

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-194/20 – 1

Sprawa C-194/20

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

Data wpływu:

8 maja 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgericht Düsseldorf (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 maja 2020 r.

Strona skarżąca:

BY

CX

DW

EV

FU

Druga strona postępowania:

Stadt Duisburg

POSTANOWIENIE

wydane w ramach postępowania sądowoadministracyjnego pomiędzy

1. BY,
2. CX,
3. DW,

4. EV,

5. FU,

przy czym skarżący w pkt 3 i 4 reprezentowani są przez rodziców, skarżących w pkt 1 i 2, wspólnie zamieszkali pod adresem: [...] Duisburg,

strona skarżąca,

[...]:

przeciwno

Stadt Duisburg [...],

druga strona postępowania,

w sprawie

prawa o cudzoziemcach (zezwolenia na pobyt zgodnie z § 4 ust. 5 AufenthG – ustawy o pobycie; tutaj: postanowienie o zawieszeniu i odesłaniu)

Verwaltungsgericht Düsseldorf (siódma izba) (sądu administracyjnego w Düsseldorfie) w dniu 7 maja 2020 r.

[...]

postanowił:

Postępowanie zostaje zawieszono.

[Or. 2]

Na podstawie art. 267 TFUE Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przedstawione następujące pytania prejudycjalne:

- 1. Czy roszczenie dzieci tureckich wynikające z art. 9 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia obejmuje również - bez dalszych warunków - prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim?**
- 2. W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:**
 - a) Czy w wypadku wynikającego z art. 9 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia roszczenia o pobyt konieczne jest, by rodzice dzieci tureckich korzystających z tego przepisu**

nabyli wcześniej prawa wynikające z art. 6 ust. 1 lub art. 7 decyzji nr 1/80?

b) Jeżeli na pytanie drugie lit. a) należy udzielić odpowiedzi przeczącej: Czy legalne zatrudnienie w rozumieniu art. 9 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia należy interpretować w ten sam sposób jak w art. 6 ust. 1 decyzji nr 1/80?

c) Jeżeli na pytanie drugie lit. a) należy udzielić odpowiedzi przeczącej: Czy roszczenie o pobyt dzieci tureckich na podstawie art. 9 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia może powstać po (jedynie) trzech miesiącach legalnego zatrudnienia jednego z rodziców w przyjmującym państwie członkowskim?

d) Jeżeli na pytanie drugie lit. a) należy udzielić odpowiedzi przeczącej: Czy z prawa pobytu dzieci tureckich wynika również - bez żadnych dalszych warunków - prawo pobytu jednego lub obojga rodziców sprawujących pieczę?

I.

Skarżący są obywatelami tureckimi. Skarżący w pkt 1 i 2,

Verwaltungsgericht nie odnosi się przy tym oznaczeniu numerycznym do numeracji zastosowanej przez skarżących w skardze, lecz do dokonanej przez administrację sądową przestawienia na pierwsze miejsce po stronie skarżącej rodziców,

są rodzicami skarżących w pkt 3 - 5, z których skarżący w pkt 5 jest już pełnoletni.

Skarżący w pkt 1 wjechał do Niemiec w dniu 5 września 2015 r. na podstawie wizy i w dniu 4 listopada 2015 r. otrzymał od drugiej strony postępowania zezwolenie na pobyt w celu prowadzenia działalności na własny rachunek (jako kierowca ciężarówki), ważne do dnia 27 marca 2017 r.

Skarżący w pkt 2 - 5 wjechali następnie na terytorium Republiki Federalnej Niemiec w dniu 19 lutego 2016 r. na podstawie ważnej do dnia 16 maja 2016 r. wizy wydanej w celu łączenia rodzin i w dniu 20 kwietnia 2016 r., otrzymali pozwolenie na pobyt zgodnie z § 30 i § 32 AufenthG (Aufenthaltsgesetz, ustawa o cudzoziemcach) ważne również do dnia 27 marca 2017 r.

Skarżąca w pkt 2 pracowała jako asystent magazynowy w MKS Kurierservice Metin Sariözüm w Duisburgu, który zgłosił do Deutsche Rentenversicherung (niemieckiego ubezpieczenia emerytalnego) okres zatrudnienia od 1 lutego [Or. 3] do 30 kwietnia 2016 r. (trzy miesiące). Kolejne okresy zatrudnienia zgłaszane były od 15 listopada do 31 grudnia 2017 r., od 1 stycznia do 15 stycznia 2018 r. oraz od 1 sierpnia do 31 grudnia 2018 r.

Skarżący w pkt 3 - 5 uczęszczają – zgodnie z zaświadczeniem od dnia 21 czerwca 2016 r. – do szkół publicznych w Duisburgu.

Po upływie okresu ważności wydanych zezwoleń na pobyt druga strona postępowania potwierdziła skarżącym, iż zastosowanie ma fikcja przedłużenia ważności tych dokumentów.

Z dniem 1 grudnia 2017 r. skarżący w pkt 1 wyrejestrował swoją działalność gospodarczą po tym, jak został przeciwko niemu wydany nakaz karny za nieostrożne prowadzenie pojazdu bez prawa jazdy. W dniu 1 lutego 2018 r. skarżący ponownie zarejestrował działalność gospodarczą (małe przewozy do 3,5 tony).

Pismem swojego adwokata z dnia 2 października 2018 r. strona skarżąca poinformowała, że skarżący w pkt 1 chce w przyszłości pracować jako pracownik najemny i składa wniosek o zezwolenie na pobyt zgodnie z § 18 AufenthG lub inną mającą ewentualnie zastosowanie normą. Skarżąca w pkt 2 będzie również ponownie zatrudniona od dnia 1 sierpnia 2018 r., podczas gdy skarżący w pkt 3 - 5 będą nadal uczęszczali do szkoły. Dzieciom przysługuje prawo pobytu na podstawie art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia i art. 3 decyzji nr 2/76 Rady Stowarzyszenia.

Po wysłuchaniu skarżących druga strona postępowania odmówiła przedłużenia względnie wydania zezwoleń na pobyt w drodze zarządzenia administracyjnego z dnia 18 marca 2019 r. i wezwała skarżących do opuszczenia kraju w terminie 30 dni od daty ogłoszenia zarządzenia, a w przeciwnym razie zagroziła ich deportacją do Turcji. W uzasadnieniu druga strona postępowania podała, że skarżący w pkt 1 nie prowadzi już działalności na własny rachunek. Dochód pochodzący z pracy najemnej nie zapewnia potrzebującej społeczności utrzymania wymaganego na podstawie § 5 ust. 1 pkt 1 AufenthG.

W dniu 22 marca 2019 r. skarżący wnieśli skargę, w której dalej utrzymywali swoje żądanie wydania lub przedłużenia zezwolenia na pobyt.

Na poparcie swoich żądań podnoszą oni, że skarżący w pkt 3-5 legalnie mieszkali jako tureckie dzieci skarżących w pkt 1 i 2 ze swoimi rodzicami. Z prawa do uczestnictwa w edukacji na podstawie art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia i art. 3 decyzji 2/76 Rady Stowarzyszenia wynika prawo pobytu, które musi przysługiwać również rodzicom sprawującym pieczę.

Strona skarżąca wnosi w istocie o:

nakazanie drugiej stronie postępowania uchylenia zarządzenia z dnia 18 marca 2019 r. i wydania nowej decyzji w przedmiocie wniosków o przedłużenie zezwolenia na pobyt, z uwzględnieniem opinii prawnej sądu.

Druga strona postępowania wnosi o:

oddalenie skargi, [Or. 4]

i odwołuje się w uzasadnieniu do motywów zaskarżonego zarządzenia administracyjnego. Ponadto podnosi ona, że skarżący w pkt 3 - 5 nie mogą powoływać się na prawa wynikające z art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia już choćby z tego powodu, że ich rodzice nie nabyli praw wynikających z art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80.

Druga strona postępowania zawiesiła wykonanie zaskarżonego zarządzenia administracyjnego podczas posiedzenia wyjaśniającego przed sprawozdawcą (w postępowaniu w sprawie skargi i w postępowaniu w przedmiocie środków tymczasowych).

[...] [odesłania do akt]

II.

Postępowanie należy zawiesić. Zgodnie z art. 267 TFUE należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunału) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie pytań sformułowanych w sentencji postanowienia. Pytania te dotyczą kwestii wykładni decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia. Jako że powstała kwestia dotyczy wykładni prawa Unii, właściwość przysługuje Trybunałowi.

1. Ocena prawna podnoszonego przez skarżących roszczenia o zobowiązanie drugiej strony postępowania do ponownego rozpatrzenia ich wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt zgodnie ze stanowiskiem prawnym sądu, przy jednoczesnym uchyleniu rozstrzygnięcia z dnia 18 marca 2019 r. oddalającego wniosek skarżących, oparta jest na obecnym stanie prawnym.

Poniższe przepisy prawa krajowego stanowią właściwe ramy prawne sporu:

§ 4 AufenthG

(...)

(5) Cudzoziemiec, który posiada prawo pobytu na podstawie układu stowarzyszeniowego EWG-Turcja, ma obowiązek wykazania istnienia tego prawa poprzez posiadanie zezwolenia na pobyt, o ile nie posiada on zezwolenia na osiedlenie się ani zezwolenia na pobyt stały UE. Zezwolenie na pobyt jest wydawane na wniosek.

§ 50 AufenthG

(1) Cudzoziemiec jest zobowiązany do opuszczenia kraju, jeżeli nie posiada lub utracił uprawnienie do pobytu, a prawo pobytu na mocy układu stowarzyszeniowego EWG-Turcja nie istnieje lub ustało. **[Or. 5]**

(...)

2. Pytania prejudycjalne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i wymagają udzielenia wyjaśnienia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

a) Dla oceny prawnej podnoszonego przez skarżących roszczenia o przedłużenie zezwoleń na pobyt wydanych na podstawie prawa krajowego decydujące znaczenie ma to, w jaki sposób wpłynie to na poświadczone od dnia 21 czerwca 2016 r. uczęszczanie do szkoły przez skarżących w pkt 3 - 5 mieszkających ze swoimi rodzicami we wspólnym gospodarstwie domowym,

Po przeprowadzeniu posiedzenia wyjaśniającego przez sprawozdawcę nie ulega wątpliwości, że skarżąca w pkt 2 była zatrudniona w okresie od 1 lutego do 30 kwietnia 2016 r. (trzy miesiące) z bezspornym prawem pobytu w Republice Federalnej Niemiec. W kolejnych okresach zatrudnienia posiadała jedynie poświadczenia oparte na fikcji prawnej, lecz nie uzyskała już później zezwolenia na pobyt. Nie ulega wątpliwości, że skarżący nie nabyli żadnych praw na podstawie art. 6 i 7 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia.

Skarżący nie dochodzili już później roszczeń o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie prawa krajowego - z wyjątkiem roszczeń wynikających z przepisu § 4 ust. 5 AufenthG, który zakłada istnienie prawa pobytu na podstawie przepisów układu stowarzyszeniowego.

Obecnie skarżący powołują się jedynie na przepis art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia, z którego wywodzą oni nie tylko prawo uczestnictwa tureckich dzieci w edukacji szkolnej i kształceniu zawodowym, ale również prawo pobytu dla skarżących pkt 3 - 5 ze względu na bezsporny między uczestnikami postępowania fakt ich uczęszczania do szkoły. Miejsce pobytu skarżących pkt 1 i 2, które jest konieczne dla praktycznej skuteczności praw skarżących w pkt 3 - 5 - przynajmniej w odniesieniu do skarżących w pkt 3 i 4, którzy są jeszcze małoletni – wynika zdaniem skarżących również z art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia.

W zakresie, w jakim skarżący powołują się dodatkowo, a także przede wszystkim na przepis art. 3 decyzji nr 2/76, orzekająca izba przyjmuje, że przepis ten został całkowicie zastąpiony przez art. 9 decyzji nr 1/80 i że skarżący nie mogą już wywodzić z tego przepisu żadnych praw.

b) Krajowe orzecznictwo dotyczące wpływu art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia na prawo pobytu jest niespójne.

Zgodnie z wyrokiem Hessisches Verwaltungsgerichtshof (heskiego wyższego sądu administracyjnego) z dnia 17 lutego 1997 r.

[...]

z art. 9 decyzji nr 1/80 wynika prawo pobytu dla dzieci, ale przepis ten nie stanowi podstawy do roszczeń o łączenie rodzin lub innej legalizacji pobytu.

Tak jest również w przypadku wyroku Hessisches Verwaltungsgerichtshof z dnia 2 grudnia 2002 r. [...], chociaż jest to już bardziej wątpliwe w odniesieniu do orzeczenia Trybunału z dnia 17 września 2002 r. - C-413/99 - w sprawie Baumbast dotyczącej art. 12 rozporządzenia (EWG) nr 1612/86.
[Or. 6]

Zgodnie z innym poglądem, przepis ten nie stanowi w żadnym wypadku podstawy dla prawa pobytu, jeżeli tureckie dziecko wjechało do kraju w celu kształcenia, a nie w ramach łączenia rodzin. Dzieci nabywają bowiem samodzielne prawo pobytu w związku z kształceniem - jak wynika z art. 7 zdanie drugie decyzji nr 1/80 - dopiero po zakończeniu nauki.

OVG NRW (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia), postanowienie z dnia 3 kwietnia 2001 r. [...].

Przepis ten nie stanowi podstawy dla prawa pobytu nawet wtedy, gdy w chwili wjazdu dziecka tureckiego rodzice nie posiadają już obywatelstwa tureckiego, lecz obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego.

OVG Rheinland-Pfalz (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego, Nadrenia-Palatynat), postanowienie z dnia 29 lipca 2009 r. [...].

Zgodnie z innym poglądem, dzieciom tureckim, które spełniają pozostałe wymogi art. 9 zdanie pierwsze decyzji nr 1/80, przysługuje chronione prawem Unii prawo pobytu również podczas kształcenia, do którego mają dostęp na mocy tego przepisu.

VG Karlsruhe (sąd administracyjny w Karlsruhe), wyrok z dnia 2 lipca 2004 r. [...].

Spośród orzecznictwa krajowego innych państw członkowskich sądowi odsyłającemu znane jest orzeczenie Raad van State z dnia 27 listopada 2008 r.

[...]

w którym podnosi się, że art. 9 decyzji nr 1/80 jest skierowany, zgodnie z celem decyzji Rady Stowarzyszenia - stopniową integracją pracowników tureckich – odpowiednio tylko do dzieci pracowników tureckich, jak zostało wskazane w art. 6 i 7 decyzji nr 1/80, [...].

c) Izba orzekająca skłania się ku temu, by nie przypisywać art. 9 decyzji nr 1/80 żadnych skutków w zakresie prawa pobytu, przynajmniej jeśli rodzice nie nabyli praw na podstawie art. 6 ust. 1 lub 7 decyzji nr 1/80 [zob. pytanie drugie lit. a)].

Pytanie pierwsze dotyczy art. 9 decyzji nr 1/80, jako – jak twierdzą skarżący – podstawy dla istnienia prawa pobytu.

Na pierwszy rzut oka przepis ten, pod względem struktury i warunków, jest bardzo podobny do przepisu art. 10 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii,

lub art. 12 poprzedniej regulacji, rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, [Or. 7]

a zatem możliwa jest jego interpretacja jako przepisu istotnego dla prawa pobytu. W utrwalonym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyjaśniono bowiem, że przepis art. 12 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 względnie art. 10 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 mają znaczenie dla prawa pobytu oraz objaśniono, na jakich warunkach prawo to powstaje i jaki ma zakres.

Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 2013 r. – C-45/12 [ECLI:EU:C:2013:390], Hadj Ahmed – pkt 46; wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 2010 r. – C-310/08 [ECLI:EU:C:2010:80; EuGH], Teixeira, pkt 61, wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. – C-413/99 [ECLI:EU:C:2002:493], Baumbast i R – pkt 73 i nast.; wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 2010 r. – C-480/08 – pkt 86 i nast.; wyrok Trybunału z dnia 27 września 1988 r. – C-263/86 [ECLI:EU:C:1988:451], Humbel i Edel – pkt 24 i nast.; wyrok Trybunału z dnia 15 marca 1989 r. – C-389/87 [ECLI:EU:C:1989:130], Echternach i Moritz – pkt 29 i nast. oraz z dnia 23 lutego 2010 r. – C-310/08 – pkt 19; wyrok Trybunału z dnia 17 września 2002 r. – C-413/99 – pkt 54; wyrok Trybunału z dnia 8 maja 2013 r. – C-529/11 [ECLI:EU:C:2013:290], Alarape i Tijani – pkt 48.

Jednakże przepis art. 9 decyzji nr 1/80 wykazuje również poważne różnice w stosunku do wyżej wymienionych przepisów.

Ewidentne jest to, że inaczej niż w przypadku art. 10 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 i art. 12 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 brzmienie tego przepisu ma na celu wyłącznie zapewnienie korzyści dla dzieci tureckich.

Z treści przepisu art. 7 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia nie wynika również, by obywatelstwo dzieci pracownika tureckiego miało znaczenie dla integracji w przyjmującym państwie członkowskim – co zgodnie jest z wymogami art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia. Przepis art. 7 działa bowiem na korzyść członków rodziny pracowników tureckich - niezależnie od ich obywatelstwa - w zakresie dostępu do rynku pracy, a tym samym również w zakresie ich pobytu. W ust. 2 uprzywilejowanie dzieci - również bez względu na ich obywatelstwo - jest związane z ukończeniem przez nich kształcenia zawodowego w przyjmującym państwie członkowskim. Jeśli przyjmie się, zgodnie z wykładnią systemową, że

między tymi dwoma normami istnieje związek w zakresie prawa pobytu, nie ma większego sensu uzależniać dostępu do kształcenia (zawodowego) od posiadania obywatelstwa tureckiego. W takim wypadku znaczenie normy zawartej w art. 9 - oprócz jej bezspornej treści związanej z przeciwdziałaniem dyskryminacji i prawem uczestnictwa (przede wszystkim w zdaniu drugim) - byłoby ograniczone do deklaracji programowej.

Ponadto integracja w ramach prawa pobytu poprzez dostęp do rynku pracy po ukończeniu kształcenia w przyjmującym państwie członkowskim jest w art. 7 uregulowana obszernie, ale obwarowana warunkami. Biorąc pod uwagę szczegółowy poziom regulacji tych przepisów, nie sposób uniknąć konfliktu wartości przy wyprowadzaniu prawa pobytu z samego tylko statusu (również byłego) pracownika tureckiego rodzica, z którym dziecko mieszka, w sytuacji gdy rodzice ci nie nabyli własnych praw na podstawie art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia.

d) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na zasadnicze pytanie dotyczące treści normatywnej art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia dla istnienia prawa pobytu, (pierwsze pytanie prejudycjalne), powstają zdaniem sądu odsyłającego kwestie, o których mowa w drugim pytaniu prejudycjalnym powyżej, dotyczące przesłanek uzyskania prawa pobytu na podstawie art. 9 decyzji nr 1/80 oraz skutków prawnych. **[Or. 8]**

Pytanie drugie lit. a) zmierza przy tym do określenia sytuacji prawnej rodziców, a mianowicie, czy muszą oni nabyć wcześniej prawa na podstawie art. 6 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia (pierwotnie) lub na podstawie art. 7 decyzji 1/80 Rady Stowarzyszenia (w sposób pochodny), aby za ich pośrednictwem ich własne dzieci (lub ewentualnie też pasierbowie) mogli uzyskać prawa na podstawie art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia – przy spełnieniu pozostałych przesłanek wynikających z tego przepisu.

W pytaniu drugim lit. b) sąd odsyłający odwołuje się do orzecznictwa Trybunału dotyczącego stanów faktycznych, w którym mamy do czynienia z „legalnym zatrudnieniem”. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie lit. a) należy ustalić, czy z legalnym zatrudnieniem rodziców są związane takie same przesłanki, jak te określone w art. 6 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia, i czy wykładnię wypracowaną na gruncie art. 6 decyzji nr 1/80 można zastosować do art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia?

W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie lit. a) brakuje ram czasowych, które byłyby wymagane dla wykonywania legalnego zatrudnienia. Czy okres zatrudnienia jednego z rodziców trwający (tylko) trzy miesiące jest wystarczający dla powstania prawa tureckiego dziecka na podstawie art. 9 decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia i czy rzeczywiste uczęszczanie do placówki oświatowej jest przesłanką dla nabycia i utrzymania prawa pobytu [pytanie drugie lit. c)]?

Wreszcie pytanie drugie lit. d) dotyczy korzystanie z prawa przez dzieci tureckie, które w przypadku dzieci niepełnoletnich jest faktycznie możliwe tylko w przypadku obecności rodzica posiadającego władzę rodzicielską. Czy z prawa pobytu dzieci tureckich można - ewentualnie ograniczając to do sytuacji, gdy dzieci są niepełnoletnie i faktycznie uczęszczają do placówki oświatowej – wyprowadzać prawo pobytu dla sprawujących pieczę rodziców?

[...]

DOKUMENT ROBOCZY