

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 21 lipca 2011 r. *

W sprawie C-186/10

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (England & Wales), (Civil Division) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 31 marca 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 kwietnia 2010 r., w postępowaniu:

Tural Oguz

przeciwko

Secretary of State for the Home Department,

przy udziale:

Centre for Advice on Individual Rights in Europe,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), prezes izby, A. Arabadjiev, A. Rosas, A. Ó Caoimh i P. Lindh, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 lutego 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu T. Oguza przez J. Walsha oraz P. Haywooda, barristers,

— w imieniu Centre for Advice on Individual Rights in Europe przez S. Coxa oraz C. Bannera, barristers, oraz przez L. Barratt, solicitor,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Ossowskiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez R. Palmera, barrister,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Paasivirtę oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2011 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”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach postępowania toczącego się między T. Oguzem, obywatelem tureckim, a Secretary of State for the Home Department (ministrem spraw wewnętrznych, zwanym dalej „Secretary of State”) w przedmiocie decyzji odmawiającej przedłużenia pozwolenia na pobyt T. Oguza w Zjednoczonym Królestwie w charakterze osoby prowadzącej działalność na własny rachunek.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

Stowarzyszenie EWG–Turcja

- 3 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 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685) (zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym EWG–Turcja”), 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, jak również przez eliminację ograniczeń w swobodzie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz w swobodnym świadczeniu usług celem polepszenia poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienia przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty.
- 4 Protokół dodatkowy, który zgodnie z art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja, określa zgodnie ze swoim art. 1 warunki, środki i etapy realizacji okresu przejściowego określonego w art. 4 tego układu.
- 5 Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego w następujący sposób wprowadza zasadę „standstill”:

„1. Umawiające się strony nie będą wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodnym świadczeniu usług” [tłumaczenie nieoficjalne].

Uregulowania krajowe

6 Immigration Act 1971 (ustawa o imigracji z 1971 r.) stanowi:

„[...]”

3. Przepisy ogólne w zakresie regulacji i kontroli

1) Jeśli przepisy niniejszej Ustawy lub przepisy wydane na jej podstawie nie stanowią inaczej, osoba, która nie jest obywatelem brytyjskim,

a) nie może wjechać do Zjednoczonego Królestwa, chyba że otrzyma pozwolenie zgodnie z przepisami niniejszej Ustawy lub przepisami wydanymi na jej podstawie;

b) może uzyskać pozwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa (lub, gdy już się tam znajduje, pozwolenie na pobyt w Zjednoczonym Królestwie), na czas określony lub nieokreślony;

c) jeśli uzyska tymczasowe pozwolenie na wjazd lub pobyt w Zjednoczonym Królestwie, może ono podlegać wszystkim lub niektórym z poniższych warunków, a mianowicie:

(i) warunkowi ograniczającemu zatrudnienie lub prowadzenie działalności w Zjednoczonym Królestwie;

[...]

- 2) Secretary of State okresowo (i w najszybszym możliwym terminie) przedkłada parlamentowi przepisy lub wszelkie zmiany do tych przepisów, które określają praktyki stosowania się do niniejszej Ustawy w zakresie regulowania wjazdu i pobytu w Zjednoczonym Królestwie osób, od których niniejsza Ustawa wymaga posiadania pozwolenia na wjazd, włącznie z wszelkimi zasadami dotyczącymi okresu, na jaki pozwolenie ma zostać wydane, jak i warunków ustanowionych w określonych okolicznościach; [...]

- 3) W przypadku, gdy prawo wjazdu lub pobytu w Zjednoczonym Królestwie podlega ograniczeniom:
 - a) pozwolenie udzielone danej osobie może zostać zmienione, celem jego ograniczenia lub przedłużenia okresu ważności lub usunięcia ograniczenia okresu ważności lub celem dodania, modyfikacji lub uchylecia warunków, jednakże w przypadku usunięcia ograniczenia okresu ważności, wszelkie warunki obwarowujące pozwolenie przestają obowiązywać;

[...]”

- 7 Statement of Immigration Rules for Control after Entry 1972 (przepisy dotyczące kontroli imigracji po wjeździe [na terytorium Zjednoczonego Królestwa] z 1972 r., zwane dalej „przepisami imigracyjnymi z 1972 r.”) przewidują:

„Część A Warianty pozwolenia na wjazd lub pobyt

Sekcja I Przepisy ogólne

[...]

Uwagi ogólne

[...]

4. Kolejne ustępy określają główne kategorie osób, które mogą uzyskać ograniczone czasowo pozwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa i które mogą ubiegać się o zmianę swojego pozwolenia oraz zasady, które należy stosować przy rozpatrywaniu ich wniosków albo przy dokonywaniu zmiany pozwolenia. Przy podejmowaniu decyzji w tych sprawach należy uwzględnić wszelkie istotne okoliczności. Fakt, że wnioskodawca spełnia formalne wymogi wynikające z tych zasad dotyczących pobytu lub dalszego pobytu w zaproponowanym charakterze, nie stanowi decydującego elementu rozstrzygającego na jego korzyść. Przykładowo istotne będzie, czy taka osoba przestrzegła terminu i warunków, z zastrzeżeniem których została przyjęta na terytorium Zjednoczonego Królestwa; czy w świetle jej charakteru, zachowania lub powiązań zezwolenie na jej pobyt jest niepożądane; czy stanowi ona zagrożenie dla bezpieczeństwa krajowego; czy też jeśli uzyska pozwolenie na pobyt na preferowany przez siebie okres, mogłoby być niemożliwe odesłanie jej do innego państwa.

[...]

Przedsiębiorcy i osoby samozatrudnione

21. Osoby przyjęte na terytorium Zjednoczonego Królestwa jako turyści mogą ubiegać się o zgodę Secretary of State na osiedlenie się w celu podjęcia działalności gospodarczej, na własny rachunek lub jako wspólnicy w nowych lub już istniejących spółkach. Wszelkie takie wnioski powinny być rozpatrywane z uwzględnieniem okoliczności faktycznych sprawy. Wydanie pozwolenia będzie zależało od wielu czynników, w tym dowodu, że wnioskodawca będzie przeznaczał własne środki na

prowadzenie działalności, proporcjonalnie do swojego udziału w tej działalności, że będzie w stanie pokryć swój udział zobowiązań, jakie ta działalność może pociągać, i że jego udział w zyskach z tej działalności będzie wystarczający, aby zapewnić środki jemu i osobom pozostającym na jego utrzymaniu. Zaangażowanie wnioskodawcy w działalność gospodarczą nie może stanowić ukrytego zatrudnienia i powinno być jasne, że nie będzie on musiał obok działalności gospodarczej podejmować zatrudnienia w ramach stosunku pracy, dla którego jest wymagane zezwolenie na pracę. [...]”

8. Bezsporne jest, że przepisy imigracyjne z 1972 r., obowiązujące w dniu, w którym wszedł w życie w stosunku do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej protokół dodatkowy, czyli w dniu 1 stycznia 1973 r., stanowiły przepisy mające zastosowanie do obywateli tureckich uprawnionych do powoływania się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego celem zastosowania względem nich przewidzianej w nim zasady „standstill”. Według sądu krajowego, wspomniane przepisy są bowiem korzystniejsze, jeśli chodzi o rozpatrywanie wniosków o pozwolenie na pobyt dla osób zamierzających wykonywać w tym państwie członkowskim działalność gospodarczą na własny rachunek, niż Statement of Immigration Rules 2008 (przepisy dotyczące kontroli imigracji z 2008 r., zwane dalej „przepisami imigracyjnymi z 2008 r.”), które obowiązywały w okresie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

9. Tural Oguz otrzymał pozwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w charakterze studenta w dniu 27 października 2000 r. Pozwolenie na pobyt w tym charakterze było kilkakrotnie przedłużane, a ostatnie pozwolenie utraciło ważność w dniu 31 sierpnia 2006 r. Te pozwolenia były obwarowane warunkiem, że T. Oguz nie „podejmie żadnej działalności gospodarczej lub zawodowej bez zgody Secretary of State for the Home Department”.

- 10 W dniu 18 sierpnia 2006 r. Work Permits (UK), agencja ministerialna odpowiedzialna za rozpatrywanie wniosków o zezwolenie na pracę w Zjednoczonym Królestwie, powiadomiła spółkę Trade Link Company Limited (zwaną dalej „Trade Link”), że zatwierdziła jej wniosek o wydanie zezwolenia na pracę T. Oguzowi. W następstwie tego T. Oguz, jako posiadacz zezwolenia na pracę, uzyskał kolejne pozwolenie na pobyt na okres pięciu lat, począwszy od dnia 29 sierpnia 2006 r. To nowe pozwolenie podlegało tym samym warunkom, jakie obwarowywały pozwolenie wydane mu zaraz po przybyciu do Zjednoczonego Królestwa.
- 11 W dniu 16 listopada 2006 r. Trade Link poinformowała T. Oguza, że jego umowa o pracę została rozwiązana ze skutkiem natychmiastowym z powodów ekonomicznych. W dniu 14 listopada 2007 r. właściwy organ oddalił nowy wniosek o wydanie zezwolenia na pracę dla T. Oguza celem jego zatrudnienia w charakterze dyrektora handlowego pewnej gazety, z tym uzasadnieniem, że wymagania na to stanowisko były sformułowane w nadmiernie restrykcyjny sposób i mogły zniechęcić miejscowych pracowników do ubiegania się o nie.
- 12 W dniu 20 marca 2008 r. T. Oguz przedłożył nowy wniosek o pozwolenie na pobyt w Zjednoczonym Królestwie w charakterze samozatrudnionego przedsiębiorcy na podstawie przepisów imigracyjnych z 1972 r.
- 13 Wniosek dotyczył wykonywania działalności konsultanta do spraw usług finansowych i marketingu i wskazywał, że T. Oguz wykonywał już działalność w dniu jego złożenia. Zainteresowany potwierdził następnie, że rozpoczął działalność na własny rachunek w lutym 2008 r. i prowadził ją przez kolejny miesiąc. Jednakże w dniu 2 września 2008 r. poinformował właściwy organ, że zakończył samozatrudnienie w dniu 11 sierpnia 2008 r. i że ponownie rozpocząłby samozatrudnienie jedynie po wydaniu decyzji w sprawie jego wniosku.

- 14 Wniosek T. Oguza został oddalony decyzją Secretary of State z dnia 21 października 2008 r. na podstawie przepisów imigracyjnych z 2008 r. Ponadto pozwolenie na pobyt, którego był posiadaczem, zostało ograniczone z tego względu, że przestał spełniać warunki je obwarowujące.

- 15 Omawiana decyzja odmowna została uzasadniona tym, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym prowadził działalność gospodarczą z naruszeniem warunku obwarowującego jego poprzednie pozwolenie na pobyt jako posiadacza zezwolenia na pracę oraz że nie poinformował Secretary of State o zakończeniu zatrudnienia w Trade Link. Stwierdzono, że tego typu naruszenia są równoznaczne z działaniami nieuczciwymi lub mającymi charakter nadużyć, które nie pozwalały powoływać się na klauzulę „standstill”, zawartą w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

- 16 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym w dniu 4 listopada 2008 r. odwołał się od tej decyzji do Asylum and Immigration Tribunal (sądu właściwego w sprawach uchodźstwa i imigracji). W postanowieniu z dnia 19 stycznia 2009 r. Immigration Judge (sędzia rozpatrujący spory z zakresu imigracji) oddalił skargę. Stwierdził on, że T. Oguz nie postępował nieuczciwie i że Secretary of State został poinformowany o rozwiązaniu jego umowy o pracę z Trade Link w dniu 1 czerwca 2007 r. Jednakże T. Oguz naruszył warunki obwarowujące jego pozwolenie na pobyt, przyznane mu jako posiadaczowi zezwolenia na pracę poprzez podjęcie i prowadzenie własnej działalności gospodarczej i z tego względu nie mógł powoływać się na klauzulę „standstill”.

- 17 Tural Oguz złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie omawianego postanowienia. Orzeczeniem z dnia 26 czerwca 2009 r. Senior Immigration Judge (sędzia apelacyjny rozpatrujący spory z zakresu imigracji) stwierdził, że Immigration Judge nie dopuścił się naruszenia prawa i w rezultacie orzekł, że postanowienie o oddaleniu skargi T. Oguza było zasadne.

- 18 W dniu 11 listopada 2009 r. dopuszczono wniesienie przez T. Oguza apelacji do Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division). Centre for Advice on Individual Rights in Europe, organizacja dobroczynna, której celem jest zapewnianie informacji i porad w obszarze praw człowieka, została dopuszczona do postępowania przed sądem krajowym w charakterze interwenienta.
- 19 Sąd krajowy chciałby ustalić, czy uzasadnienie przedstawione przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 27 września 2001 r. w sprawie C-235/99 Kondova, Rec. s. I-6427, może zostać zastosowane do okoliczności faktycznych będących przedmiotem niniejszego sporu w postępowaniu przed sądem krajowym. W tych okolicznościach Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy obywatel turecki, posiadający pozwolenie na pobyt w Zjednoczonym Królestwie obwarowane warunkiem, że nie wykonuje żadnej działalności gospodarczej lub zawodowej, który podejmuje samozatrudnienie z naruszeniem tego warunku, a następnie składa wnioski do władz krajowych o przedłużenie pozwolenia na pobyt ze względu na działalność gospodarczą, którą właśnie podjął, może powoływać się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego [...]?”

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 20 Poprzez swoje pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy dokonywać w ten sposób, że może na niego powoływać się obywatel turecki, posiadający pozwolenie na pobyt w państwie członkowskim, obwarowane warunkiem, że nie podejmie on żadnej działalności gospodarczej lub zawodowej, który to obywatel podejmuje jednak samozatrudnienie z naruszeniem tego

warunku, a następnie składa wnioski do władz krajowych o przedłużenie pozwolenia na pobyt, wskazując na działalność gospodarczą, którą w międzyczasie podjął.

- 21 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, że T. Oguz nie mógł powoływać się na klauzulę „standstill” przewidzianą w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, ponieważ jego wniosek o nowe pozwolenie na pobyt w charakterze osoby prowadzącej działalność na własny rachunek został odrzucony na podstawie przepisów imigracyjnych z 2008 r. Natomiast ewentualne zastosowanie omawianej klauzuli „standstill” zobowiązywałoby właściwe organy do rozpatrzenia wniosku skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym na podstawie przepisów imigracyjnych z 1972 r.
- 22 Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zakazuje wprowadzania, począwszy od dnia wejścia w życie w danym przyjmującym państwie członkowskim aktu prawnego, którego ten przepis jest częścią, jakichkolwiek nowych ograniczeń w wykonywaniu swobody prowadzenia działalności gospodarczej i świadczenia usług, w tym ograniczeń dotyczących wymogów materialnych lub proceduralnych w zakresie pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium tego państwa obywateli tureckich zamierzających wykonywać w nim omawiane swobody gospodarcze (zob. wyroki: z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-16/05 *Tum i Dari*, Zb.Orz. s. I-7415, pkt 69; a także z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie C-92/07 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb.Orz. s. I-3683, pkt 47).
- 23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem omawiany przepis wywołuje skutek bezpośredni w państwach członkowskich, ponieważ na prawa, które przyznaje objętym zakresem swego stosowania obywatelom tureckim, można powoływać się przed sądami krajowymi celem odrzucenia stosowania sprzecznych z nim norm prawa krajowego. Przepis ten zawiera bowiem jednoznaczną klauzulę „standstill”, ujętą w sposób jasny, dokładny i bezwarunkowy, która obejmuje obowiązek przyjęty przez umawiające się strony, prawnie sprowadzający się do powstrzymania się od działań (zob. wyroki: z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie C-37/98 *Savas*, Rec. s. I-2927, pkt 46–54; a także z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie C-228/06 *Soysal i Savatli*, Zb.Orz. s. I-1031, pkt 45).

- 24 Secretary of State kwestionuje prawo T. Oguza do powoływania się na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego przed sądami krajowymi celem zastosowania wobec niego przepisów imigracyjnych z 1972 r., ponieważ wniosek o pozwolenie na pobyt ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek, poprzedzony naruszeniem warunku pobytu, zakazującego zainteresowanemu wykonywania takiej właśnie działalności, stanowi nadużycie prawa. Takie nadużycie stoi na przeszkodzie temu, by zainteresowany powoływał się na stosowanie klauzuli „standstill”.
- 25 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że podsądni nie mogą powoływać się na normy prawa Unii w celach nieuczciwych lub stanowiących nadużycie, a sądy krajowe mogą w każdym indywidualnym przypadku, opierając się na obiektywnych informacjach, uwzględnić nieuczciwe lub stanowiące nadużycie zachowanie danych osób, aby odmówić im, gdy zaistnieje taka potrzeba, korzyści płynących z przepisów tego prawa. Jednakże przy ocenie takiego zachowania omawiane sądy są zobowiązane uwzględnić cele realizowane przez rozpatrywane przepisy prawa Unii (zob. wyroki: z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97 Centros, Rec. s. I-1459, pkt 25; a także z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-436/00 X i Y, Rec. s. I-10829, pkt 42).
- 26 Należy zauważyć, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego nie może przyznać obywatelowi tureckiemu prawa materialnego, w niniejszym przypadku prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż wchodzi ono w zakres regulacji prawa krajowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Soysal i Savatli, pkt 47).
- 27 Zawarta w tym przepisie klauzula „standstill” ma bowiem na celu stworzenie korzystnych warunków dla stopniowego osiągnięcia swobody przedsiębiorczości poprzez nałożenie na władze krajowe absolutnego zakazu wprowadzania nowych przeszkód w korzystaniu z tej swobody, polegających na pogarszaniu warunków istniejących w danym momencie, aby nie utrudniać realizacji tego celu między państwami członkowskimi a Republiką Turcji (zob. wyroki: ww. w sprawie Tum i Dari, pkt 61; a także z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych C-300/09 i C-301/09 Toprak i Oguz, Zb.Orz. s. I-12845, pkt 53).

- 28 Klauzula „standstill”, zapisana w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, wywołuje skutek nie taki jak norma prawa materialnego, która zastępuje właściwe normy prawa materialnego i sprawia, że ich się nie stosuje, lecz jak norma quasi-proceduralna, która stanowi *ratione temporis*, w świetle jakich przepisów prawa państwa członkowskiego należy dokonywać oceny sytuacji obywatela tureckiego zamierzającego skorzystać ze swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w państwie członkowskim (ww. wyrok w sprawie *Tum i Dari*, pkt 55).
- 29 Omawiana klauzula „standstill” ogranicza się tym samym w postępowaniu przed sądem krajowym do określenia przepisów imigracyjnych Zjednoczonego Królestwa, w świetle których organy krajowe będą rozpatrywać wniosek T. Oguza o uzyskanie nowego pozwolenia na pobyt w charakterze osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, nie przesądzając w ogóle o merytorycznej ocenie tego wniosku.
- 30 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wskazuje w swoich uwagach na piśmie, że ewentualne nadużycie prawa z jego strony może jeszcze zostać uwzględnione na etapie późniejszym, w ramach właściwych przepisów prawa krajowego, to znaczy na etapie stosowania przepisów imigracyjnych z 1972 r. Podczas rozprawy rząd Zjednoczonego Królestwa potwierdził, że ustęp 4 tych przepisów przewiduje mechanizm pozwalający na stosowanie sankcji w przypadku nadużycia prawa.
- 31 Klauzula „standstill” nie uniemożliwia więc państwom członkowskim stosowania w ramach prawa krajowego sankcji wobec zachowań stanowiących nadużycia w obszarze imigracji.
- 32 Należy zatem rozumieć, że zastosowanie klauzuli „standstill” następuje na etapie poprzedzającym etap merytorycznej oceny sprawy, a także etap oceny istnienia ewentualnego nadużycia prawa, jakie można zarzucić zainteresowanemu.

- 33 W tym względzie Trybunał orzekł już, że to, czy w dniu złożenia przez obywatela tureckiego wniosku o zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium państwa członkowskiego jego pobyt w tym państwie był zgodny z prawem, pozostaje bez znaczenia dla zastosowania klauzuli „standstill” (zob. ww. wyrok w sprawie Tum i Dari, pkt 59).
- 34 W rezultacie, na podstawie tego orzecznictwa, okoliczność, że osoba taka jak T. Oguz nie przestrzegła warunków obwarowujących jego pozwolenia na pobyt, jest bez znaczenia dla zastosowania art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 35 Sąd krajowy stawia sobie ponadto pytanie o zastosowanie do zawisłego przed nim sporu też sformułowanych przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Kondova.
- 36 W omawianym wyroku, który dotyczył Układu europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Bułgarii, z drugiej strony, zawartego i zatwierdzonego w imieniu Wspólnot decyzją 94/908/EWWiS, WE, Euratom Rady i Komisji z dnia 19 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 358, s. 1, zwanego dalej układem stowarzyszeniowym WE–Bułgaria), Trybunał orzekł, że gdyby obywatele bułgarscy byli uprawnieni do składania w każdym czasie wniosku o zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej w przyjmującym państwie członkowskim, bez względu na wcześniejsze naruszenie krajowego prawa imigracyjnego, to wówczas omawiani obywatele mogliby być skłonni do pozostawania na terytorium tego państwa niezgodnie z prawem i do poddania się krajowemu systemowi kontroli tylko wtedy, gdy zostaną spełnione wymogi merytoryczne przewidziane w tym prawie (ww. wyrok w sprawie Kondova, pkt 77).
- 37 Trybunał podkreślił również, że taka wykładnia mogłaby pozbawiać skuteczności (effet utile) art. 59 ust. 1 układu stowarzyszeniowego WE–Bułgaria i pozwalać na nadużycia, zatwierdzając naruszenia krajowych przepisów prawnych w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców (ww. wyrok w sprawie Kondova, pkt 79).

- 38 Wobec tych okoliczności Trybunał orzekł, że obywatel bułgarski, który w zamiarze podjęcia działalności jako pracownik najemny lub na własny rachunek w jednym z państw członkowskich oszukuje właściwe kontrole organów krajowych, niezgodnie z prawem twierdząc, iż udaje się do tego państwa w celu podjęcia pracy sezonowej, sam umieszcza się poza obszarem ochrony przyznanej mu na mocy tego układu stowarzyszeniowego (ww. wyrok w sprawie Kondova, pkt 80).
- 39 Opierając się na tym orzecznictwie, rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi, że wykładni klauzuli „standstill”, przewidzianej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, należy dokonywać w ten sposób, że nie można powoływać się na nią do celów obejścia krajowego systemu uprzedniej kontroli, noszącego cechy nadużycia. Na wzór tego, co Trybunał stwierdził w ww. wyroku w sprawie Kondova, gdyby obywatele turecy byli uprawnieni do składania w każdym czasie wniosku o zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej w przyjmującym państwie członkowskim, mogliby oni powoływać się na klientelę i aktywa przedsiębiorstwa zgromadzone w okresie niezgodnego z prawem pobytu w przyjmującym państwie członkowskim lub na środki tam zgromadzone, w tym w danym przypadku w drodze podejmowania nielegalnego zatrudnienia, przedstawiając się władzom krajowym jako osoby samozatrudnione aktualnie zaangażowane lub mogące zaangażować się w rentowną działalność, a ich prawa powinny być przestrzegane stosownie do układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja.
- 40 Nie można zgodzić się z takim argumentem.
- 41 Należy w pierwszej kolejności podkreślić, że okoliczności faktyczne sporu leżącego u podstaw ww. wyroku w sprawie Kondova różniły się w sposób znaczący od okoliczności faktycznych niniejszej sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym.

- 42 W przeciwieństwie bowiem do T. Oguza, który zgodnie z prawem uzyskał pozwolenie na wjazd i pobyt w Zjednoczonym Królestwie i który znalazł się w sytuacji niezgodnej z wymogami ustalonymi przez prawo krajowe dopiero, gdy osiem lat po wjeździe do tego państwa członkowskiego podjął działalność gospodarczą na własny rachunek, E. Kondova przyznała, że w celu uzyskania zgody na wjazd do Zjednoczonego Królestwa świadomie wprowadziła w błąd zarówno funkcjonariusza odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o pozwolenie na wjazd na terytorium tego państwa, który wydał jej wizę w Bułgarii, jak i pracownika służb imigracyjnych, który przepyttywał ją na okoliczność jej wjazdu do Zjednoczonego Królestwa.
- 43 Tym samym bezsporne było, że poprzez swoje zachowanie E. Kondova była winna naruszenia przepisów dotyczących pierwszego wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium danego państwa członkowskiego, które to przepisy należały do zakresu kompetencji tego państwa.
- 44 Ponadto rozpatrywane w sprawie Kondova ramy prawne również były inne. W przeciwieństwie do art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, art. 45 ust. 1 układu stowarzyszeniowego WE–Bułgaria stanowił normę prawa materialnego, na której podstawie należało dokonać oceny co do istoty wniosku o zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej i której naruszenie zarzucano E. Kondovej. Na podstawie tego ostatecznego przepisu każde państwo członkowskie zapewnia obywatelom bułgarskim prowadzącym działalność gospodarczą na jego terytorium traktowanie nie mniej korzystne niż to, jakie gwarantuje własnym obywatelom. Zważywszy na powyższe oraz na okoliczność, że klauzula „standstill” nie jest zawarta w art. 45 ust. 1 układu stowarzyszeniowego WE–Bułgaria, należy uznać, że przepis ten ma odmienny charakter od art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 45 W tych okolicznościach, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 58 i 59 swojej opinii, nie jest zaskakujące, że w ww. wyroku w sprawie Kondova Trybunał dopuścił możliwość odmowy powołania się na to prawo materialne z powodu nadużycia prawa. Rozwiązanie przyjęte w omawianym wyroku nie przekłada się na klauzulę „standstill”, taką jak zawarta w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, ponieważ klauzula ta nie

przyznaje ani materialnego prawa do podjęcia działalności gospodarczej, ani traktowania na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego.

- ⁴⁶ Biorąc powyższe pod uwagę, na postawione pytanie trzeba odpowiedzieć następująco: wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego należy dokonywać w ten sposób, że może na niego powoływać się obywatel turecki, posiadający pozwolenie na pobyt w państwie członkowskim, obwarowane warunkiem niepodjęcia żadnej działalności gospodarczej lub zawodowej, który z naruszeniem tego warunku podejmuje jednak działalność na własny rachunek, a następnie zwraca się z wnioskiem do władz krajowych o przedłużenie pozwolenia na pobyt ze względu na działalność gospodarczą, jaką w międzyczasie podjął.

W przedmiocie kosztów

- ⁴⁷ 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

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. należy dokonywać w ten sposób, że może na niego powoływać się obywatel turecki, posiadający pozwolenie na pobyt w państwie członkowskim, obwarowane warunkiem niepodjęcia żadnej działalności gospodarczej lub zawodowej,

który z naruszeniem tego warunku podejmuje jednak działalność na własny rachunek, a następnie zwraca się z wnioskiem do władz krajowych o przedłużenie pozwolenia na pobyt ze względu na działalność gospodarczą, jaką w międzyczasie podjął.

Podpisy