

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 lutego 2009 r.\*

W sprawie C-228/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Niemcy) postanowieniem z dnia 30 marca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 maja 2006 r., w postępowaniu

**Mehmet Soysal,**

**Ibrahim Savatli**

przeciwko

**Bundesrepublik Deutschland,**

przy udziale:

**Bundesagentur für Arbeit,**

\* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet i J.J. Kasel (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,  
sekretarz: K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 października 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu M. Soysala i I. Savatliego przez R. Gutmanna, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme i J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez R. Holdgaard, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu greckiego przez G. Karipsiadisa i T. Papadopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu słoweńskiego przez T. Mihelič, działającą w charakterze pełnomocnika,
  
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Wilderspina i G. Brauna, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1) (zwanego dalej „protokołem dodatkowym”).
  
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między M. Soysalem i I. Savatlim, obywatelami Turcji, a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec)

dotyczącego obowiązku posiadania przez zawodowych kierowców tureckich wizy do celów świadczenia usług w formie międzynarodowego transportu kołowego towarów.

## Ramy prawne

### *Uregulowania wspólnotowe*

#### Układ stowarzyszeniowy EWG-Turcja

- <sup>3</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, który został podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony oraz państwa członkowskie EWG i Wspólnotę z drugiej strony i który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty decyzją Rady nr 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685) (zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym”) jego celem jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy stronami, w tym także w zakresie stosunków pracy, poprzez stopniowe osiągnięcie swobody przepływu pracowników (art. 12 układu stowarzyszeniowego), jak również przez eliminację ograniczeń w zakresie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 13 tego układu) oraz swobody świadczenia usług (art. 14 tego układu) celem polepszenia poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienia przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty (motyw czwarty preambuły i art. 28 tego układu).
- <sup>4</sup> Mając to na uwadze, układ stowarzyszeniowy obejmuje okres przygotowawczy, pozwalający Republice Turcji na wzmocnienie z pomocą Wspólnoty jej gospodarki (art. 3 układu), okres przejściowy, podczas którego zostaną zapewnione stopniowe ustanowienie unii celnej między Turcją a Wspólnotą oraz zbliżenie polityk

gospodarczych (art. 4 układu), oraz okres ostateczny, opierający się na unii celnej i skutkujący wzmocnieniem koordynacji polityk gospodarczych umawiających się stron (art. 5 układu).

- 5 Artykuł 6 układu stowarzyszeniowego ma następujące brzmienie:

„Aby zapewnić zastosowanie i stopniowy rozwój stowarzyszenia, Umawiające się Strony zbierają się w Radzie Stowarzyszenia, która działa w granicach uprawnień przyznanych jej przez układ” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego układu poniżej].

- 6 Zgodnie z art. 8 układu stowarzyszeniowego, zawartym w tytule II, zatytułowanym „Wprowadzenie w życie okresu przejściowego”:

„Aby realizować cele przedstawione w art. 4, Rada Stowarzyszenia ustala, przed rozpoczęciem okresu przejściowego i zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 1 protokołu tymczasowego, warunki, sposoby i etapy implementacji własnych postanowień w dziedzinach objętych Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, które należy uwzględnić, w szczególności zawarte w niniejszym tytule, jak również wszelkie właściwe klauzule ochronne”.

7 Artykuły 12–14 układu stowarzyszeniowego są również zawarte w tytule II, w rozdziale 3, zatytułowanym „Inne przepisy dotyczące polityki gospodarczej”.

8 Artykuł 12 przewiduje:

„Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [39 WE], [40 WE] i [41 WE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników”.

9 Artykuł 13 stanowi:

„Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [43 WE]–[46 WE] oraz art. [48 WE], aby eliminować ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości”.

10 Artykuł 14 stanowi:

„Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [45 WE], [46 WE] i [48 WE]–[54 WE], aby eliminować ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług”.

11 Zgodnie z art. 22 ust. 1 układu stowarzyszeniowego:

„W celu realizacji celów ustalonych układem i w przewidzianych przez Układ przypadkach Radzie Stowarzyszenia przysługują uprawnienia decyzyjne. Każda z dwóch stron jest zobowiązana do podejmowania działań, jakich wymaga wykonanie przyjętych decyzji [...]”.

12 Protokół dodatkowy, który zgodnie z jego art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, określa zgodnie z jego art. 1 warunki, środki i etapy realizacji okresu przejściowego określonego w art. 4 tego układu.

13 Protokół dodatkowy zawiera tytuł II, zatytułowany „Przepływ osób i usług”, którego rozdział I dotyczy „pracowników”, a rozdział II jest poświęcony „zakładaniu przedsiębiorstw, świadczeniu usług i transportowi”.

14 Artykuł 36 protokołu dodatkowego, należący do wyżej wspomnianego rozdziału I, przewiduje, że swobodny przepływ pracowników pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty i Turcją będzie osiągany stopniowo, zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 12 układu stowarzyszeniowego, pomiędzy końcem dwunastego i dwudziestego drugiego roku po wejściu w życie tego układu oraz że Rada Stowarzyszenia zadecyduje o środkach potrzebnych do osiągnięcia tego celu.

- 15 Artykuł 41 protokołu dodatkowego, zawarty w tytule II w rozdziale II tego protokołu, ma następujące brzmienie:

„1. Umawiające się Strony nie będą wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

2. Rada Stowarzyszenia ustala, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 13 i 14 układu stowarzyszeniowego, etapy i sposoby stopniowego uchylania między Umawiającymi się Stronami ograniczeń w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

Rada Stowarzyszenia określa te etapy i sposoby w odniesieniu do różnych rodzajów działalności, uwzględniając analogiczne przepisy przyjęte już przez Wspólnotę w tych obszarach, jak również szczególną sytuację społeczno-gospodarczą w Turcji. Pierwszeństwo będą miały działania przyczyniające się w sposób szczególny do rozwoju produkcji i wymiany handlowej” [tłumaczenie nieoficjalne].

- 16 Bezsporne jest, że do dnia dzisiejszego Rada Stowarzyszenia, utworzona na mocy układu stowarzyszeniowego i składająca się z członków rządów państw członkowskich, Rady Unii Europejskiej, jak również Komisji Wspólnot Europejskich z jednej strony oraz z członków rządu tureckiego z drugiej strony (zwana dalej „Radą Stowarzyszenia”) nie wydała żadnej decyzji na podstawie art. 41 ust. 2 protokołu dodatkowego.



- 17 Artykuł 59 protokołu dodatkowego, należący do rozdziału IV tego protokołu, zatytułowanego „Postanowienia ogólne i końcowe”, ma następujące brzmienie:

„W dziedzinach objętych niniejszym Protokołem Turcja nie może być traktowana w sposób bardziej korzystny niż sposób, w jaki państwa członkowskie traktują się wzajemnie na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę”.

Rozporządzenie (WE) nr 539/2001

- 18 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, stanowi:

„Obywatele państw trzecich figurujących na liście w załączniku I objęci są obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich”.

- 19 Ze wspomnianego załącznika I wynika, że Republika Turcji jest jednym z państw figurujących na liście stanowiącej ten załącznik.

- 20 Motyw 1 rozporządzenia nr 539/2001 przypomina, że art. 61 WE wymienia ustalenie listy państw trzecich, których obywatele są objęci obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich, oraz państw, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, „między środkami towarzyszącymi, które są bezpośrednio związane ze swobodnym przepływem osób w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

### *Uregulowania krajowe*

- 21 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w dniu 1 stycznia 1973 r., w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec, obywatele tureccy, którzy podobnie jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym byli zatrudnieni w tym państwie członkowskim przez okres nieprzekraczający dwóch miesięcy w dziedzinie międzynarodowego transportu kołowego towarów, nie potrzebowali jakiegokolwiek zezwolenia, aby wjechać na terytorium Niemiec. Na mocy § 1 ust. 2 pkt 2 Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (rozporządzenia wykonawczego do ustawy o cudzoziemcach) w brzmieniu opublikowanym w dniu 12 marca 1969 r. (BGBl. 1969 I, s. 207) pracownicy tacy byli uprawnieni do bezwizowego wjazdu na terytorium Niemiec.
- 22 Obywatele tureccy zostali objęci po raz pierwszy ogólnym obowiązkiem wizowym z chwilą wejścia w życie Elfte Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (jedenastego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o cudzoziemcach) z dnia 1 lipca 1980 r. (BGBl. I, s. 782).
- 23 Obecnie obowiązek posiadania przez obywateli tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wize przy wjeździe na terytorium Niemiec wynika z § 4 ust. 1 i § 6 Aufenthaltsgesetz (ustawy o prawie pobytu) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. I, s. 1950, zwanej dalej „Aufenthaltsgesetz”), która zastąpiła

Ausländergesetz (ustawę o cudzoziemcach) i weszła w życie w dniu 1 stycznia 2005 r., oraz z przepisów art. 1 w związku z załącznikiem I do rozporządzenia nr 539/2001.

24 Paragraf 4 ust. 1 Aufenthaltsgesetz, zatytułowany „Wymóg tytułu pobytu”, stanowi:

„1) Do celów wjazdu na terytorium federalne i pobytu na nim cudzoziemcy są zobowiązani uzyskać tytuł pobytu, o ile przepisy prawa Unii Europejskiej lub rozporządzenie nie przewidują inaczej lub o ile na mocy Układu z dnia 12 września 1963 r. ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją [...]. Tytuł pobytu może zostać wydany w formie

1. wizy (§ 6),

2. zezwolenia na pobyt (§ 7) lub

3. zezwolenia na osiedlenie się (§ 9)”.

25 Paragraf 6 Aufenthaltsgesetz, zatytułowany „Wiza”, przewiduje:

„1) Cudzoziemcowi może zostać wydana:

1. wiza Schengen tranzytowa lub
  
2. wiza Schengen na pobyt nieprzekraczający trzech miesięcy w okresie sześciu miesięcy od dnia pierwszego wjazdu (pobyt krótkotrwały),

jeżeli zostały spełnione wymogi wydania ustanowione w konwencji wykonawczej Schengen i w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. W wyjątkowych przypadkach niespełnienia wymogów wydania ustanowionych w konwencji wykonawczej Schengen wiza Schengen może zostać wydana na podstawie publicznego prawa międzynarodowego lub z przyczyn humanitarnych, lub też dla celów zachowania politycznych interesów Republiki Federalnej Niemiec. W takim przypadku przestrzenny zakres ważności wizen ogranicza się do terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

2) Wiza na pobyt krótkotrwały może zostać wydana również na wielokrotne pobyty w okresie ważności do pięciu lat z zastrzeżeniem, że czas pobytu nie przekracza każdorazowo trzech miesięcy w okresie sześciu miesięcy od dnia pierwszego wjazdu.

3) Wiza Schengen wydana na podstawie ust. 1 zdanie pierwsze może w szczególnych przypadkach zostać przedłużona do łącznego czasu pobytu wynoszącego trzy miesiące w okresie sześciu miesięcy od dnia pierwszego wjazdu. Obowiązuje to również w przypadku, gdy wiza została wydana przez placówkę dyplomatyczną innego państwa należącego do układu Schengen. Na dalsze trzy miesiące w ciągu danego okresu sześciu miesięcy wiza może zostać wydana wyłącznie na warunkach przewidzianych w ust. 1 zdanie drugie.

4) Na potrzeby pobytu długotrwałego wymagana jest wiza dla całego terytorium federalnego (wiza krajowa), udzielana przed wjazdem [na terytorium Federalnej Republiki Niemiec]. Wydanie takiej wizen regulowane jest obowiązującymi przepisami dotyczącymi zezwolenia na pobyt i na osiedlenie się. [...]”.

### **Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

<sup>26</sup> Z postanowienia odsyłającego wynika, że panowie M. Soysal i I. Savatli są obywatelami tureckimi zamieszkałymi w Turcji, którzy zostali zatrudnieni przez turecką spółkę międzynarodowego transportu kołowego towarów jako kierowcy samochodów ciężarowych należących do niemieckiej spółki i zarejestrowanych w Niemczech.

<sup>27</sup> Do roku 2000 Republika Federalna Niemiec kilkakrotnie, w odpowiedzi na składane w tym celu wnioski, udzieliła skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym występującym w charakterze kierowców samochodów ciężarowych zarejestrowanych w Turcji wiz wjazdowych w celu umożliwienia im świadczenia usług w Niemczech.

- 28 Po dokonaniu ustalenia, że zainteresowani prowadzili samochody ciężarowe zarejestrowane w Niemczech, Niemiecki Konsulat Generalny w Stambule odmawiał uwzględnienia ich wniosków o przyznanie wizy składanych w okresie lat 2001–2002.
- 29 M. Soysal i I. Savatli wnieśli na decyzje odmawiające przyznania wizy skargę do Verwaltungsgericht Berlin, domagając się stwierdzenia, że jako kierowcy świadczący usługi w formie międzynarodowego transportu kołowego towarów mają prawo wjazdu na terytorium Niemiec bez konieczności posiadania wizy. W tym zakresie oparli się oni na klauzuli „standstill” zawartej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, która zakazuje stosowania względem nich mniej korzystnych wymogów do wjazdu na terytorium niemieckie niż wymogi obowiązujące w dacie wejścia w życie tego protokołu w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec, tzn. w dniu 1 stycznia 1973 r. Otóż w tej dacie w zakresie wykonywanej przez nich działalności nie istniał obowiązek wizowy, gdyż został on wprowadzony dopiero w roku 1980 r. Ponadto wspomniana klauzula jest nadrzędna względem obowiązku wizowego wprowadzonego na mocy rozporządzenia nr 539/2001, które zostało wydane po wyżej wspomnianej dacie.
- 30 Po oddaleniu przez Verwaltungsgericht Berlin wyrokiem z dnia 3 lipca 2002 r. wniesionej przez nich skargi M. Soysal i I. Savatli odwołali się do Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, który uważa, że rozstrzygnięcie sporu zależy od wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 31 W tym zakresie sąd krajowy wskazuje, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym są zatrudnieni jako kierowcy przez przedsiębiorstwo mające swą siedzibę w Turcji, które w sposób legalny świadczy usługi w Niemczech. W szczególności nie wykonują oni pracy na rzecz spółki niemieckiej, na której rzecz zarejestrowane są samochody ciężarowe wykorzystywane do przewozu towarów, w ramach oddelegowania pracowników, co w prawie niemieckim wymaga zezwolenia, ponieważ prawo

wydawania poleceń względem zainteresowanych pracowników w znacznym stopniu, również w okresie wykonywania pracy w ramach służb wspomnianej spółki niemieckiej, przysługuje spółce tureckiej, która ich zatrudnia.

- 32 Ponadto z wyroku z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. s. I-12301, pkt 106, wynika, że pracownikom tureckim takim jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym przysługuje prawo powoływania się w związku z wykonywaną działalnością na korzystne dla nich zapisy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 33 Wreszcie w momencie wejścia w życie tego protokołu tacy pracownicy, prowadzący działalność w Niemczech w dziedzinie międzynarodowego transportu kołowego towarów, mieli prawo wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego bez obowiązku posiadania wizy, który to obowiązek został wprowadzony do prawa niemieckiego dopiero od dnia 1 lipca 1980 r.
- 34 Dotychczas jednak zagadnienie, czy wprowadzenie obowiązku wizowego przez krajowe prawo o cudzoziemcach lub prawo wspólnotowe stanowi lub może stanowić „nowe ograniczenie” swobodnego przepływu usług w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, nie było przedmiotem orzecznictwa Trybunału.
- 35 Z jednej strony bowiem, o ile prawdą jest, że pkt 69 i 70 wyroku z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie C-37/98 Savas, Rec. s. I-2927, mogą potwierdzać wykładnię, zgodnie z którą art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zawiera generalny zakaz pogorszenia sytuacji, znajdujący zastosowanie również do prawa wjazdu i pobytu, w wyniku czego wystarczy jedynie określić, czy dany przepis ma na celu lub za skutek poddanie sytuacji obywateli tureckich w kontekście swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług

bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały w dniu wejścia w życie protokołu dodatkowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 116), o tyle takiej wykładni można przeciwstawić twierdzenie, że wspomniany przepis nie może oznaczać generalnej blokady uprawnień normatywnych państw członkowskich w zakresie mogącym w jakikolwiek sposób wpływać na sytuację obywateli tureckich.

<sup>36</sup> Z drugiej strony, nawet jeżeli samo brzmienie art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, odnoszącego się do „umawiających się stron”, przemawia za tym, by zawarta w tym postanowieniu klauzula „standstill” znajdowała zastosowanie nie tylko do zasad określanych przez państwa członkowskie, ale również do zasad wynikających z wtórnego prawa wspólnotowego, do tej pory Trybunał nie wypowiedział się jeszcze na ten temat.

<sup>37</sup> W tych okolicznościach Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego [...] należy interpretować w ten sposób, że należy stwierdzić ograniczenie swobodnego przepływu usług, w przypadku gdy na mocy § 4 ust. 1 i § 6 Aufenthaltsgesetz [...] oraz art. 1 ust. 1 rozporządzenia [...]



nr 539/2001 obywatel turecki, pracujący w zakresie transportu międzynarodowego na rzecz tureckiego przedsiębiorstwa jako kierowca zarejestrowanego w Niemczech samochodu ciężarowego, aby wjechać na terytorium Niemiec, musi posiadać wizę Schengen, jeśli w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego był on uprawniony do wjazdu na terytorium [...] Niemiec bez wizy?

- 2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, czy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, że wymieniony w pytaniu pierwszym obywatel turecki nie jest objęty obowiązkiem wizowym przy wjeździe na terytorium Niemiec?”

## **W przedmiocie właściwości Trybunału**

<sup>38</sup> Rząd niemiecki uważa, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest „niedopuszczalny”, ponieważ sąd, który zwrócił się do Trybunału z tym wnioskiem, nie stanowi sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 68 ust. 1 WE, chociaż postawione pytania dotyczą ważności rozporządzenia Rady wydanego na podstawie tytułu IV części trzeciej traktatu WE.

<sup>39</sup> Nie można przyjąć tej argumentacji.

<sup>40</sup> Postawione przez sąd krajowy pytania odnoszą się bowiem, jak wynika z samej ich treści, wyraźnie i wyłącznie do prawa związanego ze stowarzyszeniem EWG-Turcja, a dokładniej do art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

- 41 W rezultacie do Trybunału zwrócono się prawidłowo na podstawie art. 234 WE (zob. wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince, Rec. s. I-3461, pkt 8–11 i przytoczone tam orzecznictwo), w związku z czym okoliczność, że sąd krajowy nie należy do sądów określonych w art. 68 ust. 1 WE, który ustanawia odstępstwo od art. 234 WE, pozbawiona jest znaczenia.
- 42 W tych okolicznościach Trybunałowi przysługuje właściwość orzekania w przedmiocie pytań postawionych przez Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

- 43 Zwracając się ze swymi dwoma pytaniami, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzeniu względem obywateli tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym po dacie wejścia w życie tego protokołu wymogu posiadania wizy przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego w celu świadczenia w tym państwie usług na rachunek przedsiębiorstwa mającego siedzibę w Turcji.
- 44 Na wstępie należy przypomnieć, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym są zamieszkałymi w Turcji i zatrudnionymi przez spółkę transportu międzynarodowego mającą siedzibę w tym państwie tureckimi kierowcami drogowymi, którzy dokonują w regularnych odstępach czasu przewozu towarów między Turcją a Niemcami przy użyciu samochodów ciężarowych zarejestrowanych w Niemczech. W tym zakresie sąd

krajowy ustalił, że zarówno operacje przewozu, jak i działalność kierowców wykonywana w ramach takich operacji są całkowicie legalne.

45 W celu określenia dokładnego zakresu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego w sytuacji takiej jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym należy przypomnieć na wstępie, że w świetle utrwalonego orzecznictwa postanowienie to wywołuje skutek bezpośredni. Postanowienie to ustanawia bowiem w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy jednoznaczny klauzulę „standstill”, zawierającą nałożony na siebie przez umawiające się strony obowiązek, który pod względem prawnym sprowadza się do powstrzymania się od działań (zob. ww. wyroki w sprawie Savas, pkt 46–54 i 71 tiret drugie; w sprawie Abatay i in., pkt 58, 59 i 117 tiret pierwsze; wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-16/05 Tum i Dari, Zb.Orz. s. I-7415, pkt 46). W konsekwencji przed sądami państw członkowskich można powoływać się na prawa przyznane przez to postanowienie obywatelom tureckim, w stosunku do których znajduje ono zastosowanie (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawie Savas, pkt 54; w sprawie Tum i Dari, pkt 46).

46 Należy następnie sprecyzować, że na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego mogą powoływać się skutecznie również tureccy kierowcy drogowi tacy jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, którzy są zatrudnieni przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w Turcji i świadczące legalnie usługi w innym państwie członkowskim, z tego względu, że pracownicy usługodawcy są nieodzowni do tego, by usługodawca mógł świadczyć swoje usługi (zob. ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 106 i 117 tiret piąte).

47 Wreszcie utrwalone orzecznictwo stanowi, że nawet jeśli zawarta w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego klauzula „standstill” nie może sama w sobie przyznawać obywatelom tureckim, wyłącznie w oparciu o uregulowania wspólnotowe, prawa do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz związanego z nim prawa pobytu, prawa do swobodnego świadczenia usług czy też samego prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego (zob. ww. wyroki: w sprawie Savas, pkt 64 i 71 tiret trzecie; w sprawie Abatay i in., pkt 62; w sprawie Tum i Dari, pkt 52), taka klauzula

zakazuje niemniej w sposób generalny ustanawiania wszelkich nowych przepisów, których celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze wspomnianych swobód gospodarczych na terytorium krajowym bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały względem nich w dacie wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do danego państwa członkowskiego (zob. ww. wyroki: w sprawie Savas, pkt 69 i 71 tiret czwarte; w sprawie Abatay i in., pkt 66 i 117 tiret drugie; w sprawie Tum i Dari, pkt 49 i 53).

48 Trybunał orzekł zatem, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego stoi na przeszkodzie wprowadzeniu w prawie państwa członkowskiego wymogu, który nie istniał w chwili wejścia w życie tego protokołu w stosunku do tego państwa, dotyczącego uzyskania zezwolenia na pracę w celu świadczenia usług na terytorium tego państwa przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w Turcji i jego tureckich pracowników (ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 117 tiret szóste).

49 Jednocześnie Trybunał stwierdził, że wspomniane postanowienie zakazuje wprowadzania, począwszy od dnia wejścia w życie protokołu dodatkowego, jakichkolwiek nowych ograniczeń w korzystaniu ze swobody przedsiębiorczości, w tym ograniczeń dotyczących wymogów materialnych lub proceduralnych w zakresie pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego obywateli tureckich zamierzających wykonywać w nim działalność gospodarczą w charakterze osób prowadzących działalność na własny rachunek (ww. wyrok w sprawie Tum i Dari, pkt 69).

50 Sprawy te dotyczyły kwestii, czy uregulowania krajowe, które wprowadzały dla obywateli tureckich pragnących wjechać na terytorium państwa członkowskiego lub podjąć w nim działalność gospodarczą bardziej surowe wymogi materialne lub

proceduralne niż te, które obowiązywały w tym państwie w dacie wejścia w życie protokołu dodatkowego, mogły zostać uznane za nowe ograniczenia w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

- 51 Otóż z podobnym zagadnieniem mamy do czynienia w postępowaniu przed sądem krajowym. W istocie z postanowienia odsyłającego wynika, że w momencie wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec, a mianowicie w dniu 1 stycznia 1973 r., obywatelom tureckim takim jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, którzy wykonują pracę w formie świadczenia w Niemczech usług z zakresu międzynarodowego transportu kołowego towarów na rachunek przedsiębiorstwa tureckiego, przysługiwało prawo wjazdu do takich celów na terytorium tego państwa członkowskiego bez obowiązku wcześniejszego uzyskania wizy.
- 52 Dopiero począwszy od dnia 1 lipca 1980 r. niemieckie uregulowania dotyczące cudzoziemców poddały obywateli państw trzecich, w tym Turków pragnących wykonywać tego typu działalność w Niemczech, wymogowi uzyskania wizy. Obecnie ciążący na obywatelach tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym obowiązek posiadania wizy przy wjeździe na terytorium Niemiec jest przewidziany przez Aufenthaltsgesetz, która zastąpiła uregulowania dotyczące cudzoziemców z mocą od dnia 1 stycznia 2005 r.
- 53 Aufenthaltsgesetz jest wprawdzie jedynie aktem wykonującym w rozpatrywanym państwie członkowskim akt wtórnego prawa wspólnotowego, w tym przypadku rozporządzenie nr 539/2001, który — jak to wynika z motywu 1 tego rozporządzenia — stanowi środek towarzyszący, bezpośrednio związany ze swobodnym przepływem osób w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wydany na podstawie art. 62 pkt 2 lit. b) ppkt i) WE.

- 54 Ponadto, jak zauważyła Komisja na rozprawie, wymogi znajdujące zastosowanie w przypadku wize Schengen, takie jak przewidziane przez § 4 ust. 1 i § 6 ust. 2 Aufenthaltsgesetz, są w pewnych aspektach bardziej korzystne niż wymogi stosowane względem obywateli tureckich znajdujących się w takiej sytuacji jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym w Niemczech w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego w tym państwie członkowskim. W istocie podczas gdy tacy obywatele korzystali wówczas wyłącznie z prawa wjazdu ograniczonego jedynie do terytorium Niemiec, wiza udzielona na podstawie § 6 ust. 2 Aufenthaltsgesetz pozwala im na swobodne przemieszczanie się na terytoriach wszystkich państw będących stronami układu w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanego w Schengen (Luksemburg) w dniu 14 czerwca 1985 r. przez rządy państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej (Dz.U. 2000, L 239, s. 13), który został skonkretyzowany przez podpisanie w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r. konwencji wykonawczej (Dz.U. 2000, L 239, s. 19) przewidującej środki współpracy mające na celu zapewnienie ochrony wszystkich terytoriów umawiających się stron w wyrównaniu za zniesienie granic wewnętrznych.
- 55 Niemniej jednak jeżeli chodzi o obywateli tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, którzy pragną skorzystać na terytorium państwa członkowskiego z prawa do swobodnego świadczenia usług na podstawie układu stowarzyszeniowego, przepis prawa krajowego, który uzależnia wykonywanie takiej działalności od uzyskania wize, która nie może być ponadto wymagana od obywateli wspólnotowych, może utrudniać faktyczne korzystanie z tej swobody, w szczególności ze względu na dodatkowe i powtarzające się zobowiązania administracyjne i finansowe, z jakimi wiąże się uzyskanie tego rodzaju zezwolenia, którego ważność jest ograniczona w czasie. Ponadto w przypadku gdy wniosek o wydanie wize spotka się z decyzją odmowną, jak miało to miejsce w sprawie będącej przedmiotem postępowania przed sądem krajowej, taki przepis uniemożliwia korzystanie ze wspomnianej swobody.
- 56 Z powyższego wynika, że skutkiem takiego uregulowania, które nie istniało w dniu 1 stycznia 1973 r., jest przynajmniej uzależnienie korzystania przez obywateli tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym ze swobód gospodarczych zagwarantowanych przez układ stowarzyszeniowy od bardziej rygorystycznych wymogów niż te, które obowiązywały w danym państwie członkowskim w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego.

- 57 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym stanowi „nowe ograniczenie”, w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, prawa obywateli tureckich zamieszkałych w Turcji do swobodnego świadczenia usług w Niemczech.
- 58 Wniosku tego nie podważa okoliczność, że obowiązujące obecnie w Niemczech uregulowanie stanowi jedynie wykonanie przepisu wtórnego prawa wspólnotowego.
- 59 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że nadrzędność umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę nad aktami wtórnego prawa wspólnotowego nakazuje dokonywania wykładni tych ostatnich, tak dalece jak to możliwe, w zgodzie ze wspomnianymi umowami (zob. wyrok z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52).
- 60 W pozostałym zakresie nie można uwzględnić zarzutu, podniesionego również przez sąd krajowy, że stosowanie klauzuli „standstill” ustanowionej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego doprowadzi do generalnej blokady uprawnień normatywnych przysługujących prawodawcy.
- 61 W istocie przyjęcie zasad znajdujących zastosowanie w tym samym stopniu do obywateli tureckich i do obywateli wspólnotowych nie stanowi naruszenia tej klauzuli. Ponadto gdyby takie zasady znajdowały zastosowanie względem obywateli wspólnotowych, natomiast nie względem obywateli tureckich, ci ostatni znaleźliby się w sytuacji bardziej korzystnej niż obywatele wspólnotowi, co w oczywisty sposób naruszałoby

wymóg art. 59 protokołu dodatkowego, zgodnie z którym Turcja nie może być traktowana w sposób bardziej korzystny niż sposób, w jaki państwa członkowskie traktują się wzajemnie na mocy traktatu.

- 62 W świetle ogółu powyższych rozważań odpowiedź na przedłożone pytania winna brzmieć, iż art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzeniu względem obywateli tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym po dacie wejścia w życie tego protokołu wymogu posiadania wizy przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego w celu świadczenia w tym państwie usług na rachunek przedsiębiorstwa mającego siedzibę w Turcji, ponieważ w chwili wejścia w życie tego protokołu wiza nie była wymagana.

### **W przedmiocie kosztów**

- 63 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:

**Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzeniu względem obywateli tureckich takich jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym po dacie wejścia w życie tego protokołu wymogu posiadania wizy przy wjeździe na**



**terytorium państwa członkowskiego w celu świadczenia w tym państwie usług na rachunek przedsiębiorstwa mającego siedzibę w Turcji, ponieważ w chwili wejścia w życie tego protokołu wiza nie była wymagana.**

Podpisy