Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 grudnia 2016 r*

Odesłanie prejudycjalne — Układ stowarzyszeniowy EWG — Turcja — Decyzja nr 1/80 — Artykuł 7 akapit pierwszy — Prawo pobytu członków rodziny tureckiego pracownika należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego — Przesłanki — Brak konieczności przynależenia przez pracownika tureckiego do legalnego rynku pracy w okresie pierwszych trzech lat pobytu członka rodziny

W sprawach połączonych C-508/15 i C-509/15

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) postanowieniami z dnia 9 lipca 2015 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 24 września 2015 r., w postępowaniach:

Sidika Ucar (C-508/15),

Recep Kilic (C-509/15)

przeciwko

Land Berlin,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), prezes izby, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C.G. Fernlund i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu S. Ucar przez P. Meyera, C. Rosenkranza i M. Wilken, Rechtsanwälte,

— w imieniu Land Berlin przez M. Wehnera, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Martina i T. Maxiana Ruschego, działających w charakterze pełnomocników,

* * Język postępowania: niemiecki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 września 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 7 akapit pierwszy decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, załączonej do 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, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 11, t. 11, s. 10) (zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym").

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach dwóch sporów między Sidiką Ucar (sprawa C-508/15) i Recepem Kilicem (sprawa C-509/15) a Land Berlin (krajem związkowym Berlin, Niemcy) w przedmiocie odmownego rozpatrzenia przez Ausländerbehörde Berlin Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (wydział urzędu spraw obywatelskich i porządku publicznego kraju związkowego ds. cudzoziemców w Berlinie, Niemcy, zwany dalej „wydziałem ds. cudzoziemców") ich wniosków o przedłużenie zezwolenia na pobyt w Niemczech oraz, w przypadku R. Kilica, w przedmiocie decyzji wydziału ds. cudzoziemców nakazującej ponadto jego wydalenie z terytorium tego państwa członkowskiego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Układ stowarzyszeniowy

3 Z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego wynika, że jego celem jest wspieranie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego.

4 W tym celu układ stowarzyszeniowy obejmuje etap przygotowawczy, pozwalający Republice Turcji na wzmocnienie, z pomocą Wspólnoty, jej gospodarki (art. 3), etap przejściowy, podczas którego zostaną zapewnione stopniowe ustanowienie unii celnej między Turcją a Wspólnotą oraz zbliżenie polityk gospodarczych (art. 4) oraz etap ostateczny, opierający się na unii celnej i skutkujący wzmocnieniem koordynacji polityk gospodarczych umawiających się stron (art. 5).

5 Zgodnie z art. 12 układu stowarzyszeniowego, zawartym w tytule II, zatytułowanym „Wprowadzenie w życie okresu przejściowego":

„Umawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [45 TFUE, 46 TFUE i 47 TFUE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników" [tłumaczenie nieoficjalne].

Protokół dodatkowy

6 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. 1972, L 293, s. 1, zwany dalej „protokołem dodatkowym") ustala zgodnie ze swym art. 1 warunki, środki i etapy realizacji okresu przejściowego określonego w art. 4 układu stowarzyszeniowego.

7 Zgodnie ze swym art. 62 protokół dodatkowy stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego.

8 Tytuł II protokołu dodatkowego, zatytułowany „Przepływ osób i usług", zawiera rozdział I, poświęcony pracownikom.

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

Decyzja nr 1/80

10 W dniu 19 września 1980 r. Rada Stowarzyszenia przyjęła decyzję nr 1/80. Artykuły 6, 7 i 14 tej decyzji zostały zawarte regulującej kwestie dotyczące zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników w sekcji 1 rozdziału II, zatytułowanego „Przepisy o charakterze socjalnym".

11 Artykuł 6 ust. 1 wspomnianej decyzji brzmi następująco:

„Pracownik turecki należący do legalnego 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 pozwolenia na pracę u tego samego pracodawcy, o ile jego stanowisko zostaje zachowane;

— 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 – do swobodnego dostępu do dowolnej pracy najemnej" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

12 Artykuł 7 akapit pierwszy tej decyzji stanowi:

„Członkowie rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego, którym zezwolono na dołączenie do niego:

— mają prawo przyjęcia – z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich Wspólnoty – dowolnej oferty pracy, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej trzech lat;

— korzystają z dostępu do dowolnej pracy najemnej, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej pięciu lat".

13 Artykuł 14 ust. 1 decyzji nr 1/80 przewiduje:

„Przepisy niniejszej sekcji stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego”.

Prawo niemieckie

14 Z postanowienia odsyłającego w sprawie C-509/15 wynika, że w maju 1997 r. wydawanie zezwoleń na pobyt na terytorium Niemiec, a w kwietniu 1999 r. przedłużanie takich zezwoleń było regulowane, po pierwsze, przez Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (ustawę o wjeździe i pobycie cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 9 lipca 1990 r. (BGBl. 1990 I, s. 1354, zwaną dalej „AuslG”), w brzmieniu z dnia 29 października 1997 r. (BGBl. 1997 I, s. 2584), a po drugie, przez Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (rozporządzenie wykonawcze do AuslG).

15 Zgodnie z § 7 ust. 2 AuslG w brzmieniu z dnia 29 października 1997 r.:

„Zezwolenia na pobyt odmawia się co do zasady, jeżeli:

[…]

2. cudzoziemiec nie może pokryć kosztów swojego utrzymania […] z własnej działalności zarobkowej, własnego majątku lub innych środków własnych […]”.

16 Paragraf 17 AuslG, zatytułowany „Łączenie rodzin z cudzoziemcami”, w brzmieniu z dnia 29 października 1997 r. stanowił:

„(1) Zagranicznemu członkowi rodziny cudzoziemca można w celu ustanowionej w art. 6 [Grundgesetz (ustawy zasadniczej)] ochrony małżeństwa i rodziny udzielić zezwolenia na pobyt dla utworzenia i utrzymania wspólnoty rodzinnej z cudzoziemcem na obszarze RFN oraz przedłużyć je.

(2) Zezwolenia na pobyt w celu określonym w ust. 1 można udzielić, tylko jeżeli:

1. cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt lub uprawnienie do pobytu,

2. dysponuje wystarczającą przestrzenią mieszkaniową i

3. utrzymanie członka rodziny zapewnione jest dzięki własnej działalności zarobkowej cudzoziemca, z majątku własnego albo z innych środków; dla uniknięcia szczególnej dolegliwości pozwolenie na pobyt może zostać udzielone wówczas, gdy utrzymanie rodziny zapewnione jest dzięki własnej działalności zarobkowej członka rodziny przebywającego na obszarze RFN legalnie lub którego pobyt jest tolerowany albo gdy jest ono zapewnione przez członka rodziny objętego obowiązkiem alimentacyjnym”.

17 Zgodnie z § 96 ust. 4 AuslG w brzmieniu z dnia 29 października 1997 r. obywatelom tureckim poniżej 16 roku życia, którzy przed dniem 15 stycznia 1997 r. zostali zwolnieni z wymogu posiadania zezwolenia na pobyt i przebywają legalnie na terenie RFN, udziela się na podstawie § 17 ust. 1 zezwolenia na pobyt na zasadzie odstępstwa od § 17 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz § 8 ust. 1 pkt 1 i 2.

18 Na podstawie § 28 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego do AuslG obywatelom tureckim poniżej 16 roku życia, którzy posiadają paszport krajowy albo dowód osobisty dziecka dopuszczony jako zastępujący paszport, udziela się do dnia 30 czerwca 1998 r. z urzędu zgodnie z przepisami

ustawowymi zezwolenia na pobyt, jeżeli wjechali w sposób dozwolony, od tej pory przebywają legalnie na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, co najmniej jedno z rodziców posiada zezwolenie na pobyt i wypełniono obowiązek zgłoszenia lub meldunku.

19 Z postanowienia odsyłającego w sprawie C-508/15 wynika, że wydawanie zezwoleń na pobyt w listopadzie 2001 r. i wnioski o przedłużenie takich zezwoleń złożone w latach 2002 r. i 2004 r. podlegały przepisom AuslG, zmienionej ustawami z dnia 16 lutego 2001 (BGBI. 2001 I, s. 266) i z dnia 9 stycznia 2002 r. (BGBI. 2002 I, s. 361). Zmieniony § 18 AuslG, zatytułowany „Łączenie małżonków", przewidywał:

„(1) Małżonkowi cudzoziemca należy wydać na podstawie § 17 zezwolenie na pobyt, jeżeli cudzoziemiec:

[…]

3. posiada zezwolenie na pobyt, małżeństwo trwało już w momencie wjazdu cudzoziemca na terytorium RFN i zostało przez niego zgłoszone przy składaniu pierwszego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt […]

[…]

(2) Zezwolenie na pobyt może zostać wydane w drodze odstępstwa od ust. 1 pkt 3".

20 Wreszcie z postanowień odsyłających wynika, że w zakresie dotyczącym sporów w postępowaniach głównych przepisami krajowymi regulującymi przedłużanie zezwoleń na pobyt w 2006 r., wydawanie zezwoleń na pobyt na podstawie układu stowarzyszeniowego oraz wydalenie były Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawa o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium Republiki Federalnej Niemiec) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl 2004 I, s. 1950) oraz ta sama ustawa w brzmieniu opublikowanym w dniu 25 lutego 2008 r. (BGBl. 2008 I, s. 162) (zwane dalej „AufenthG").

21 Paragraf 4 ust. 5 AufenthG stanowił:

„Cudzoziemiec, któremu przysługuje prawo pobytu na podstawie [układu stowarzyszeniowego], jest zobowiązany wykazać istnienie prawa pobytu poprzez okazanie zezwolenia na pobyt, o ile nie posiada on zezwolenia na osiedlenie się ani zezwolenia wspólnotowego na pobyt stały. Zezwolenie na pobyt wydawane jest na wniosek".

22 Paragraf 5 AufenthG, zatytułowany „Ogólne warunki wydania zezwolenia", brzmiał następująco:

„Wydanie zezwolenia na pobyt z reguły zakłada, że:

1. zapewnione są środki utrzymania

[…]".

23 Paragraf 8 AufenthG, zatytułowany „Przedłużenie zezwolenia na pobyt", przewidywał:

„(1) Do przedłużenia zezwolenia na pobyt znajdują zastosowanie te same przepisy co do jego wydania.

[…]".

24 Zgodnie z § 11 ust. 1 AufenthG:

„Cudzoziemiec, który został wydalony, zawrócony lub deportowany, nie może ponownie wjechać na obszar Republiki Federalnej Niemiec i na nim przebywać. Nie wydaje mu się dokumentu pobytowego, nawet jeśli spełnione są przesłanki wymagane w tym celu przez niniejszą ustawę […]”.

25 Paragraf 27 AufenthG, dotyczący zasady łączenia rodzin, stanowił:

„(1) Zezwolenie na pobyt w celu utworzenia i utrzymania wspólnoty rodzinnej na obszarze RFN jest wydawane zagranicznym członkom rodzin (łączenie rodzin) i przedłużane ze względu na ustanowioną w art. 6 [Grundgesetz (ustawy zasadniczej)] ochronę małżeństwa i rodziny.

[…]”.

26 Paragraf § 30 AufenthG, zatytułowany „Łączenie małżonków”, przewidywał:

„(1) Małżonkowi cudzoziemca należy wydać zezwolenie na pobyt, jeżeli cudzoziemiec:

1. posiada zezwolenie na osiedlenie się,

[…]”.

27 Zgodnie z § 53 AufenthG:

„Cudzoziemiec podlega wydaleniu:

1. w wypadku prawomocnego skazania za co najmniej jedno przestępstwo umyślne na karę co najmniej trzech lat pozbawienia wolności lub orzeczenia środków stosowanych wobec nieletnich na okres co najmniej trzech lat, prawomocnego skazania za przestępstwa umyślne na kary pozbawienia wolności lub orzeczenia środków stosowanych wobec nieletnich na łączny okres co najmniej trzech lat w ciągu lat pięciu lub gdy podczas ostatniego skazania zastosowano wobec niego środek zabezpieczający o charakterze izolacyjnym [Sicherungsverwahrung],

2. jeśli z powodu umyślnego czynu karalnego został skazany na podstawie Betäubungsmittelgesetz [ustawy o środkach odurzających] […] prawomocnie na karę dla nieletnich w wymiarze co najmniej dwóch lat lub na karę pozbawienia wolności, a wykonanie kary nie zostało zawieszone […]”.

28 Zgodnie z § 55 AufenthG:

„(1) Cudzoziemiec może zostać wydalony, jeżeli jego pobyt stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub innych podstawowych interesów Republiki Federalnej Niemiec.

(2) Cudzoziemca można wydalić na podstawie ust. 1, w szczególności gdy:

[…]

2. dopuścił się naruszenia przepisów prawa lub orzeczeń lub zarządzeń i decyzji sądowych lub administracyjnych, które nie ma charakteru pojedynczego lub nieznacznego […]”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-508/15

29 Sidika Ucar jest obywatelką turecką, która w 1977 r. poślubiła Ö. Ucara, będącego również obywatelem tureckim. Małżonkowie mieszkali w Turcji. W okresie lat 1978–1986 z tego związku urodziło się czworo dzieci. Małżeństwo ustało w 1991 r.

30 W tym samym roku Ö. Ucar poślubił obywatelkę niemiecką, z którą od tamtej pory zamieszkiwał w Niemczech. W 1996 r. Ö. Ucar uzyskał wydane przez organy krajowe zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony. Małżeństwo ustało w 1999 r.

31 We wrześniu 2000 r. S. Ucar ponownie wyszła za mąż za swojego byłego małżonka Ö. Ucara. W listopadzie 2001 r. S. Ucar wraz z najmłodszym dzieckiem pochodzącym z tego związku wjechała na terytorium Niemiec na podstawie wizy wydanej do celów połączenia rodziny (jej samej z jej małżonkiem). W dniu 27 listopada 2001 r. wydział ds. cudzoziemców wydał jej ważne do dnia 26 listopada 2002 r. zezwolenie na pobyt z tytułu zawartego małżeństwa. W tym czasie Ö. Ucar pozostawał – od maja 2000 r. – w stosunku pracy jako piekarz. Pod koniec 2001 r. Ö. Ucar rozwiązał ten stosunek pracy i z początkiem 2002 r. podjął działalność na własny rachunek.

32 W postępowaniu mającym na celu przedłużenie zezwolenia na pobyt S. Ucar wskazała na przychody męża z tytułu prowadzonej przez niego działalności na własny rachunek w celu udowodnienia, iż ma zapewnione środki utrzymania. W dniu 28 listopada 2002 r. jej zezwolenie na pobyt zostało przedłużone najpierw o dwa lata, a następnie znów na okres od 29 listopada 2004 r. do 28 listopada 2006 r., za każdym razem na podstawie dowodu wykazującego przychody osiągane z tytułu prowadzonej przez jej męża działalności na własny rachunek. W październiku 2005 r. Ö. Ucar zaprzestał prowadzenia działalności na własny rachunek i następnie nawiązał stosunek pracy jako piekarz, pozostając w tym stosunku w nieprzerwany sposób przez okres od 1 listopada 2005 r. do grudnia 2011 r.

33 W dniu 21 listopada 2006 r. wydział ds. cudzoziemców wydał S. Ucar zezwolenie na pobyt do celów łączenia rodzin, w którym wskazano, że jej małżonek jest ponownie zatrudniony na umowę o pracę od listopada 2005 r. To zezwolenie na pobyt było następnie kilkakrotnie przedłużane, ostatni raz do dnia 12 grudnia 2013 r.

34 W dniu 16 sierpnia 2013 r. S. Ucar wystąpiła o wydanie zezwolenia na pobyt z tytułu prawa pobytu przysługującego jej na podstawie układu stowarzyszeniowego, zgodnie z § 4 ust. 5 AufenthG. W ramach uzasadnienia podała ona, że spełnia przesłanki art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 ze względu na trwające nieprzerwanie od listopada 2005 r. zatrudnienie jej męża w ramach stosunku pracy.

35 Decyzją z dnia 6 maja 2014 r. wydział ds. cudzoziemców odmówił dalszego przedłużenia posiadanego przez S. Ucar zezwolenia na pobyt wynikającego ze stosunku małżeństwa, ponieważ nie miała ona zapewnionych środków utrzymania. Ponadto uznając, że S. Ucar nie nabyła prawa pobytu na podstawie układu stowarzyszeniowego, wydział ds. cudzoziemców nie wydał jej także zezwolenia na pobyt na podstawie postanowień § 4 ust. 5 AufenthG w związku z art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80.

36 W ocenie wydziału ds. cudzoziemców do nabycia prawa pobytu na podstawie tych przepisów konieczne jest bowiem z jednej strony, aby członek rodziny, ze względu na którego istnieje możliwość nabycia prawa do łączenia rodzin, należał już do miejscowego legalnego rynku pracy w dniu wydania pierwszego zezwolenia na pobyt z tytułu łączenia rodzin, a z drugiej strony – aby członek rodziny rozdzielonej zachował status pracownika przez okres trzech lat po wydaniu wspomnianego zezwolenia.

W tym zakresie nie wystarczy zatem, że członek rodziny rozdzielonej nabędzie status pracownika później i zachowa ten status przez okres trzech lat. Wreszcie wydział ds. cudzoziemców stwierdził, że przedłużenie zezwolenia na pobyt nie może zostać zrównane z zezwoleniem na dołączenie do pracownika, o którym to zezwoleniu mowa jest w art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80, ponieważ S. Ucar w momencie wjazdu na terytorium Niemiec w roku 2001 była już uprawniona do dołączenia do swojego małżonka jako pracownika tureckiego.

37 Sidika Ucar zaskarżyła tę decyzję wydziału ds. cudzoziemców z dnia 6 maja 2014 r. do sądu odsyłającego, Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie, Niemcy).

38 W ramach wspomnianej skargi sąd odsyłający podjął rozważania nad zakresem art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80.

39 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 7 ust. 1 tiret pierwsze decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że przesłanki stanu faktycznego są spełnione również wówczas, gdy trzyletni okres legalnego zamieszkiwania członka rodziny u pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy był poprzedzony innym okresem, w którym pracownik pierwotnie uprawniony po połączeniu na podstawie tego przepisu z członkiem rodziny opuścił legalny rynek pracy?

2) Czy art. 7 ust. 1 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że przedłużenie zezwolenia na pobyt należy traktować jako przewidziane w tym przepisie zezwolenie na dołączenie do pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy, jeśli dany członek rodziny zamieszkuje wraz z pracownikiem tureckim nieprzerwanie od udzielonego na podstawie tego przepisu zezwolenia na połączenie, jednakże ów pracownik po tymczasowym opuszczeniu legalnego rynku pracy państwa członkowskiego należy do niego ponownie dopiero w chwili przedłużenia zezwolenia na pobyt?”.

Sprawa C-509/15

40 Recep Kilic jest obywatelem tureckim, urodzonym się w dniu 11 listopada 1993 r. w Turcji podczas urlopu swoich rodziców, będących obywatelami tureckimi już wówczas zamieszkującymi w Niemczech. Na terytorium Niemiec wjechał on w dniu 16 kwietnia 1994 r. W tamtym czasie jego ojciec od ponad roku pozostawał bezrobotny. Również matka R. Kilica, która po rozpadzie małżeństwa wychowywała go sama od maja 1996 r. do jego 14. roku życia, nie należała do rynku pracy. Po ustanowieniu w styczniu 1997 r. obowiązkowego zezwolenia na pobyt dla obywateli tureckich poniżej 16. roku życia R. Kilic uzyskał w dniu 5 maja 1997 r. zezwolenie na pobyt ważne do dnia 5 maja 1999 r. W dniu 30 czerwca 1998 r. jego matka podjęła pracę najemną, którą wykonywała praktycznie nieprzerwanie do kwietnia 2003 r., kiedy to rozpoczął się jej urlop macierzyński i trwający kilka lat urlop rodzicielski.

41 W dniu 23 kwietnia 1999 r. wydział ds. cudzoziemców przedłużył zezwolenie na pobyt R. Kilica na jeden rok. Należy zauważyć, że na potrzeby tego przedłużenia zostało przedłożone zaświadczenie od pracodawcy jego matki. Niemniej niemiecki organ odnotował również, że matka pobierała pomoc społeczną, co jednak nie stało na przeszkodzie przedłużeniu R. Kilicowi zezwolenia na pobyt zgodnie z ówczesnym stanem prawnym. Następnie zezwolenie na pobyt było kilkakrotnie przedłużane na czas określony, ostatnio do dnia 10 listopada 2011 r. Od tego czasu R. Kilic posiadał tymczasowe zaświadczenia.

42 Przeciwko R. Kilicowi toczyło się kilka postępowań karnych. Ostatni raz został skazany wyrokiem Amtsgericht Tiergarten (sądu rejonowego Tiergarten, Niemcy) z dnia 11 czerwca 2013 r. na stosowaną wobec nieletnich karę pozbawienia wolności w wymiarze trzech lat i trzech miesięcy za nielegalny obrót środkami odurzającymi w zorganizowanej grupie przestępczej. W tym wyroku wymienione zostały liczne wcześniejsze skazania, m.in. z powodu uszkodzenia ciała, groźby karalnej, wymuszenia rozbójniczego we współsprawstwie, uporczywego prześladowania i uszkodzenia rzeczy.

43 Przed tymi okresami zatrzymania R. Kilic odbył w sposób chaotyczny edukację szkolną, jednak w dniu 17 czerwca 2011 r., w czasie gdy był zatrzymany, uzyskał już dyplom ukończenia szkoły głównej (Hauptschulabschluss).

44 Decyzją z dnia 24 lipca 2014 r. wydział ds. cudzoziemców z jednej strony oddalił wniosek o przedłużenie zezwolenia na pobyt R. Kilica, a z drugiej strony, na podstawie § 53 pkt 1 i 2 AufenthG w związku z § 55 tej ustawy, nakazał jego wydalenie z terytorium Niemiec.

45 W ocenie wydziału ds. cudzoziemców R. Kilic nie korzystał z ochrony pobytu na podstawie układu stowarzyszeniowego. Nie nabył on bowiem praw na podstawie art. 7 decyzji nr 1/80, gdyż jego rodzice w okresie pierwszych trzech lat po wjeździe R. Kilica na terytorium Niemiec nie należeli do legalnego rynku pracy.

46 Ponadto wydział ds. cudzoziemców, uznając na postawie licznych poważnych czynów karalnych popełnionych przez zainteresowanego, po pierwsze, że występuje ryzyko popełnienia przez niego wykroczeń przeciw prawu również w przyszłości, a po drugie, że istnieje istotne zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa, zadecydował, iż poważne względy bezpieczeństwa i porządku publicznego przemawiają za wydaleniem R. Kilica. Zdaniem wydziału ds. cudzoziemców rozważenie kwestii zarówno faktycznych, jak i prawnych uzasadniało taki środek, gdyż interes publiczny, któremu służy taki środek, znacznie przeważał nad osobistym interesem R. Kilica w utrzymaniu jego więzi osobistych z Republiką Federalną Niemiec i w kontynuowaniu jego pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego.

47 W dniu 1 września 2014 r. R. Kilic, który został wypuszczony na wolność w dniu 27 maja 2015 r., zaskarżył decyzję wydziału ds. cudzoziemców z dnia 24 lipca 2014 r. do sądu odsyłającego, podnosząc, że nabył prawo pobytu na podstawie art. 7 decyzji nr 1/80, ponieważ jego matka należała do legalnego rynku pracy przez ponad trzy lata, licząc od dnia 30 czerwca 1998 r. Tak więc zdaniem R. Kilica przysługująca mu z tego tytułu ochrona przed wydaleniem na podstawie art. 14 tej decyzji nie została wystarczająco uwzględniona w ramach przeprowadzonego wyważenia wchodzących w grę interesów.

48 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy można uznać za zezwolenie na połączenie rodziny w rozumieniu art. 7 decyzji nr 1/80 sytuację, w której zezwolenie na pobyt członka rodziny dołączającego do pierwotnie uprawnionych członków rodziny, którzy nie należeli w tym czasie do rynku pracy, zostaje przedłużone w chwili, w której pierwotnie uprawniony, u którego członek rodziny ma swoje prawne miejsce zamieszkania, został pracownikiem?”.

49 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 października 2015 r. sprawy C-508/15 i C-509/15 zostały połączone do celów przeprowadzenia pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

50 Niniejsze sprawy dotyczą dwóch obywateli tureckich, S. Ucar i R. Kilica, którzy jako członkowie rodziny, a mianowicie, odpowiednio, małżonka i syn innych obywateli tureckich przebywających legalnie w Niemczech, osiedlili się w tym państwie członkowskim i przebywali tam legalnie przez okres ponad dziesięciu lat i którym władze niemieckie odmówiły przedłużenia zezwolenia na pobyt.

51 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu i z tego też względu Trybunał musi w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, pkt 18).

52 W niniejszym wypadku, zważywszy na zaistniałe w obu postępowaniach głównych okoliczności faktyczne, pierwsze pytanie prejudycjalne postawione w sprawie C-508/15 jest również istotne w kontekście sprawy C-509/15, wobec czego w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu, pierwsze pytanie prejudycjalne postawione w sprawie C-508/15 należy rozpatrzyć w świetle okoliczności faktycznych występujących w obu postępowaniach głównych.

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-508/15

53 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-508/15 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 akapit pierwszy tiret pierwsze decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten przyznaje prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim członkowi rodziny pracownika tureckiego, któremu zezwolono na wjazd do tego państwa członkowskiego z tytułu łączenia rodzin i który od momentu wjazdu na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego zamieszkiwał wspólnie z owym pracownikiem tureckim, jeżeli okres trzech lat, w którym ten ostatni należał do legalnego rynku pracy, nastąpił nie bezpośrednio po przybyciu danego członka rodziny do przyjmującego państwa członkowskiego, lecz później.

54 Na wstępie należy przypomnieć, że postanowienia art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 przyznają członkom rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego, którzy uzyskali zgodę na dołączenie do niego, w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy prawo przyjęcia – z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich – dowolnej oferty pracy, jeżeli zamieszkują tam legalnie od co najmniej trzech lat (tiret pierwsze), a także prawo korzystania z dostępu do dowolnej pracy najemnej w państwie członkowskim, na którego terytorium zamieszkują legalnie od co najmniej pięciu lat (tiret drugie) (wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r., Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, pkt 27).

55 Na podstawie tego przepisu członkowie rodziny pracownika tureckiego korzystają zatem, z zastrzeżeniem spełnienia wyliczonych w tym przepisie przesłanek, z własnego prawa dostępu do rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim. W tym zakresie Trybunał wielokrotnie orzekał już w przeszłości, że prawa przyznane członkom rodziny pracownika tureckiego na podstawie wspomnianego art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 w zakresie zatrudnienia w danym państwie członkowskim zakładają w sposób konieczny istnienie odpowiadającego im prawa pobytu zainteresowanego, pod rygorem pozbawienia prawa dostępu do zatrudnienia i do wykonywania najemnej pracy zarobkowej wszelkich skutków prawnych (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 Z brzmienia tego przepisu wynika, że uzyskanie określonych w nim praw zależy od kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek; mianowicie dana osoba musi być członkiem rodziny pracownika tureckiego należącego do legalnego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego, osoba ta musi uzyskać od właściwych organów tego państwa zezwolenie na dołączenie do wspomnianego pracownika i przebywać w tym państwie członkowskim legalnie przez okres co najmniej trzech lub pięciu lat (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, pkt 29).

57 Co się tyczy w pierwszym rzędzie przesłanki dotyczącej przynależności pracownika tureckiego do legalnego rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego, Trybunał orzekł już w przeszłości, że przesłanka ta wiąże się z pojęciem „przynależności do legalnego rynku pracy", którego zakres jest identyczny z zakresem tego pojęcia w ramach art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80, określającego mianowicie wszystkich pracowników, którzy zastosowali się do prawnych uregulowań przyjmującego państwa członkowskiego i którzy w związku z tym mają prawo wykonywać działalność zawodową w tym państwie (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, pkt 22, 23, 28).

58 Następnie w odniesieniu do przesłanki nakazującej, by dany członek rodziny uzyskał zgodę na dołączenie do pracownika tureckiego, Trybunał sprecyzował, że warunek ten ma za zadanie wykluczyć z zakresu stosowania art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 członków rodziny pracownika tureckiego, którzy wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i zamieszkują w nim z naruszeniem prawa tego państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2004 r., Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, pkt 23).

59 W tym kontekście Trybunał orzekł, że powyższy przepis dotyczy sytuacji obywatela tureckiego będącego członkiem rodziny pracownika tureckiego legalnie zatrudnionego w danym czasie lub w przeszłości w przyjmującym państwie członkowskim, który na tej podstawie uzyskał zgodę na dołączenie do tego pracownika w ramach łączenia rodzin bądź urodził się i zawsze zamieszkiwał w tym państwie (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Wreszcie, jeżeli chodzi o przesłankę miejsca zamieszkania, Trybunał orzekł, że art. 7 akapit pierwszy tiret pierwsze decyzji nr 1/80 nakłada na członka rodziny pracownika tureckiego obowiązek nieprzerwanego zamieszkiwania u tego pracownika przez okres co najmniej trzech lat (wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, pkt 30).

61 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że przepis ten wymaga, by łączenie rodzin, które uzasadniało wjazd członka rodziny na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, przejawiało się przez pewien czas poprzez rzeczywiste zamieszkiwanie we wspólnym gospodarstwie domowym z tym pracownikiem, które powinno to trwać tak długo, jak długo zainteresowany sam nie będzie spełniał warunków uzyskania dostępu do rynku pracy w tym państwie (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 marca 2000 r., Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, pkt 36).

62 W tym względzie Trybunał podkreślił, że do celów nabycia prawa dostępu do rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim przez członka rodziny pracownika tureckiego zgodnie z art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 przesłanka przynależności tego pracownika do legalnego rynku pracy powinna być spełniona co najmniej przez okres trzech lat wspólnego zamieszkiwania (wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, pkt 37).

63 W niniejszym wypadku bezsporne jest, że zarówno S. Ucar, jak i R. Kilic uzyskali zgodę na dołączenie do swoich członków rodziny, wszystkich będących obywatelami tureckimi, w przyjmującym państwie członkowskim oraz że przez cały czas zamieszkiwali z, odpowiednio, małżonkiem i matką.

64 Również bezsporne jest, że małżonek S. Ucar i matka R. Kilica wykonywali pracę najemną przez nieprzerwany okres trzech lat, co pozwoliło nabyć członkom ich rodzin prawa określone w art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 nie bezpośrednio po wjeździe skarżących w postępowaniach głównych na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, ale później.

65 Należy zatem ustalić, czy – jak uznał wydział ds. cudzoziemców i jak podnosi rząd niemiecki – do celów nabycia prawa pobytu na podstawie art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 przesłanka przynależności danego pracownika tureckiego do legalnego rynku musi być spełniona w sposób bezwzględny zarówno w dniu przybycia danego członka rodziny do przyjmującego państwa członkowskiego, jak i w okresie trzech lub pięciu lat następujących bezpośrednio po tej dacie.

66 W pierwszej kolejności należy podkreślić, że taki warunek nie został wyraźnie przewidziany w art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80.

67 W drugiej kolejności należy dokonać wykładni art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 w świetle celu, którego realizacji służy ten przepis, oraz systemu, jaki ustanawia.

68 W tym względzie należy przypomnieć, że ustanowiony w art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 system stopniowego nabywania praw służy realizacji celu dwojakiego rodzaju. W pierwszym rzędzie przed upływem początkowego okresu trzech lat wspomniany przepis ma umożliwiać obecność członków rodziny pracownika migrującego przy nim, aby ułatwić w ten sposób, w drodze łączenia rodzin, zatrudnienie i pobyt pracownika tureckiego legalnie już zintegrowanego w przyjmującym państwie członkowskim. Następnie ten sam przepis ma wzmacniać trwałą integrację rodziny migrującego pracownika tureckiego w przyjmującym państwie członkowskim, przyznając danemu członkowi rodziny po trzech latach legalnego zamieszkiwania możliwość dostępu do rynku pracy. Głównym realizowanym w ten sposób celem jest ustabilizowanie sytuacji tego członka rodziny, który na tym etapie jest już legalnie zintegrowany w przyjmującym państwie członkowskim, poprzez danie mu środków do samodzielnego utrzymania się w danym państwie, a zatem – poprzez stworzenie sytuacji jego niezależności od pracownika migrującego (wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, pkt 38–40 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Dodatkowo w świetle ogólnego celu realizowanego przez decyzję nr 1/80, polegającego na ulepszeniu w wymiarze socjalnym systemu, z którego korzystają pracownicy tureccy i członkowie ich rodzin w celu stopniowego osiągania swobodnego przepływu, system wprowadzony w szczególności przez art. 7 akapit pierwszy tej decyzji zmierza do stworzenia warunków sprzyjających łączeniu rodzin w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok z dnia 29 marca 2012 r., Kahveci, C-7/10 i C-9/10, EU:C:2012:180, pkt 34).

70 Tymczasem zaproponowana przez rząd niemiecki wykładnia art. 7 akapit pierwszy tiret pierwsze decyzji nr 1/80, zgodnie z którą w okolicznościach takich jak te zaistniałe w postępowaniach głównych z samego faktu, że okres trzech lat, w czasie którego dany pracownik turecki wykonywał w sposób nieprzerwany pracę najemną, nie nastąpił bezpośrednio po dniu połączenia rodziny, obywatel turecki taki jak S. Ucar lub R. Kilic nie może powoływać się na prawa przyznane przez wspomniany przepis, jest nazbyt zawężająca w świetle celu, którego realizacji służy ten przepis.

71 Należy ponadto zauważyć, że członkowie rodziny niespełniający przesłanek określonych w art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80 w żadnym wypadku nie mieliby prawa dostępu do rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim, wobec czego nie mogliby oni wzmocnić swojej pozycji w tym państwie członkowskim, i to nawet jeżeli zamieszkiwali w nim legalnie przez wiele lat i są tam co do zasady dobrze zintegrowani, a także mieszkali z obywatelem tureckim od dnia ich przybycia do przyjmującego państwa członkowskiego, i to przez okres, w którym ów obywatel wykonywał w sposób nieprzerwany pracę najemną przez co najmniej trzy lata lub pięć lat, co nie jest zgodne z celem art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80.

72 Brzmienie tego ostatniego przepisu ani ogólnie decyzji nr 1/80 nie daje natomiast podstaw do stwierdzenia, że intencją autorów tego aktu było wyłączenie członków rodziny tak szerokiej kategorii pracowników tureckich z możliwości uzyskania praw przewidzianych w art. 7 akapit pierwszy owej decyzji.

73 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wykonywanie praw przysługujących obywatelom tureckim na mocy decyzji nr 1/80 nie podlega żadnemu warunkowi odnoszącemu się do pierwotnej podstawy przyznania prawa wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r., Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

74 W tym kontekście Trybunał orzekł już w przeszłości, że art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80 dotyczy obywateli tureckich mających status pracownika w przyjmującym państwie członkowskim, nie wymagając jednak, aby wjechali oni na terytorium Unii w charakterze pracowników, wobec czego mogą oni uzyskać ten status dopiero po wjeździe (zob. podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r., Payir i in., C-294/06, EU:C:2008:36, pkt 38).

75 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że do celów nabycia na podstawie art. 7 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 prawa pobytu przez członka rodziny danego pracownika tureckiego przesłanka przynależności tego ostatniego do legalnego rynku pracy nie musi być w sposób bezwzględny spełniona w samym dniu przybycia owego członka rodziny do przyjmującego państwa członkowskiego i w trakcie trzech lub pięciu lat bezpośrednio po tej dacie.

76 Zważywszy na powyższe rozważania, odpowiedź na pytanie pierwsze w sprawie C-508/15 winna brzmieć: art. 7 akapit pierwszy tiret pierwsze decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten przyznaje prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim członkowi rodziny pracownika tureckiego, któremu zezwolono na wjazd do tego państwa członkowskiego z tytułu łączenia rodzin i który od momentu wjazdu na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego zamieszkiwał wspólnie z owym tureckim pracownikiem, nawet jeżeli okres co najmniej trzech lat, w którym ten ostatni należał do legalnego rynku pracy, nastąpił nie bezpośrednio po przybyciu danego członka rodziny do przyjmującego państwa członkowskiego, lecz później.

W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-508/15 i pytania w sprawie C-509/15

77 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze w sprawie C-508/15 zbędne stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie w tej sprawie i na pytanie w sprawie C-509/15.

W przedmiocie kosztów

78 Dla stron w postępowaniu głównym 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 7 akapit pierwszy tiret pierwsze decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia należy interpretować w ten sposób, że przepis ten przyznaje prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim członkowi rodziny pracownika tureckiego, któremu zezwolono na wjazd do tego państwa członkowskiego z tytułu łączenia rodzin i który od momentu wjazdu na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego

zamieszkiwał wspólnie z owym tureckim pracownikiem, nawet jeżeli okres co najmniej trzech lat, w którym ten ostatni należał do legalnego rynku pracy, nastąpił nie bezpośrednio po przybyciu danego członka rodziny do przyjmującego państwa członkowskiego, lecz później.

Podpisy