Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 30 listopada 2023 r.[1]

Sprawa C-540/22

SN i in.
przeciwko
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Middelburgu, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda świadczenia usług – Artykuły 56 i 57 TFUE – Delegowanie pracowników – Delegowanie obywateli Ukrainy przez przedsiębiorstwo mające siedzibę na Słowacji do wykonywania pracy w Niderlandach – Okres przekraczający 90 dni w okresie 180-dniowym – Obowiązek posiadania przez pracowników delegowanych zezwolenia na pobyt w Niderlandach – Ograniczenie okresu ważności zezwolenia na pobyt – Wysokość opłaty za wniosek o zezwolenie na pobyt – Ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług – Nadrzędne względy interesu ogólnego – Proporcjonalność

I. Wprowadzenie

1. Pracownicy będący Ukraińcami zostali oddelegowani przez słowackiego usługodawcę w celu wykonywania prac w Niderlandach. Czas trwania tych prac został przedłużony, przez co przekroczył 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu. W takiej sytuacji przepisy niderlandzkie przewidują, że obywatele państw trzecich powinni posiadać zezwolenie na pobyt określające warunki okresu ważności tego zezwolenia oraz koszty jego uzyskania.

2. Czy przepisy takie są zgodne z art. 56 i 57 TFUE? Tego zasadniczo dotyczy pytanie zadane przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Middelburgu, Niderlandy).

3. Odpowiadając na to pytanie, Trybunał doprecyzuje swoje orzecznictwo dotyczące systemu mającego zastosowanie do obywateli państw trzecich delegowanych w Unii Europejskiej. Jeżeli wymóg posiadania zezwolenia na pobyt stanowi niewątpliwie ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług, to należy zbadać, w jakim zakresie ograniczenie to odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego i jest proporcjonalne.

[1] Język oryginału: francuski.

II. Ramy prawne

4. Artykuł 2 ust. 1 Wet arbeid vreemdelingen (ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców)[2] z dnia 21 grudnia 1994 r. stanowi:

„Pracodawcy nie wolno zatrudnić na terytorium Niderlandów cudzoziemca bez zezwolenia na zatrudnienie lub bez posiadania przez tego cudzoziemca jednego zezwolenia na zatrudnienie przez tego pracodawcę”.

5. Artykuł 1 Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców) w brzmieniu mającym zastosowanie w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych postępowania głównego, stanowi w ust. 1:

„Zakaz, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców, nie ma zastosowania do cudzoziemca, który w ramach transgranicznego świadczenia usług wykonuje tymczasowo pracę na terytorium Niderlandów na rzecz pracodawcy mającego siedzibę poza Niderlandami, a w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w innym państwie będącym stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub w Szwajcarii, pod warunkiem że:

a) cudzoziemiec ten spełnia wszystkie warunki pobytu, zezwolenia na pracę i zabezpieczenia społecznego niezbędne do wykonywania pracy w charakterze pracownika najemnego na rzecz pracodawcy w państwie, w którym pracodawca ten ma siedzibę;

b) cudzoziemiec ten wykonuje pracę podobną do tej, do której jest uprawniony w państwie, w którym pracodawca ma siedzibę;

c) cudzoziemiec ten jest tylko zastępcą za innego cudzoziemca, który wykonywał podobną pracę, jeżeli łączny czas uzgodnionego świadczenia usług nie został przekroczony; oraz

d) pracodawca faktycznie wykonuje znaczną część działalności w rozumieniu art. 6 ust. 3 lit. a) Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (ustawy o warunkach zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej)”[3].

6. Artykuł 14 wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach)[4] z dnia 23 listopada 2000 r. (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach z 2000 r.”) stanowi w ust. 1:

„Minister jest uprawniony do:

a) podejmowania decyzji o zatwierdzaniu, oddalaniu lub nieuwzględnianiu wniosków o wydanie zezwolenia na pobyt na czas określony;

[…].

3. Wydanie zezwolenia na pobyt na czas określony podlega ograniczeniom dotyczącym celu, w jakim pobyt jest dozwolony. Dodatkowo mogą być przewidziane inne warunki związane z zezwoleniem. […]”.

[2] Stb. 1994, nr 959.

[3] Stb. 2016, nr 219.

[4] Stb. 2000, nr 495.

7. Artykuł 3.31a ust. 1 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (dekretu o cudzoziemcach z 2000 r.) [5] z dnia 23 listopada 2000 r. ma następujące brzmienie:

„Zwykłe zezwolenie na pobyt na czas określony może być wydane z zastrzeżeniem co do prac wykonywanych w ramach transgranicznego świadczenia usług, o którym mowa w art. 4.6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców z 2022 r., jeżeli dokonano zawiadomienia, o którym mowa w art. 8 [Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (rozporządzenia w sprawie warunków zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej)], zapewniając informacje określone w tym artykule oraz art. 11 ust. 3 [rozporządzenia w sprawie warunków zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej]”.

8. Zgodnie z art. 3.4 ust. 1 lit. i) dekretu o cudzoziemcach z 2000 r.:

„Ograniczenia, o których mowa w art. 14 ust. 3 [ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.], są związane z:

[…]

i) transgranicznym świadczeniem usług”.

9. Artykuł 8 ust. 1–3 ustawy o warunkach zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej stanowi:

„1. Usługodawca, który deleguje pracownika do Niderlandów, jest zobowiązany zawiadomić ministra na piśmie lub drogą elektroniczną przed rozpoczęciem prac. Zawiadomienie dokonane przez usługodawcę zawiera:

a) tożsamość usługodawcy;

b) tożsamość usługobiorcy i delegowanego pracownika;

c) dane osoby kontaktowej, o której mowa w art. 7;

d) tożsamość osoby fizycznej lub prawnej odpowiedzialnej za wypłatę wynagrodzeń;

e) charakter i przewidywany czas trwania prac;

f) adres miejsca pracy; oraz

g) składki na obowiązujące systemy zabezpieczenia społecznego.

2. Jeżeli usługodawca, który deleguje pracownika do Niderlandów, przed rozpoczęciem prac dostarcza usługobiorcy pisemną lub elektroniczną kopię zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, zawiadomienie to musi zawierać co najmniej informacje dotyczące jego tożsamości oraz tożsamości pracownika delegowanego, adresu miejsca pracy oraz charakteru i czasu trwania prac.

[5] Stb. 2000, nr 497.

3. Usługobiorca sprawdza, czy kopia zawiadomienia, o którym mowa w ust. 2, zawiera informacje wymienione w ust. 2 i zgłasza ministrowi pisemnie lub drogą elektroniczną nie później niż w terminie pięciu dni roboczych od rozpoczęcia prac wszelkie nieścisłości lub nieotrzymanie kopii".

10. Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej stanowi:

„Minister jest uprawniony i zobowiązany, działając na wniosek, do nieodpłatnego przekazania urzędowi ds. imigracji i naturalizacji danych dotyczących usługodawców, usługobiorców, osób kontaktowych, osób odpowiedzialnych za wypłatę wynagrodzeń oraz pracowników delegowanych, które były przetwarzane na podstawie art. 8 ustawy, łącznie z krajowym numerem identyfikacyjnym, w zakresie, w jakim dane te są niezbędne do wykonywania zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.".

11. Artykuł 11 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi:

„Usługodawca, który deleguje cudzoziemca w rozumieniu art. 1 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców, podaje, oprócz danych wymienionych w art. 8 ust. 1 tej ustawy, datę zakończenia okresu legalnego zatrudnienia wskazanego w dokumencie, na podstawie którego cudzoziemiec ten jest uprawniony do wykonywania pracy w charakterze pracownika najemnego w państwie członkowskim wydającym dokument".

12. Zgodnie z art. 3.58 ust. 1 lit. i) dekretu o cudzoziemcach z 2000 r. oraz części B5/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnika w sprawie cudzoziemców z 2000 r.)[6] z dnia 2 marca 2001 r., w brzmieniu mającym zastosowanie w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych postępowania głównego, Immigratie- en Naturalisatiedienst (urząd ds. imigracji i naturalizacji, Niderlandy, zwany dalej „IND") wydaje zezwolenie na pobyt dotyczące transgranicznego świadczenia usług na okres równy okresowi wykonywania prac, o którym mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców.

13. Artykuł 3.34 Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenia z 2000 r. o cudzoziemcach)[7] z dnia 18 grudnia 2000 r. stanowi, że cudzoziemiec, który nie posiada tymczasowego zezwolenia na pobyt do celów, których dotyczy wniosek o zezwolenie na pobyt, jest zobowiązany do uiszczenia opłaty za rozpatrzenie wniosku o udzielenie, zmianę lub przedłużenie zezwolenia na pobyt w celu transgranicznego świadczenia usług.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

14. Skarżący, narodowości ukraińskiej, posiadają słowackie zezwolenie na pobyt czasowy umożliwiające podjęcie zatrudnienia. Pracują oni dla słowackiej spółki ROBI spol s.r.o., która oddelegowała ich do niderlandzkiego zleceniodawcy, tj. spółki Ivens NV, w celu wykonywania prac z zakresu metalurgii w porcie w Rotterdamie (Niderlandy). Spółka ROBI zgłosiła z wyprzedzeniem prace, które mieli wykonywać skarżący, oraz termin, w którym mieli je zakończyć[8] do Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (instytutu zarządzania

[6] Stcrt. 2001, nr 64.

[7] Stcrt. 2001, nr 10.

[8] W uwagach na piśmie rząd niderlandzki wskazał, że dnia 4 grudnia 2019 r. spółka ROBI poinformowała władze niderlandzkie, że prace te będą trwały od 6 grudnia 2019 r. do 4 marca 2020 r.

ubezpieczeniami pracowników najemnych, Niderlandy). Następnie spółka ROBI zgłosiła władzom niderlandzkim, że prace te miały przekroczyć termin przewidziany w art. 21 ust. 1 konwencji wykonawczej do układu z Schengen[9], zgodnie z którym „[c]udzoziemcy posiadający ważny dokument pobytowy wydany przez jedno z państw członkowskich mogą na podstawie tego dokumentu oraz ważnego dokumentu podróży swobodnie przemieszczać się po terytoriach innych państw członkowskich przez okres nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, pod warunkiem że spełniają warunki wjazdu określone w art. 5 ust. 1 lit. a), c) i e) rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)[10] oraz nie znajdują się w krajowym wykazie danego państwa członkowskiego wpisów do celów odmowy wjazdu".

15. W tym kontekście spółka ROBI zwróciła się do IND z wnioskami o udzielenie zezwolenia na pobyt każdemu ze skarżących w celu transgranicznego świadczenia usług, za które to wnioski pobrano opłaty. IND, w imieniu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwanego dalej „sekretarzem stanu"), postanowił wydać skarżącym zwykłe zezwolenia na pobyt na czas określony z ograniczeniem dotyczącym transgranicznego świadczenia usług, wskazując, że praca związana z tymi wnioskami nie jest uzależniona od uzyskania zezwolenia na zatrudnienie. Ponadto okres ważności tych zezwoleń na pobyt został ograniczony do okresu ważności słowackich zezwoleń na pobyt czasowy umożliwiających podjęcie zatrudnienia, wobec czego był on krótszy niż czas trwania prac, do których skarżący zostali oddelegowani.

16. Na te decyzje skarżący wnieśli zażalenia do IND, który rozpatrzył je w imieniu sekretarza stanu. Zażalenia dotyczyły obowiązku, samego w sobie, ubiegania się o zezwolenie na pobyt do celów transgranicznego świadczenia usług, okresu ważności wydanych zezwoleń na pobyt, a także opłat pobranych z tytułu rozpatrzenia wniosków o wydanie tych zezwoleń. W dniu 16 marca 2021 r. zażalenia te zostały rozpatrzone przez komitet postępowania administracyjnego IND. W dniu 7 kwietnia 2021 r., w drodze 44 odrębnych decyzji, sekretarz stanu uznał zażalenia skarżących za bezzasadne.

17. Na te decyzje wnieśli oni skargi do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sądu rejonowego w Hadze, ośrodka zamiejscowego w Middelburgu, Niderlandy), sądu odsyłającego. Przed tym sądem skarżący i sekretarz stanu prowadzili spór w kwestii obowiązku posiadania przez pracowników będących obywatelami państw trzecich i zatrudnionych przez usługodawcę mającego siedzibę w państwie członkowskim, oprócz zezwolenia na pobyt w tym państwie członkowskim, zezwolenia na pobyt w innym państwie członkowskim w ramach transgranicznego świadczenia usług po upływie 90-dniowego okresu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 KWUS. Spór dotyczył również okoliczności, że okres ważności zezwoleń na pobyt

[9] Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana w Schengen dnia 19 czerwca 1990 r., która weszła w życie dnia 26 marca 1995 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), zmieniona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniającym konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w zakresie dotyczącym przepływu osób posiadających wizy długoterminowe (Dz.U. 2010, L 85, s. 1), a także rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do układu z Schengen, rozporządzenia Rady (WE) nr 1683/95 i (WE) nr 539/2001 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009 (Dz.U. 2013, L 182, s. 1), (zwana dalej „KWUS").

[10] Dz.U. 2006, L 105, s. 1.

wydanych przez Niderlandy jest ograniczony do okresu ważności słowackich zezwoleń na pobyt, wynoszącego ponadto maksymalnie dwa lata, a także wysokości opłat należnych za rozpatrzenie wniosków o zezwolenie na pobyt w Niderlandach.

18. Sąd odsyłający podkreśla, że w sprawie, w której wydano wyrok w dniu 21 września 2006 r., Komisja/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 31, 32), Komisja Europejska podniosła, że w ramach swobodnego świadczenia usług każdy usługodawca przekazuje swoim pracownikom „prawo pochodne" do uzyskania pozwolenia na pobyt na czas niezbędny dla wykonania usługi oraz że decyzja dotycząca prawa pobytu (czyli w tej sprawie wydanie wizy) ma charakter wyłącznie formalno-prawny i powinna być automatycznie uznawana.

19. Sąd ten zastanawia się, czy prawo do swobodnego świadczenia usług, które przewiduje art. 56 i 57 TFUE, nie przyznaje również pochodnego prawa pobytu pracownikom delegowanym w ramach transgranicznego świadczenia usług. Z punktu 59 wspomnianego wyroku wynika, że nie jest tak w przypadku, gdy kwestie związane z wjazdem i pobytem obywateli państw trzecich na terytorium państwa członkowskiego w ramach oddelegowania przez przedsiębiorstwo usługodawcy mające siedzibę w innym państwie członkowskim nie były dotychczas przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii. Jednocześnie zdaniem tego sądu wynikający z art. 56 TFUE obowiązek wyeliminowania wszelkich przeszkód dla swobodnego świadczenia usług pozwoliłby przyjąć, że zatrudnienie w danym państwie członkowskim pracowników będących obywatelami państw trzecich, zatrudnionych przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, przy czym zatrudnienie to jest dozwolone w ramach swobodnego przepływu usług, nie może być uzależnione od posiadania indywidualnego zezwolenia na pobyt, jako że obowiązek ten nadmiernie komplikowałby świadczenie usług poprzez delegowanie pracowników będących obywatelami państw trzecich.

20. Sąd odsyłający zauważa, że w sprawie, o której w dalszym ciągu mowa, w której wydano wyrok w dniu 21 września 2006 r., Komisja/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 20) Komisja utrzymywała dodatkowo, że istnienie podwójnej procedury (mianowicie, w tej sprawie, procedury udzielenia wizy i procedury potwierdzenia oddelegowania) stanowi samo w sobie nieproporcjonalne ograniczenie zasady swobodnego świadczenia usług. W niniejszej sprawie przepisy niderlandzkie również charakteryzują się istnieniem podwójnej procedury w zakresie, w jakim, z jednej strony, w przypadku pracowników będących obywatelami państw trzecich delegowanych do Niderlandów przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim usługodawca musi dokonać odpowiedniego zawiadomienia, a z drugiej, pracownicy ci muszą niezależnie od tego wystąpić o zezwolenie na pobyt w Niderlandach na podstawie tych samych informacji co dostarczone w zawiadomieniu usługodawcy.

21. Co więcej, zdaniem tego sądu, jeżeli wymóg uzyskania zezwolenia na pobyt aktualizuje się dopiero po upływie okresu 90 dni, to wymóg ten miałby skutek wstępnego zezwolenia, w przypadku gdyby świadczenie usług przekraczało ten okres. Okoliczność, że IND ogranicza się do sprawdzenia, czy zawiadomienie zostało dokonane zgodnie z art. 8 ustawy o warunkach zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej i nie nakłada dodatkowych warunków, nie oznacza jednak, że ta podwójna procedura nie pociąga za sobą rzeczywistego ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług. To, że w praktyce decyzja w przedmiocie zezwolenia na pobyt jest wydawana w krótkim terminie, niczego w tej sprawie nie zmienia.

22. Sąd ten dodaje, że ograniczający charakter odrębnej procedury uzyskania zezwolenia na pobyt w celu transgranicznego świadczenia usług znajduje potwierdzenie w okoliczności, że okres ważności tego zezwolenia jest ograniczony przez przepisy krajowe do czasu trwania prac, nie

mogąc przekroczyć dwóch lat. Jeżeli okres świadczenia usług jest dłuższy niż pierwotnie przewidziany lub określony maksymalny dopuszczalny okres, wówczas należy złożyć nowy wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt lub o przedłużenie okresu jego ważności.

23. Wreszcie wnioskodawca jest zobowiązany do uiszczenia określonych w przepisach krajowych opłat za każdy wniosek o zezwolenie na pobyt, przy czym wysokość tych opłat jest równa opłatom należnym z tytułu uzyskania zezwolenia na pobyt umożliwiającego podjęcie zatrudnienia, które może zostać przyznane obywatelom państw trzecich. Jest ona natomiast pięciokrotnie wyższa niż opłaty należne z tytułu wydania obywatelowi Unii zaświadczenia o legalnym pobycie. Wysokość tych opłat jest regularnie aktualizowana, a w przypadku skarżących, w zależności od ich sytuacji, wynosiła 290 EUR lub 320 EUR, podczas gdy obecnie ustalona jest na 345 EUR.

24. W tych okolicznościach rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Middelburgu), postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

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

2) Jeśli nie, to czy art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby w sytuacji gdy okres świadczenia usług wynosi więcej niż trzy miesiące, oprócz spoczywającego na usługodawcy obowiązku zwykłego zawiadomienia, konieczne było wystąpienie o indywidualne zezwolenie na pobyt dla każdego pracownika?

3) Jeśli nie, to czy art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby:

   a) przepis prawa krajowego stanowił, że okres ważności takiego zezwolenia na pobyt nie może przekraczać dwóch lat, niezależnie od okresu świadczenia usług?

   b) okres ważności takiego zezwolenia na pobyt był ograniczony do okresu ważności zezwolenia na pracę i pobyt w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę usługodawca?

   c) w związku z takim wnioskiem (o przedłużenie) pobierane były opłaty, których wysokość jest taka sama jak wysokość opłat należnych za uzyskanie zwykłego zezwolenia na pobyt w związku z wykonywaniem pracy przez obywatela państwa trzeciego, lecz jest pięć razy wyższa niż wysokość opłat należnych za wydanie obywatelowi Unii zaświadczenia o legalnym pobycie?”.

25. Uwagi na piśmie przedstawili skarżący oraz rządy niderlandzki, belgijski, norweski, a także Komisja. Te same strony, z wyjątkiem rządu belgijskiego, przedstawiły również uwagi ustne podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 21 września 2023 r.

IV. Analiza

26. Poprzez trzy pytania prejudycjalne, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 i 57 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi, w sytuacji gdy usługodawca mający siedzibę w jednym państwie członkowskim deleguje pracowników będących obywatelami państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego na okres przekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, pracownicy ci są zobowiązani posiadać w tym drugim państwie członkowskim indywidualne zezwolenie na pobyt, którego okres ważności jest ograniczony do okresu ważności zezwolenia na pobyt i zatrudnienie wydanego w pierwszym państwie członkowskim, a w każdym razie do dwóch lat, i którego uzyskanie jest uzależnione od uiszczenia opłat równych opłatom należnym z tytułu zwykłego zezwolenia na wykonywanie pracy przez obywatela państwa trzeciego.

27. W postępowaniu głównym pracownicy ukraińscy zostali oddelegowani przez słowacką spółkę w celu wykonywania prac z zakresu metalurgii w Niderlandach. Przepisy niderlandzkie wprowadzają wymóg, aby pracownicy będący obywatelami państw trzecich posiadali zezwolenie na pobyt, jeżeli czas trwania prac przekracza okres przewidziany w art. 21 ust. 1 KWUS, czyli 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepisy te, jak również przewidziane w nich warunki dotyczące okresu ważności zezwolenia na pobyt i wysokości opłat, są zgodne z prawem Unii.

28. Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z motywem 20 dyrektywy 96/71/WE [11] dyrektywa ta nie ma „wpływu na krajowe prawodawstwo związane z wjazdem, pobytem i zatrudnieniem pracowników państw trzecich". W tych okolicznościach, jak podkreślił sąd odsyłający, przepisy niderlandzkie rozpatrywane w postępowaniu głównym powinny być analizowane w świetle TFUE.

29. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału działalność przedsiębiorstwa polegająca na odpłatnym wynajmie pracowników, którzy pozostają zatrudnieni przez to przedsiębiorstwo bez zawierania umowy o pracę z użytkownikiem, stanowi działalność zawodową, która spełnia warunki ustanowione w art. 57 akapit pierwszy TFUE, a zatem powinna być uważana za usługę w rozumieniu tego postanowienia [12]. Ponadto, po pierwsze, świadczenie usług pomiędzy dwoma przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w dwóch różnych państwach członkowskich wchodzi w zakres stosowania art. 56 i 57 TFUE, a po drugie, okoliczność, iż delegowanie przedmiotowej siły roboczej dotyczy pracowników będących obywatelami państw trzecich, jest w tym względzie bez znaczenia [13].

30. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że swoboda świadczenia usług przewidziana w art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na ich przynależność państwową, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy mają one zastosowanie bez różnicy zarówno do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są one w stanie obłożyć zakazem, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on

[11] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1).

[12] Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

[13] Zobacz wyroki: z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), pkt 39; z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 43.

takie same usługi [14]. Ponadto należy przypomnieć, że dziedzina dotycząca oddelegowywania pracowników najemnych będących obywatelami państwa trzeciego w ramach świadczenia usług transgranicznych nie jest na dzień dzisiejszy przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii [15]. W efekcie, moim zdaniem, państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w określaniu warunków mających zastosowanie do takiego delegowania. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Trybunału kontrola sprawowana przez państwo członkowskie w tej dziedzinie nie może podważać swobody świadczenia usług przez przedsiębiorstwo, które zatrudnia tych obywateli [16].

31. W niniejszej sprawie, jako że postępowanie główne dotyczy delegowanych pracowników ukraińskich, wydaje mi się użyteczne uprzednie zbadanie ich prawa wjazdu i pobytu w Unii w obecnej sytuacji. W tym względzie pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 2 decyzji wykonawczej (UE) 2022/382 [17] ma ona zastosowanie „do wysiedleńców z Ukrainy w dniu 24 lutego 2022 r. lub po tej dacie w następstwie inwazji wojskowej rosyjskich sił zbrojnych, która rozpoczęła się w tym dniu”, wśród których znajdują się obywatele Ukrainy zamieszkujący w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r., którzy mogą korzystać z tymczasowej ochrony. Należy jednak zauważyć, po pierwsze, że ze względu na datę wystąpienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym skarżący wjechali do Unii przed dniem 24 lutego 2022 r., a po drugie, że w żadnym razie nie ubiegają się o ochronę tymczasową.

32. Ponadto z załącznika II do rozporządzenia (UE) 2018/1806 [18] wynika, że Ukraina figuruje w wykazie państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z obowiązku posiadania wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich na pobyt nie dłuższy niż 90 dni w okresie 180 dni. Tymczasem postępowanie główne dotyczy obowiązku posiadania zezwolenia na pobyt w Niderlandach po upływie 90 dni. W konsekwencji należy stwierdzić, że te instrumenty prawne nie przyznają skarżącym szczególnego statusu w świetle obowiązku posiadania takiego zezwolenia na pobyt.

33. W celu udzielenia odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego zbadam kwestię istnienia „pochodnego prawa pobytu” dla pracowników będących obywatelami państw trzecich delegowanych do państwa członkowskiego, a następnie także kwestię zgodności z art. 56 TFUE przepisów państwa członkowskiego wymagających, aby delegowani pracownicy będący obywatelami państw trzecich posiadali zezwolenie na pobyt, w sytuacji gdy świadczenie usług przekracza 90 dni w ciągu 180 dni, na warunkach przewidzianych w tych przepisach.

14 Wyrok z dnia 26 lutego 2020 r., Stanleyparma i Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110), pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 Wyroki: z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), pkt 49; z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 47. Zobaczwniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków delegowania pracowników będących obywatelami państwa trzeciego w ramach świadczenia usług transgranicznych [COM (99) 3 final], który został wycofany przez Komisję.

16 Zobacz wyrok z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. 2022, L 71, s. 1).

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2018, L 303, s. 39).

A. W przedmiocie istnienia „pochodnego prawa pobytu" dla pracowników będących obywatelami państw trzecich delegowanych do państwa członkowskiego

34. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy swobodne świadczenie usług zagwarantowane w art. 56 i 57 TFUE obejmuje przyznanie „pochodnego prawa pobytu" pracownikom będącym obywatelami państw trzecich, którzy są zatrudnieni w państwie członkowskim przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim.

35. W związku z tym należy przypomnieć, że Trybunał uznał w niektórych sytuacjach, że obywatelom państw trzecich będącym członkami rodziny obywatela Unii, którym na podstawie przepisów dyrektywy 2004/38/WE[19] nie przysługuje pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim, którego obywatel Unii posiada przynależność państwową, takie prawo może jednak zostać przyznane na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania[20]. Wniosek taki został wywiedziony z utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym – zasadniczo – w braku takiego pochodnego prawa pobytu na rzecz takiego obywatela państwa trzeciego ów obywatel Unii zostałby odwiedziony od opuszczenia państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, w celu skorzystania z przysługującego mu na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE prawa pobytu w innym państwie członkowskim z tego względu, że nie miałby pewności, czy po powrocie do państwa członkowskiego swego pochodzenia mógłby dalej prowadzić życie rodzinne z rzeczonym obywatelem państwa trzeciego, zbudowane lub umocnione w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie efektywnego pobytu[21].

36. Orzecznictwo to nie może być stosowane przez analogię w dziedzinie swobodnego świadczenia usług. Przede wszystkim bowiem podstawą pochodnego prawa pobytu przyznanego na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE jest prawo osoby fizycznej będącej obywatelem Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Tymczasem w niniejszej sprawie usługodawca jest osobą prawną, która nie posiada prawa pobytu w innym państwie członkowskim, z którego można by wywodzić prawo pobytu zatrudnionych przez niego pracowników będących obywatelami państw trzecich.

37. Ponadto pochodne prawo pobytu wynikające z prawa pobytu obywatela Unii dotyczy ściśle określonych osób, a mianowicie członków jego rodziny, z którymi łączą go osobiste i wyjątkowe więzi. Tymczasem usługodawca, osoba prawna, nie jest powiązany z konkretnymi osobami w celu świadczenia usług. Może on zatem zatrudniać pracowników będących obywatelami państw trzecich w celu rozpoczęcia świadczenia usług, a następnie innych pracowników z takich państw w celu jego zakończenia, ponieważ wszyscy ci pracownicy po wykonaniu swojego zadania powracają do swego kraju pochodzenia lub pobytu[22].

[19] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

[20] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 12 lipca 2018 r., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

[21] Zobacz wyrok z dnia 12 lipca 2018 r., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.

[22] Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

38. Wreszcie, jak wskazuje sąd odsyłający [23], Komisja powołała się już na istnienie „pochodnego prawa pobytu" dla pracowników będących obywatelami państw trzecich oddelegowanych do państwa członkowskiego w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). Takie stanowisko nie zostało jednak utrzymane w tym wyroku. Trybunał przyjął bowiem rozumowanie polegające na zbadaniu, czy rozpatrywane przepisy krajowe są zgodne z art. 56 TFUE w świetle jego utrwalonego orzecznictwa w dziedzinie ograniczenia swobodnego świadczenia usług [24], nie wspominając o istnieniu pochodnego prawa pobytu.

39. Dlatego też, moim zdaniem, swobodne świadczenie usług zagwarantowane w art. 56 i 57 TFUE nie obejmuje przyznania „pochodnego prawa pobytu" pracownikom będącym obywatelami państw trzecich, w sytuacji gdy są oni zatrudnieni w państwie członkowskim przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim. Jednakże okoliczność, że ci pracownicy nie posiadają takiego pochodnego prawa pobytu, nie wyklucza, na innej podstawie prawnej, posiadania zezwolenia na pobyt w ramach transgranicznego świadczenia usług.

B. W przedmiocie zgodności z art. 56 TFUE przepisów państwa członkowskiego wymagających, aby delegowani pracownicy będący obywatelami państw trzecich posiadali zezwolenie na pobyt, w sytuacji gdy świadczenie usług przekracza 90 dni w ciągu 180 dni, na warunkach przewidzianych w tych przepisach

40. Sąd odsyłający podkreśla, że przepisy niderlandzkie rozpatrywane w postępowaniu głównym charakteryzują się istnieniem podwójnej procedury w zakresie, w jakim, z jednej strony, w przypadku pracowników będących obywatelami państw trzecich delegowanych do Niderlandów przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim usługodawca musi dokonać odpowiedniego zawiadomienia, podczas gdy, z drugiej strony, pracownicy ci muszą niezależnie od tego wystąpić o zezwolenie na pobyt w Niderlandach na podstawie tych samych informacji co dostarczone w zawiadomieniu usługodawcy. Sąd ten ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii tej podwójnej procedury w świetle wyroku z dnia 21 września 2006 r., Komisja/Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). W tym względzie należy odróżnić, z jednej strony, obowiązek zawiadomienia przez usługodawcę od, z drugiej strony, obowiązku posiadania przez pracowników będących obywatelami państw trzecich zezwolenia na pobyt w państwie członkowskim będącym miejscem delegowania.

1. W przedmiocie obowiązku dokonania zawiadomienia przez usługodawcę

41. Jeśli chodzi o obowiązek dokonania zawiadomienia przez usługodawcę, Trybunał orzekł już, że w przypadku delegowania pracowników z kraju trzeciego przez świadczące usługi przedsiębiorstwo mające siedzibę w kraju członkowskim Unii, przepisy krajowe, które uzależniają wykonywanie świadczenia usług na terytorium tego kraju przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od udzielenia zezwolenia administracyjnego, stanowią ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług w rozumieniu art. 56 TFUE [25].

[23] Zobacz pkt 18 niniejszej opinii.

[24] Zobacz, jeżeli chodzi o starsze wyroki, wyrok z dnia 21 października 2004 r., Komisja/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), dotyczący wymogów nałożonych przez przyjmujące państwo członkowskie na przedsiębiorstwa, które delegują na jego terytorium pracowników najemnych będących obywatelami państwa trzeciego.

[25] Zobacz wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

42. Trybunał doprecyzował, że nałożenie na przedsiębiorstwo świadczące usługi obowiązku dostarczenia władzom państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania informacji poświadczających, że dani pracownicy będący obywatelami państwa trzeciego mają uregulowaną sytuację w państwie członkowskim, w którym to przedsiębiorstwo ich zatrudnia, zwłaszcza jeśli chodzi o legalność pobytu, zezwolenie na pracę oraz zabezpieczenie społeczne, dawałoby tym władzom – w sposób mniej restrykcyjny, ale równie skuteczny co wymóg uzyskania zezwolenia na pracę – gwarancje co do legalności sytuacji tych pracowników, a także co do tego, że wykonują oni swoją główną działalność zawodową w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo świadczące usługi [26]. Wobec tego z pewnością zarówno przyjmujące państwo członkowskie, jak i przedsiębiorstwo będące usługodawcą, mają interes w uzyskaniu przed delegowaniem pewności, że pracownicy będący obywatelami państwa trzeciego są delegowani w warunkach zgodnych z prawem [27].

43. Zdaniem Trybunału obowiązek dostarczenia takich informacji mógłby polegać na zwykłym uprzednim złożeniu oświadczenia, które pozwalałoby władzom państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania na skontrolowanie dostarczonych informacji i na podjęcie niezbędnych środków w przypadku nieuregulowanej sytuacji danych pracowników. Obowiązek ten mógłby ponadto przyjąć formę zwykłego przekazania wymaganych dokumentów, zwłaszcza gdy okres delegowania nie pozwala na przeprowadzenie takiej kontroli w sposób skuteczny [28]. Jednocześnie nałożony na przedsiębiorstwo świadczące usługi obowiązek polegający na tym, aby sygnalizowało zawczasu władzom państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania obecność jednego lub większej liczby oddelegowanych pracowników, przewidywany czas ich obecności, a także to, czy świadczenie usługi uzasadnia oddelegowanie, stanowiłby środek równie skuteczny, a mniej restrykcyjny niż wymóg uzyskania zezwolenia na pracę. Taki obowiązek pozwalałby tym władzom kontrolować, czy podczas oddelegowania przestrzegane jest prawo socjalne państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania z zakresu prawa zabezpieczeń społecznych, z uwzględnieniem także obowiązków, którym przedsiębiorstwo to podlega już zgodnie z przepisami prawa zabezpieczeń społecznych obowiązującymi w państwie członkowskim siedziby tego przedsiębiorstwa. Taki obowiązek pozwalałby tymże władzom na podjęcie w stosownym wypadku niezbędnych środków po zakończeniu okresu oddelegowania [29].

44. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że obowiązek dokonania zawiadomienia przewidziany w przepisach niderlandzkich spełnia warunki określone w orzecznictwie przytoczonym w pkt 42 i 43 niniejszej opinii. W tym sensie z postanowienia odsyłającego wynika, że spółka ROBI uprzednio powiadomiła władze niderlandzkie o pracach, jakie skarżący mieli wykonywać, oraz o okresie wykonywania tych prac. Sąd odsyłający doprecyzował także, że IND ogranicza się do sprawdzenia, czy zawiadomienie zostało dokonane zgodnie z art. 8 ustawy o warunkach zatrudnienia pracowników delegowanych w Unii Europejskiej i nie nakłada dodatkowych warunków [30]. W konsekwencji, z zastrzeżeniem ustaleń, które powinien poczynić sąd odsyłający, obowiązek dokonania zawiadomienia przez usługodawcę nie wydaje się sprzeczny z art. 56 TFUE.

[26] Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

[27] Wyrok z dnia 19 stycznia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-244/04, EU:C:2006:49), pkt 49.

[28] Zobacz wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

[29] Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

[30] Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

2. W przedmiocie obowiązku posiadania przez pracowników będących obywatelami państw trzecich zezwolenia na pobyt w państwie członkowskim będącym miejscem delegowania

45. Co się tyczy obowiązku posiadania przez pracowników będących obywatelami państw trzecich zezwolenia na pobyt w państwie członkowskim będącym miejscem delegowania, należy zauważyć, że w niniejszej sprawie w dniu dokonania zawiadomienia przez usługodawcę przewidywano, że okres prac w Niderlandach będzie krótszy niż okres, o którym mowa w art. 21 ust. 1 KWUS. Zgodnie z tym przepisem, jako posiadacze wydanego przez Republikę Słowacką zezwolenia na pobyt umożliwiającego podjęcie zatrudnienia, pracownicy ci mogli przez okres nieprzekraczający 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu swobodnie przemieszczać się po terytorium innych państw członkowskich, w szczególności Niderlandów [31].

46. Jednakże usługodawca poinformował następnie władze niderlandzkie, że czas trwania tych prac został przedłużony, w związku z czym przekroczyły one okres 90 dni, i zwrócił się o wydanie zezwolenia na pobyt w Niderlandach dla każdego ze skarżących. Z postanowienia odsyłającego wynika, że sekretarz stanu uwzględnił te wnioski, ograniczając okres ważności zezwoleń na pobyt do okresu ważności słowackich zezwoleń na pobyt, czyli na okres krótszy niż prace, do których byli delegowani skarżący, pobierając przy tym opłaty za każdy z wniosków o wydanie dokumentu pobytowego. Skarżący zakwestionowali, powołując się na prawo Unii, zarówno zasadę, zgodnie z którą mieli obowiązek wystąpić o zezwolenie na pobyt, jak i okres ważności tych zezwoleń oraz wysokość należnych opłat.

47. W tym względzie, jak przyznaje rząd niderlandzki w uwagach na piśmie, przepisy krajowe, które uzależniają świadczenie usług na terytorium kraju przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od wydania zezwolenia na pobyt obywatelom państw trzecich, stanowią ograniczenie tej swobody w rozumieniu art. 56 TFUE. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uregulowanie krajowe, które reguluje obszar niebędący przedmiotem pełnej harmonizacji na poziomie Unii i które jest stosowane bez różnicy wobec wszystkich osób lub przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, może być uzasadnione, mimo że ogranicza swobodę świadczenia usług, jeżeli odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego, a interes ten nie został już zabezpieczony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, jeżeli uregulowanie to jest odpowiednie do realizacji celu, którego osiągnięciu służy, i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego realizacji [32].

48. Trybunał wyjaśnił, że o ile intencja dotycząca unikania zakłóceń na rynku zatrudnienia stanowi co prawda nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, o tyle pracownicy zatrudnieni przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w państwie członkowskim, delegowani do innego państwa członkowskiego celem świadczenia tam usług, nie roszczą sobie prawa dostępu do rynku pracy tego drugiego państwa, ponieważ powracają oni do swego kraju pochodzenia lub pobytu po wykonaniu swojego zadania. Państwo członkowskie może jednak sprawdzić, czy przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim, które deleguje na jego terytorium pracowników z kraju trzeciego, nie korzysta ze swobody świadczenia usług w celu innym niż spełnienie danego świadczenia. Kontrola tego typu powinna jednocześnie uwzględniać

[31] Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Komisja/Autriche (C-168/04, EU:C:2006:135, pkt 114), zgodnie z którą pracownicy będący obywatelami państw trzecich, którzy zostali delegowani na terytorium Austrii, na maksymalny okres trzech miesięcy, przez przedsiębiorstwo świadczące usługi mające siedzibę w innym państwie członkowskim będącym stroną KWUS, nie mieli obowiązku uzyskania od władz austriackich jakiegokolwiek dokumentu uprawniającego do wjazdu lub pobytu w celu wypełnienia zadania w ramach delegowania.

[32] Wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Danieli & C. Officine Meccaniche i in. (C-18/17, EU:C:2018:904), pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

ograniczenia wynikające z prawa Unii, w szczególności te wynikające ze swobody świadczenia usług, jednak nie może ona stać się kontrolą pozorną, a korzystanie z niej nie może być uzależnione od swobodnego uznania administracyjnego [33].

49. W konsekwencji, chociaż państwo członkowskie może sprawdzić, czy przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim, świadczące na rzecz podmiotu korzystającego z usługi mającego siedzibę w pierwszym państwie członkowskim usługę polegającą na udostępnieniu pracowników będących obywatelami państwa trzeciego nie korzysta ze swobody świadczenia usług w celu innym niż świadczenie przedmiotowej usługi, jak również może podjąć niezbędne środki kontroli w tym zakresie, to korzystanie z tych uprawnień nie daje jednak temu państwu członkowskiemu możliwości ustanowienia nieproporcjonalnych wymogów [34]. Ponadto, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 43 niniejszej opinii, organy krajowe państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania są uprawnione do tego, by kontrolować przestrzeganie przepisów socjalnych w okresie delegowania, biorąc pod uwagę obowiązki, którym przedsiębiorstwo to już podlega na mocy przepisów prawa socjalnego mających zastosowanie w państwie członkowskim pochodzenia.

50. Zdaniem sądu odsyłającego rozpatrywane przepisy niderlandzkie charakteryzują się istnieniem podwójnej procedury, a mianowicie obowiązkiem dokonania zawiadomienia z jednej strony, i obowiązkiem posiadania zezwolenia na pobyt z drugiej strony. Nie podzielam tego stanowiska, jako że zawiadomienie i wymóg posiadania zezwolenia na pobyt następują na różnych etapach oddelegowania i mają odmienne cele. W rzeczywistości, jeżeli okres wykonywania prac jest krótszy niż 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, konieczne jest jedynie dokonanie przez usługodawcę uprzedniego zawiadomienia, które polega na obowiązku dostarczenia organom państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania informacji poświadczających, że dani pracownicy będący obywatelami państwa trzeciego mają uregulowaną sytuację, zwłaszcza jeśli chodzi o legalność pobytu, zezwolenie na pracę oraz zabezpieczenie społeczne [35]. Obowiązek uzyskania zezwolenia na pobyt przez każdego pracownika będącego obywatelem państwa trzeciego jest związany wyłącznie z przekroczeniem okresu tych 90 dni. W tym sensie obowiązek uzyskania takiego zezwolenia na pobyt nie może być uznany za równoważny z wymogiem uzyskania uprzedniego zezwolenia i nie może być źródłem niekorzystnych opóźnień dla usługodawcy [36].

51. W uwagach na piśmie rząd niderlandzki podniósł, że obowiązek dokonania zawiadomienia przez usługodawcę pozwala władzom niderlandzkim na sprawdzenie, czy swoboda świadczenia usług nie jest wykorzystywana do celów innych niż świadczenie danej usługi oraz czy podczas delegowania przestrzegane są krajowe przepisy socjalne. Jednakże taki obowiązek zawiadomienia nie reguluje prawa pobytu pracowników będących obywatelami państw trzecich.

52. Pragnę zauważyć, że w braku „pochodnego prawa pobytu" przyznanego delegowanym pracownikom będącym obywatelami państw trzecich oraz w przypadku pobytu przekraczającego 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu pracownicy ci nie mają już prawa pobytu w Niderlandach na podstawie art. 21 ust. 1 KWUS. Zdaniem rządu niderlandzkiego obowiązek uzyskania zezwolenia na pobyt w Niderlandach po upływie 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu ma na celu uniknięcie sytuacji, w której pracownicy ci nielegalnie

[33] Zobacz wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), pkt 51–53 i przytoczone tam orzecznictwo.

[34] Zobacz wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), pkt 55.

[35] Zobacz pkt 42 niniejszej opinii.

[36] Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 października 2004 r., Komisja/Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, pkt 43).

przebywaliby w tym państwie członkowskim. W tym względzie motyw 6 rozporządzenia (UE) 2016/399 [37] stanowi, że „[k]ontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu *nielegalnej imigracji* i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich” [38]. Ponadto, jak wynika z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia, obywatele państw trzecich mogą wyłącznie przebywać na terytorium strefy Schengen maksymalnie przez 90 dni w 180-dniowym okresie [39].

53. W dodatku, w kontekście stosowania decyzji nr 1/80 [40], Trybunał orzekł, że cel polegający na zapobieganiu nielegalnemu wjazdowi i nielegalnemu pobytowi stanowi *nadrzędny wzgląd interesu ogólnego* [41]. Moim zdaniem orzecznictwo to można stosować analogicznie do kwestii związanych z delegowaniem pracowników będących obywatelami państw trzecich w kontekście transgranicznego świadczenia usług, które nie jest obecnie przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii [42].

54. Zdaniem Komisji przyznanie zezwolenia na pobyt pracownikom będącym obywatelami państw trzecich oddelegowanym do państwa członkowskiego powinno być aktem deklaratoryjnym, a nie konstytutywnym. Uważam jednak, że ponieważ do państw członkowskich należy uregulowanie prawa pobytu takich pracowników, dane państwo członkowskie może przeprowadzić kontrole przed przyznaniem indywidualnego zezwolenia na pobyt wspomnianym pracownikom.

55. Z postanowienia odsyłającego wynika, że zdaniem sekretarza stanu procedura uzyskania zezwolenia na pobyt jest prosta w tym znaczeniu, że usługodawca posiada już niezbędne dokumenty, a kontrola polega na sprawdzeniu, czy zawiadomienie zostało dokonane i czy w innym państwie członkowskim istnieje zezwolenie na pracę, zezwolenie na pobyt i umowa o pracę. W uwagach na piśmie rząd niderlandzki podnosi, że ponadto tożsamość pracownika będącego obywatelem państwa trzeciego jest sprawdzana w celu ustalenia, czy pracownik wskazany w umowie o pracę jest tą samą osobą co osoba wnioskująca o zezwolenie na pobyt. Władze krajowe sprawdzają również, czy pracownik ten stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.

56. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy kontrola tego typu uwzględnia ograniczenia wynikające z prawa Unii, w szczególności te wynikające ze swobody świadczenia usług, która nie może stać się iluzoryczna, a korzystanie z niej nie może podlegać swobodnemu uznaniu administracji [43]. W szczególności, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, względy

[37] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1).

[38] Wyróżnienie moje.

[39] Zobacz wyrok z dnia 5 lutego 2020 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Zaokrętowanie marynarzy w porcie w Rotterdamie) (C-341/18, EU:C:2020:76), pkt 58.

[40] Decyzja Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją. Rada Stowarzyszenia została powołana na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685).

[41] Zobacz wyrok z dnia 3 października 2019 r., A i in. (C-70/18, EU:C:2019:823), pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

[42] Zobacz pkt 30 niniejszej opinii.

[43] Zobacz wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206), pkt 51–53 i przytoczone tam orzecznictwo.

porządku publicznego mogą być przywołane jedynie w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia naruszającego podstawowy interes społeczny i nie mogą ponadto służyć celom czysto gospodarczym [44].

57. Przy założeniu, że warunki te są spełnione, a mianowicie gdy kontrole przeprowadzane przez państwo członkowskie będące miejscem delegowania są zgodne z zasadą proporcjonalności, jestem zdania, że art. 56 i 57 TFUE nie stoją na przeszkodzie temu, aby o indywidualne zezwolenie na pobyt wystąpił każdy pracownik będący obywatelem państwa trzeciego, delegowany w ramach transgranicznego świadczenia usług, jeżeli świadczenie to przekracza okres 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu, a usługodawca spełnił ciążący na nim obowiązek dokonania zawiadomienia.

3. W przedmiocie okresu ważności zezwolenia na pobyt

58. Z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z rozpatrywanymi przepisami niderlandzkimi okres ważności zezwolenia na pobyt wydanego pracownikowi będącemu obywatelem państwa trzeciego delegowanemu do Niderlandów jest ograniczony do okresu ważności zezwolenia na pracę i pobyt wydanego w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma usługodawca, oraz że w każdym wypadku okres ważności takiego zezwolenia na pobyt nie może przekraczać dwóch lat, niezależnie od okresu świadczenia usług.

59. Komisja utrzymuje, że maksymalny okres ważności wynoszący dwa lata, który, jak potwierdził rząd niderlandzki w swoich uwagach na piśmie, opiera się na fakcie, że pracownik delegowany nadal podlega przepisom dotyczącym zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego pochodzenia, jest nieproporcjonalny i że mniej restrykcyjnym i równie skutecznym środkiem byłoby dostosowanie okresu ważności zezwolenia na pobyt do okresu wykonywania zadań, bez narzucania okresu maksymalnego. Komisja dodała, że w przypadku delegowania pracowników, którzy są obywatelami państw trzecich, ważność zezwolenia na pobyt mogłaby być również ograniczona do okresu ważności zezwoleń na pracę i pobyt posiadanych przez tych pracowników w państwie członkowskim pochodzenia.

60. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pojęcie „usługi" w rozumieniu traktatu FUE może obejmować usługi o bardzo różnym charakterze, w tym usługi, które podmiot gospodarczy mający siedzibę w państwie członkowskim świadczy w sposób mniej lub bardziej regularny, nawet przez dłuższy okres, na rzecz osób mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim. Żadne z postanowień traktatu FUE nie pozwala na ustalenie w sposób abstrakcyjny czasu trwania lub częstotliwości, od których świadczenie danej usługi lub określonego rodzaju usługi w innym państwie członkowskim nie może już być uważane za świadczenie usług w rozumieniu traktatu FUE [45].

61. W konsekwencji transgraniczne świadczenie usług w rozumieniu prawa unijnego może trwać kilka lat [46]. Jednakże moim zdaniem należy odróżnić świadczenie usług samo w sobie od osób, które je wykonują, a które, jak wynika z orzecznictwa Trybunału [47] nie domagają się dostępu do

[44] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 2 marca 2023 r., PrivatBank i in. (C-78/21, EU:C:2023:137), pkt 62.

[45] Wyrok z dnia 2 września 2021 r., Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678), pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

[46] Podczas rozprawy skarżący podali przykład budowy elektrowni jądrowej.

[47] Zobacz pkt 48 niniejszej opinii.

rynku pracy państwa członkowskiego będącego miejscem delegowania, jako że powracają do kraju pochodzenia lub zamieszkania po wykonaniu swoich zadań. Wprawdzie w kontekście prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego ważne jest, aby przedsiębiorstwa zatrudniały kompetentne osoby do wykonywania pracy, co może wiązać się z korzystaniem z usług obywateli państw trzecich. Wiąże się to jednak z „czasowym przemieszczaniem się" pracowników, którzy są wysyłani do innego państwa członkowskiego w celu wykonywania tam pracy w kontekście świadczenia usług przez ich pracodawcę [48].

62. W tym sensie art. 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 [49] stanowi, że „[o]soba, która wykonuje działalność jako pracownik najemny w państwie członkowskim w imieniu pracodawcy, który normalnie prowadzi tam swą działalność, a która jest delegowana przez tego pracodawcę do innego państwa członkowskiego do wykonywania pracy w imieniu tego pracodawcy, nadal podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany czas takiej pracy nie przekracza 24 miesięcy i że osoba ta nie jest wysłana, by zastąpić inną delegowaną osobę".

63. Jak orzekł Trybunał, w celu uniknięcia tego, by przedsiębiorstwo z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego nie było zobowiązane do obejmowania swych pracowników – podlegających normalnie ustawodawstwu dotyczącemu zabezpieczenia społecznego tego państwa – systemem zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego, do którego zostają oni wysłani w celu wykonywania pracy przez czas określony, tenże przepis rozporządzenia nr 883/2004 pozwala przedsiębiorstwu na zachowanie przynależności jego pracowników do systemu zabezpieczenia społecznego pierwszego państwa członkowskiego [50]. W konsekwencji prawo Unii przyjmuje za punkt odniesienia okres dwóch lat, który może być uwzględniony (przy czym nie jest to obowiązek) przez państwo członkowskie przy określaniu maksymalnego okresu ważności zezwolenia na pobyt.

64. W istocie w przypadku gdy pracownicy będący obywatelami państw trzecich są przydzielani do długoterminowego świadczenia usług w państwie członkowskim będącym miejscem delegowania lub są przenoszeni do innego świadczenia usług w tym państwie, należy uznać, że przemieszczanie się tych pracowników nie jest już tymczasowe i że mają oni dostęp do rynku pracy tego państwa członkowskiego. Wynika z tego, że w przypadku gdy okres świadczenia usług przekracza dwa lata, dane państwo członkowskie ma prawo wymagać od usługodawcy, by skorzystał z usług innych pracowników pochodzących z Unii lub z państwa trzeciego.

65. Ponadto w ramach delegowania transgranicznego to do państwa członkowskiego, w którym usługodawca ma siedzibę, należy określenie okresu trwania prawa pobytu, zgodnie z którym pracownik będący obywatelem państwa trzeciego wjeżdża na terytorium Unii. W szczególności to państwo członkowskie musi sprawdzić, czy spełnione są warunki określone w art. 6 rozporządzenia 2016/399. Tylko wtedy, gdy pracownik ten ma prawo pobytu i pracy w tym państwie członkowskim, może on zostać zgodnie z prawem oddelegowany do innego państwa członkowskiego. W związku z tym państwo członkowskie będące miejscem delegowania ma prawo ograniczyć okres ważności zezwolenia na pobyt wydanego delegowanemu pracownikowi będącemu obywatelem państwa trzeciego do okresu ważności zezwolenia na pracę i pobyt wydanego w państwie członkowskim, w którym usługodawca ma siedzibę. Jak wskazał rząd

[48] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 marca 1990 r., Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, pkt 15).

[49] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1) zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4).

[50] Zobacz wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

niderlandzki, jeżeli ten ostatni okres zostanie przekroczony, państwo członkowskie będące miejscem delegowania nie może już polegać na kontroli przeprowadzonej przez państwo członkowskie pochodzenia i musiałoby samo przeprowadzić kontrolę przewidzianą w art. 6 rozporządzenia 2016/399, co jest sprzeczne z pojęciem „delegowania".

66. Dlatego też art. 56 TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, aby okres ważności zezwolenia na pobyt w państwie członkowskim będącym miejscem świadczenia usług był wzorowany na okresie ważności zezwolenia na pobyt państwa członkowskiego, w którym usługodawca ma siedzibę, a w każdym razie nie dłuższym niż dwa lata.

4. W przedmiocie wysokości należnych opłat

67. Co się tyczy wysokości należnych opłat, z postanowienia odsyłającego wynika, że jest ona równa wysokości opłat należnych z tytułu zwykłego zezwolenia na wykonywanie pracy przez obywatela państwa trzeciego. Kwota ta jest pięciokrotnie wyższa niż kwota opłat należnych z tytułu zaświadczenia o legalnym pobycie dla obywatela Unii [51].

68. Na rozprawie skarżący podnieśli, że opłaty należne za uzyskanie zezwolenia na pobyt w Niderlandach są bardzo wysokie i utrudniają korzystanie ze swobody świadczenia usług.

69. W tym względzie pragnę zauważyć, że co do zasady prawo Unii nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które zobowiązują pracowników będących obywatelami państw trzecich lub ich pracodawców do uiszczania opłat za rozpatrzenie ich wniosków o zezwolenie na pobyt. Jednakże zgodnie z art. 56 TFUE obciążenia administracyjne nie mogą utrudniać prowadzenia działalności związanej ze świadczeniem usług [52].

70. Co się tyczy postępowania głównego, na pierwszy rzut oka grupa pracowników będących obywatelami państw trzecich, którzy wykonują pracę w Niderlandach, wydaje się najłatwiej porównywalna z grupą delegowanych pracowników będących obywatelami państw trzecich. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy wysokość opłat należnych za wydanie zezwolenia na pobyt delegowanemu pracownikowi będącemu obywatelem państwa trzeciego stanowi nieproporcjonalne ograniczenie swobody świadczenia usług ustanowionej w art. 56 TFUE.

71. W świetle powyższych rozważań uważam, że art. 56 i 57 TFUE nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi, w sytuacji gdy usługodawca mający siedzibę w jednym państwie członkowskim deleguje pracowników będących obywatelami państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego na okres przekraczający 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu, pracownicy ci są zobowiązani posiadać w tym drugim państwie członkowskim indywidualne zezwolenie na pobyt, którego okres ważności jest ograniczony do okresu ważności zezwolenia na pobyt i pracę wydanego w pierwszym państwie członkowskim, a w każdym razie do dwóch lat, i którego uzyskanie jest uzależnione od uiszczenia opłat równych opłatom należnym z tytułu zwykłego zezwolenia na wykonywanie pracy przez obywatela państwa trzeciego, pod warunkiem, że przepisy te nie nakładają nieproporcjonalnych wymogów.

[51] W uwagach na piśmie rząd niderlandzki wskazał jednak, że w dniu 1 stycznia 2019 r. Królestwo Niderlandów dostosowało wysokość opłat należnych za wydanie zezwolenia na pobyt do taryfy krajowego dowodu tożsamości i że w związku z tym Komisja zakończyła wszczęte przez siebie postępowanie w sprawie naruszenia.

[52] Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, pkt 47).

V. Wnioski

72. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział na pytania prejudycjalne skierowane przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Middelburgu, Niderlandy) w następujący sposób:

Artykuły 56 i 57 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi w sytuacji gdy usługodawca mający siedzibę w jednym państwie członkowskim deleguje pracowników będących obywatelami państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego na okres przekraczający 90 dni w ciągu 180-dniowego okresu, pracownicy ci są zobowiązani posiadać w tym drugim państwie członkowskim indywidualne zezwolenie na pobyt, którego okres ważności jest ograniczony do okresu ważności zezwolenia na pobyt i pracę wydanego w pierwszym państwie członkowskim, a w każdym razie do dwóch lat, i którego uzyskanie jest uzależnione od uiszczenia opłat równych opłatom należnym z tytułu zwykłego zezwolenia na wykonywanie pracy przez obywatela państwa trzeciego, pod warunkiem że przepisy te nie nakładają nieproporcjonalnych wymogów.