



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 września 2014 r.*

Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja — Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i art. 13 decyzji nr 1/80 — Zakres zastosowania — Wprowadzenie nowych ograniczeń swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług i warunków dostępu do zatrudnienia — Zakaz — Swoboda świadczenia usług — Artykuły 56 TFUE i 57 TFUE — Delegowanie pracowników — Obywatele państwa trzeciego — Wymóg zezwolenia na pracę w przypadku udostępnienia siły roboczej

W sprawie C-91/13

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 20 lutego 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 lutego 2013 r., w postępowaniu:

Essent Energie Productie BV

przeciwko

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.C. Bonichot i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 marca 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Essent Energie Productie BV przez T.L. Badoux, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz J. Langer, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez M. Wolff, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Enegrena oraz M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2014 r.,
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”) oraz art. 13 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80”). 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, zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Essent Energie Productie BV (zwaną dalej „Essent”) a Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministrem ds. socjalnych i zatrudnienia, zwanym dalej „ministrem”), dotyczącego grzywny nałożonej przez ministra na Essent z powodu zlecenia wykonania robót przez pracowników będących obywatelami państw trzecich bez uzyskania przez nich zezwolenia na pracę.

Ramy prawne

Prawo Unii

Układ stowarzyszeniowy

- 3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego celem stowarzyszenia jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych między 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 [swobodzie przedsiębiorczości] (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 Unii (motyw czwarty preambuły i art. 28 tego układu).

Protokół dodatkowy

- 4 Protokół dodatkowy, który zgodnie ze swym art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, określa w art. 1 warunki, środki i etapy realizacji okresu przejściowego, określonego w art. 4 tego układu.
- 5 Protokół dodatkowy zawiera tytuł II – „Przepływ osób i usług”, którego rozdział I dotyczy „pracowników”, a rozdział II jest poświęcony „prawu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej [swobodzie przedsiębiorczości], świadczeniu usług i transportowi”.

- 6 Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, należący do rozdziału II, stanowi:
„Umawiające się Strony nie będą wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodzie świadczenia usług”.
- 7 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 korzystać z traktowania bardziej korzystnego niż państwa członkowskie udzielają sobie nawzajem na mocy [TFUE]”.

Decyzja nr 1/80

- 8 Artykuł 13 decyzji nr 1/80 przewiduje:
„Państwa członkowskie [Unii] i Turcja nie mogą wprowadzać nowych ograniczeń w zakresie warunków dostępu do rynku pracy pracowników i członków ich rodzin, którzy przebywają i są zatrudnieni na ich właściwych terytoriach zgodnie z prawem”.

Prawo niderlandzkie

- 9 Zgodnie z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) pkt 1 Wet arbeid vreemdelingen (ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu głównego (zwanej dalej „Wav 1994”) „pracodawcą” jest podmiot, który w ramach wykonywania swoich zdań, zawodu lub prowadzenia przedsiębiorstwa zleca wykonanie pracy osobie trzeciej.
- 10 Zgodnie z art. 2 ust. 1 Wav 1994 pracodawcy nie wolno zlecić wykonania pracy na terytorium Niderlandów cudzoziemcowi bez zezwolenia na pracę.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 11 Essent jest spółką mającą siedzibę w Niderlandach, która zleciła spółce BIS Industrial Services Nederland BV (zwanej dalej „BIS”), również mającej siedzibę w Niderlandach, wykonanie robót polegających na wznoszeniu rusztowań w swoim oddziale w Geertruidenberg (Niderlandy).
- 12 W sprawozdaniu sporządzonym przez inspekcję pracy w dniu 8 marca 2010 r. w następstwie kontroli przeprowadzonej przez nią w tym zakładzie w dniach 15, 19 i 20 maja 2008 r. zostało stwierdzone, że w okresie od 1 stycznia 2008 r. do dnia 20 maja 2008 r. roboty te wykonywało 33 obywateli państw trzecich, w tym 29 obywateli tureckich.
- 13 Zgodnie z tym samym sprawozdaniem zatrudnieni cudzoziemcy pochodzący z państw trzecich zostali oddelegowani do pracy w BIS przez Ekinci Gerüstbau GmbH (zwaną dalej „Ekinci”), przedsiębiorstwo z siedzibą w Niemczech, w którym pracownicy ci byli zatrudnieni, bez zezwolenia na pracę wydanego im przez władze niderlandzkie dla celów takiego oddelegowania.
- 14 Decyzją z dnia 11 maja 2010 r. minister nałożył na Essent grzywnę w wysokości 264 000 EUR za naruszenie art. 2 ust. 1 Wav 1994, ze względu na to, że spółka ta zleciła wykonanie wspomnianych robót przez zagranicznych pracowników, którzy nie otrzymali zezwolenia na pracę, podczas gdy zgodnie z uregulowaniami niderlandzkimi było ono wymagane.
- 15 Essent wniosła środek odwoławczy od tej decyzji.

- 16 Decyzją z dnia 22 grudnia 2010 r. minister oddalił ten środek odwoławczy jako bezzasadny z uwagi na to, że usługa świadczona przez Ekinci polegała wyłącznie na delegowaniu siły roboczej, tak że Essent, jako zleceniodawca i w związku z tym pracodawca cudzoziemców, miała obowiązek dysponowania zezwoleniami na wykonywanie pracy przez tych ostatnich.
- 17 Orzeczeniem z dnia 27 września 2011 r. Rechtbank 's-Hertogenbosch oddalił skargę wniesioną przez Essent na tę decyzję oddalającą środek odwoławczy. Sąd ten orzekł w szczególności, że minister słusznie nałożył na Essent grzywnę, ponieważ usługa świadczona przez Ekinci polegała wyłącznie na delegowaniu zagranicznej siły roboczej oraz że w tym kontekście prawo Unii nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wymagającemu, aby pracownicy delegowani na terytorium tego państwa posiadali zezwolenie na pracę.
- 18 Essent wniosła od tego wyroku środek odwoławczy do sądu odsyłającego.
- 19 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i przedłożyć Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:
- „1) Czy w wypadku takim jak w postępowaniu głównym zleceniodawca, którego na podstawie art. 2 ust. 1 [Wav 1994] należy uważać za pracodawcę danych pracowników tureckich, może powołać się wobec państwa niderlandzkiego na klauzulę standstill z art. 13 decyzji nr 1/80 lub na klauzulę standstill z art. 41 protokołu dodatkowego?
- 2) a) Czy klauzulę standstill z art. 13 decyzji nr 1/80 lub klauzulę standstill z art. 41 protokołu dodatkowego należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia[ją] się on[e] wprowadzeniu skierowanego przeciw zleceniodawcy zakazu w rozumieniu art. 2 ust. 1 [Wav 1994] zlecenia wykonania prac pracownikom mającym obywatelstwo państwa trzeciego, w tym wypadku [Republiki] Turcji, bez [ze]zwolenia na pracę w Niderlandach, jeżeli ci pracownicy są zatrudnieni w niemieckim przedsiębiorstwie i pracują na rzecz zleceniodawcy [z siedzibą] w Niderlandach za pośrednictwem niderlandzkiego przedsiębiorstwa korzystającego?
- b) Czy w tym kontekście ma znaczenie, że już przed wejściem w życie zarówno klauzuli standstill z art. 41 protokołu dodatkowego, jak i klauzuli standstill z art. 13 decyzji nr 1/80 zabronione było zatrudnienie przez pracodawcę cudzoziemca bez [ze]zwolenia na pracę na podstawie umowy o pracę oraz że zakaz ten także przed wejściem w życie klauzuli standstill z art. 13 decyzji nr 1/80 został rozszerzony na przedsiębiorstwa korzystające, do których zosta[ją] oddelegowani pracownicy?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 20 Poprzez swoje pytania, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający pyta w istocie, czy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, zgodnie z którym udostępnienie pracowników tureckich przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim przedsiębiorstwu korzystającemu z siedzibą w pierwszym państwie członkowskim, które wykorzystuje tychże pracowników do realizacji robót na rachunek innego przedsiębiorstwa mającego siedzibę w tym samym państwie członkowskim, jest uzależnione od spełnienia wymogu uzyskania dla tych pracowników zezwolenia na pracę.

W przedmiocie zastosowania art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i art. 13 decyzji nr 1/80

- 21 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i art. 13 decyzji nr 1/80 mają bezpośrednią skuteczność. W konsekwencji te dwa przepisy mogą zostać powołane przez obywateli tureckich, do których przepisy te znajdują zastosowanie, przed sądami państw członkowskich w celu uniknięcia stosowania niezgodnych z nimi przepisów prawa wewnętrznego (zob. wyroki: Abatay i in., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 58, 59; a także Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, pkt 38).
- 22 Ponadto Trybunał sprecyzował, że zasada ogólna swobodnego przepływu osób pomiędzy Turcją i Unią nie została przewidziana przez układ stowarzyszeniowy i protokół dodatkowy do niego ani przez decyzję nr 1/80, która dotyczy wyłącznie swobodnego przepływu pracowników (zob. wyrok Demirkan, EU:C:2013:583, pkt 53).
- 23 W kwestii tej Trybunał wielokrotnie orzekał, że w odróżnieniu od pracowników państw członkowskich obywatele tureccy nie korzystają ze swobody przepływu w obrębie Unii, lecz mogą powoływać się jedynie na pewne prawa tylko i wyłącznie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. w szczególności wyroki: Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, pkt 59; Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 64; a także Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, pkt 66).
- 24 Należy zaznaczyć, że w postępowaniu głównym państwem członkowskim przyjmującym odnośnych pracowników tureckich jest Republika Federalna Niemiec, w której legalnie zamieszkują oni i pracują.
- 25 W konsekwencji to wobec tego państwa członkowskiego pracownicy ci mogą podnosić prawa, które wywodzą z art. 13 decyzji nr 1/80.
- 26 Ponadto tenże art. 13 dotyczy przepisów krajowych odnoszących się do dostępu do rynku pracy i nie służy ochronie obywateli tureckich funkcjonujących już na rynku pracy państwa członkowskiego (wyrok Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, pkt 51).
- 27 Ponadto z systematyki i celu decyzji nr 1/80 wynika, że w aktualnym stanie rozwoju swobody przepływu pracowników w ramach stowarzyszenia EWG–Turcja decyzja ta ma na celu w istocie stopniową integrację pracowników tureckich w przyjmującym państwie członkowskim za pośrednictwem wykonywania, w co do zasady nieprzerwany sposób, legalnego zatrudnienia (zob. wyrok Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 90).
- 28 Jednakże pracownicy tureccy, których dotyczy postępowanie główne, legalnie zamieszkujący i pracujący w przyjmującym ich państwie członkowskim, mianowicie w Republice Federalnej Niemiec, zostali odesłani na terytorium Niderlandów na czas określony, odpowiadający czasowi niezbędnemu dla wykonania robót polegających na wznoszeniu rusztowań, które to roboty Essent zleciła BIS.
- 29 Żaden element akt sprawy nie pozwala więc na uznanie, że pracownicy ci mieli intencję związaną z uzyskaniem dostępu do rynku zatrudnienia Królestwa Niderlandów jako przyjmującego państwa członkowskiego.
- 30 Wynika z tego, że art. 13 decyzji nr 1/80 nie ma zastosowania do sytuacji takiej jak sytuacja stanowiąca przedmiot sporu w postępowaniu głównym.
- 31 Co się tyczy art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy przypomnieć, że zgodnie z samym brzmieniem tego postanowienia ustanawia ono w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy jednoznaczną klauzulę „standstill”, która zakazuje umawiającym się stronom wprowadzania nowych ograniczeń swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług począwszy od dnia wejścia w życie protokołu dodatkowego (zob. wyrok Demirkan, EU:C:2013:583, pkt 37).

- 32 Ta klauzula standstill zakazuje w sposób ogólny ustanawiania wszelkich nowych przepisów, których celem lub skutkiem byłyby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług na terytorium krajowym wymogom bardziej restrykcyjnym niż te, które obowiązywały względem nich w dacie wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do danego państwa członkowskiego (zob. wyrok Demirkan, EU:C:2013:583, pkt 39).
- 33 W tym względzie Trybunał orzekł już, że na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego może powoływać się zarówno przedsiębiorstwo z siedzibą w Turcji, które świadczy zgodnie z prawem usługi w jednym z państw członkowskich, jak i obywatele tureccy będący kierowcami ciężarówek zatrudnianymi przez takie przedsiębiorstwo (zob. wyroki: Abatay i in., EU:C:2003:572, pkt 105, 106; a także Demirkan, EU:C:2013:583, pkt 40).
- 34 Tymczasem, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 55 opinii, jedyne powiązanie z Republiką Turcji w ramach sporu w postępowaniu głównym polega na przeważającej liczbie obywateli tureckich pośród pracowników oddelegowanych przez Ekinci na terytorium Niderlandów. Wobec braku w sytuacji, która stanowi przedmiot postępowania głównego, działalności gospodarczej prowadzonej pomiędzy Republiką Turecką a królestwem Niderlandów ów łącznik nie jest jednak wystarczający, aby sytuację będącą przedmiotem postępowania głównego objąć zakresem zastosowania art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 35 Z całokształtu powyższych rozważań wynika, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i art. 13 decyzji nr 1/80 nie mają zastosowania do sytuacji takiej jak sytuacja stanowiąca przedmiot postępowania głównego.

W przedmiocie art. 56 TFUE i 57 TFUE

- 36 Należy przypomnieć, że okoliczność, iż sąd krajowy powołał się formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (zob. wyrok Vicoplus i in., od C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W tym kontekście należy przypomnieć również, że zgodnie z dobrze utrwalonym orzecznictwem Trybunału działalność przedsiębiorstwa polegająca na odpłatnym udostępnianiu siły roboczej, która pozostaje zatrudniona przez to przedsiębiorstwo bez zawarcia umowy o pracę z podmiotem korzystającym, stanowi działalność zawodową, która spełnia warunki ustanowione w art. 57 akapit pierwszy TFUE, a zatem powinna być uważana za usługę w rozumieniu tego przepisu (zob. wyroki: Webb, 279/80, EU:C:1981:314, pkt 9; a także Vicoplus i in., EU:C:2011:64, pkt 27).
- 38 Jeżeli chodzi o postępowanie główne, to usługa polegająca na udostępnianiu siły roboczej jest świadczona przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w Niemczech na rzecz korzystającego przedsiębiorstwa z siedzibą w Niderlandach.
- 39 Jak mianowicie podniósł rzecznik generalny w pkt 60 opinii, po pierwsze, takie świadczenie usług pomiędzy dwoma przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w dwóch różnych państwach członkowskich niewątpliwie wchodzi w zakres stosowania art. 56 TFUE i 57 TFUE, a po drugie, okoliczność, iż delegowanie siły roboczej dotyczy pracowników będących obywatelami państw trzecich, jest w tym względzie bez znaczenia.

- 40 Podobnie fakt, iż Essent nie jest bezpośrednim usługobiorcą usługi polegającej na udostępnieniu siły roboczej stanowiącej przedmiot sporu w postępowaniu głównym nie może skutkować pozbawieniem tego przedsiębiorstwa możliwości powołania się na art. 56 TFUE i art. 57 TFUE celem zakwestionowania sankcji nałożonej na nią przez ministra.
- 41 Gdyby bowiem Essent została pozbawiona takiej możliwości, wystarczyłoby, żeby państwo członkowskie, na którego terytorium ma siedzibę przedsiębiorstwo będące usługobiorcą tej usługi, przyjęło szeroką definicję pracodawcy, taką jak definicja stanowiąca przedmiot sporu w postępowaniu głównym, aby ustanowione zostało ograniczenie dla stosowania postanowień traktatu FUE dotyczących swobody świadczeni usług i, w konsekwencji, aby pozbawiono skutku zakaz ustanawiania ograniczeń tej swobody przewidziany w art. 56 TFUE.
- 42 Ponadto w zakresie, w jakim Essent, jako zleceniodawca należący do łańcucha przedsiębiorstw związanych ze świadczeniem usługi stanowiącej przedmiot sporu w postępowaniu głównym, była jedynym przedsiębiorstwem, którego działanie zostało zakwestionowane przez władze niderlandzkie i na które nałożono grzywnę, kwestia, czy przepisy uregulowania spornego w postępowaniu głównym, które doprowadziły do nałożenia tej grzywny są zgodne z art. 56 TFUE i art. 57 TFUE, ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu rozpoznawanego przez sąd odsyłający, dotyczącego zgodności z prawem tej grzywny.
- 43 W konsekwencji należy zbadać, czy art. 56 TFUE i 57 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym.
- 44 Należy w związku z tym przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do usługodawców z siedzibą w innym państwie członkowskim, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy obowiązują one bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie wstrzymać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi (zob. wyroki: Komisja/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, pkt 20; Komisja/Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, pkt 36).
- 45 Jeśli chodzi o delegowanie pracowników z państwa trzeciego przez przedsiębiorstwo wspólnotowe świadczące usługi, Trybunał orzekł już, że przepisy krajowe, które uzależniają wykonywanie świadczenia usług na terytorium tego kraju przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od wydania zezwolenia administracyjnego, stanowią ograniczenie tej wolności w znaczeniu art. 56 TFUE (zob. wyroki: Komisja/Niemcy, C-244/04, EU:C:2006:49, pkt 34; Komisja/Austria, EU:C:2006:595, pkt 40).
- 46 Zgodnie z uregulowaniem spornym w postępowaniu głównym pracodawcy nie wolno zlecić – w ramach świadczenia usług transgranicznych polegających na udostępnieniu siły roboczej – wykonania pracy na terytorium Niderlandów przez cudzoziemca bez niderlandzkiego zezwolenia na pracę.
- 47 Ponadto konieczność przestrzegania warunków i ograniczeń dotyczących terminów związanych z udzielaniem tych zezwoleń na pracę oraz obciążenia administracyjne związane z uzyskaniem takiego zezwolenia utrudniają udostępnienie przedsiębiorstwu korzystającemu, mającemu siedzibę w Niderlandach, przez przedsiębiorstwo mające status usługodawcy, z siedzibą w innym państwie członkowskim, pracowników będących obywatelami państw trzecich i w konsekwencji prowadzenie przez to ostatecznie przedsiębiorstwo działalności świadczenia usług (zob. podobnie wyroki: Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 23; Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 35; a także Komisja/Austria, EU:C:2006:595, pkt 39, 42).

- 48 Jednakże przepisy krajowe, które regulują obszar niebędący przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii i które są stosowane bez różnicy wobec wszystkich osób lub przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, mogą być uzasadnione, mimo że ograniczają swobodę świadczenia usług, jeżeli odpowiadają nadrzędnym względem interesu ogólnego i jeżeli interes ten nie jest już chroniony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę. Przepisy te jednak muszą być odpowiednie, aby zagwarantować osiągnięcie celu, do którego zmierzają, i nie mogą wykroczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. wyroki Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 21; Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 31; Komisja/Austria, EU:C:2006:595, pkt 37).
- 49 Dziedzina dotycząca oddelegowywania pracowników najemnych będących obywatelami państwa trzeciego w ramach świadczenia usług transgranicznych nie jest na dzień dzisiejszy przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii. W tych okolicznościach należy zatem zbadać, czy ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług, które wynikają ze spornego uregulowania, są uzasadnione przez cel realizujący interes ogólny oraz – w takim przypadku – czy są one niezbędne do jego faktycznego osiągnięcia i czy jest to dokonywane za pomocą właściwych środków (zob. wyrok Komisja/Austria, EU:C:2006:595, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Zapytany w tej kwestii na rozprawie rząd niderlandzki podnosi, że uregulowanie sporne w postępowaniu głównym jest uzasadnione przez cel w postaci ochrony krajowego rynku pracy.
- 51 W tym miejscu wspomnieć należy, że o ile intencja dotycząca unikania zakłóceń na rynku zatrudnienia stanowi co prawda nadrzędny względ 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 (zob. wyroki: Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, pkt 15; Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 38; Komisja/Austria, EU:C:2006:595, pkt 55).
- 52 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 (zob. wyroki: Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, pkt 17; Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 39; Komisja/Austria, EU:C:2006:595, pkt 56).
- 53 Kontrola tego typu powinna jednocześnie uwzględniać 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 (zob. wyroki: Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, pkt 17; Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 36; Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 40).
- 54 W tym kontekście należy zauważyć, że szczególny charakter działalności przedsiębiorstwa polegającej dla na udostępnianiu za wynagrodzeniem siły roboczej, która pozostaje do dyspozycji tego przedsiębiorstwa bez zawarcia jakiejkolwiek umowy o pracę z podmiotem z niej korzystającym, nie pozbawia tego przedsiębiorstwa charakteru przedsiębiorstwa świadczącego usługę, objętego zakresem zastosowania art. 56 i nast. TFUE, i nie może spowodować wyłączenia tej działalności z zakresu zastosowania przepisów dotyczących swobodnego świadczenia usług (zob. wyrok Webb, EU:C:1981:314, pkt 10).
- 55 W konsekwencji o ile państwo członkowskie ma możliwość sprawdzenia, 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 i możliwość podjęcia niezbędnych środków

kontroli w tym zakresie (zob. wyrok Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 36), to korzystanie z tych uprawnień nie może jednak umożliwić temu państwu członkowskiemu ustanowienia nieproporcjonalnych wymogów.

- 56 Permanentne utrzymanie przez państwo członkowskie wymogu zezwolenia na pracę w odniesieniu do obywateli państw trzecich udostępnionych przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w tym państwie członkowskim przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim wykracza jednakże poza to, co konieczne dla osiągnięcia celu realizowanego przez uregulowanie sporne w postępowaniu głównym.
- 57 W tym kontekście nałożony na przedsiębiorstwo świadczące usługi obowiązek, aby dostarczyć władzom niderlandzkim informacje poświadczające, że dani pracownicy mają w państwie członkowskim, w którym to przedsiębiorstwo ich zatrudnia, uregulowaną sytuację, zwłaszcza jeśli chodzi o legalność pobytu, zezwolenie na pracę oraz zabezpieczenie socjalne, dawałoby tym władzom, w mniej restrykcyjny, ale zapewniający w podobny jak wymóg zezwolenia na pracę w postępowaniu głównym sposób gwarancje co do legalności sytuacji takich pracowników, a także co do tego, że wykonują oni swoją główną działalność zawodową w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo świadczące usługi (zob. wyroki: Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 46; Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 41).
- 58 Taki obowiązek mógłby polegać na zwykłym uprzednim oświadczeniu, które pozwalałoby władzom niderlandzkim na skontrolowanie dostarczonych informacji i na podjęcie niezbędnych środków w przypadku nieuregulowanej sytuacji danych pracowników. Ponadto obowiązek ten mógłby przyjąć formę zwykłego przekazania wymaganych dokumentów, zwłaszcza gdy okres delegowania nie pozwala na przeprowadzenie takiej kontroli w sposób skuteczny (zob. wyrok Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 41).
- 59 W tym kontekście nałożony na przedsiębiorstwo świadczące usługi obowiązek polegający na tym, aby sygnalizowało ono zawczasu władzom niderlandzkim obecność jednego lub większej liczby oddelegowanych pracowników, przewidywany czas ich obecności, a także tego, czy świadczenie usługi uzasadnia oddelegowanie, stanowiłoby środek równie skuteczny, a mniej restrykcyjny niż wymóg sporny w postępowaniu głównym. Z natury swojej pozwalałby on tym władzom kontrolować, czy podczas oddelegowania przestrzegane są niderlandzkie uregulowania z zakresu prawa zabezpieczeń społecznych, z uwzględnieniem także wymogów postawionych już przedsiębiorstwu zgodnie z przepisami prawa zabezpieczeń społecznych stosowanymi w państwie członkowskim siedziby tego przedsiębiorstwa (zob. wyroki: Komisja/Luksemburg, EU:C:2004:655, pkt 31; Komisja/Niemcy, EU:C:2006:49, pkt 45). W połączeniu z przedstawionymi przez to przedsiębiorstwo informacjami dotyczącymi sytuacji danych pracowników, o których mowa w pkt 57 niniejszego wyroku, taki obowiązek pozwalałby tymże władzom na podjęcie w stosownym wypadku niezbędnych środków po zakończeniu okresu oddelegowania.
- 60 W świetle całokształtu powyższych rozważań na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, iż art. 56 TFUE i 57 TFUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, zgodnie z którym udostępnienie pracowników będących obywatelami państwa trzeciego przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim przedsiębiorstwu korzystającemu, z siedzibą w pierwszym państwie członkowskim, które to przedsiębiorstwo wykorzystuje tych pracowników do realizacji robót na rachunek innego przedsiębiorstwa mającego siedzibę w tym samym państwie członkowskim, jest uzależnione od spełnienia wymogu uzyskania dla tych pracowników zezwolenia na pracę.

W przedmiocie kosztów

- ⁶¹ Dla stron postępowania głównego niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 56 TFUE i 57 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, zgodnie z którym udostępnienie pracowników będących obywatelami państwa trzeciego przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim przedsiębiorstwu korzystającemu, z siedzibą w pierwszym państwie członkowskim, które to przedsiębiorstwo wykorzystuje tych pracowników do realizacji robót na rachunek innego przedsiębiorstwa mającego siedzibę w tym samym państwie członkowskim, jest uzależnione od spełnienia wymogu uzyskania dla tych pracowników zezwolenia na pracę.

Podpisy