WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 2 czerwca 2005 r.*

W sprawie C-136/03

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 18 marca 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 marca 2003 r., w postępowaniu:

Georg Dörr

przeciwko

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

i

Ibrahim Ünal

przeciwko

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas (sprawozdawca), prezes izby, A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský i U. Lõhmus, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M. Múgica Arzamendi, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 września 2004 r.,

rozważywszy uwagi na piśmie przedstawione:

— w imieniu G. Dörra i I. Ünala przez W. Weha, Rechtsanwalt i M. Alge'a,

— w imieniu rządu austriackiego przez H. Dossiego i M. Burgstallera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niemieckiego przez A. Tiemann, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Condou-Durande, D. Martina i H. Kreppela, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 października 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 8 i 9 dyrektywy Rady z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.U. 1964, 56 str. 850), jak również art. 6 i 7 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w przedmiocie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80"). Rada Stowarzyszenia została powołana na mocy układu ustanawiającego stowarzyszenie pomiędzy 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 mocą decyzji Rady nr 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, str. 3685 zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym").

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach dwóch sporów zawisłych pomiędzy G. Dörrem, obywatelem niemieckim, a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten oraz pomiędzy M. Ünalem, obywatelem tureckim, a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, w związku z decyzją powołanych organów krajowych o odebraniu prawa pobytu tych osób na terytorium aurtriackim w konsekwencji naruszenia przez nie przepisów prawa karnego.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Dyrektywa 64/221

3 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywę 64/221 stosuje się do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamieszkuje w innym państwie członkowskim lub podróżuje do innego państwa członkowskiego Wspólnoty w celu wykonywania działalności jako pracownik najemny lub na własny rachunek albo jako odbiorca usług.

4 Powołana dyrektywa odnosi się również, zgodnie z treścią art. 2 ust. 1, do wszystkich środków dotyczących wjazdu, wydawania lub przedłużania ważności dokumentu pobytowego lub wydalania ze swojego terytorium, podejmowanych przez państwa członkowskie ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

5 Zgodnie z art. 8 powołanej dyrektywy:

„Danej osobie przysługują te same środki odwoławcze od każdej decyzji dotyczącej wjazdu lub odmawiającej wydania dokumentu pobytowego bądź przedłużenia jego ważności, lub nakazującej wydalenie z terytorium, jakie przysługują obywatelom danego państwa w stosunku do aktów administracyjnych".

6 Na mocy art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221:

„W przypadku braku prawa odwołania do sądu albo w przypadku gdy odwołanie może dotyczyć jedynie zgodności decyzji z prawem lub gdy odwołanie nie może mieć skutków zawieszających, organy administracyjne nie wydają decyzji odmawiającej przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub nakazującej wydalenie posiadacza dokumentu pobytowego z terytorium, poza nagłymi przypadkami, do chwili otrzymania opinii właściwego organu państwa przyjmującego, przed którym dana osoba ma prawo do obrony i pomocy lub reprezentacji zgodnie z prawem krajowym.

Wymieniony organ jest [nie może być] tym samym organem, który jest uprawniony do podejmowania decyzji odmawiającej przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub nakazującej wydalenie z terytorium".

Stowarzyszenie pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją

7 Celem układu stowarzyszeniowego, zgodnie z jego art. 2 ust. 1, jest promowanie stałego i zrównoważonego pogłębiania więzi handlowych i gospodarczych między stronami. Zgodnie z art. 12 układu cel ten będzie realizowany w szczególności poprzez stopniowe wprowadzanie swobody przepływu pracowników. Na podstawie czwartego motywu preambuły do układu oraz art. 28 układ ma na celu polepszenie poziomu życia narodu tureckiego oraz ułatwienie w późniejszym czasie przystąpienie Turcji do Wspólnoty.

8 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, str. 1, zwany dalej „protokołem dodatkowym"), zgodnie z jego art. 1 określa warunki, sposoby i etapy realizacji okresu przejściowego określonego w art. 4 układu stowarzyszeniowego. Na mocy art. 62 powołany protokół stanowi integralną część układu.

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

10 Artykuł 36 protokołu dodatkowego, będący częścią rozdziału I, stanowi:

„Swobodny przepływ pracowników między państwami członkowskimi Wspólnoty i Turcją będzie realizowany stopniowo, zgodnie z zasadami określonymi w art. 12 układu stowarzyszeniowego między końcem dwunastego a dwudziestym drugim rokiem po wejściu w życie wspomnianego Układu.

Rada Stowarzyszenia zadecyduje o zasadach niezbędnych do realizacji tego celu".

11 Decyzja nr 1/80, zgodnie z brzmieniem trzeciego motywu preambuły, zmierza do ulepszenia w wymiarze socjalnym systemu, z którego korzystają pracownicy i członkowie ich rodzin.

12 Artykuły 6, 7 i 14 decyzji nr 1/80, zawarte w rozdziale II zatytułowanym „Przepisy o charakterze socjalnym", sekcja pierwsza, odnoszą się do „kwestii dotyczących zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników".

13 Artykuł 6 ust. 1 stanowi:

„Z zastrzeżeniem postanowień art. 7, dotyczącego prawa do pracy członków rodziny, pracownik turecki legalnie zatrudniony na rynku pracy państwa członkowskiego:

— ma w tym państwie członkowskim, po roku legalnego zatrudnienia, prawo do przedłużenia pozwolenia na pracę u tego samego pracodawcy, o ile pozostaje zatrudniony;

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

— korzysta w tym państwie członkowskim, po czterech latach legalnego zatrudnienia, z możliwości podjęcia dowolnej pracy najemnej".

14 Artykuł 7 dotyczy możliwości podjęcia pracy przez członków rodziny pracownika tureckiego, którym pozwolono do niego dołączyć.

15 Artykuł 14 ust. 1 stanowi:

„Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego".

Uregulowania krajowe

16 Artykuł 10 ust. 2 pkt 3 ustawy federalnej o wjeździe, pobycie i zamieszkaniu cudzoziemców (Fremdengesetz, zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach"), w brzmieniu obowiązującym w chwili zajścia okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu przed sądem krajowym, przewiduje odmowę wydania dokumentu pobytowego, w szczególności w sytuacji, gdy pobyt cudzoziemca może stanowić zagrożenie dla ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

17 Na mocy art. 34 ust. 1 pkt 2 cudzoziemcy przebywający na terytorium federalnym na podstawie dokumentu pobytowego lub zamieszkujący na tym terytorium w trakcie postępowania w przedmiocie wydania nowego dokumentu pobytowego, mogą zostać wydaleni, jeżeli tylko zaistnieje podstawa odmowy wydania nowego dokumentu pobytowego.

18 Artykuł 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o cudzoziemcach stanowi, iż można odmówić cudzoziemcowi prawa pobytu, o ile tylko pewne fakty uzasadniają przypuszczenie, iż jego pobyt może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub pozostawać w sprzeczności z innymi interesami publicznymi powołanymi w art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 2 pkt 1 faktem w rozumieniu ust. 1 tego artykułu może być w szczególności okoliczność prawomocnego skazania cudzoziemca na podstawie wyroku sądu krajowego na karę pozbawienia wolności w wymiarze powyżej trzech miesięcy bez zawieszenia, karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania kary w części, karę pozbawienia wolności w zawieszeniu na ponad sześć miesięcy lub w przypadku wielokrotnego skazania za przestępstwa podobne.

19 Artykuł 48 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach przewiduje, iż obywatelowi Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub obywatelowi uprzywilejowanego państwa trzeciego można odmówić prawa pobytu jedynie wówczas, gdy zachowanie danej osoby stanowi zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Ustęp 3 tego artykułu precyzuje, iż wykonanie decyzji o wydaleniu lub odmowie prawa pobytu podlega z urzędu zawieszeniu na okres miesiąca, chyba że wzgląd na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa wymaga natychmiastowego wyjazdu danej osoby.

20 Na podstawie art. 88 powołanej ustawy, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych, władze administracyjne okręgu (Bezirksverwaltungsbehörde) decydują o odmowie prawa pobytu.

21 Artykuł 66 kodeksu postępowania administracyjnego (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz), w brzmieniu obowiązującym w chwili zajścia okoliczności leżących u podstawy sporu przed sądem krajowym, stanowi:

„1) Organ odwoławczy zobowiąże organ niższego rzędu do przeprowadzenia dochodzenia uzupełniającego lub sam przeprowadzi takie dochodzenie.

2) Jeżeli na danym etapie postępowania dowody zgromadzone w sprawie wymagają zdaniem organu odwoławczego uzupełnienia w takim zakresie, iż niezbędnym wydaje się przeprowadzenie rozprawy lub ponowne przeprowadzenie rozprawy, organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę celem ponownego przeprowadzenia postępowania i wydania nowej decyzji organowi niższego rzędu.

3) Niemniej jednak, organ odwoławczy może sam przeprowadzić rozprawę oraz w jej następstwie wydać decyzję w sprawie, jeżeli tylko przemawiają za tym względy ekonomiki procesowej i szybkość postępowania.

4) Poza przypadkiem przewidzianym w ust. 2 organ odwoławczy jest zawsze upoważniony do samodzielnego rozpoznania sprawy, o ile środek odwoławczy nie podlega odrzuceniu ze względu na niedopuszczalność lub uchybienie terminowi. Organ odwoławczy jest uprawniony do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty i uzasadnienia decyzji w miejsce rozstrzygnięcia i uzasadnienia wydanego przez organ niższego rzędu, a w konsekwencji do zmiany zaskarżonej decyzji wedle własnego uznania".

22 Na mocy art. 144 federalnej ustawy zasadniczej (Bundes-Verfassungsgesetz) do Verfassungsgerichtshof należy czuwanie nad przestrzeganiem praw gwarantowanych konstytucją.

23 Artykuł 85 ustawy o Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz), w brzmieniu obowiązującym w chwili zajścia okoliczności leżących u podstawy sporu przed sądem krajowym, przewiduje:

„1) Odwołanie nie ma skutku zawieszającego.

2) Verfassungsgerichtshof na wniosek skarżącego winien zawiesić wykonanie decyzji, o ile nie stoi temu na przeszkodzie żaden nadrzędny interes publiczny oraz wówczas, gdy po rozważeniu wszystkich zaangażowanych interesów stwierdzi, iż zastosowanie decyzji lub wykonanie przez osobę trzecią prawa decyzją nadanego powodowałoby po stronie skarżącego powstanie niewspółmiernej szkody. W przypadku gdyby okoliczności uzasadniające wydanie decyzji w przedmiocie skutku zawieszającego odwołania uległy zasadniczym zmianom, wniosek skarżącego, organu (art. 83 ust. 1) lub drugiej strony podlega ponownemu rozpoznaniu.

3) Decyzje podjęte na podstawie ust. 2 winny zostać doręczone skarżącemu, organowi [...] i innym stronom. W przypadku uznania skutku zawieszającego odwołania, organ zawiesza wykonanie zaskarżonego aktu administracyjnego oraz podejmuje niezbędne środki w tym celu; osoba, na której korzyść została wydana zaskarżona decyzja, nie może wykonać swego prawa.

4) W razie przerwy między sesjami Verfassungsgerichtshof decyzje w rozumieniu ust. 2 są wydawane na wniosek referendarza prezesa Verfassungsgerichtshof".

24 Na mocy art. 87 ust. 1 tej samej ustawy Verfassungsgerichtshof bada przypadki naruszeń praw gwarantowanych konstytucją oraz przypadki naruszeń praw skarżących wynikające z zastosowania rozporządzenia niezgodnego z prawem, ustawy sprzecznej z konstytucją czy też niezgodnej z prawem umowy międzynarodowej; w takim przypadku zaskarżony akt administracyjny podlega uchyleniu.

25 Artykuł 30 ustawy o Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsgerichtshofgesetz), w brzmieniu obowiązującym w chwili zajścia okoliczności leżących u podstawy sporu przed sądem krajowym, stanowi:

„1) Środki odwoławcze nie powodują skutku zawieszającego z mocy prawa [...].

2) Niemniej na wniosek skarżącego Verwaltungsgerichtshof winien wstrzymać wykonanie aktu, o ile nie stoi temu na przeszkodzie żaden nadrzędny interes społeczny oraz w przypadku, gdy w świetle oceny ogółu wchodzących w grę interesów zastosowanie decyzji lub wykonanie przez osobę trzecią prawa decyzją nadanego naraziłoby skarżącego na niewspółmierną szkodę [...].

3) Decyzje wydane na podstawie ust. 2 winny zostać doręczone wszystkim stronom postępowania. W przypadku uznania skutku zawieszającego środka odwoławczego, organ winien wstrzymać wykonanie zaskarżonego aktu administracyjnego i podjąć w tym celu niezbędne środki; osoba, na której korzyść została wydana zaskarżona decyzja, nie może wykonać swego prawa".

26 Artykuł 41 ust. 1 powołanej ustawy przewiduje, iż Verwaltungsgerichtshof ponownie rozpoznając sprawę wskutek zaskarżenia decyzji, jest ograniczony ustaleniami faktycznymi organu administracyjnego.

27 Artykuł 42 ust. 1 tej samej ustawy przewiduje, iż Verwaltungsgerichtshof rozstrzyga każdy spór poprzez wydanie decyzji, która co do zasady odrzuca środek odwoławczy ze względu na jego niedopuszczalność lub uchyla zaskarżoną decyzję.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

28 G. Dörr jest żonatym obywatelem niemieckim. Przebywa w Austrii od 1992 r. W 1995 r. dołączyła do niego rodzina. Wykonuje on w Austrii działalność zawodową. G. Dörr został skazany prawomocnie za oszustwo popełnione w okolicznościach zaostrzających odpowiedzialność karną na karę osiemnastu miesięcy pozbawienia wolności, w tym dwanaście miesięcy w zawieszeniu.

29 Decyzją z dnia 1 października 1998 r. Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (organ administracyjny pierwszej instancji w Klagenfurcie) wydał w stosunku do G. Dörra na podstawie art. 48 ust. 1 i 3 oraz art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach zakaz pobytu na terytorium Austrii na okres lat dziesięciu.

30 Środek odwoławczy wniesiony przez G. Dörra przed Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten został odrzucony na mocy art. 66 ust. 4 kodeksu postępowania administracyjnego decyzją z dnia 4 grudnia 1998 r. G. Dörr odwołał się do Verwaltungsgerichtshof.

31 I. Ünal jest obywatelem tureckim. Na terytorium Austrii przebywa legalnie od wielu lat, gdzie świadczy pracę najemną. I. Ünal został trzykrotnie skazany na karę grzywny, dwukrotnie za udział w bójce i raz za naruszenie ustawy o prawie jazdy (Führerscheingesetz).

32 Decyzją z dnia 23 marca 2001 r. Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (organ administracyjny pierwszej instancji w Dornbirn) zarządził wydalenie I. Ünala,

stosując przepis art. 34 ust. 1 pkt 2 i 10 w związku z art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o cudzoziemcach.

33 Środek odwoławczy wniesiony przez I. Ünala przed Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg został odrzucony na podstawie art. 66 ust. 4 kodeksu postępowania administracyjnego decyzją z dnia 3 października 2001 r. I. Ünal również odwołał się do Verwaltungsgerichtshof.

34 Verwaltungsgerichtshof połączył obie sprawy celem ich łącznego rozpoznania i wydania orzeczenia łącznego. Sąd ten powziął po pierwsze wątpliwości co do zgodności systemu ochrony prawnej przewidzianego w austriackim porządku prawnym z wymogami dyrektywy 64/221, a po drugie co do możliwości stosowania tej dyrektywy w odniesieniu do obywateli tureckich, których sytuacja prawna jest określona decyzją nr 1/80.

35 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowania i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 [...] należy interpretować w ten sposób, że organy administracyjne — niezależnie od kontroli aktów w administracyjnym toku instancji — nie mogą wydawać decyzji o wydaleniu z terytorium państwa bez otrzymania opinii właściwego organu (nieprzewidzianego w austriackim porządku prawnym) zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy — z wyjątkiem nagłych

przypadków — jeżeli ich decyzje mogą być jedynie przedmiotem zwykłych środków odwoławczych wnoszonych przed sądy powszechne z następującymi ograniczeniami: środki te nie powodują skutku zawieszającego, sądy nie mają kompetencji do orzekania o zasadności przyjętych środków, a jedynie do uchylenia zaskarżonej decyzji; ponadto pierwszy z sądów (Verwaltungsgerichtshof), w zakresie oceny faktów i dowodów jest ograniczony jedynie do badania ich dopuszczalności, drugi (Verfassungsgerichtshof) jest poza tym ograniczony do badania naruszeń praw zagwarantowanych konstytucją?

2) Czy gwarancje proceduralne przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy [64/221] [...] mają zastosowanie do obywateli tureckich, których sytuacja prawna jest określona w art. 6 i 7 decyzji nr 1/80 [...]".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

36 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zapytuje w istocie, czy art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 należy interpretować w ten sposób, że uregulowania obowiązujące w jednym z państw członkowskich, na mocy których z jednej strony decyzja o wydaleniu z terytorium tego państwa podjęta w stosunku do obywatela innego państwa członkowskiego w toku postępowania sądowego w przedmiocie odwołania od niej może stanowić jedynie przedmiot oceny zgodności z prawem, a z drugiej strony powołane środki odwoławcze nie powodują skutku zawieszającego, pozostaje z nimi w sprzeczności.

37 Pytanie to odnosi się do sytuacji G. Dörra. Ma ono znaczenie również w odniesieniu do sytuacji I. Ünala, przy założeniu jednak, że odpowiedź na pytanie drugie będzie twierdząca.

38 Rządy austriacki i niemiecki stwierdzają, że ochrona sądowa przewidziana przez austriacki porządek prawny odpowiada wymogom dyrektywy 64/221. W ich opinii właściwe sądy obejmują swą kontrolą nie tylko zgodność zaskarżonego aktu z prawem, ale również prawidłowość dokonanej przez organ administracyjny oceny dowodów. W granicach tych odbywa się również do pewnego stopnia kontrola ustaleń faktycznych. Ponadto, na wniosek skarżącego, środki odwoławcze mogą powodować skutek zawieszający. W tych okolicznościach interwencja organu właściwego, w rozumieniu art. 9 dyrektywy 64/221, nie jest wymagana.

39 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podtrzymują tezę przeciwną. Do kompetencji właściwych sądów nie należy rozstrzyganie sprawy co do istoty, lecz wykonywanie wyłącznie uprawnień kasacyjnych. Nie mają one możliwości swobodnej oceny dowodów, lecz związane są ich oceną dokonaną przez organ administracyjny. Niedopuszczalne jest tym samym uwzględnienie nowych elementów sprawy. Orzeczenie sądu może się zatem opierać na stanie faktycznym i prawnym ustalonym na dzień wydania aktu administracyjnego. W tych okolicznościach dana osoba winna mieć możliwość dochodzenia swych uprawnień przed organem, o którym mowa w art. 9 ust.1 dyrektywy 64/221.

40 W opinii Komisji nie można wykluczyć, iż obowiązujące w Austrii prawo postępowania administracyjnego nie pozostaje całkowicie w zgodzie z przepisami art. 8 i 9 dyrektywy 64/221, skoro nie doszło do powołania żadnego organu właściwego w rozumieniu art. 9 tej dyrektywy.

41 Należy w tym względzie przypomnieć na wstępie, iż zgodnie z treścią art. 8 dyrektywy 64/221 wszystkie osoby objęte jej zakresem podmiotowym winny mieć możliwość wniesienia, w szczególności od decyzji dotyczącej odmowy przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub nakazującej wydalenie z terytorium, tych samych środków odwoławczych, które przysługują obywatelom danego państwa w stosunku do aktów administracyjnych (zob. wyroki z dnia 5 marca 1980 r. w sprawie C-98/79 Pecastaing, Rec. str. 691, pkt 9 i 10 oraz z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-97/89 Dzodzi, Rec. str. I-3763, pkt 57 i 58).

42 Celem art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221 jest zapewnienie minimalnych gwarancji proceduralnych obywatelom państw członkowskich, wobec których zostaje wydana decyzja o odmowie przedłużenia dokumentu pobytowego lub decyzja o wydaleniu z terytorium państwa. Przepis ten, przewidujący interwencję właściwego organu, innego niż upoważniony do wydania decyzji, znajduje zastosowanie w trzech sytuacjach opisanych w hipotezie normy, a mianowicie w przypadku braku prawa odwołania do sądu, w przypadku gdy odwołanie powoduje jedynie kontrolę zgodności decyzji z prawem lub gdy odwołania nie rodzą skutków zawieszających. Z wyjątkiem nagłych przypadków organ administracyjny nie może wydać decyzji inaczej, jak tylko po otrzymaniu opinii drugiego z organów właściwych. Dana osoba winna mieć przed tym organem prawo do obrony i pomocy lub reprezentacji na warunkach określonych przez krajowe przepisy proceduralne (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Dzodzi, pkt 62, jak również wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01Orfanopoulos i Oliveri, Rec. str. I-5257, pkt 105).

43 Następnie należy zbadać, czy obowiązująca w Austrii regulacja krajowa jest w stanie zapewnić obywatelom innych państw członkowskich, wobec których wydano decyzję o odebraniu prawa pobytu, minimalną gwarancję proceduralną przewidzianą dyrektywą 64/221, a w szczególności czy w okolicznościach sporu pomiędzy G. Dörrem a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten zaistniała przynajmniej jedna z sytuacji opisanych w art. 9 ust. 1.

44 Jak chodzi, w pierwszej kolejności, o kontrolę sądową, jest bezsporne, iż od decyzji dotyczących odebrania prawa pobytu obywateli innych państw członkowskich przysługuje w Austrii środek odwoławczy, z jednej strony przed Verwaltungsgerichtshof, z drugiej zaś strony w przypadku domniemanego naruszenia praw gwarantowanych konstytucją przed Verfassungsgerichtshof.

45 Ustosunkowując się w drugim rzędzie do zakresu tej kontroli, należy stwierdzić, że orzeczenie odsyłające oparte jest na założeniu, iż do kompetencji powołanych sądów nie należy orzekanie o zasadności zaskarżonych aktów administracyjnych. Rządy austriacki i niemiecki nie są jednakże całkowicie zgodne z dokonanym w tym orzeczeniu opisem krajowych ram prawnych.

46 Pozostaje przypomnieć w tym względzie, iż nie leży w kompetencji Trybunału wypowiadanie się, w ramach procedury odesłania prejudycjalnego, o wykładni przepisów krajowych ani orzekanie o poprawności wykładni zastosowanej przez sąd odsyłający (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 24). Trybunał jest bowiem zobowiązany uwzględnić, zgodnie z podziałem kompetencji między sądami wspólnotowymi a krajowymi, stan faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne w postaci takiej jak sformułowana w orzeczeniu odsyłającym (zob. wyroki z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 Ambulanz Glöckner, Rec. str. I-8089, pkt 10, jak i ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 42).

47 Badając zatem kwestię zakresu kontroli sądowej w ramach prawnych określonych przez sąd odsyłający, wydaje się, iż stosowanie uregulowania krajowego nie pozwala na zapewnienie obywatelom innych państw członkowskich, będącym adresatami decyzji odbierającej im prawo pobytu na terytorium austriackim, gwarancji wyczerpującego zbadania zasadności przewidzianego środka i nie spełnia tym samym wymogów dostatecznie skutecznej ochrony (zob. podobnie wyroki z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 17; z dnia

15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. str. 4097, pkt 14 i 15 oraz ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 110).

48 Odnosząc się po trzecie do skutku wniesienia środków odwoławczych do właściwego sądu, stwierdzić należy, iż samo sformułowanie pytania sugeruje, że środki te nie powodują skutku zawieszającego. Z orzeczenia odsyłającego wynika jednak, iż powołane środki odwoławcze mogą w pewnych warunkach powodować taki skutek na wniosek skarżącego. Rząd austriacki podnosi, iż w praktyce zawieszenie wykonania decyzji o wydaleniu może być zawsze zarządzone przez powołane sądy.

49 Należy przypomnieć w tym względzie, iż w myśl utrwalonego orzecznictwa państwa członkowskie winny ustanowić wszelkie przepisy konieczne w celu zapewnienia każdemu obywatelowi innego państwa członkowskiego, będącemu adresatem decyzji o wydaleniu, ochrony jaką daje mu prawo skorzystania ze środka odwoławczego zagwarantowanego dyrektywą 64/221. Gwarancja ta staje się jednak iluzoryczna, jeśli państwa członkowskie mogą skutkiem natychmiastowej wykonalności takiej decyzji pozbawić daną osobę korzyści z uwzględnienia zarzutów podniesionych przez nią w odwołaniu (zob. podobnie wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. str. 497, pkt 55 i 56).

50 Jest bezsporne, iż regulacja obowiązująca w państwie członkowskim, na mocy której sądowe środki odwoławcze od decyzji o odebraniu prawa pobytu na jego terytorium obywatela innego państwa członkowskiego są pozbawione skutku zawieszającego, nie spełnia wymogów dyrektywy 64/221, tym bardziej że nie został powołany organ właściwy w rozumieniu art. 9 ust. 1 tej dyrektywy.

51 Warunkiem przypisania sądowym środkom odwoławczym dostępnym dla osób objętych zakresem podmiotowym dyrektywy 64/221 byłoby powodowanie takiego skutku zawieszającego ipso iure. Nie wystarczy bowiem, by właściwy sąd posiadał uprawnienie do orzekania na wniosek danej osoby i tylko w pewnych okolicznościach o zawieszeniu wykonania decyzji o odebraniu jej prawa pobytu. Teza rządu austriackiego, jakoby w praktyce zawieszenie wykonania takiej decyzji mogło być zawsze zarządzone przez powołany sąd, nie jest w stanie umniejszyć znaczenia powyższego wniosku.

52 W istocie, postulat pewności prawa zakłada, że stan prawny wynikający z uregulowań krajowych będzie dostatecznie precyzyjny i zrozumiały, by pozwolić zainteresowanym osobom fizycznym poznać zakres ich praw i obowiązków. Odnosząc się w szczególności do praktyki stosowanej przez sądy krajowe, opisanej przez rząd austriacki, należy podkreślić, iż tego rodzaju praktyka ze względu na jej zmienny charakter oraz fakt, iż pozbawiona jest należytej jawności, nie może być uważana za stanowiącą wykonanie zobowiązań wynikających z dyrektywy 64/221.

53 Stąd też wydaje się, iż w okolicznościach leżących u podłoża sporu pomiędzy G. Dörrem a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten miała miejsce druga i trzecia z sytuacji opisanych w art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221. Uregulowania krajowe, takie jak obowiązujące w Austrii, nie spełniają zatem warunku dyrektywy wymagającego interwencji niezależnego organu, w rozumieniu powołanego art. 9 ust. 1, przed wydaniem ostatecznej decyzji przez organ administracyjny.

54 W rezultacie konieczne jest zbadanie, czy ów organ właściwy w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221 został powołany w ramach austriackiego porządku prawnego.

55 Należy przypomnieć, iż interwencja takiego organu winna umożliwić danej osobie doprowadzenie do wyczerpującego zbadania wszystkich faktów i okoliczności, w tym zasadności rozpatrywanego środka, przed wydaniem decyzji ostatecznej (wyroki z dnia 22 maja 1980 r. w sprawie 131/79 Santillo, Rec. str. 1585, pkt 12, z dnia 18 maja 1982 r. w sprawach połączonych 115/81 i 116/81 Adoui i Cornuaille, Rec. str. 1665, pkt 15). Trybunał sprecyzował tym samym, iż z wyjątkiem nagłych przypadków organ administracyjny nie może podejmować decyzji w inny sposób jak tylko po uzyskaniu opinii właściwego organu (ww. wyroki w sprawach Pecastaing, pkt 17; Dzodzi, pkt 62 i Orfanopoulos i Oliveri, pkt 106).

56 Orzeczenie odsyłające zostało oparte na założeniu, iż właściwy organ nie został powołany. Należy dodać, iż akta sprawy przekazane Trybunałowi przez sąd odsyłający nie pozwoliły na stwierdzenie ani faktu interwencji takiego organu, ani istnienia sytuacji naglącej w okolicznościach faktycznych sporu pomiędzy G. Dörrem a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten.

57 W świetle poprzedzających uwag trzeba na pytanie pierwsze udzielić następującej odpowiedzi: art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221 należy interpretować w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których sądowe środki odwoławcze wniesione przeciwko decyzji o wydaleniu z terytorium tego państwa wydanej w odniesieniu do obywatela innego państwa członkowskiego nie powodują skutku zawieszającego, a decyzja o wydaleniu w toku postępowania sądowego w przedmiocie wniesionego od niej środka odwoławczego może być jednie przedmiotem oceny jej zgodności z prawem, skoro żaden właściwy organ w rozumieniu tego przepisu nie został powołany.

W przedmiocie pytania drugiego

58 W drugim pytaniu sąd odsyłający zapytuje, czy gwarancje proceduralne przewidziane w art. 8 i art. 9 dyrektywy 64/221 mają zastosowanie do obywateli tureckich, których sytuację prawną określa art. 6 lub art. 7 decyzji 1/80.

59 W opinii rządów austriackiego i niemieckiego na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej. O ile rzeczywiście art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 określają szczegółowe warunki stosowania ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego przewidzianych w art. 48 ust. 3 Traktatu EWG (późniejszego art. 48 ust. 3 Traktatu WE, po zmianie art. 39 ust. 3 WE), o tyle nie można ich wywodzić wprost z tego ostatniego przepisu. Powołane art. 8 i 9, aby mogły znajdować zastosowanie do obywateli tureckich, wymagają dodatkowego aktu prawnego. Rządy te podtrzymują ponadto, iż argumentacja przedstawiona w wyroku Trybunału z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-340/97 Nazli, Rec. str. I-957, dotyczy w istocie wykładni pojęcia porządku publicznego, pojawiającego się w art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, a nie aspektów proceduralnych właściwych dyrektywie 64/221. W tych okolicznościach zastosowanie przez analogię art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 do pracowników tureckich i członków ich rodzin nie może mieć w żaden sposób miejsca.

60 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym jak i Komisja podtrzymują tezę przeciwną. Trybunał wyraźnie potwierdził, iż w miarę możliwości należy stosować do pracowników tureckich korzystających z prawa nadanego mocą decyzji nr 1/80 podstawowe zasady ustanowione na podstawie art. 48 Traktatu. Tym samym minimalna ochrona prawna wynikająca z gwarancji proceduralnych przewidzianych w dyrektywie 64/221 winna być stosowana w sytuacjach wynikających z decyzji nr 1/80.

61 Należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 12 układu stowarzyszeniowego „umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły 48, 49 i 50 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę, aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników". Protokół dodatkowy określa w art. 36 etapy stopniowej realizacji swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskimi Wspólnoty a Republiką Turcji, przewidując, iż „Rada Stowarzyszenia zadecyduje o [szczegółowych] zasadach niezbędnych do realizacji tego celu". Co do decyzji nr 1/80, zgodnie z trzecim motywem preambuły, jej przedmiotem jest ulepszenie w dziedzinie społecznej systemu, z którego korzystają pracownicy i członkowie ich rodzin.

62 Trybunał wywiódł z treści tych przepisów, iż podstawowe zasady przyjęte w ramach art. 48 Traktatu winny być w miarę możliwości stosowane do pracowników tureckich korzystających z praw nadanych mocą decyzji nr 1/80 (zob. podobnie wyroki z dnia 30 września 2004 r. w sprawie C-275/02 Ayaz, Zb.Orz. str. I-8765, pkt 44, oraz z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-467/02 Cetinkaya, Zb.Orz. str. I-10895, pkt 42).

63 Trybunał uznał jednocześnie, odnosząc się do określenia zakresu ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego przewidzianych w art. 14 ust. 1 decyzji nr 1/80, iż należy się w tym względzie odwołać do wykładni tych samych ograniczeń dokonanej w kontekście swobodnego przepływu pracowników będących obywatelami państw członkowskich Wspólnoty (ww. wyrok w sprawie Nazli, pkt 56). Tego rodzaju wykładnia jest tym bardziej uzasadniona, iż powołany przepis jest zredagowany w sposób niemalże identyczny jak postanowienie art. 48 ust. 3 Traktatu (zob. ww. wyroki w sprawach Nazli, pkt 56 oraz Cetinkaya, pkt 43).

64 Opierając się na tych elementach oceny, Trybunał orzekł w pkt 46 i 47 ww. wyroku w sprawie Cetinkaya, iż art. 14 ust. 2 decyzji nr 1/80 nakłada na właściwe organy

krajowe ograniczenia analogiczne do mających zastosowanie do wydalenia obywatela państwa członkowskiego i że zasady podstawowe ustanowione mocą art. 3 dyrektywy 64/221 mają zastosowanie do pracowników tureckich korzystających z praw nadanych na podstawie decyzji 1/80. Sądy krajowe winny zatem uwzględniać rzeczone podstawowe zasady w toku badania zgodności z prawem środka polegającego na wydaleniu z terytorium państwa, zarządzonego w stosunku do takiego pracownika tureckiego.

65 Te same względy wymagają, by podstawowe zasady wyrażone w art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 znajdowały zastosowanie do pracowników tureckich korzystających z praw nadanych decyzją nr 1/80.

66 Tego rodzaju wykładnia jest uzasadniona celem polegającym na stopniowej realizacji swobodnego przepływu pracowników tureckich wyrażonym w art. 12 układu stowarzyszeniowego. Przepisy decyzji nr 1/80 o charakterze socjalnym stanowią dodatkowy etap w kierunku realizacji tej swobody (zob. w szczególności wyroki z dnia 26 listopada 1998 r. w sprawie C-1/97 Birden, Rec. str. I-7747, pkt 52 oraz z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie C-188/00, Kurz, Rec. str. I-10691, pkt 40). W szczególności art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80, nadający przemieszczającym się pracownikom tureckim, którzy spełniają określone warunki, prawa szczególne w zakresie świadczenia pracy (zob. wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. str. I-12301, pkt 78). W myśl utrwalonego orzecznictwa przepis ten, rodzący skutki bezpośrednie, tworzy prawo indywidualne w dziedzinie zatrudnienia oraz związane z nim prawo pobytu (zob. wyroki z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince, Rec. str. I-3461, pkt 29 i 31; z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-237/91 Kus, Rec. str. I-6781, pkt 33; z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie Tetik C-1791/95, Rec. str. I-329, pkt 26, 30 i 31, jak również ww. wyrok w sprawie Kurz, pkt 26 i 27).

67 Dla skuteczności tych praw indywidualnych pracownicy tureccy muszą mieć możliwość powoływania się na ich treść przed sądami krajowymi. Celem zapewnienia skuteczności tej ochrony sądowej niezbędne jest nadanie tym pracownikom takich samych gwarancji proceduralnych, jak przyznane mocą prawa wspólnotowego obywatelom państw członkowskich, a tym samym umożliwienie tym pracownikom powoływanie się na gwarancje przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 64/221. W istocie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 59 opinii, tego typu gwarancje są nierozerwalnie związane z prawami, do których się odnoszą.

68 Wykładnia ta odnosi się nie tylko do obywateli tureckich, których sytuację prawną określa art. 6 decyzji nr 1/80, ale również do członków ich rodzin, których sytuacja jest określona w art. 7 tej samej decyzji. Nic zatem nie uzasadnia przyznania tym obywatelom przebywającym legalnie na terytorium jednego z państwa członkowskich autonomicznego systemu ochrony w zakresie praw nadanych im mocą decyzji nr 1/80, który byłby słabszy niż przewidziany w art. 8 i 9 dyrektywy 64/221. Jeżeli bowiem art. 14 ust. 1 powołanej decyzji nie nakładałby na właściwe organy krajowe ograniczeń proceduralnych analogicznych do mających zastosowanie do wydalenia obywatela państwa członkowskiego, zgodnie z treścią ww. wyroku Trybunału w sprawie Cetinkaya państwa członkowskie miałyby wszelkie podstawy po temu, by uniemożliwić wykonanie praw, na które obywatele tureccy korzystający z praw nadanych decyzją nr 1/80 mogą się powołać.

69 W świetle poprzedzających uwag na pytanie drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, iż gwarancje proceduralne przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 mają zastosowanie do obywateli tureckich, których sytuacja prawa jest określona przez art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80.

W przedmiocie kosztów

70 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, należy interpretować w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, na mocy których sądowe środki odwoławcze wniesione przeciwko decyzji o wydaleniu z terytorium tego państwa wydanej w odniesieniu do obywatela innego państwa członkowskiego nie powodują skutku zawieszającego, a decyzja o wydaleniu w toku postępowania sądowego w przedmiocie wniesionego od niej środka odwoławczego może być jedynie przedmiotem oceny jej zgodności z prawem, skoro żaden właściwy organ w rozumieniu tego przepisu nie został powołany.**

2) **Gwarancje proceduralne przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 64/221 mają zastosowanie do obywateli tureckich, których sytuacja prawna jest określona przez art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w przedmiocie rozwoju stowarzyszenia.**

Podpisy