Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 listopada 2013 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja — Artykuł 13 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia — Klauzule „standstill" — Pojęcie przebywania zgodnie z prawem

W sprawie C-225/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 9 maja 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 maja 2012 r., w postępowaniu:

C. Demir

przeciwko

Staatssecretaris van Justitie,

TRYBUNAŁ (druga izba),

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

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 kwietnia 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu C. Demira przez J.P. Sancheza Montota, advocaat,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Noort, B. Koopman oraz C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, J. Möllera oraz A. Wiedmann, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez F. Urbaniego Neriego, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Kreuschitza oraz M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 13 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia (zwanej dalej „decyzją nr 1/80"). Rada Stowarzyszenia została utworzona na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej, oraz 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, zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym").

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy M. Demirem a Staatssecretaris van Justitie (sekretarzem stanu ds. wymiaru sprawiedliwości, zwanym dalej „Staatssecretaris") w przedmiocie oddalenia wniosku o wydanie dokumentu pobytowego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Układ stowarzyszeniowy

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest promowanie 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 myśl art. 12 układu stowarzyszeniowego „[u]mawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [39 WE], [40 WE] i [41 WE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak cytat z tego układu poniżej].

5 Artykuł 22 ust. 1 wspomnianego układu brzmi następująco:

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

Decyzja nr 1/80

6 Sekcja I rozdziału II decyzji nr 1/80, zatytułowana „Kwestie dotyczące zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników", obejmuje art. 6–16.

7 Artykuł 6 tej decyzji stanowi:

„1. Pracownik turecki należący do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego ma w tym państwie, z zastrzeżeniem przepisów 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.

2. Urlopy wypoczynkowe i nieobecność w pracy z powodu macierzyństwa, wypadku przy pracy lub krótkotrwałej choroby są wliczane do okresu legalnego zatrudnienia. Okresy niezawinionego bezrobocia, należycie poświadczone przez właściwe organy oraz nieobecność w pracy z powodu długotrwałej choroby jakkolwiek nie zaliczają się do okresu legalnego zatrudnienia, nie naruszają praw nabytych z tytułu poprzedniego zatrudnienia.

3. Zasady stosowania ust. 1 i 2 są ustanawiane w przepisach krajowych” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

8 Artykuł 13 wspomnianej decyzji ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie Wspólnoty i Turcja nie mogą wprowadzać nowych ograniczeń w zakresie warunków dostępu do rynku pracy pracowników i członków ich rodzin, którzy przebywają i są zatrudnieni na ich właściwych terytoriach zgodnie z prawem”.

9 Artykuł 14 tejże dyrektywy stanowi:

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

2. Sekcja ta nie narusza praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa krajowego lub umów dwustronnych zawartych między Turcją i państwami członkowskimi Wspólnoty w zakresie, w jakim przewidują korzystniejszy system dla swoich obywateli”.

10 Zgodnie z art. 16 ust. 1 decyzji nr 1/80 przepisy sekcji I rozdziału II tej decyzji stosuje się od dnia 1 grudnia 1980 r.

Prawo niderlandzkie

11 W dniu 1 grudnia 1980 r. wjazd i pobyt cudzoziemców na terytorium Niderlandów był uregulowany przez Vreemdelingenwet (ustawę o cudzoziemcach) (Stbl. 1965, nr 40) i Vreemdelingenbesluit (dekret o cudzoziemcach, Stb. 1966, nr 387).

12 Zgodnie z art. 41 ust. 1 lit. c) Vreemdelingenbesluit cudzoziemcy, aby mogli wjechać na terytorium Niderlandów, musieli posiadać ważny paszport opatrzony ważnym tymczasowym zezwoleniem na pobyt, jeżeli udawali się do Niderlandów w celu pobytu dłuższego niż trzy miesiące. Wymóg takiego zezwolenia miał w szczególności na celu zapobieganie wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem.

13 W następstwie wyroku Raad van State (rady stanu) wydanego pod rządami wyżej wymienionych przepisów krajowych brak tymczasowego zezwolenia na pobyt nie mógł uzasadniać odmowy uwzględnienia wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, jeżeli w chwili złożenia tego wniosku wszystkie inne warunki były spełnione. Jednakże w braku tego zezwolenia wjazd i pobyt na terytorium Niderlandów były uznawane za niezgodne z prawem.

14 W dniu 1 kwietnia 2001 r. weszły w życie Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495, zwana dalej „ustawą z 2000 r.") oraz Vreemdelingenbesluit (dekret o cudzoziemcach, Stb. 2000, nr 497, zwany dalej „dekretem z 2000 r.").

15 Artykuł 1 lit. h) ustawy z 2000 r. stanowi:

„W rozumieniu niniejszej ustawy i przepisów przyjętych na jej podstawie:

[…]

h) »tymczasowe zezwolenie na pobyt« oznacza wizę na pobyt przekraczający trzy miesiące, o którą cudzoziemiec złożył wniosek osobiście w przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym Niderlandów w kraju pochodzenia lub stałego miejsca zamieszkania lub – w razie braku tam takiego przedstawicielstwa – w najbliższym kraju, gdzie ustanowione jest przedstawicielstwo, lub też w urzędzie gubernatora Antyli Holenderskich lub w urzędzie gubernatora Aruby, i wydawaną przez to przedstawicielstwo lub przez te urzędy po uzyskaniu uprzedniej zgody ministra spraw zagranicznych".

16 Artykuł 8 lit. a) i f) tej ustawy przewiduje:

„Cudzoziemiec może przebywać legalnie w Niderlandach tylko:

a) jeżeli posiada wydany na czas określony dokument pobytowy, o którym mowa w art. 14 tej ustawy.

[…]

f) do chwili wydania decyzji w przedmiocie wniosku o wydanie dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 14 i 28, jeżeli przepis przyjęty na podstawie tej ustawy lub orzeczenie sądowe przewidują, że wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku".

17 Artykuł 16 ust. 1 lit. a) wspomnianej ustawy stanowi:

„Można odmówić wydania zwykłego dokumentu pobytowego na czas określony […], jeśli:

a) cudzoziemiec nie posiada ważnego tymczasowego zezwolenia na pobyt, którego wydanie było uzasadnione celem odpowiadającym celowi wniosku o wydanie dokumentu pobytowego".

18 Zgodnie z art. 3.1 ust. 1 dekretu z 2000 r. nie dokonuje się wydalenia cudzoziemca, który złożył wniosek o wydanie dokumentu pobytowego, chyba że wniosek ten stanowi według ministra powtórzenie tego samego wniosku.

19 Artykuł 3.71 tego dekretu stanowi:

„1. Wniosek o wydanie dokumentu pobytowego na czas określony, o którym mowa w art. 14 ustawy z 2000 r., podlega oddaleniu, jeżeli cudzoziemiec nie posiada ważnego tymczasowego zezwolenia na pobyt.

[…]

4. Minister może nie stosować ust. 1, jeżeli uważa, że jego zastosowanie prowadzi do rażąco poważnej niesprawiedliwości”.

20 W razie braku tymczasowego zezwolenia na pobyt wjazd i pobyt na terytorium niderlandzkim są uznawane za niezgodne z prawem. Zgodnie z Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnikiem w sprawie cudzoziemców z 2000 r.) obowiązek złożenia wniosku o wydanie tymczasowego zezwolenia na pobyt przed wjazdem do Niderlandów pozwala władzom sprawdzić, czy cudzoziemiec spełnia wszystkie przesłanki wydania tego zezwolenia przed wjazdem na terytorium krajowe.

21 Na podstawie Wet arbeid buitenlandse werknemers (ustawy o pracy pracowników cudzoziemskich), obowiązującej do dnia 1 września 1995 r., zakazane było zatrudnianie cudzoziemca bez zgody właściwego ministra, a o zezwolenie na zatrudnienie musieli się ubiegać pracodawca i cudzoziemiec. Dla celów stosowania wspomnianej ustawy lub przepisów przyjętych na jej mocy nie była uważana za cudzoziemca osoba, która przebywała legalnie w Niderlandach i posiadała wydane przez właściwego ministra oświadczenie o zezwoleniu na podstawie ustawy o cudzoziemcach na pobyt na terytorium Niderlandów u mieszkającego na tym terytorium obywatela Niderlandów.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22 C. Demir urodził się w dniu 25 września 1973 r. i jest obywatelem tureckim. Przybył on do Niderlandów po raz pierwszy w dniu 1 października 1990 r. Po tym, jak został wydalony, powrócił do tego państwa członkowskiego i złożył w dniu 4 listopada 1992 r. wniosek o zezwolenie na pobyt w celu zamieszkania w Niderlandach z osobą mającą obywatelstwo niderlandzkie.

23 Pomimo oddalania jego wniosku oraz wniesionej w następstwie skargi C. Demir złożył w dniu 19 kwietnia 1993 r. nowy wniosek zmierzający do uzyskania dokumentu pobytowego, aby mieć możliwość zamieszkania w Niderlandach z swoją małżonką mającą obywatelstwo niderlandzkie. Wniosek ten został uwzględniony i został mu wydany dokument pobytowy na okres od 7 maja do 19 września 1993 r., przedłużony następnie do dnia 18 lipca 1995 r.

24 W okresie tym C. Demir pracował u kilku pracodawców łącznie przez ponad dziesięć miesięcy, jednak nie pracował jako pracownik przez okres przynajmniej jednego roku u tego samego pracodawcy.

25 Po separacji małżonków C. Demir składał w latach 1995–2002 kilka wniosków o wydanie dokumentu pobytowego, powołując się na różne względy. Nie uwzględniono żadnego z tych wniosków ani żadnej skargi wniesionej przeciwko decyzjom odmownym.

26 W dniu 1 lutego 2007 r. C. Demir zawarł z przedsiębiorstwem niderlandzkim umowę o pracę na okres trzech lat. Mając to na względzie, Centrum voor Werk en Inkomen (ośrodek ds. zatrudnienia i dochodów) wydał na mocy decyzji z dnia 2 stycznia 2008 r. temu pracodawcy zezwolenie na zatrudnienie ważne na okres od 7 stycznia do 7 grudnia 2008 r. Okres ważności tego pozwolenia nie został następnie przedłużony.

27 W dniu 13 lutego 2013 r. C. Demir złożył wniosek o wydanie zwykłego dokumentu pobytowego na czas określony w celu umożliwienia mu podjęcia pracy najemnej. Decyzją z dnia 26 kwietnia 2007 r. Staatsecretaris oddalił ten wniosek, a następnie w dniu 10 września 2007 r. utrzymał w mocy to oddalenie.

28 Te decyzje Staatsecretaris zostały uzasadnione tym, że C. Demir nie posiadał ważnego tymczasowego zezwolenia na pobyt, nie należał do kategorii cudzoziemców, którzy są zwolnieni z obowiązku posiadania zezwolenia na pobyt, i nie spełniał przesłanki z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy decyzji nr 1/80 dotyczącej zatrudnienia w charakterze pracownika najemnego u tego samego pracodawcy przez okres roku.

29 Wyrokiem z dnia 16 czerwca 2008 r. Rechtbank 's-Gravenhage (sąd rejonowy w Hadze) utrzymał w mocy decyzję Staatsecretaris i oddalił skargę wniesioną przez C. Demira. Sąd ten w szczególności uznał, że skoro C. Demir nie posiada tymczasowego zezwolenia na pobyt, jego sytuacja jest nieuregulowana, tak że nie może powoływać się na art. 13 decyzji nr 1/80.

30 C. Demir wniósł środek odwoławczy od tego wyroku do sądu odsyłającego.

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

„1) Czy art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten podlega zastosowaniu względem materialno- lub formalnoprawnej przesłanki dla pierwszego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego także wówczas, gdy taka przesłanka – w niniejszej sprawie tymczasowe zezwolenie na pobyt – ma również na celu zapobieganie, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na pobyt, między innymi nielegalnemu wjazdowi i nielegalnemu pobytowi i w tym zakresie może być uznana za środek w rozumieniu punktu 85 wyroku z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. s. I-12301, który może być zaostrzony?

2) a) Jakie znaczenie należy przypisać w tym względzie wymogowi pobytu zgodnego z prawem w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80?

b) Czy ma przy tym znaczenie okoliczność, że zgodnie z prawem krajowym złożenie wniosku samo w sobie prowadzi do zgodnego z prawem pobytu, dopóki wniosek jeszcze nie został rozpoznany odmownie, albo czy ma tylko znaczenie, że pobyt przed złożeniem wniosku uznaje się na podstawie prawa krajowego za nielegalny?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że ustanowiona w tym przepisie klauzula „standstill" dotyczy przesłanek materialno- lub formalnoprawnych dla pierwszego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego także wówczas, gdy przesłanki te mają również na celu zapobieżenie, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie dokumentu pobytowego, wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem.

33 Na wstępie należy przypomnieć, że z myśl utrwalonego orzecznictwa klauzula „standstill" wyrażona we wspomnianym artykule zakazuje w sposób generalny ustanawiania wszelkich nowych przepisów krajowych, których celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody przepływu pracowników na terytorium krajowym bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały względem nich w chwili wejścia w życie decyzji nr 1/80 w stosunku do danego państwa członkowskiego (zob. wyrok z dnia 17 września 2009 r w sprawie C-242/06 Sahin, Zb.Orz. s. I-8465, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Zostało także uznane, że przepis ten stoi na przeszkodzie wprowadzaniu do uregulowań państwa członkowskiego, począwszy od dnia wejścia w życie w zainteresowanym państwie członkowskim decyzji nr 1/80, jakichkolwiek nowych ograniczeń w wykonywaniu swobody przepływu pracowników, w tym ograniczeń dotyczących wymogów materialnych lub proceduralnych w zakresie pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium tego państwa członkowskiego obywateli tureckich zamierzających korzystać w nim z tej swobody (zob. podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie C-92/07 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. s. I-3683, pkt 49).

35 Co się tyczy terminu „zgodnie z prawem" w rozumieniu art. 13 tej decyzji, w orzecznictwie wskazano już, że koncepcja ta oznacza, iż pracownik turecki lub członek jego rodziny musiał wcześniej pozostawać w zgodzie z normami przyjmującego państwa członkowskiego obowiązującymi w zakresie wjazdu, pobytu i ewentualnie zatrudnienia i w związku z tym przebywa legalnie na terytorium tego państwa. Zatem obywatel turecki, który znajdowałby się w sytuacji niezgodnej z prawem, nie mógłby korzystać z przepisu tego artykułu (ww. wyrok w sprawie Sahin, pkt 53).

36 I tak stwierdzono, że właściwe organy są uprawnione nawet po wejściu w życie wspomnianej decyzji do wprowadzenia bardziej rygorystycznych środków w odniesieniu do obywateli tureckich, którzy znajdują się w sytuacji niezgodnej z prawem (ww. wyrok w sprawach połączonych Abatay i in., pkt 85).

37 Sąd odsyłający zastanawia się, czy sama okoliczność, że przesłanka materialno- lub formalnoprawna dla pierwszego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego ma na celu zapobieżenie, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie dokumentu pobytowego, wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem, pozwala wykluczyć zastosowanie klauzuli „standstill" ustanowionej w art. 13 tejże decyzji na tej podstawie, że stanowi ona środek, który może być zaostrzony, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie.

38 Jak wynika z pkt 36 niniejszego wyroku, przyjęcie takich środków wymaga, by obywatele tureccy, do których one się stosują, znajdowali się w sytuacji niezgodnej z prawem, tak że o ile środki te mogą dotyczyć skutków takiej niezgodności z prawem i jednocześnie nie być objęte zakresem stosowania klauzuli „standstill" ustanowionej w art. 13 decyzji nr 1/80, o tyle nie mogą one zmierzać do zdefiniowania samej niezgodności z prawem.

39 I tak, gdy środek przyjęty przez przyjmujące państwo członkowskiego po tej decyzji ma na celu zdefiniowanie kryteriów zgodności z prawem sytuacji obywateli tureckich poprzez przyjęcie lub zmianę przesłanek materialno- lub formalnoprawnych w zakresie wjazdu, pobytu i ewentualnie zatrudnienia tych obywateli na jego terytorium i gdy przesłanki te stanowią nowe ograniczenie w wykonywaniu swobodnego przepływu pracowników tureckich w rozumieniu klauzuli „standstill" ustanowionej we wspominanym art. 13, sama okoliczność, że środek ma na celu na celu zapobieżenie, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie dokumentu pobytowego, wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem, nie pozwala wykluczyć zastosowania tej klauzuli.

40 Takie ograniczenie, którego celem lub skutkiem byłoby poddanie korzystania przez obywateli tureckich ze swobody przepływu pracowników na terytorium krajowym bardziej restrykcyjnym wymogom niż te, które obowiązywały w chwili wejścia w życie decyzji nr 1/80, jest zakazane, chyba że wynika z ograniczeń, o których mowa w art. 14 tej decyzji, lub jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jest właściwe do zapewnienia realizacji zasługującego na ochronę celu i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia.

41 W tym względzie, o ile cel polegający na zapobieganiu wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, o tyle ważne jest również, by dany środek był właściwy do zapewnienia realizacji tego celu i nie wykraczał poza to, co konieczne do jego osiągnięcia.

42 W świetle powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że gdy środek przyjęty przez przyjmujące państwo członkowskiego ma na celu zdefiniowanie kryteriów zgodności z prawem sytuacji obywateli tureckich poprzez przyjęcie lub zmianę przesłanek materialno- lub formalnoprawnych w zakresie wjazdu, pobytu i ewentualnie zatrudnienia tych obywateli na jego terytorium i gdy przesłanki te stanowią nowe ograniczenie w wykonywaniu swobodnego przepływu pracowników tureckich w rozumieniu klauzuli „standstill" ustanowionej w tym artykule, sama okoliczność, że środek ma na celu na celu zapobieżenie, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie dokumentu pobytowego, wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem, nie pozwala wykluczyć zastosowania tej klauzuli.

W przedmiocie pytania drugiego

43 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że posiadanie tymczasowego zezwolenia na pobyt, które jest ważne tylko w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie prawa pobytu, stanowi przebywanie zgodnie z prawem.

44 W tym względzie, tak jak zostało przypomniane w pkt 35 niniejszego wyroku, termin „zgodnie z prawem" w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80 oznacza, że pracownik turecki lub członek jego rodziny musiał wcześniej pozostawać w zgodzie z normami przyjmującego państwa członkowskiego obowiązującymi w zakresie wjazdu, pobytu i ewentualnie zatrudnienia i w związku z tym przebywa legalnie na terytorium tego państwa.

45 Termin ten został wyjaśniony w pkt 84 ww. wyroku w sprawie Abatay poprzez odniesienie do zbliżonego pojęcia legalnego zatrudnienia, użytego w art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80.

46 Trybunał uznał już, że „legalne zatrudnienie" zakłada stabilną i pewną sytuację zainteresowanego na rynku pracy państwa członkowskiego, a w konsekwencji obejmuje również niekwestionowane prawo pobytu (wyrok z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C-268/11 Gülbahce, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 Zatem świadczenie pracy przez obywatela tureckiego na podstawie tymczasowego pozwolenia na pobyt, które jest ważne tylko w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie prawa pobytu, nie może być uznane za „zgodne z prawem" (zob. podobnie wyrok z dnia 29 września 2011 r. w sprawie C-187/10 Unal, Zb.Orz. s. I-9045, pkt 47).

48 Wynika z tego, że termin „zgodnie z prawem" w rozumieniu art. 13 tej decyzji odnosi się do stabilnej i pewnej sytuacji na terytorium państwa członkowskiego, co zakłada, że prawo pobytu zainteresowanego nie jest kwestionowane. Zatem okresy pobytu lub ewentualnie zatrudnienia obywatela tureckiego na podstawie tymczasowego pozwolenia na pobyt, które jest ważne tylko w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie prawa pobytu, nie mogą być uznane za „zgodne z prawem" w rozumieniu wspomnianego artykułu.

49 Z tego względu na drugie zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że posiadanie tymczasowego zezwolenia na pobyt, które jest ważne tylko w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie prawa pobytu, nie stanowi przebywania zgodnie z prawem.

W przedmiocie kosztów

50 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 13 decyzji nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, wydanej przez Radę Stowarzyszenia utworzoną na mocy 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 i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej oraz który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r., należy interpretować w ten sposób, że gdy środek przyjęty przez przyjmujące państwo członkowskiego ma na celu zdefiniowanie kryteriów zgodności z prawem sytuacji obywateli tureckich poprzez przyjęcie lub zmianę przesłanek materialno- lub formalnoprawnych w zakresie wjazdu, pobytu i ewentualnie zatrudnienia tych obywateli na jego terytorium i gdy przesłanki te stanowią nowe ograniczenie w wykonywaniu swobodnego przepływu pracowników tureckich w rozumieniu klauzuli „standstill" ustanowionej w tym artykule, sama okoliczność, że środek ma na celu na celu zapobieżenie, przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie dokumentu pobytowego, wjazdowi i pobytowi niezgodnym z prawem, nie pozwala wykluczyć zastosowania tej klauzuli.**

2) **Artykuł 13 decyzji nr 1/80 należy interpretować w ten sposób, że posiadanie tymczasowego zezwolenia na pobyt, które jest ważne tylko w okresie oczekiwania na wydanie ostatecznej decyzji w przedmiocie prawa pobytu, nie stanowi przebywania zgodnie z prawem.**

Podpisy