pracowników i rzeczywiste rozpoczęcie świadczenia usług od potwierdzenia przyjęcia i prawidłowości tego uprzedniego zgłoszenia w terminie pięciu dni roboczych od daty jego otrzymania przez inspekcję.

2) Wykładni art. 56 TFUE i 57 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie istnieniu systemu krajowego ustanawiającego wymóg przedstawienia pewnych dokumentów państwa siedziby (na gruncie niniejszej sprawy, belgijskich rozliczeń indywidualnych i odcinków wynagrodzenia), które są równoważne ze sporządzonymi w państwie przeznaczenia. Natomiast wykładni art. 56 i 57 TFUE należy dokonywać w taki sposób, że stoją one na przeszkodzie istnieniu systemu krajowego, który ustanawia wymóg:

— przechowywania pewnych dokumentów z państwa siedziby równoważnych z dokumentami państwa przyjmującego po ustaniu rzeczywistego delegowania pracowników;

— uzyskania dokumentów państwa przyjmującego w przypadku tymczasowego delegowania na okres dłuższy niż sześć miesięcy".