

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 17 września 2009 r.*

W sprawie C-242/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 11 maja 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 maja 2006 r., w postępowaniu:

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

przeciwko

T. Sahinowi,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 grudnia 2008 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu T. Sahina przez D. Schaapa, advocaat,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster, C. Wissels oraz M. de Mol, działające w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu niemieckiego przez C. Schulze-Bahr oraz M. Lumme i J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu cypryjskiego przez D. Lysandrou, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez T. Warda, barrister,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez S. Boelaert oraz M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80”). Rada Stowarzyszenia została utworzona na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji, 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 przedłożony Trybunałowi w ramach sporu między T. Sahinem a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministrem właściwym do spraw cudzoziemców i integracji, zwanym dalej „ministrem”) w przedmiocie ciężącego na obywatelach tureckich obowiązku uiszczania opłat skarbowych za rozpatrzenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Stowarzyszenie EWG–Turcja

— Układ stowarzyszeniowy

- 3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy stronami, w tym także w zakresie stosunków pracy, poprzez stopniowe osiąganie 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).

- 4 W tym celu 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 ich polityki gospodarczej (art. 4 układu), oraz okres końcowy, opierający się na unii celnej i skutkujący wzmocnieniem koordynacji polityki gospodarczej umawiających się stron (art. 5 układu).

5 Artykuł 6 układu stowarzyszeniowego brzmi następująco:

„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 „Pozostałe przepisy dotyczące polityki gospodarczej”.

8 Artykuł 12 przewiduje:

„Umawiające się Strony będą się inspirować artykułami [39 WE], [40 WE] i [41 WE] w celu stopniowego urzeczywistnienia swobodnego przepływu pracowników”.

9 Artykuł 13 stanowi:

„Umawiające się Strony będą się inspirować artykułami [43–46 WE] oraz art. [48 WE] w celu wyeliminowania ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości”.

10 Artykuł 14 stanowi:

„Umawiające się Strony będą się inspirować artykułami [45 WE], [46 WE] i [48–54 WE] w celu wyeliminowania ograniczeń w swobodzie świadczenia usług”.

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

„Przy realizacji celów ustanowionych Układem i w przewidzianych nim przypadkach Radzie Stowarzyszenia przysługują uprawnienia decyzyjne. Każda z dwóch stron jest zobowiązana do podejmowania działań, jakich wymaga wykonanie przyjętych decyzji [...]”.

— Protokół dodatkowy

12 Protokół dodatkowy, podpisany w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG)

nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1) (zwany dalej „protokołem dodatkowym”), który zgodnie ze swym art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, określa zgodnie ze swym 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 między państwami członkowskimi Wspólnoty a Turcją będzie osiąganý 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 koniecznych do osiągnięcia tego celu.

15 Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, zawarty w rozdziale II tytułu II, ma następujące brzmienie:

„1. Umawiające się Strony nie będą wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodzie świadczenia usług” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego protokołu poniżej].

16 Artykuł 59 protokołu dodatkowego stanowi:

„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 Europejską”.

— Decyzja nr 1/80

17 W dniu 19 września 1980 r. 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, przyjęła decyzję nr 1/80.

18 Artykuł 6 decyzji nr 1/80, zawarty w rozdziale II, zatytułowanym „Przepisy o charakterze socjalnym”, sekcja 1, odnosi się do „kwestii dotyczących zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników”. Ustęp 1 tego artykułu brzmi następująco:

„1. Pracownik turecki legalnie zatrudniony na rynku pracy państwa członkowskiego ma w tym państwie, z zastrzeżeniem postanowień art. 7, dotyczącego dostępu członków jego rodziny do zatrudnienia, prawo:

— po roku legalnego zatrudnienia — do odnowienia zezwolenia na pracę u tego samego pracodawcy, pod warunkiem że dysponuje on miejscem pracy;

- po trzech latach legalnego zatrudnienia i z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich Wspólnoty — przyjęcia, w tym samym zawodzie u dowolnego pracodawcy, oferty pracy złożonej na normalnych warunkach i zarejestrowanej przez służby zatrudnienia tego państwa członkowskiego;

- po czterech latach legalnego zatrudnienia — dostępu do dowolnej pracy najemnej” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

¹⁹ Artykuł 13 decyzji nr 1/80, zawarty w tej samej sekcji 1, stanowi:

„Państwa członkowskie Wspólnoty 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”.

²⁰ Zgodnie ze swym art. 30 decyzja nr 1/80 weszła w życie w dniu 1 lipca 1980 r., jednak na mocy art. 16 tej decyzji postanowienia rozdziału II sekcja 1 zaczęły obowiązywać z dniem 1 grudnia 1980 r.

Dyrektywa 68/360/EWG

²¹ Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy Rady 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.U. L 257, s. 13), stanowił:

„Karty pobytu przyznane obywatelom państwa członkowskiego EWG, o których mowa w niniejszej dyrektywie, będą wydawane i odnawiane bez żadnych opłat lub za opłatą nieprzewyższającą opłat i podatków pobieranych od własnych obywateli za wydawanie dowodów tożsamości”.

- 22 Dyrektywa 68/360 została uchylona, ze skutkiem od dnia 30 kwietnia 2006 r., dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą 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, s. 77).

Dyrektywa 2004/38

- 23 Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie mogą, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące, wymagać, aby obywatele Unii Europejskiej zarejestrowali się w odpowiednich organach, przy czym formalność ta jest poświadczona zaświadczeniem o rejestracji. Jednocześnie na podstawie art. 9 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą przewidzieć obowiązek uzyskania karty pobytowej przez członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, jeżeli planowany okres pobytu przekracza trzy miesiące. Niedopełnienie wymogu złożenia wniosku o kartę pobytową przez zainteresowaną osobę może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom. Zgodnie z art. 11 ust. 1 wspomnianej dyrektywy karta pobytowa jest ważna przez pięć lat od dnia wydania lub przez przewidywany okres pobytu obywatela Unii, jeżeli okres ten jest krótszy niż pięć lat.

24 Artykuł 25 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Przepisy ogólne dotyczące dokumentów związanych z pobytem”, brzmi następująco:

„1. Posiadanie zaświadczenia o rejestracji, o którym mowa w art. 8, dokumentu poświadczającego stały pobyt, zaświadczenia poświadczającego złożenie wniosku o kartę pobytową dla członka rodziny, karty pobytowej lub stałej karty pobytowej w żadnym wypadku nie może być warunkiem wstępnym dla wykonywania określonego prawa lub załatwienia formalności administracyjnych, przy czym możliwość korzystania z praw może zostać potwierdzona za pomocą wszelkich innych dowodów.

2. Wszystkie dokumenty wymienione w ust. 1 są wydawane nieodpłatnie lub za opłatą, która nie przekracza opłat nałożonych na [własnych] obywateli w przypadku wydawania podobnych dokumentów”.

Uregulowania krajowe

25 Zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym w dniu 1 grudnia 1980 r., w którym weszły w życie w Królestwie Niderlandów postanowienia dotyczące zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników przewidziane w decyzji nr 1/80, wśród których figuruje również wspomniany art. 13, to państwo członkowskie nie wymagało uiszczenia opłaty za wnioski o wydanie zezwolenia na pobyt i nie pobierało również takich opłat w związku z wnioskiem o przedłużenie okresu ważności takiego zezwolenia.

26 Dopiero po wejściu w życie, w dniu 1 kwietnia 2001 r., Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ustawy z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach, Stb. 2000, nr 495; zwanej dalej „Vw 2000”), Vreemdelingenbesluit 2000 (dekretu o cudzoziemcach,

Stb. 2000, nr 497) oraz Voorschrift Vreemdelingen (rozporządzenia o cudzoziemcach), cudzoziemcy zostali zobowiązani do uiszczania opłat za rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt.

- 27 Ponadto w wyniku zmiany rozporządzenia o cudzoziemcach, która zaczęła obowiązywać od dnia 1 maja 2002 r., pobieranie takich opłat skarbowych zostało również przewidziane w przypadku wniosku o przedłużenie okresu ważności zezwolenia na pobyt. Przy tej okazji została podwyższona wysokość pobieranych opłat.
- 28 Zgodnie z art. 24 ust. 2 Vw 2000 nieuiszczenie w terminie opłaty za wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt skutkuje pozostawieniem go bez rozpatrzenia przez właściwy organ. Ponadto pobrane opłaty nie podlegają zwrotowi w przypadku odmownego rozpatrzenia wniosku.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 29 Z postanowienia odsyłającego wynika, że T. Sahin jest obywatelem tureckim, który w dniu 13 lipca 2000 r. uzyskał czasowe zezwolenie na pobyt, na podstawie którego wjechał na terytorium Niderlandów w dniu 12 września 2000 r.
- 30 W dniu 2 października 2000 r. złożył on, przebywając na terytorium Niderlandów zgodnie z prawem, wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt w celu umożliwienia mu wspólnego zamieszkania z jego małżonką, posiadającą obywatelstwo niderlandzkie.

- 31 Decyzją ministra z dnia 14 grudnia 2000 r. zezwolenie to zostało mu udzielone z okresem ważności do dnia 2 października 2001 r. Zezwolenie to nie zawierało jakichkolwiek ograniczeń w zakresie wykonywania działalności zawodowej.
- 32 Na wniosek T. Sahina decyzją ministra z dnia 28 września 2001 r. okres ważności tego zezwolenia został przedłużony do dnia 2 października 2002 r.
- 33 Zainteresowany wniósł jednak o kolejne przedłużenie okresu ważności udzielonego mu zezwolenia dopiero w dniu 10 lutego 2003 r.
- 34 Decyzją z dnia 23 kwietnia 2003 r. minister, powołując się na obowiązujące przepisy prawa niderlandzkiego, odmówił rozpatrzenia tego ostatniego wniosku z uwagi na nieuiszczenie przez T. Sahina należnej opłaty w wysokości 169 EUR.
- 35 Po uiszczeniu, jednak po terminie, wspomnianej kwoty, T. Sahin wniósł w dniu 26 maja 2003 r. zażalenie na decyzję ministra z dnia 23 kwietnia 2003 r. Decyzją z dnia 20 kwietnia 2004 r. zażalenie to zostało uznane za bezzasadne.
- 36 W dniu 16 maja 2004 r. T. Sahin odwołał się od tej ostatniej decyzji do Rechtbank 's-Gravenhage, powołując się na art. 13 decyzji nr 1/80. Sąd ten uwzględnił skargę wyrokiem z dnia 5 sierpnia 2004 r., uchylając decyzję ministra z dnia 20 kwietnia 2004 r. i nakazując wydanie nowej decyzji.

- 37 W dniu 17 września 2004 r. minister ponownie oddalił zażalenie T. Sahina jako bezzasadne.
- 38 Wyrokiem z dnia 30 maja 2005 r. Rechtbank 's-Gravenhage uwzględnił skargę wniesioną przez T. Sahina w dniu 15 października 2004 r. na tę drugą decyzję odmowną ministra, uznając, że nałożony na skarżącego obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej za rozpatrzenie wniosku o przedłużenie okresu ważności udzielonego mu zezwolenia na pobyt w Niderlandach jest niezgodny z art. 13 decyzji nr 1/80.
- 39 Na poparcie środka odwoławczego wniesionego wobec tego wyroku do Raad van State minister podnosi, że sąd pierwszej instancji błędnie uznał, iż sytuacja T. Sahina jest objęta zakresem stosowania art. 13 decyzji nr 1/80.
- 40 Zdaniem Raad van State T. Sahin nie uiszczył w terminie należnej opłaty skarbowej, w związku z czym minister był zobowiązany, na podstawie prawa krajowego, do pozostawienia wniosku zainteresowanego bez rozpatrzenia.
- 41 Bezsporne jest, że w dniach od 14 grudnia 2000 r. do 2 października 2002 r. T. Sahin przebywał na terytorium Niderlandów zgodnie z prawem w rozumieniu przepisów krajowych, ponieważ przez cały ten okres znajdował się w posiadaniu ważnego zezwolenia na pobyt. W tym okresie miał on również prawo do wykonywania działalności zawodowej na terytorium tego państwa. Począwszy od marca 2001 r. zainteresowany kilkakrotnie podejmował pracę, przy czym żaden z okresów zatrudnienia nie przekroczył nieprzerwanego okresu jednego roku u jednego pracodawcy, w wyniku czego nie może on powoływać się na art. 6 decyzji nr 1/80.
- 42 Nasuwa się zatem pytanie, czy w uregulowaniach ustanowionych w ramach stowarzyszenia EWG–Turcja istnieje inny przepis, który stałby na przeszkodzie

stosowaniu ustawodawstwa niderlandzkiego odnoszącego się do obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej za wydanie dokumentów pobytowych i odmowy przez ministra rozpatrzenia złożonego w tym celu wniosku w przypadku nieuiszczenia takiej opłaty.

43 Sąd krajowy wskazuje w tym kontekście, że T. Sahin wniósł o przedłużenie udzielonego mu zezwolenia na pobyt dopiero w dniu 10 lutego 2003 r., czyli po upływie okresu ważności tego zezwolenia, a zatem na podstawie prawa krajowego w okresie od 2 października 2002 r. do 10 lutego 2003 r. nie przebywał on na terytorium Niderlandów zgodnie z prawem i tak długo jak wniosek podlegał rozpatrzeniu, nie miał on prawa do wykonywania tam pracy najemnej.

44 Natomiast z chwilą złożenia przez T. Sahina wniosku o przedłużenie okresu ważności udzielonego mu zezwolenia na pobyt, czyli od dnia 10 lutego 2003 r., jego pobyt na terytorium Niderlandów ponownie można uznać, na podstawie prawa niderlandzkiego, za zgodny z prawem. Ponadto ponieważ ten spóźniony wniosek wpłynął w rozsądnym terminie sześciu miesięcy po upływie okresu ważności wcześniejszego zezwolenia, powinien być zostać rozpatrzony według wymogów krajowych obowiązujących dla przedłużenia pobytu, a nie według wymogów przewidzianych dla pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium Niderlandów.

45 W niniejszym przypadku należałoby bardziej szczegółowo określić, czy obywatel turecki znajdujący się w sytuacji takiej jak opisana w pkt 29–44 niniejszego wyroku może skutecznie powoływać się na art. 13 decyzji nr 1/80. Ponadto o ile nie budzi wątpliwości, że sporne w postępowaniu przed sądem krajowym przepisy krajowe należy uznać za „nowe” w rozumieniu tego artykułu, ponieważ ich konsekwencją jest pogorszenie sytuacji obywateli tureckich w porównaniu do stanu wynikającego z norm, które znajdowały do nich zastosowanie w chwili wejścia w życie wspomnianego art. 13 w Królestwie Niderlandów, o tyle należałoby jeszcze ustalić, czy przeszkody, które przepisy te ustanawiają względem obywateli tureckich, mieszczą się w definicji pojęcia ograniczeń w rozumieniu tego artykułu, zważywszy zwłaszcza na fakt, że opłaty pobierane za rozpatrzenie rzeczonych wniosków znacznie przewyższają opłaty nałożone na obywateli Wspólnoty i członków ich rodzin.

W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) a) Czy w świetle pkt 81 i 84 wyroku Trybunału z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. s. I-12301, art. 13 decyzji nr 1/80 [...] należy interpretować w ten sposób, że cudzoziemiec będący obywatelem tureckim, który zastosował się do przepisów dotyczących pierwszego zezwolenia na wjazd na dane terytorium i pobyt na nim, jak również w okresie od 14 grudnia 2000 r. do 2 października 2002 r. był zgodnie z prawem zatrudniony u różnych pracodawców, który jednak nie złożył w terminie wniosku o przedłużenie okresu ważności udzielonego mu zezwolenia na pobyt, w związku z czym na podstawie przepisów krajowych po upływie okresu ważności tego zezwolenia i w chwili złożenia wniosku o jego przedłużenie przebywał na terytorium Niderlandów niezgodnie z prawem i nie był uprawniony do wykonywania na tym terytorium działalności zawodowej, może powoływać się na ten przepis?
- b) Czy odpowiedź na pytanie 1a brzmi odmiennie, jeśli złożony przez wspomnianego cudzoziemca po terminie wniosek o przedłużenie okresu ważności, który wpłynął w okresie sześciu miesięcy po upływie okresu ważności tego zezwolenia na pobyt, jest rozpatrywany na podstawie kryteriów wydania zezwolenia na dalszy pobyt, a wnioskodawca może oczekiwać na wydanie decyzji w przedmiocie swego wniosku na terytorium tego państwa, mimo że na podstawie prawa krajowego wniosek ten uznaje się za wniosek o wydanie pierwszego zezwolenia na pobyt?
- 2) a) Czy pojęcie ograniczeń zawarte w art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono również obowiązek uiszczenia opłaty za rozpatrzenie wniosku o przedłużenie okresu ważności zezwolenia na pobyt, ciążący na cudzoziemcu — obywatelu tureckim, objętym podmiotowym zakresem stosowania decyzji nr 1/80 — którego niespełnienie skutkuje na podstawie art. 24 ust. 2 Vw 2000 pozostawieniem wniosku cudzoziemca bez rozpatrzenia?

- b) Czy odpowiedź na pytanie 2a brzmi odmiennie, jeśli wysokość opłaty nie przekracza kosztów powstałych przy rozpatrywaniu wniosku?
- 3) Czy art. 13 decyzji nr 1/80, która ma między innymi za cel wykonanie protokołu dodatkowego do [układu stowarzyszeniowego], w związku z art. 59 tego protokołu należy interpretować w ten sposób, że wysokość opłat (wynosząca dla cudzoziemca w rozpatrywanym okresie czasu 169 EUR) nałożonych na obywatela tureckiego, który objęty jest podmiotowym zakresem stosowania decyzji nr 1/80, za rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt lub o przedłużenie okresu jego ważności nie może przekraczać wysokości opłaty (30 EUR), która pobierana jest od obywatela Wspólnoty za rozpatrzenie wniosku o dokonanie kontroli w świetle prawa wspólnotowego i wydanie związanej z nią karty pobytowej (zob. art. 9 ust. 1 dyrektywy [68/360] oraz art. 25 ust. 2 dyrektywy [2004/38])?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

⁴⁷ W swym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy, po pierwsze, zmierza zasadniczo do ustalenia, czy obywatel turecki taki jak T. Sahin przebywa w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z prawem i w związku z tym może zostać objęty zakresem stosowania art. 13 decyzji nr 1/80. Po drugie, sąd krajowy zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy klauzula „standstill” ustanowiona w rzeczonym artykule stoi na przeszkodzie ustanowieniu w tym państwie obciążającego takiego obywatela obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej za rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności, zwłaszcza jeśli opłata ta jest dużo wyższa niż opłata pobierana od obywateli Wspólnoty znajdujących się w podobnej sytuacji.

48 W celu udzielenia temu sądowi odpowiedzi, która może mu być pomocna w rozstrzygnięciu zawisłego przed nim sporu, te dwa aspekty należy przeanalizować kolejno.

W przedmiocie podmiotowego zakresu stosowania art. 13 decyzji nr 1/80

49 Sąd krajowy zastanawia się, czy obywatel turecki taki jak T. Sahin spełnia ustanowiony w art. 13 decyzji nr 1/80 wymóg zgodności z prawem, jeśli chodzi o jego przebywanie i zatrudnienie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Sąd ten stwierdza, że zainteresowany, po pierwsze, pozostawał w zgodzie nie tylko z właściwymi normami prawa krajowego dotyczącymi pierwszego wjazdu na terytorium Niderlandów, lecz również, do dnia 2 października 2002 r., z normami dotyczącymi pobytu na tym terytorium, i po drugie, do tego dnia ten obywatel turecki był tam zatrudniony legalnie z punktu widzenia prawa wewnętrznego. Niemniej jednak sąd ten zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy w odniesieniu do późniejszego okresu T. Sahin wciąż może skutecznie powoływać się na art. 13 decyzji nr 1/80, ponieważ na podstawie prawa krajowego upływ okresu ważności udzielonego mu zezwolenia na pobyt oraz złożenie po terminie wniosku o przedłużenie tego zezwolenia związane ze spóźnionym uiszczeniem opłaty należnej za rozpatrzenie tego wniosku spowodowały, że jego pobyt i zatrudnienie stały się niezgodne z właściwymi przepisami krajowymi, a ponadto nie spełniał on jeszcze wymogów uprawniających go do korzystania z konkretnych praw w zakresie zatrudnienia i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 6 ust. 1 tej decyzji.

50 W tym zakresie należy, po pierwsze, przypomnieć, iż w pkt 75–84 ww. wyroku w sprawie Abatay i in. Trybunał orzekł, że stosowanie art. 13 decyzji nr 1/80 nie jest poddane warunkowi, by dany obywatel turecki spełniał wymogi ustanowione w art. 6 ust. 1 tej decyzji, oraz że zakres stosowania tego przepisu nie jest ograniczony do imigrantów tureckich wykonujących pracę najemną.

51 W istocie hipotezy tych dwóch przepisów decyzji nr 1/80 różnią się od siebie, ponieważ art. 6 tej decyzji określa warunki wykonywania pracy pozwalające na stopniową integrację zainteresowanego w przyjmującym państwie członkowskim, podczas gdy art. 13 rzeczonyj decyzji dotyczy przepisów krajowych odnoszących się do dostępu do rynku pracy, obejmując swym zakresem stosowania członków rodzin, których wjazd na

terytorium danego państwa członkowskiego nie zależy od wykonywania przez nich pracy. Trybunał wywiódł z ww. wyroku w sprawie Abatay i in., że wspomniany art. 13 nie służy ochronie obywateli tureckich funkcjonujących już na rynku pracy danego państwa członkowskiego, lecz winien mieć zastosowanie właśnie do osób, którym nie przysługują jeszcze żadne prawa w zakresie zatrudnienia i związane z nimi prawa w zakresie pobytu na mocy art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80.

52 W tym kontekście okoliczność, że T. Sahin nie spełnia wymogów uzyskania konkretnych praw na podstawie tego ostatniego przepisu nie może pozbawić go możliwości skutecznego powoływania się na art. 13 decyzji nr 1/80.

53 Po drugie, co się tyczy terminu „zgodnie z prawem” w rozumieniu art. 13 decyzji 1/80, w orzecznictwie wskazano już, że koncepcja ta oznacza, iż pracownik turecki lub członek jego rodziny musiał wcześniej pozostawać w zgodzie z normami przyjmującego państwa członkowskiego obowiązującymi w zakresie wjazdu, pobytu i ewentualnie zatrudnienia na terytorium tego państwa i w związku z tym przebywa tam legalnie (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto z przepisu tego nie może korzystać obywatel turecki, który znajduje się w sytuacji niezgodnej z prawem (ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 85).

54 W tym zakresie z akt sprawy wynika, że T. Sahin zgodnie z prawem uzyskał zezwolenie na wjazd i pobyt na terytorium Niderlandów oraz że właściwe organy krajowe przyznały mu ponadto bezwarunkowe prawo do wykonywania w przyjmującym państwie członkowskim działalności zawodowej według jego uznania — prawo, z którego zresztą faktycznie skorzystał.

55 A zatem bezsporne jest, że od dnia zgodnego z prawem wjazdu na terytorium Niderlandów do dnia 2 października 2002 r., w którym to dniu upłynął okres ważności udzielonego mu zezwolenia na pobyt, T. Sahin pozostawał w zgodzie z wszystkimi normami krajowymi obowiązującymi w zakresie prawa cudzoziemców i zatrudnienia. W szczególności zainteresowany przebywał w tym państwie członkowskim zgodnie z prawem w dniu wejścia w życie nowych przepisów krajowych wprowadzających

opłaty skarbowe za wydanie i przedłużenie okresu ważności zezwolenia na pobyt, które — zgodnie z aktami sprawy przekazanymi Trybunałowi — stanowią przedmiot sporu zawisłego przed sądem krajowym.

- 56 Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd krajowy T. Sahin przestał czasowo spełniać wymogi prawa krajowego dotyczące pobytu i zatrudnienia dopiero począwszy od dnia 3 października 2002 r., i to do chwili, gdy przed upływem sześciu miesięcy od wygaśnięcia zezwolenia na pobyt zainteresowany wniosł prawidłowo, dopełniając obowiązku uiszczenia opłaty, o przedłużenie tego zezwolenia.
- 57 Sąd krajowy precyzuje bowiem, że od dnia złożenia tego wniosku pobyt T. Sahina w Niderlandach stał się, zgodnie z prawem krajowym, ponownie legalny. Ponadto zgodnie z tym prawem taki spóźniony wniosek o przedłużenie zezwolenia na pobyt powinien być rozpatrywany według wymogów krajowych obowiązujących dla przedłużenia zezwolenia na pobyt, a nie według wymogów przewidzianych dla uzyskania takiego zezwolenia.
- 58 Należy dodać, że nie zostało zakwestionowane, iż T. Sahin uzyskałby przedłużenie swej karty pobytowej, gdyby w terminie uiścił należną opłatę za swój wniosek. Akta sprawy nie zawierają żadnej informacji, która pozwalałaby na przyjęcie, że właściwe organy niderlandzkie miały zamiar zakończyć pobyt zainteresowanego w swym państwie lub groziły wydaleniem go.
- 59 W każdym razie Trybunał orzekł już w przeszłości, że wydawane przez organy krajowe zezwolenie na pobyt ma wyłącznie charakter deklaratoryjny i dowodowy oraz że o ile państwa członkowskie mają swobodę wymagania, by cudzoziemcy przebywający na ich terytoriach posiadali ważne dokumenty pobytowe i w odpowiednim terminie składali wnioski o ich przedłużenie, oraz o ile państwa te pozostają co do zasady właściwe w zakresie wyciągania konsekwencji z niedopełnienia takich obowiązków, o tyle nie mogą one ustanawiać przepisów, które nie są proporcjonalne w stosunku do porównywalnych sytuacji z udziałem własnych obywateli (zob. wyrok z dnia 16 marca 2000 r. w sprawie C-329/97 Ergat, Rec. s. I-1487, pkt 52, 55, 56, 61, 62).

- 60 To właśnie przy dokładnym uwzględnieniu tych wszystkich szczególnych okoliczności sprawy sąd krajowy będzie musiał ocenić, czy sytuację T. Sahina w przyjmującym państwie członkowskim należy uznać za niebędącą już — w zakresie pobytu i zatrudnienia — zgodną z prawem na potrzeby stosowania art. 13 decyzji nr 1/80.
- 61 W przypadku gdyby wspomniany warunek zgodności z prawem został w niniejszej sprawie uznany za spełniony, należy orzec w przedmiocie drugiego pytania, które wywiedziono z postanowienia odsyłającego w pkt 47 niniejszego wyroku, dotyczącego dokładnego znaczenia klauzuli „standstill” zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80.

W przedmiocie zakresu klauzuli „standstill” ustanowionej w art. 13 decyzji nr 1/80

- 62 W tym względzie warto przypomnieć na wstępie, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż art. 13 decyzji nr 1/80 może być przywoływany przed sądami państw członkowskich przez obywateli tureckich, do których znajduje zastosowanie, w celu wyłączenia stosowania sprzecznych z nim norm prawa krajowego (zob. wyrok z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince, Rec. s. I-3461, pkt 26; ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 58, 59, pkt 117 tiret pierwsze).
- 63 Również w myśl utrwalonego orzecznictwa klauzula „standstill” ustanowiona w rzezonym art. 13 zakazuje w sposób generalny ustanawiania wszelkich nowych przepisów krajowych, których celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody przepływu pracowników na terytorium krajowym bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały względem nich w chwili wejścia w życie decyzji nr 1/80 w stosunku do danego państwa członkowskiego (zob. ww. wyrok w sprawie Abatay i in., pkt 66, pkt 117 tiret drugie; a także analogicznie, w odniesieniu do klauzuli „standstill” dotyczącej prawa przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług ustanowionej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, wyrok z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie C-228/06 Soysal i Savatli, Zb.Orz. s. I-1031, pkt 47).

- 64 Trybunał orzekł w szczególności, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego stoi na przeszkodzie wprowadzaniu, poczynając od dnia wejścia w życie w przyjmującym państwie członkowskim aktu prawnego, którego przepis ten stanowi część, jakichkolwiek nowych ograniczeń w wykonywaniu swobody przedsiębiorczości, w tym ograniczeń dotyczących wymogów materialnych lub proceduralnych w zakresie pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego obywateli tureckich zamierzających korzystać w nim z wyżej wspomnianych swobód gospodarczych (wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-16/05 *Tum i Dari*, Zb.Orz. s. I-7415, pkt 69; ww. wyrok w sprawie *Soysal i Savatli*, pkt 47, 49).
- 65 Zważywszy na to, że Trybunał orzekł już w przeszłości, iż zawarta w art. 13 decyzji nr 1/80 klauzula „standstill” ma ten sam charakter co klauzula ustanowiona w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz że tym dwóm klauzulom przyświeca identyczny cel (zob. wyrok z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie C-37/98 *Savas*, Rec. s. I-2927, pkt 50; ww. wyrok w sprawie *Abatay i in.*, pkt 70–74), przypomniana w punkcie powyżej wykładnia winna obowiązywać również w stosunku do obowiązku zachowania status quo, który stanowi podstawę rzeczoności art. 13 w zakresie swobodnego przepływu pracowników.
- 66 W niniejszej sprawie sąd krajowy stwierdził już, że rozpatrywane przepisy krajowe winny zostać uznane za „nowe” w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80, ponieważ zostały wydane po wejściu w życie tej decyzji.
- 67 Jednakże Trybunał orzekł już w przeszłości w tym względzie, że ustanowienie nowych norm znajdujących zastosowanie w tym samym stopniu do obywateli tureckich i do obywateli wspólnotowych nie stanowi naruszenia klauzul „standstill” wprowadzonych w dziedzinach objętych stowarzyszeniem EWG–Turcja (zob. analogicznie w odniesieniu do art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego ww. wyrok w sprawie *Soysal i Savatli*, pkt 61). Trybunał dodał, w tym samym punkcie cytowanego wyroku, że gdyby takie normy znajdowały zastosowanie względem obywateli Wspólnoty i nie w stosunku do obywateli tureckich, ci ostatni znaleźliby się w sytuacji bardziej korzystnej niż obywatele

Wspólnoty, co w oczywisty sposób naruszałoby wymóg art. 59 protokołu dodatkowego, zgodnie z którym Republika Turcji nie może być traktowana w sposób bardziej korzystny niż sposób, w jaki państwa członkowskie traktują się wzajemnie na mocy traktatu WE.

68 Z akt sprawy zawisłej przed sądem krajowym z jednej strony wynika, że w Niderlandach wydawanie dokumentów ustalających tożsamość obywateli krajowych podlega opłacie w określonej wysokości; z drugiej strony na podstawie art. 25 ust. 2 dyrektywy 2004/38 dokumenty wymienione w ust. 1 tego artykułu, w tym dokumenty obywateli Unii udających się do innego państwa członkowskiego, którego nie są obywatelami, lub w nim przebywających oraz karty pobytowe wydawane towarzyszącym im lub dołączającym do nich członkom ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, są wystawiane za pobraniem opłaty, która nie przekracza opłat nałożonych na obywateli danego państwa członkowskiego z tytułu wydania podobnych dokumentów.

69 Wynika stąd, że pracownicy tureccy i członkowie ich rodzin nie mogą skutecznie powoływać się na zasady status quo przewidziane w ramach stowarzyszenia EWG–Turcja, takie jak zasada ustanowiona w art. 13 decyzji nr 1/80, celem domagania się, by przyjmujące państwo członkowskie zwolniło ich z obowiązku uiszczenia opłaty poprzedzającego rozpoznanie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt lub przedłużenia okresu jego ważności, mimo że w chwili wejścia w życie wspomnianej decyzji w stosunku do tego państwa członkowskiego państwo to nie przewidywało w stosunku do nich żadnego tego rodzaju obowiązku. Odmienna wykładnia byłaby bowiem sprzeczna z art. 59 protokołu dodatkowego, który zakazuje państwom członkowskim traktowania obywateli tureckich w sposób bardziej korzystny niż sposób, w jaki są traktowani obywatele Wspólnoty znajdujący się w podobnej sytuacji.

70 Tak więc zawarta w art. 13 decyzji nr 1/80 klauzula „standstill” nie stanowi jako taka przeszkody dla wprowadzenia uregulowania, które uzależnia udzielenie zezwolenia na

pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności od obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej nałożonego na cudzoziemców zamieszkujących terytorium danego państwa członkowskiego.

- 71 Niemniej jednak takie uregulowanie nie może prowadzić do wprowadzenia ograniczenia w rozumieniu art. 13 decyzji 1/80. W istocie z rzeczonego art. 13 czytanego w świetle art. 59 protokołu dodatkowego wynika, że obywatel turecki, do którego znajdują zastosowanie te postanowienia, wprawdzie nie może znajdować się w sytuacji bardziej korzystnej niż obywatele Wspólnoty, jednak nie może też podlegać nowym obowiązkom, które są dysproporcjonalne względem tych przewidzianych dla obywateli Wspólnoty.
- 72 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w chwili zaistnienia stanu faktycznego w sprawie zawisłej przed sądem krajowym na mocy prawa niderlandzkiego obywatele tureccy byli zobowiązani do uiszczenia kwoty 169 EUR z tytułu rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności, podczas gdy kwota opłaty wymaganej w tym państwie członkowskim od obywateli Wspólnoty za rozpatrzenie podobnego wniosku wynosiła jedynie 30 EUR. Ponadto bezsporne jest, że okres ważności omawianych zezwoleń jest w niektórych przypadkach krótszy, gdy są one wydawane na rzecz obywateli tureckich, w związku z czym ci ostatni muszą się starać o przedłużenie takich zezwoleń częściej niż obywatele Wspólnoty, oraz że w rezultacie wiąże się to dla wspomnianych obywateli tureckich z dużo wyższymi nakładami finansowymi, tym bardziej że w przypadku nieuwzględnienia wniosku pobrana opłata nie podlega zwrotowi.
- 73 W tym zakresie rząd niderlandzki nie wskazał — ani w przedłożonych Trybunałowi uwagach na piśmie, ani w odpowiedzi na zadane mu podczas rozprawy pytania — żadnego istotnego argumentu, który mógłby uzasadnić tak dużą różnicę w wysokości między opłatami skarbowymi nałożonymi na obywateli tureckich i opłatami przewidzianymi dla obywateli Wspólnoty. W tym kontekście należy uściślić, że nie można przychylić się do tezy rządu niderlandzkiego, zgodnie z którą poszukiwania i kontrole przeprowadzane przed udzieleniem zezwolenia na pobyt obywatelowi tureckiemu są dużo bardziej skomplikowane i kosztowne niż te wymagane w przypadku obywatela Wspólnoty, ponieważ na podstawie prawa niderlandzkiego uiszczenie opłaty skarbowej stanowi warunek wstępny dla samego rozpoznania wniosku o wydanie zezwolenia na

pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności, a ponadto nic nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie żądało od samego wnioskodawcy przedstawienia właściwym organom wszystkich dokumentów poświadczających spełnienie kryteriów wymaganych do pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku.

74 Wynika stąd zatem, że uregulowanie krajowe, takie jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowi ograniczenie zakazane na mocy art. 13 decyzji nr 1/80, jeżeli do celów rozpoznania wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności ustanawia obowiązek uiszczenia przez obywateli tureckich, do których znajduje zastosowanie wspomniany art. 13, opłaty skarbowej w wysokości dysproporcjonalnej w stosunku do opłat pobieranych w podobnych okolicznościach od obywateli Wspólnoty.

75 Zważywszy na ogół powyższych rozważań, na postawione pytania trzeba odpowiedzieć, iż art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzaniu, począwszy od wejścia w życie tej decyzji w stosunku do danego państwa członkowskiego, przepisów prawa krajowego, takich jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, które uzależniają wydanie zezwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności od uiszczenia opłaty skarbowej, jeżeli wysokość opłaty pobieranej od obywateli tureckich jest dysproporcjonalna w stosunku do opłat wymaganych od obywateli Wspólnoty.

W przedmiocie kosztów

76 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 13 decyzji nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia przyjętej przez Radę Stowarzyszenia utworzoną na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzaniu, począwszy od wejścia w życie tej decyzji w stosunku do danego państwa członkowskiego, przepisów prawa krajowego, takich jak sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, które uzależniają wydanie zezwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności od uiszczenia opłaty skarbowej, jeżeli wysokość opłaty pobieranej od obywateli tureckich jest dysproporcjonalna w stosunku do opłat wymaganych od obywateli Wspólnoty.

Podpisy