

OULANE

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)  
z dnia 17 lutego 2005 r. \*

W sprawie C-215/03

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Rechtbank te 's-Gravenhage (Niderlandy) postanowieniem z dnia 12 maja 2003 r. , które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 maja 2003 r., w postępowaniu:

**Salah Oulane**

przeciwko

**Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca),  
M. Ilešič i E. Levits, sędziowie,

\* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: P. Léger,  
sekretarz: M.-F. Contet, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 września 2004 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu S. Oulane’a przez M. N. R. Nasrullah’a, advocaat,
- w imieniu Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie przez R. van Asperena, advocaat,
- w imieniu rządu belgijskiego przez A. Snoecx, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez A. Bodard-Hermant, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez A. Cingolę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. van Bakel i H. G. Sevenster, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Condou-Durande i R. Troostersa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 października 2004 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 2 dyrektywy Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Państw Członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz.U. L 172, str. 14).
  
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między obywatelem francuskim S. Oulane'em a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministrem ds. cudzoziemców i integracji) w przedmiocie zastosowania wobec S. Oulane'a aresztu celem wydalenia z powodu nieokazania dowodu tożsamości lub paszportu świadczących o posiadaniu przez niego obywatelstwa wspólnotowego.

## Ramy prawne

### *Uregulowania wspólnotowe*

- 3 Przepis art. 4 ust. 2 dyrektywy 73/148 stanowi:

„Okres prawa pobytu, przyznawanego osobom świadczącym usługi i korzystającym z usług, będzie równy okresowi świadczenia tych usług.

Jeśli okres ten przekracza trzy miesiące, Państwo Członkowskie, na którego terytorium te usługi są świadczone, wydaje zezwolenie na pobyt na potwierdzenie udzielonego prawa pobytu.

Jeśli ten okres nie przekracza trzech miesięcy, dowód tożsamości lub paszport, na podstawie którego dana osoba wjechała na terytorium państwa, stanowi wystarczający dokument legalizujący pobyt. Państwo Członkowskie może jednak domagać się od osoby, o której mowa, zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium”.

- 4 Przepis art. 6 dyrektywy 73/148 stanowi:

„Państwo Członkowskie nie będzie wymagać od ubiegającego się o kartę pobytu lub zezwolenie na pobyt złożenia żadnych innych dokumentów poza następującymi:

- a) dowód tożsamości lub paszport [dokument], na podstawie którego wjechał on na terytorium tego państwa;

- b) dowód potwierdzający jego przynależność do jednej z kategorii osób, do których odnoszą się art. 1 i 4”.

### *Uregulowania krajowe*

- 5 Vreemdelingenwet z dnia 23 listopada 2000 r. (ustawa o cudzoziemcach, zwana dalej „ustawą”) w art. 50 stanowi:

„1. Funkcjonariusze odpowiedzialni za ochronę granic i kontrolę cudzoziemców mają prawo — czy to na podstawie faktów i okoliczności, które przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów rodzą uzasadnione podejrzenie nielegalnego pobytu, czy też w ramach walki z nielegalnym pobytom po przekroczeniu granicy — zatrzymywania osób celem ustalenia ich tożsamości, obywatelstwa oraz statusu z punktu widzenia prawa pobytu [...].

2. Jeśli tożsamość osoby nie może zostać ustalona niezwłocznie, może ona zostać przewieziona w inne miejsce celem przesłuchania. Może ona być tam zatrzymana na okres nieprzekraczający sześciu godzin, przy czym do okresu tego nie wlicza się czasu między północą a godziną dziewiątą rano [...]”.

- 6 Przepis art. 59 Vreemdelingenwet przewiduje w szczególności, że jeśli wymaga tego interes porządku publicznego czy też bezpieczeństwa narodowego, wobec cudzoziemca, którego pobyt nie jest legalny, może zostać zastosowany areszt celem wydalenia.

- 7 Przepis art. 8:13 ust. 1 Vreemdelingenbesluit z dnia 23 listopada 2000 r. (rozporządzenie w sprawie cudzoziemców dotyczące wykonania ustawy, zwane dalej „rozporządzeniem”) stanowi:

„Dopóki nie okaże się, że obywatel wspólnotowy nie ma prawa pobytu bądź że jego prawo pobytu wygasło, osoby takiej nie można wydrzeć”.

- 8 Punkt B10/24 Vreemdelingencirculaire z 2000 r. (okólnika w sprawie cudzoziemców) stanowi :

„Cudzoziemcowi, który zamieszkuje w Niderlandach i deklaruje, iż korzysta z praw wynikających z Traktatu WE, lecz który nie okazał dowodu tożsamości ani ważnego paszportu, umożliwia się przedstawienie któregoś z tych dokumentów. W tym celu udziela się mu stosownego terminu w wymiarze dwóch tygodni”.

### **Postępowanie przed sądem krajowym**

- 9 W dniu 3 grudnia 2001 r. S. Oulane został zatrzymany przez władze niderlandzkie pod zarzutem nielegalnego pobytu. Podczas przesłuchania S. Oulane, nieposiadający dowodu tożsamości, oświadczył, iż posiada obywatelstwo francuskie i od około trzech miesięcy przebywa w Niderlandach, gdzie spędza urlop. Władze niderlandz-

kie zastosowały wobec niego areszt celem wydalenia, ze względu na obawę, iż będzie on próbował uniknąć owego wydalenia.

10 W dniu 7 grudnia tego samego roku przedstawił on władzom niderlandzkim francuski dowód tożsamości. Wówczas władze te uznały fakt, iż jest on obywatelem wspólnotowym i przestały kwestionować jego status turysty. Decyzją z dnia 10 grudnia 2001 r. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie uchylił areszt.

11 W dniu 27 lipca 2002 r. S. Oulane został zatrzymany przez policję kolejową na stacji Rotterdam centralny w tunelu przeznaczonym na towary, gdzie zabroniony jest wstęp osobom nieupoważnionym. Ponieważ nie posiadał on ze sobą żadnego dokumentu, który mógłby potwierdzić jego tożsamość, został przesłuchany i zastosowano wobec niego areszt celem wydalenia. Podczas przesłuchania, S. Oulane oświadczył, iż przebywa w Niderlandach od 18 dni i zamierza powrócić do Francji. W uzasadnieniu zastosowania aresztu władze niderlandzkie powołały się na ochronę porządku publicznego z powodu uzasadnionego podejrzenia, iż zainteresowany będzie próbował uniknąć wydalenia.

12 W dniu 2 sierpnia 2002 r. został on wydalony do Francji.

### Pytania prejudycjalne

13 S. Oulane zakwestionował legalność środków w postaci aresztu przed Rechtbank te 's-Gravenhage, domagając się jednocześnie odszkodowania.

- 14 Uznając, iż rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu wymaga wykładni prawa wspólnotowego, Rechtbank te 's-Gravenhage postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Oдноśnie do pierwszego postępowania:

- 1) Czy wskutek zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, przepis art. 4 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 73/148 [...] należy interpretować w ten sposób, iż prawo pobytu osoby podającej się za turystę oraz obywatela innego Państwa Członkowskiego powinno zostać uznane przez władze Państwa Członkowskiego, w którym powołuje się ona na prawo pobytu, dopiero z chwilą, gdy osoba ta okaże dowód tożsamości bądź ważny paszport?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie — czy w obecnym stanie prawa wspólnotowego, mając w szczególności na względzie zasadę niedyskryminacji i swobodnego przepływu usług, należy zastosować wyjątek, zgodnie z którym władze Państwa Członkowskiego powinny umożliwić osobie zainteresowanej późniejsze przedstawienie dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu?
- 3) Czy dla udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie istotnym jest fakt, iż prawo krajowe Państwa Członkowskiego, w którym osoba zainteresowana powołuje się na prawo pobytu, nie nakłada na własnych obywateli żadnego ogólnego obowiązku wykazywania tożsamości?
- 4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na drugie pytanie — czy obecny stan prawa wspólnotowego nakłada na Państwo Członkowskie obowiązek przestrzegania pewnych warunków w zakresie terminu udzielonego



osobie zainteresowanej do przedstawienia dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu przed zastosowaniem w formie środka zapobiegawczego jakiegokolwiek sankcji administracyjnej związanej z pobytem prawdopodobnie nielegalnym?

- 5) Czy sankcja administracyjna zastosowana w formie środka zapobiegawczego, o którym mowa w pytaniu 4, przed upływem terminu, o którym mowa w pytaniu 4, a polegająca na zastosowaniu aresztu celem wydalenia w trybie art. 59 [ustawy], stanowi nieproporcjonalne naruszenie swobodnego przepływu usług?
  
- 6) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pierwsze pytanie — czy w obecnym stanie prawa wspólnotowego można mówić o przeszkodzie w swobodnym przepływie usług, w sytuacji gdy w stosunku do osoby podającej się za turystę i obywatela innego Państwa Członkowskiego stosuje się, do chwili wykazania przez nią prawa pobytu poprzez okazanie dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, środek w postaci aresztu celem wydalenia w trybie art. 59 [ustawy] w interesie porządku publicznego, mimo iż nie stwierdza się rzeczywistego i poważnego zagrożenia dla tego porządku?
  
- 7) W przypadku stwierdzenia istnienia przeszkody w swobodnym przepływie usług (pytanie 6) — czy termin udzielony przez Państwo Członkowskie do przedstawienia dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu jest istotny dla ustalenia, czy przeszkoda ta jest uzasadniona?
  
- 8) W przypadku stwierdzenia istnienia przeszkody w swobodnym przepływie usług (pytanie 6) — czy dla ustalenia, czy przeszkoda ta jest uzasadniona, istotną jest okoliczność, że Państwo Członkowskie przyznaje następnie odszkodowanie za okres stosowania wobec osoby zainteresowanej aresztu przed wykazaniem przez nią obywatelstwa za pomocą dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu,

w sytuacji gdy praktyka taka jest stosowana w Państwie Członkowskim w przypadku bezprawnego aresztowania cudzoziemca?

- 9) Czy w przypadku gdy Państwo Członkowskie nie wprowadziło ogólnego obowiązku wykazywania tożsamości, prawo wspólnotowe, w tym w szczególności zasada niedyskryminacji, stoi na przeszkodzie temu, aby wobec osoby podającej się za turystę został przy okazji kontroli wewnętrznej dotyczącej cudzoziemców zastosowany areszt celem wydalenia w trybie art. 59 [ustawy] do chwili wykazania przez nią prawa pobytu, na które się powołuje, poprzez okazanie dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu?

Odnosnie do drugiego postępowania:

- 10) Czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się temu, aby obywatel Państwa Członkowskiego był uważany za obywatela, którego prawo pobytu jest chronione na mocy prawa wspólnotowego, jeśli on sam nie powołuje się wobec Państwa Członkowskiego, na terytorium którego przebywa, na swoje prawo pobytu w charakterze usługobiorcy?
- 11) Czy występujące w dziedzinie swobodnego przepływu usług pojęcie »usługobiorcy« powinno być interpretowane w ten sposób, że jeśli osoba i) przebywa w innym Państwie Członkowskim przez dłuższy okres, przekraczający nawet sześć miesięcy, ii) jest tam zatrzymana za popełnienie czynu karalnego, iii) nie jest w stanie wskazać ani adresu zamieszkania, ani stałego pobytu oraz iv) nie posiada ani pieniędzy, ani bagażu, to pobyt tej osoby w tym drugim Państwie Członkowskim stanowi wystarczającą podstawę do przypuszczenia, iż jest ona usługobiorcą usług turystycznych lub innych związanych z pobytem krótkoterminowym, takich jak dla przykładu zakwaterowanie lub wyżywienie?"

**W przedmiocie pytań prejudycjalnych***W przedmiocie pytania pierwszego*

- 15 W pierwszym pytaniu sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy przepis art. 4 ust. 2 trzeciej akapit dyrektywy 73/148 powinien być interpretowany w ten sposób, że uznanie przez Państwo Członkowskie prawa pobytu usługobiorcy będącego obywatelem innego Państwa Członkowskiego jest uzależnione od okazania przez tego obywatela dowodu tożsamości bądź paszportu.
- 16 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zasada swobodnego przepływu osób stanowi jeden z fundamentów Wspólnoty. Stąd ustanawiające tę zasadę przepisy powinny być interpretowane w sposób rozszerzający (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 2000 r. w sprawie C-357/98 Yiadom, Rec. str. I-9265, pkt 24).
- 17 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, prawo obywatela jednego z Państw Członkowskich do wjazdu na terytorium innego Państwa Członkowskiego i przebywania tam w celach uznanych przez Traktat stanowi prawo przyznane bezpośrednio przez Traktat bądź, w odpowiednim przypadku, przez przepisy wydane celem jego wykonania (wyroki z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. str. 497, pkt 31, oraz z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie C-376/89 Giagounidis, Rec. str. I-1069, pkt 12).
- 18 Stąd wydawanie obywatelowi Państwa Członkowskiego zezwolenia na pobyt nie powinno zostać uznane za czynność o charakterze konstytutywnym, lecz za czynność mającą na celu jedynie potwierdzenie przez Państwo Członkowskie indywidualnej sytuacji obywatela innego Państwa Członkowskiego wynikającej z przepisów prawa wspólnotowego (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. str. I-0000, pkt 40).

- 19 Co się tyczy w szczególności obywateli Państwa Członkowskiego, którzy przebywają w innym Państwie Członkowskim w charakterze usługobiorców, dyrektywa 73/148 w art. 6 przewiduje, że państwo przyjmujące może uzależnić wydanie zezwolenia na pobyt od okazania dokumentu, na podstawie którego osoby te wjechały na jego terytorium. Jak wynika między innymi z przepisu art. 4 ust. 2 trzeci akapit tej dyrektywy, jeśli czas trwania świadczenia usług nie przekracza trzech miesięcy, dowód tożsamości bądź ważny paszport stanowią wystarczającą podstawę pobytu osoby zainteresowanej.
- 20 Wymogi te nie uległy żadnej zmianie w ramach nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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. L 158, str. 77).
- 21 Wynika z tego, że Państwo Członkowskie ma prawo wymagać od usługobiorców będących obywatelami innych Państw Członkowskich, którzy pragną przebywać na jego terytorium, przedstawienia dowodu ich tożsamości i ich obywatelstwa.
- 22 Jak słusznie podkreśla Komisja, obowiązek okazania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu ma na celu z jednej strony uproszczenie sposobu wykazywania prawa pobytu zarówno z punktu widzenia obywateli, jak i władz krajowych, a z drugiej strony ustalenie wymogów maksymalnych, jakie Państwo Członkowskie ma prawo nałożyć na osoby zainteresowane celem uznania ich prawa pobytu.

- 23 Niemniej jednak fakt, iż tego typu dowód może zostać dostarczony jedynie poprzez okazanie dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu bez względu na sytuację, wykracza w sposób oczywisty poza cele dyrektywy 73/148.
- 24 Okazanie dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu dla udowodnienia statusu obywatela wspólnotowego stanowi administracyjną formalność, której jedynym celem jest ustalenie przez władze krajowe prawa, które wynika bezpośrednio ze statusu danej osoby.
- 25 Jeśli mimo braku okazania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu osoba zainteresowana jest w stanie udowodnić ponad wszelką wątpliwość swe obywatelstwo za pomocą innych środków, państwo przyjmujące nie może podważać jej prawa do pobytu jedynie na tej podstawie, iż nie przedstawiła ona jednego bądź drugiego z wyżej wymienionych dokumentów (zob. podobnie — w kontekście obywateli państw trzecich — wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 MRAX, Rec. str. I-6591, pkt 62).
- 26 Należy zatem odpowiedzieć na pierwsze pytanie, że przepis art. 4 ust. 2 trzeciego akapitu dyrektywy 73/148 powinien być interpretowany w ten sposób, iż uznanie przez Państwo Członkowskie prawa pobytu usługobiorcy, będącego obywatelem innego Państwa Członkowskiego, nie może być uzależnione od okazania przez tego obywatela dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, jeśli dowód na jego obywatelstwo może zostać przeprowadzony ponad wszelką wątpliwość za pomocą innych środków.

- 27 Mając na względzie treść odpowiedzi na pierwsze pytanie, udzielanie odpowiedzi na pytania drugie i czwarte jest bezprzedmiotowe.

*W przedmiocie pytania trzeciego*

- 28 W trzecim pytaniu — które zachowuje swą aktualność nawet przy braku odpowiedzi na drugie pytanie — sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie temu, aby obywatele Państw Członkowskich podlegali w innym Państwie Członkowskim obowiązkowi okazywania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu celem udowodnienia ich obywatelstwa, jeśli państwo to nie nakłada ogólnego obowiązku wykazywania tożsamości na własnych obywateli.
- 29 Z postanowienia odsyłającego wynika, że według orzecznictwa krajowego ustawodawstwo niderlandzkie nie przewiduje ogólnego i uniwersalnego obowiązku wykazywania tożsamości, a jedynie konkretne obowiązki ograniczone do określonych sytuacji. Jeden z tych obowiązków jest związany z kontrolą cudzoziemców.
- 30 Według tego orzecznictwa osoba, która podczas kontroli oświadcza, iż jest obywatelem niderlandzkim, ma obowiązek uprawdopodobnienia swej tożsamości. Poza okazaniem dowodu tożsamości, ważnego paszportu lub nawet prawa jazdy wydanego w Niderlandach, podstawę uprawdopodobnienia jej tożsamości mogą stanowić również informacje zasięgnięte z baz danych lokalnych władz niderlandzkich. Jeśli jednak osoba oświadcza, iż jest obywatelem innego Państwa Członkow-

skiego, lecz nie jest w stanie okazać dowodu tożsamości ani ważnego paszportu, władze krajowe stosują wobec niej areszt aż do czasu, gdy przedstawi ona rzeczzone dokumenty.

- 31 W tych okolicznościach — jak zauważa sam sąd krajowy — obywatele innych Państw Członkowskich, którzy przebywają w Niderlandach w celach uznanych przez Traktat, muszą w praktyce zawsze mieć przy sobie dokument tożsamości, podczas gdy obowiązku takiego nie mają obywatele tego Państwa Członkowskiego.
- 32 Należy podkreślić, że taki system prowadzi do ewidentnego zróżnicowania w traktowaniu obywateli Niderlandów w stosunku do obywateli innych Państw Członkowskich. Tego rodzaju różnice w traktowaniu są zabronione przez Traktat.
- 33 Przepis art. 49 WE stanowi w dziedzinie swobodnego świadczenia usług szczególnie wyraz zasady równości traktowania ustanowionej w art. 12 WE, która to zasada zabrania dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (zob. wyroki z dnia 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 4035, pkt 8, oraz z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-721, pkt 13).
- 34 Prawdą jest, że prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się temu, aby Państwo Członkowskie przeprowadzało kontrole w zakresie przestrzegania obowiązku posiadania zawsze przy sobie dowodu tożsamości, jednak pod warunkiem, iż taki sam obowiązek ciąży na jego własnych obywatelach odnośnie do ich dowodów tożsamości (wyroki z dnia 27 kwietnia 1989 r. w sprawie 321/87 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 997, pkt 12, oraz z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie C-24/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-2133, pkt 13).

- 35 Należy zatem odpowiedzieć na trzecie pytanie, iż przepis art. 49 WE sprzeciwia się temu, aby obywatele Państw Członkowskich podlegali w innym Państwie Członkowskim obowiązkowi okazywania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu celem udowodnienia ich obywatelstwa, jeśli państwo to nie nakłada ogólnego obowiązku wykazywania tożsamości na własnych obywateli, zezwalając im na udowodnienie ich tożsamości za pomocą wszelkich środków dopuszczalnych w świetle prawa krajowego.

*W przedmiocie pytania piątego, szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego*

- 36 Za pomocą pytań piątego, szóstego, siódmego, ósmego i dziewiątego sąd krajowy pragnie w istocie ustalić, czy środek w postaci umieszczenia w areszcie obywatela innego Państwa Członkowskiego celem jego wydalenia zastosowany na podstawie nieokazania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, nawet w braku zagrożenia dla porządku publicznego, stanowi przeszkodę w swobodzie świadczenia usług, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej — czy przeszkoda ta może być uzasadniona.
- 37 Na wstępie należy przypomnieć, że zasada swobody świadczenia usług ustanowiona w przepisie art. 49 WE zawiera w sobie prawo usługobiorcy do udania się do innego Państwa Członkowskiego celem skorzystania tam z usługi, nie podlegając ograniczeniom, przy czym turyści powinni być uważani za usługobiorców (wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. str. I-11, pkt 16).
- 38 Jak Trybunał już orzekł, Państwa Członkowskie mają prawo karać za naruszenie obowiązku okazania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, pod warunkiem że sankcje te są proporcjonalne i porównywalne z sankcjami przewidzianymi za



podobne przewinienia krajowe (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-378/97 Wijisenbeek, Rec. str. I-6207, pkt 44).

- 39 I tak, z jednej strony, Niderlandy nie nakładają ogólnego obowiązku wykazywania tożsamości na ich własnych obywateli, zezwalając im na udowodnienie ich tożsamości za pomocą wszelkich środków.
- 40 Z drugiej strony, środki w postaci aresztowania lub wydalenia zastosowane wyłącznie na podstawie niedopełnienia przez osobę zainteresowaną formalności prawnych związanych z kontrolą cudzoziemców godzą w samą istotę prawa pobytu przyznanego bezpośrednio przez prawo wspólnotowe i są oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do powagi naruszenia (zob. wyroki z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie 157/79 Pieck, Rec. str. 2171, pkt 18 i 19, z dnia 12 grudnia 1989 r. w sprawie C-265/88 Messner, Rec. str. I-4209, pkt 14, oraz ww. wyrok w sprawie MRAX, pkt 78).
- 41 Środek w postaci aresztu mógłby znajdować swą podstawę jedynie w wyraźnym przepisie szczególnym, takim jak przepis art. 8 dyrektywy 73/148, który upoważnia Państwa Członkowskie do wprowadzenia ograniczeń prawa pobytu obywateli innych Państw Członkowskich w zakresie, w jakim są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 19).
- 42 Tym niemniej pytania prejudycjalne opierają się na założeniu, że żadne poważne niebezpieczeństwo nie zagrażało porządkowi publicznemu. Fakt niedopełnienia formalności prawnych związanych z wjazdem, przemieszczaniem się i pobytem cudzoziemców nie może sam w sobie stanowić zagrożenia dla porządku publicznego i dla bezpieczeństwa publicznego (zob. ww. wyroki w sprawie Royer, pkt 47, oraz w sprawie MRAX, pkt 79).

- 43 W tym kontekście należy dodać — jak słusznie stwierdza rzecznik generalny w pkt 103 opinii — iż bez znaczenia pozostaje fakt, czy odszkodowanie może zostać przyznane a posteriori ze względu na bezprawność przetrzymywania w areszcie.
- 44 Mając na uwadze powyższe rozważania należy odpowiedzieć na te pytania, iż środek w postaci aresztu wobec obywatela innego Państwa Członkowskiego celem jego wydalenia zastosowany z powodu nieokazania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, nawet w braku zagrożenia dla porządku publicznego, stanowi nieuzasadnioną przeszkodę w swobodzie świadczenia usług, a co za tym idzie, narusza przepis art. 49 WE.

*W przedmiocie pytania dziesiątego i jedenastego*

- 45 W dziesiątym i jedenastym pytaniu sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy pojęcie „usługobiorcy” powinno być interpretowane w ten sposób, że obywatel Państwa Członkowskiego może być uznany za usługobiorcę usług turystycznych w innym Państwie Członkowskim na podstawie samego faktu jego pobytu na terytorium owego państwa przez okres przekraczający sześć miesięcy, nawet jeśli nie jest on w stanie wykazać się ani adresem zamieszkania, ani adresem stałego pobytu, ani też nie posiada pieniędzy czy bagażu.
- 46 Z przesłanych Trybunałowi akt sprawy wynika, że skarżący przed sądem krajowym, w ramach drugiego z postępowań, nie powołał się podczas przebywania w areszcie na swój status usługobiorcy w szczególności w charakterze turysty. Ograniczył się on do oświadczenia, iż przebywał w Niderlandach od 18 dni i zamierzał powrócić do Francji.

- 47 W tym względzie należy przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest dostarczenie sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa wspólnotowego, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten zawarł owe kwestie w treści swych pytań czy też nie (zob. wyroki z dnia 12 grudnia 1990 r. w sprawie C-241/89 SARPP, Rec. str. I-4695, pkt 8, oraz z dnia 7 września 2004 r. C-456/02 Trojani, Zb.Orz. str. I-7573, pkt 38).
- 48 W świetle tej zasady należy poczynić następujące spostrzeżenia.
- 49 Choć prawdą jest, że prawo pobytu obywateli jednego Państwa Członkowskiego w innym Państwie Członkowskim wypływa bezpośrednio z Traktatu, prawdą jest również, że państwo przyjmujące ma prawo, celem uznania tego uprawnienia, nałożyć na obywateli wspólnotowych obowiązek dochowania pewnych formalności administracyjnych.
- 50 Praktyczne kwestie owego uznania odnośnie do usługobiorców zostały przewidziane w dyrektywie 73/148.
- 51 Z przepisu art. 4 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że okres prawa pobytu odpowiada okresowi świadczenia usług. Jeśli okres ten przekracza trzy miesiące, Państwo Członkowskie, na którego terytorium te usługi są świadczone, wydaje zezwolenie na pobyt na potwierdzenie udzielonego prawa pobytu. Jeśli okres ten nie przekracza trzech miesięcy, dowód tożsamości lub paszport, na podstawie którego dana osoba wjechała na terytorium państwa, stanowi wystarczający dokument legalizujący pobyt.

- 52 Ponadto, zgodnie z przepisem art. 6 dyrektywy 73/148, poza wyżej wymienionymi dokumentami Państwo Członkowskie może wymagać od ubiegającego się o zezwolenie na pobyt jedynie dowodu potwierdzającego „jego przynależność do jednej z kategorii osób, do których odnoszą się art. 1 i 4”.
- 53 Należy przypomnieć, że wykazanie tożsamości i obywatelstwa może zostać dokonane za pomocą innych środków (zob. pkt 25 niniejszego wyroku), przy czym w braku wskazówek odnośnie dopuszczalnych sposobów wykazania przez osobę zainteresowaną, iż należy ona do jednej z kategorii, o których mowa w art. 1 i 4 dyrektywy 73/148, należy dojść do wniosku, że tego typu wykazanie może zostać dokonane za pomocą wszelkich odpowiednich ku temu środków (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lutego 1991 r. w sprawie C-363/89 Roux, Rec. str. I-273, pkt 15 i 16).
- 54 Z zastrzeżeniem kwestii związanych z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym i zdrowiem publicznym, na obywatelach Państw Członkowskich jako na usługobiorcach spoczywa ciężar przedstawienia dowodów potwierdzających legalność ich pobytu.
- 55 W przypadku gdy obywatel Państwa Członkowskiego nie jest w stanie udowodnić, iż zostały spełnione przesłanki prawa jego pobytu jako usługobiorcy w rozumieniu dyrektywy 73/148, przyjmujące Państwo Członkowskie może zastosować środek w postaci wydalenia w granicach wyznaczonych przez prawo wspólnotowe.
- 56 W konsekwencji należy odpowiedzieć na dziesiąte i jedenaste pytanie, że to na obywatelach Państw Członkowskich jako na usługobiorcach spoczywa ciężar przedstawienia dowodów potwierdzających legalność ich pobytu. W braku takiego dowodu przyjmujące Państwo Członkowskie może zastosować środek w postaci wydalenia w granicach wyznaczonych przez prawo wspólnotowe.

**W przedmiocie kosztów**

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

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

- 1) Przepis art. 4 ust. 2 trzeciej akapitu dyrektywy Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Państw Członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług powinien być interpretowany w ten sposób, iż uznanie przez Państwo Członkowskie prawa pobytu usługobiorcy, będącego obywatelem innego Państwa Członkowskiego, nie może być uzależnione od okazania przez tego obywatela dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, jeśli dowód na jego obywatelstwo może zostać przeprowadzony ponad wszelką wątpliwość za pomocą innych środków.
- 2) Przepis art. 49 WE sprzeciwia się temu, aby obywatele Państw Członkowskich podlegali w innym Państwie Członkowskim obowiązkowi okazywania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu celem udowodnienia ich

obywatelstwa, jeśli państwo to nie nakłada ogólnego obowiązku wykazywania tożsamości na własnych obywateli, zezwalając im na udowodnienie ich tożsamości za pomocą wszelkich środków dopuszczalnych w świetle prawa krajowego.

- 3) Środek w postaci aresztu wobec obywatela innego Państwa Członkowskiego celem jego wydalenia zastosowany z powodu nieokazania dowodu tożsamości bądź ważnego paszportu, nawet w braku zagrożenia dla porządku publicznego, stanowi nieuzasadnioną przeszkodę w swobodzie świadczenia usług, a co za tym idzie, narusza przepis art. 49 WE.
  
- 4) Na obywatelach Państw Członkowskich jako na usługobiorcach spoczywa ciężar przedstawienia dowodów potwierdzających legalność ich pobytu. W braku takiego dowodu przyjmujące Państwo Członkowskie może zastosować środek w postaci wydalenia w granicach wyznaczonych przez prawo wspólnotowe.

Podpisy