STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 21. července 2011 [1]

1. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce žádá vnitrostátní soud o výklad rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 („rozhodnutí č. 1/80“) [2].

2. Článek 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 („čl. 6 odst. 1“) přiznává řádně přihlášenému tureckému pracovníku po roce řádného zaměstnání právo na obnovení pracovního povolení pro téhož zaměstnavatele. Hlavní spornou otázkou v dané věci je, zda v případě, kdy bylo původní povolení k pobytu pracovníka vydáno s podmínkou, že bude bydlet se svou neprovdanou partnerkou, může být právo pobytu po uplynutí jednoho roku řádného zaměstnání zrušeno z důvodu ukončení vztahu před dovršením období jednoho roku, a zda může být zrušeno zpětně od data ukončení vztahu.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Rozhodnutí č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení, které bylo přijato Radou přidružení zřízenou Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem. Neoficiální znění tohoto rozhodnutí je dostupné na http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf.

Právní rámec

Rozhodnutí 1/80

3. Článek 6 odst. 1 stanoví:

„Aniž jsou dotčena ustanovení článku 7 o volném přístupu jeho rodinných příslušníků k zaměstnání, turecký pracovník působící na řádném trhu práce v členském státě:

– má právo v tomto členském státě po jednom roce řádného zaměstnání na obnovení platnosti svého pracovního povolení u stejného zaměstnavatele, pokud je u něho pracovní místo k dispozici;

– má právo v tomto členském státě po třech letech řádného zaměstnání a s výhradou přednosti, která bude poskytnuta pracovníkům z členských států Společenství, odpovědět na jinou nabídku ve stejné profesi u zaměstnavatele podle svého výběru, učiněnou za obvyklých podmínek

a zaregistrovanou u pracovních úřadů tohoto členského státu;

– je oprávněn v tomto členském státě po čtyřech letech řádného zaměstnání k volnému přístupu k jakékoli závislé činnosti podle svého výběru.“ (*neoficiální překlad*).

Nizozemské právní předpisy

Vreemdelingenwet 2000

4. Podle čl. 8 písm. a) Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon 2000, dále jen „Vw2000“) má cizí státní příslušník zákonné právo zdržovat se v Nizozemsku na základě řádného povolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 tohoto zákona.

5. Článek 14 odst. 2 mimo jiné stanoví, že řádné povolení k pobytu na dobu určitou se udělí za podmínek týkajících se účelu, pro který se pobyt povoluje.

6. Podle čl. 16 odst. 1 písm. g) lze žádost o udělení řádného povolení k pobytu na dobu určitou zamítnout, pokud cizinec nesplňuje podmínku týkající se účelu jeho pobytu v Nizozemsku.

7. V článku 18 odst. 1 písm. f) se mimo jiné uvádí, že žádost o prodloužení doby platnosti řádného povolení k pobytu na dobu určitou může být zamítnuta, jestliže není splněna podmínka, za které bylo povolení uděleno.

8. Článek 19 mimo jiné stanoví, že řádné povolení k pobytu na dobu určitou může být odňato z důvodu uvedeného v čl. 18 odst. 1 písm. f).

Vreemdelingenbesluit 2000

9. Podle článku 4.43 Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o pobytu cizinců 2000, dále jen „Vb 2000“) cizinec, který má ve smyslu čl. 8 písm. a) Vw 2000 řádný pobyt a který již nesplňuje podmínku, za které bylo povolení k pobytu uděleno, musí tuto skutečnost neprodleně sdělit vedoucímu místního orgánu policie, který je příslušný pro obec, v níž cizinec pobývá.

Změna bydliště

10. Je nesporné, že nizozemské právo vyžaduje, aby osoba – nezávisle na tom, zda má, či nemá nizozemské občanství – která změní bydliště, tuto změnu oznámila orgánům obce svého dřívějšího i nového pobytu.

Původní řízení a předběžná otázka

11. Baris Unal je turecký státní příslušník. Do Nizozemska přicestoval dne 24. února 2004 na základě dočasného povolení k pobytu. Dne 2. září 2004 mu bylo vydáno řádné povolení k pobytu na dobu určitou. Toto povolení platilo od 29. března 2004 do 29. března 2005 a bylo podmíněno „společným bydlením s partnerkou A. M. de Sousa van der Molen". Baris Unal a A. M. de Sousa van byli zřejmě oba přihlášeni k pobytu v obci 't Zandt.

12. Dne 21. dubna 2005 podal B. Unal žádost o prodloužení platnosti svého povolení k pobytu. Této žádosti bylo vyhověno rozhodnutím ze dne 26. července 2005. Povolení i nadále obsahovalo podmínku bydlení s partnerkou.

13. Rozhodnutím ze dne 5. května 2006 byla doba platnosti tohoto povolení k pobytu prodloužena do 1. března 2009.

14. Povolení k pobytu vydaná B. Unalovi obsahovala doložku „smí pracovat bez omezení, pracovní povolení není vyžadováno".

15. Dne 8. května 2006 uzavřel B. Unal pracovní smlouvu se zprostředkovatelnou dočasné práce sídlící v Groningenu a začal pracovat pro jednoho z jejích zákazníků, jehož provozovna se nacházela v Nunspeetu vzdáleného přibližně 150 kilometrů od 't Zandtu. Jeho pracovní poměr tedy vyžadoval, aby v každý pracovní den ujel při dojíždění do zaměstnání a zpět zhruba 300 kilometrů. Platnost této smlouvy byla prodloužena do 21. listopadu 2007 a smlouva platila až do 21. listopadu 2008. Doba jednoho roku řádného zaměstnání podle první odrážky čl. 6 odst. 1 tak započala dne 8. května 2006 a skončila dne 7. května 2007.

16. Přibližně dne 2. dubna 2007, v každém případě však před uplynutím doby jednoho roku, se B. Unal přestěhoval z 't Zandtu do Lelystadu, který se nachází ve vzdálenosti pouhých zhruba 35 kilometrů od Nunspeetu. Příslušným orgánům řádně ohlásil změnu adresy. A. M. de Sousa van der Molen však zůstala přihlášena k pobytu v oblasti 't Zandt, kde již přibližně deset let pracovala.

Skutečnost, že tito partneři nebyli nadále přihlášeni k pobytu na stejné adrese, vedla vnitrostátní orgány k závěru, že od uvedeného okamžiku již spolu nežili. Tvrzení Barise Unala, že spolu žili až do počátku června 2007, přičemž A. M. de Sousa zůstávala i nadále přihlášena k pobytu v 't Zandtu, jelikož její tamní nemovitost nebyla prodána, nebylo přijato [3].

17. Dne 4. června 2007 podal B. Unal žádost o změnu omezení uvedeného v jeho povolení k pobytu tak, aby se již netýkalo pobytu u A. M. de Sousa van der Molen, ale pouze „pokračujícího pobytu".

18. Staatssecretaris van Justitie (dále jen „státní tajemník") tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 28. prosince 2007. Zastával názor, že vztah mezi B. Unalem a A. M. de Sousa van der Molen je od 2. dubna 2007 *de facto* ukončen, jelikož od tohoto data nejsou zapsáni v evidenci osob přihlášených k pobytu v obci 't Zandt (dále jen „evidence obyvatel") jakožto osoby s bydlištěm na téže adrese. Proto dospěl k závěru, že B. Unal nadále nesplňuje podmínky omezení stanoveného v povolení k pobytu, jež mu bylo vydáno.

19. Samostatným rozhodnutím ze dne 7. února 2008 bylo povolení B. Unala k pobytu zrušeno se zpětným účinkem od 2. dubna 2007. To se vzhledem k povaze jeho povolení k pobytu rovnalo odnětí práva pracovat. Státní tajemník měl za to, že obsah evidence obyvatel má rozhodující význam a že důkazy předložené B. Unalem nepostačují k vyvrácení informace obsažené v této evidenci.

20. Baris Unal podal proti rozhodnutí státního tajemníka opravný prostředek. Rozhodnutím ze dne 31. července 2008 státní tajemník tento opravný prostředek zamítl. V tomto rozhodnutí se uvádí, že vylíčení okolností přestěhování do Lelystadu, které podal B. Unal, bylo odmítnuto, neboť jeho tvrzení nebylo doloženo objektivně přezkoumatelnými důkazy. Písemné prohlášení obdobného obsahu, jež předložila M. de Sousa, k tomuto účelu nepostačovalo. Záznam v evidenci obyvatel bylo nutno považovat za rozhodující. Jelikož byl B. Unal k 2. dubnu 2007 řádně zaměstnán u téhož zaměstnavatele po dobu kratší jednoho roku, neměl nárok na trvalý pobyt v Nizozemsku na základě Dohody o přidružení EHS-Turecko.

3 — Je nesporné, že B. Unal měl povinnost „neprodleně" oznámit vnitrostátním orgánům „jakoukoli" změnu svých poměrů. Viz článek 4.43 Vb 2000 na který se odkazuje v bodě 9 výše.

21. Baris Unal podal proti rozhodnutí státního tajemníka ze dne 31. července 2008 žalobu k Rechtbank 's-Gravenhage (Okresní soud v Haagu, dále jen „Rechtbank"). Rozhodnutím ze dne 6. července 2009 tento soud prohlásil, že jeho žaloba je neodůvodněná. Měl za to, že B. Unal řádně neprokázal, že dotčený vztah skončil později, než 2. dubna 2007. V důsledku toho se tento soud ztotožnil se zjištěním státního tajemníka, že jelikož B. Unal nebyl v okamžiku, k němuž se vztah považoval za skončený, řádně zaměstnán u stejného zaměstnavatele po dobu delší jednoho roku, neměl nárok na jakákoli práva nabývaná na základě čl. 6 odst. 1.

22. Baris Unal podal opravný prostředek k Raad van State (Státní rada). Tento soud dospěl k závěru, že pro vydání rozhodnutí v původním řízení je nezbytný výklad čl. 6 odst. 1. Zejména si kladl otázku, zda výklad Soudního dvora v rozsudku Altun [4] ohledně zásady právní jistoty může mít vliv na to, jak má být tento článek vykládán v souvislosti s věcí, která mu byla předložena. Přerušil tedy řízení a předložil Soudnímu dvoru k rozhodnutí tuto předběžnou otázku:

„Brání první odrážka [čl. 6 odst. 1] s přihlédnutím k zásadě právní jistoty příslušným vnitrostátním orgánům v tom, aby mohly v případě, kdy nebylo spácháno žádné podvodné jednání, odejmout povolení k pobytu tureckého pracovníka po uplynutí lhůty jednoho roku podle čl. 6 odst. 1 první odrážky zpětně k datu, od něhož nadále není dán důvod pro udělení povolení k pobytu stanovený ve vnitrostátním právu?"

23. Baris Unal, nizozemská vláda a Komise předložili svá písemná prohlášení. Jednání nebylo požadováno a nekonalo se.

Analýza

24. V předběžné otázce jde především o to, zda čl. 6 odst. 1 umožní zpětně odebrat povolení k pobytu v případě, kdy se dotyčná osoba zdržovala a pracovala v hostitelském členském státě po dobu delší jednoho roku stanovenou v čl. 6 odst. 1, ale podmínku stanovenou v jejím povolení k pobytu přestala splňovat před skončením této doby. V tomto ohledu je nutno předpokládat, že ze strany této osoby nejde o podvodné jednání.

4 — Věc C-337/07, Sb. rozh. s. I-10323.

25. Nejprve se budu zabývat tímto problémem.

26. Poté přejdu k otázce, zda – jak vyplývá z úvah obsažených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce – je odpověď na tuto otázku ovlivněna výkladem Soudního dvora ve věci Altun.

27. Závěrem je podle mého názoru vhodné pojednat o uplatňování zásady rovnocennosti a efektivity v souvislosti s důkazy, kterých se může dovolávat osoba domáhající se práv, jež jí přiznává čl. 6 odst. 1, k prokázání svého nároku na jejich výkon.

Otázka, zda lze zpětně odebrat práva vyplývající z čl. 6 odst. 1

28. Aby bylo možno zodpovědět otázku vnitrostátního soudu, zda může být povolení k pobytu odebráno se zpětným účinkem za okolností popsaných v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je třeba se nejprve zabývat cílem čl. 6 odst. 1.

29. Soudní dvůr definoval účel tohoto ustanovení jako potřebu „postupně upevnit situaci tureckých pracovníků v hostitelském členském státě“ [5]. Takovýto účel je pro turecké pracovníky konkrétním vyjádřením cíle samotného rozhodnutí č. 1/80 definovaného Soudním dvorem, jímž je „podpořit postupnou integraci tureckých státních příslušníků, kteří splňují podmínky stanovené v některém z ustanovení tohoto rozhodnutí, a tudíž požívají práva, jež jim přiznává toto rozhodnutí, v hostitelském členském státě“ [6].

30. Za tímto účelem stanoví čl. 6 odst. 1 postupné rozšiřování práv tureckých pracovníků v poměru k době trvání řádného placeného zaměstnání v hostitelském členském státě [7]. Jakmile má turecký pracovník ukončené čtyři roky řádného zaměstnání v dotyčném státě, má v něm právo na volný přístup k jakémukoli placenému zaměstnání, jež si zvolí. Před dosažením této fáze je poskytovaná ochrana méně rozsáhlá. Například první odrážka čl. 6 odst. 1 stanoví, že pracovník, který odpracoval jeden rok v řádném zaměstnání, má nárok na obnovení pracovního povolení pro téhož zaměstnavatele, je-li u tohoto zaměstnavatele k dispozici volné pracovní místo.

31. Článek 6 odst. 1 se podle svého znění týká práva tureckého státního příslušníka

5 — Viz věc Payir (C-294/06 Sb. rozh. s. I-203, bod 37.

6 — Viz mimo jiné věc Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01 Recueil, I-4301, bod 79), věc Derin (C-325/05, Sb. rozh. s. I-6495, bod 53), a rozsudek Altun citovaný v poznámce pod čarou 4 výše, bod 29.

7 — Viz věc Sedef (C-230/03, Sb. rozh. s. I-157, bod 34).

pracovat v hostitelském členském státě. Je však již vcelku jasné, že jelikož právo vstupovat do pracovního poměru je úzce spojeno s právem pobytu, toto ustanovení nutně implikuje související právo pobytu pro osobu, jež si přeje uplatnit právo vstupovat do pracovního poměru [8].

32. Pro uplatnění práv podle článku 6 musí turecký státní příslušník splnit tři podmínky.

33. Zaprvé musí být dotčená osoba „pracovníkem“. Soudní dvůr měl za to, že ke splnění této podmínky musí turecký státní příslušník podle ustálené judikatury vykonávat skutečnou a efektivní činnost, s výjimkou takových činností, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší. Zásadním požadavkem je, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu [9]. V projednávané věci nelze nalézt nic, co by nasvědčovalo tomu, že B. Unal tuto podmínku nesplnil.

34. Zadruhé musí „působit na řádném trhu práce“. Soudní dvůr rozhodl, že „tento pojem označuje všechny pracovníky, kteří splnili zákonné podmínky hostitelského členského státu, a mají tak právo vykonávat na jeho území výdělečnou činnost“ [10]. Podle všeho je jasné, že i tento požadavek byl splněn.

35. Za třetí – což je z hlediska položené otázky nejdůležitější – musel vykonávat „řádné zaměstnání“ v dotyčném členském státě. Soudní dvůr zastával názor, že výraz „řádné zaměstnání“ znamená, že se musí jednat o „stabilní a jisté postavení na trhu práce v hostitelském členském státě, a na tomto základě o nezpochybněné právo pobytu“ [11]. Jeví se, že pracovní smlouva B. Unala byla dostatečně stabilní a jistá, aby naplnila tuto podmínku; postačí to však k tomu, aby mu bylo přiznáno „nezpochybněné právo pobytu“?

36. Konečně chci připomenout, že podle ustálené judikatury nezasahuje rozhodnutí č. 1/80 do pravomoci členských států upravovat původní vstup tureckých státních příslušníků na jejich území i podmínky, za

8 — Viz v tomto smyslu věc Sevince (C-192/89, Recueil, s- I-3461, bod 29).

9 — Viz rozsudek Payir citovaný v poznámce pod čarou 5 výše, bod 28. V tomto ohledu není tento přístup nepodobný přístupu zvolenému ohledně občana EU, který si přál uplatnit své právo volného pohybu jakožto pracovník (viz například věc 66/85 Lawrie-Blum, Recueil, s. 2121, bod 17, a věc C-3/87 Agegate, Recueil, s. 4459, bod 35) před přiznáním rozsáhlejších práv po zavedení pojmu občanství Unie Maastrichtskou smlouvou v roce 1992.

10 — Viz rozsudek Payir citovaný v poznámce pod čarou 5 výše, bod 29.

11 — Viz rozsudek Payir citovaný v poznámce pod čarou 5 výše, bod 30.

nichž mohou vstoupit do prvního pracovního poměru [12].

37. Ve věci Kus [13] byl Soudní dvůr požádán, aby posoudil rozsah, v němž může hostitelský členský stát stanovit podmínky pobytu tureckého pracovníka, který ukončil dobu řádného zaměstnání pro účely čl. 6 odst. 1.

38. Tato věc se týkala tureckého státního příslušníka, kterému byl povolen vstup do Německa za účelem sňatku s německou občankou. Nastoupil do zaměstnání a v tomto členském státě pracoval po více než čtyři roky, čímž nabyl práv podle třetí odrážky čl. 6 odst. 1. Poté se se svou manželkou rozvedl. Když požádal o prodloužení povolení k pobytu, vnitrostátní orgány jeho žádost zamítly, jelikož přestal existovat původní důvod jeho pobytu. Soudní dvůr měl za to, že:

„20 […] čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 se omezuje na úpravu postavení tureckého pracovníka ohledně zaměstnání a nezmiňuje se o jeho postavení ohledně práva pobytu (viz rozsudek ve věci Sevince, bod 28).

21 Je nutno poznamenat, že čl. 6 odst. 1 se podle svého znění týká tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce a že podle první odrážky musí být řádně zaměstnán po dobu delší jednoho roku, aby získal nárok na obnovení pracovního povolení u stejného zaměstnavatele. Článek 6 odst. 1 nestanoví tudíž pro přiznání tohoto práva žádné další podmínky, týkající se například okolností, za nich bylo získáno právo vstupu a pobytu.

22 Z toho vyplývá, že ač řádné zaměstnání ve smyslu čl. 6 odst. 1 předpokládá stabilní a jisté postavení na trhu práce a v jeho důsledku implikuje existenci nezpochybněného práva pobytu – a v případě nutnosti i zákonného povolení k pobytu – důvody, z nichž bylo toto právo pobytu přiznáno nebo toto povolení k pobytu uděleno, nejsou rozhodující pro účely uplatnění těchto práv.

23 Z toho vyplývá, že od okamžiku, kdy turecký pracovník vykonával zaměstnání po dobu delší jednoho roku na základě platného povolení k pobytu, splňoval podmínky čl. 6

12 — Viz mimo jiné rozsudek Payir citovaný v poznámce pod čarou 5 výše, bod 36.

13 — Věc C-237/91, Recueil, s. I-6781.

odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, třebaže mu bylo toto právo pobytu původně přiznáno pro jiné účely, než je výkon placeného zaměstnání."

39. To podle mého názoru znamená, že se zásada právní jistoty uplatní ohledně tureckého pracovníka, který má ukončenu některou z dob stanovených v čl. 6 odst. 1. Například bude vědět, že pokud ukončil dobu jednoho roku řádného zaměstnání u téhož zaměstnavatele, může pokračovat v práci pro téhož zaměstnavatele, za předpokladu, že má tento zaměstnavatel volné pracovní místo. Pokud byl řádně zaměstnán po dobu čtyř let, bude vědět, že má přístup k jakémukoli placenému zaměstnání podle své volby v hostitelském členském státě. Jakákoli omezení, která mohla podmiňovat jeho právo pobytu po vstupu do tohoto státu, se nadále neuplatní. Započal proces integrace podporovaný čl. 6 odst. 1; jakýkoli pokus odebrat mu právo pobytu z toho důvodu, že již nesplňuje podmínky těchto omezení, bude protiprávní.

40. Při uplatnění výše zmiňovaných zásad na situaci v projednávané věci chci uvést, že:

– Baris Unal vstoupil na území Nizozemska dne 24. února 2004 na základě dočasného povolení k pobytu; řádné povolení k pobytu na dobu určitou mu bylo vydáno dne 2. září 2004 (bylo datováno zpětně, aby mohlo nabýt účinnosti dnem 29. března 2004) a bylo prodlužováno tak, aby pokrývalo následující doby pobytu v tomto členském státě; v průběhu první doby pobytu nebyl v tomto členském státě zaměstnán;

– jelikož se čl. 6 odst. 1 týká práva tureckého státního příslušníka pracovat v hostitelském členském státě [14] a z toho plynoucí práva nevznikají pouze na základě pobytu, doba, po níž měl B. Unal právo pobytu, ale nebyl zaměstnán, nemůže být započítána pro účely určení jeho práv podle tohoto ustanovení;

– je nesporné, že B. Unal měl dne 8. května 2006, kdy začal pracovat v Nizozemsku, „zákonné právo pobytu" [15]; a zvláštní pracovní povolení nebylo pro něj vyžadováno [16], a tudíž se neuplatnil požadavek zmiňovaný v bodě 23 rozsudku Kus;

– doba jednoho roku stanovená v první odrážce čl. 6 odst. 1 započala dne 8. května 2006 a skončila dne 7. května 2007;

14 — Viz bod 31 výše.
15 — Viz bod 22 rozsudku Kus.
16 — Viz bod 14 výše.

– „sporná událost“ z hlediska nizozemských orgánů nastala dne 2. dubna 2007, tj. v průběhu uvedené doby jednoho roku, ale vyšla najevo až po jejím uplynutí;

– pokud by bývala nenastala žádná „sporná událost“, práva B. Unala ohledně jeho zaměstnání v hostitelském členském státě podle první odrážky čl. 6 odst. 1 by s použitím výkladu Soudního dvora ve věci *Kus* byla v plném rozsahu nabyta dne 7. května 2007; byl by tudíž měl nárok na související právo pobytu [17];

– v důsledku toho vyvstává otázka, zda je přesto třeba mít za to, že B. Unal splnil podmínky čl. 6 odst. 1, bez ohledu na skutečnost, že nastala sporná událost.

41. K obecnému pravidlu, že omezení týkající se práva pobytu po vstupu na území členského státu odpadají, jakmile jsou nabyta práva podle rozhodnutí č. 1/80, jež má dotčená osoba jakožto pracovník, se váží určité podmínky [18].

42. Aby mohl turecký pracovník splnit podmínky čl. 6 odst. 1, musel být během relevantní doby „řádně zaměstnán“. Z toho opět vyplývá, že pracovník měl po tuto dobu řádné právo pobytu [19].

43. Soudní dvůr měl tudíž za to, že turecký pracovník tuto podmínku nesplnil, dokud se v hostitelském členském státě zdržoval na základě dočasného povolení k pobytu, než bude znám výsledek opravného prostředku, který podal proti rozhodnutí, jímž mu bylo právo pobytu odmítnuto [20]. Měl rovněž za to, že turecký pracovník, který se zdržoval v hostitelském členském státě pouze na základě vnitrostátní právní úpravy umožňující pobyt v tomto státě do ukončení řízení o udělení povolení k pobytu, nemohl tuto dobu využít pro účely určení svých práv podle čl. 6 odst. 1, jelikož právo zůstat a pracovat v uvedeném státě mu bylo přiznáno pouze dočasně do vydání konečného rozhodnutí [21]. V projednávané věci je však zřejmé, že právo pobytu B. Unala nebylo dočasné nebo takto podmíněné.

44. Věc Kol [22] se týkala jiné otázky. Soudní dvůr v ní měl projednat postavení tureckého

17 — Viz bod 31 výše.

18 — Viz bod 31 výše.

19 — Viz věc Günaydin (C-36/96, Recueil, s. I-5143, bod 44).

20 — Viz rozsudek Sevince citovaný v poznámce pod čarou 8 výše, bod 31.

21 — Viz rozsudek Kus citovaný v poznámce pod čarou 13 výše, bod 18.

22 — Věc C-285/95, Recueil, s. I-3069.

státního příslušníka, který na území Německa vstoupil podvodně. Tato věc se týkala práva pobytu založeného na předstíraném manželství. Soudní dvůr zmínil mimo jiné svůj rozsudek ve věci *Kus* [23] a *a fortiori* konstatoval, že se tyto úvahy musí uplatnit v projednávané věci. Dále uvedl, že doby zaměstnání po získání práva pobytu na základě podvodného jednání nelze považovat za řádné pro účely čl. 6 odst. 1, jelikož turecký státní příslušník nesplnil podmínky pro přiznání tohoto práva, které tudíž muselo být zrušeno, jakmile došlo k odhalení podvodu [24]. Za doby zaměstnání dokončené panem Kolem v rámci pracovního povolení, které získal podvodem, mu nemohla vzniknout žádná práva [25].

45. Lze v projednávané věci použít úvahy uplatněné ve věci Kol?

46. Domnívám se, že nikoli.

47. Rozsudek Kol zužuje obecné pravidlo stanovené v rozsudku Kus, že omezení spojená s právem pobytu při vstupu do členského státu odpadají, jakmile jsou nabyta práva, která má dotčená osoba jakožto pracovník podle rozhodnutí č. 1/80 [26]. Důvod tohoto zúžení je jasný. Jestliže se osoba svým konáním nebo opomenutím úmyslně snaží podvést vnitrostátní orgány, aby získala právo pobytu, a tudíž i přístup na pracovní trh, musí jí v tom být zabráněno. V opačném případě by bylo možno získat tato práva podvodným jednáním.

48. Pokud by se prokázalo, že B. Unal získal právo pobytu v hostitelském členském státě způsobem zahrnujícím takovýto úmysl spáchat podvod, je jasné, že by vnitrostátní orgány měly právo odejmout mu povolení k pobytu bez ohledu na to, že se v tomto státě zdržoval a vykonával zaměstnání po dobu delší jednoho roku. V projednávané věci však vnitrostátní soud dostatečně jasně konstatuje, že neexistují náznaky, že by jednání B. Unala bylo podvodné. Výklad Soudního dvora ve věci *Kol* se tudíž na něj přímo nevztahuje.

49. Jak bylo zmíněno výše, nejedná se ani o případ, kdy by podle dosavadní judikatury nebyl pracovní poměr B. Unala považován za řádné zaměstnání z důvodu, který nezahrnuje podvodné jednání [27].

23 — Citovaný v poznámce pod čarou 13 výše.

24 — Viz v tomto smyslu bod 26.

25 — Viz bod 28.

26 — Viz bod 39 výše.

27 — Viz bod 43 výše.

50. Mají však být omezení obecného pravidla ohledně práva pobytu stanovená v rozsudku Kol rozšířena tak, aby se uplatnila ohledně osob v postavení B. Unala, které nejednaly s úmyslem dopustit se podvodu?

51. Nizozemská vláda uvádí, že platí domněnka, že osoba v jeho postavení zná právní předpisy. Relevantní ustanovení vnitrostátních právních přepisů jsou dostupná mimo jiné na internetu. Jelikož je třeba mít za to, že B. Unal znal tato ustanovení, vnitrostátní orgány mají možnost odejmout jeho povolení k pobytu se zpětným účinkem.

52. Pro takovéto rozšíření uvedené zásady neshledávám žádný důvod. Takovýto postup by narušoval pravidlo, které Soudní dvůr nazval „obecnou zásadou ochrany nabytých práv“ [28], i odpovídající právní jistotu, která tvoří podstatnou část obecného pravidla, jež jsem popsala [29]. Výjimka z této obecné zásady v případech, v nichž došlo k podvodnému jednání, uznaná v rozsudku Soudního dvora ve věci Kol, představuje dostatečnou pojistku proti úmyslnému zneužití práv.

53. Z toho podle mého názoru plyne, že vnitrostátní orgány neměly možnost se zpětnou platností zrušit povolení k pobytu B. Unala, co se týče období od 2. dubna 2007 do 7. května 2007, s tím důsledkem, že mu byla odňata práva, jež mu příslušela podle první odrážky čl. 6 odst. 1.

54. Chtěla bych dodat, že pokud by si osoba jako je B. Unal skutečně přála obejít systém stanovený v čl. 6 odst. 1 s úmyslem podvést vnitrostátní orgány, nebylo by nic snazšího, než o měsíc odložit přestěhování do Lelystadu. Pokud by to byl udělal, byl by splnil podmínku roční doby zaměstnání určenou tímto ustanovením, aniž by byly orgány upozorněny na možnou změnu v povaze jeho poměru s partnerkou. Zjištění skutkového stavu přísluší ovšem vnitrostátnímu soudu, ale skutečnost, že B. Unal nezvolil tuto cestu, činí podle mého názoru domněnku, že došlo k nějakému pokusu „obelstít systém“, spíše nepravděpodobnou; mám za to, že se prostě jednalo o jeho snahu zmírnit dopady každodenního

28 — Viz věc Bozkurt (C-303/08, Sb. rozh. s. I-13445, bod 41).

29 — Chci rovněž uvést, že právo zná nejen rčení *nemo censetur ignorare legem*; přijímá též domněnku *nemo praesumitur malus*.

dojíždění do práce, které muselo být v každém případě velmi únavné.

55. Zastávám proto názor, že odpověď na položenou předběžnou otázku má znít tak, že první odrážku čl. 6 odst. 1 je nutno vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátním orgánům, aby tureckému pracovníku odňaly povolení k pobytu se zpětným účinkem od doby, kdy již neexistovaly důvody, na jejichž základě mu bylo vydáno povolení k pobytu podle vnitrostátního práva, jestliže tomuto tureckému pracovníkovi nemůže být kladeno za vinu podvodné jednání a k odnětí došlo po uplynutí doby jednoho roku podle prvního odstavce čl. 6 odst. 1.

Uplatnění rozsudku Altun ve věci v původním řízení

56. Podstatná část žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je věnována analýze rozsahu, v němž může být rozsudek Soudního dvora ve věci Altun [30] relevantní pro případ B. Unala. Vnitrostátní soud se dotazuje, do jaké míry může tento rozsudek a zejména úvahy ohledně zásady právní jistoty, jež jsou v něm obsaženy, ovlivnit výsledek věci v původním řízení. Dospívá k závěru, že se tento rozsudek za okolností projednávané věci zřejmě neuplatní.

57. S tímto závěrem souhlasím.

58. Věc Altun se týkala tureckého státního příslušníka, který do hostitelského členského státu přicestoval jako žadatel o azyl. V tomto státě získal časově neomezené povolení k pobytu na základě údajů, které podle pozdější analýzy byly pravděpodobně podvodné. Poté, co mu bylo přiznáno právo pobytu, zahájil řízení pro sloučení rodiny ohledně některých ze svých rodinných příslušníků. Vyvstala otázka účinku, který může mít jeho podvodné jednání na práva jeho rodinných příslušníků podle čl. 7 rozhodnutí č. 1/80. Soudní dvůr rozhodl, že pokud se práva těchto rodinných příslušníků osamostatnila na základě řízení stanoveného v tomto článku, nemohou již být zpochybněna na základě nesrovnalostí, které v minulosti ovlivnily původní právo pobytu tureckého pracovníka. Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru na základě uplatnění zásady právní jistoty [31]. Uvedl, že existují pouze dva druhy omezení práv přiznaných prvním

30 — Citovaný v poznámce pod čarou 4 výše.

31 — Viz body 51 až 60 tohoto rozsudku.

odstavcem článku 7 rozhodnutí č. 1/80 [32]. Kdyby byla přijata myšlenka, že členové rodiny, kteří podle tohoto článku nabyli vlastních práv, mohou být těchto práv zbaveni na základě jednání osoby, s níž se sloučily v hostitelském členském státě, znamenalo by to, že jistota týkající se existence těchto práv by byla nenapravitelně narušena skutečností, kterou nemohou nikterak ovlivnit.

59. Zásadu právní jistoty jsem již zmínila ve své úvaze, zda je vnitrostátním orgánům za okolností původního řízení dána možnost odejmout B. Unalovi právo pobytu se zpětnou účinností. Nemyslím si, že jeho postavení je jakkoli dotčeno výkladem Soudního dvora ve věci Altun. Zásadní otázkou, o kterou se jednalo v posledně uvedené věci, byla povaha odvozených práv, jež mají rodinní příslušníci podle článku 7 rozhodnutí č. 1/80. Postavení samotného tureckého pracovníka, který se domáhá práv podle čl. 6 odst. 1, není rozhodnutím Soudního dvora ve věci Altun nikterak dotčeno. Proto se tímto rozsudkem neřídím při své odpovědi na otázku položenou vnitrostátním soudem.

32 — To znamená omezení vycházející z přítomnosti migrující turecké osoby na území hostitelského členského státu, kde představuje z důvodu jejího osobního chování skutečné a vážné nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví ve smyslu čl. 14 odst. 1 téhož rozhodnutí, nebo omezení vycházející ze skutečnosti, že dotyčná osoba opustila území tohoto státu na podstatnou dobu a bez legitimních důvodů. Viz bod 62 tohoto rozsudku.

Další úvahy: zásady rovnocennosti a efektivity

60. Již jsem poukázala na skutečnost, že vnitrostátní orgány a vnitrostátní soudy nepřijaly důkazy předložené B. Unalem k doložení skutečnosti, že v době od 2. dubna 2007 do počátku června 2007 i nadále bydlel s A. M. de Sousa van der Molen [33].

61. Třebaže vnitrostátní soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce nepožádal Soudní dvůr, aby se touto otázkou zabýval, Komise se dotazuje, zda způsob, jímž bylo přistupováno k dokazování na vnitrostátní úrovni, je v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity.

62. Podle mého názoru se situace popsaná v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a ve spisu jeví takto:

– Baris Unal tvrdí, že se přestěhoval z 't Zandtu do Lelystadu, protože každodenní dojíždění do práce – při každé cestě tam a zpět urazil přibližně 300 km – bylo už nad jeho síly. On a A. M. de Sousa spolu žili i po jeho přestěhování

33 — Viz bod 18 a násl. výše.

a jejich spolužití skončilo teprve počátkem června roku 2007. A. M. de Sousa van der Molen zůstala zapsána v evidenci obyvatel pro obec 't Zandt, protože neprodala svůj dům, který se tam nacházel, zatímco B. Unal se řádně přihlásil k pobytu v Lelystadu;

– ve svých rozhodnutích ze dne 28. prosince 2007 a 7. února 2008 zastával státní tajemník názor, že skutečnost, že B. Unal a A. M. de Sousa van der Molen nebyli již po přestěhování B. Unala do Lelystadu zapsáni ve stejné evidenci obyvatel, byla určující, co se týče ukončení jejich vztahu;

– ve svém rozhodnutí ze dne 31. července 2008 setrval státní tajemník na svém názoru, z toho důvodu, že tvrzení B. Unala nebylo podepřeno objektivně ověřitelnými důkazy a že písemné prohlášení, které předložila A. M. de Sousa van der Molen, v němž se uvádělo, že oba partneři žili i nadále spolu navzdory uvedenému přestěhování, nebylo pro tento účel dostatečné;

– v řízení před Rechtbank uplatňoval B. Unal další důkazy na podporu svého tvrzení. Tyto důkazy zahrnovaly prohlášení společného přítele B. Unala a A. M. de Sousa van der Molen, dvě kartičky s blahopřáním týkajícím se nového domu a řadu fotografií. Rechtbank dospěla k závěru, že ani tyto prostředky dostatečně neprokázaly, že zmíněný poměr trval i po 2. dubnu 2007.

63. Komise uvádí, že není snadné pochopit, jaké důkazy měl B. Unal předložit, aby vnitrostátní orgány rozhodující ve věci přesvědčil o správnosti své verze událostí.

64. Třebaže vnitrostátní soudy přirozeně lépe chápou, proč mají být určité důkazy přijaty a jiné odmítnuty, mám určité porozumění pro přístup Komise. Proto shrnu podstatné zásady práva Evropské unie (EU), jež považuji za relevantní v projednávané věci.

65. Je zřejmé, že rozhodnutí Rady přidružení, jako je rozhodnutí č. 1/80, tvoří od svého vstupu v platnost nedílnou součást právního řádu Evropské unie [34]. Práva vyplývající z tohoto rozhodnutí proto představují nároky plynoucí z práva EU.

34 — Viz rozsudek Sevince citovaný v poznámce pod čarou 8 výše, bod 9.

66. Je rovněž jasné, že při neexistenci právních předpisů EU upravujících danou oblast je věcí vnitrostátního právního systému každého z členských států stanovit podrobná procesní pravidla řízení, jež mají zajistit ochranu takovýchto práv [35].

67. Členské státy jsou však odpovědné za zajištění účinné ochrany těchto práv v každém jednotlivém případě [36]. Podrobná pravidla upravující tyto žaloby nesmí být méně příznivá než ta, která se týkají obdobných žalob na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a v praxi nesmí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právem EU (zásada efektivity) [37].

68. Zásada rovnocennosti vyžaduje, aby se dotčené vnitrostátní pravidlo použilo bez rozdílu na žaloby, které jsou založeny na porušení práva Evropské unie nebo vnitrostátního práva, mají-li podobný předmět a důvody. Za účelem ověření, zda je zásada rovnocennosti dodržována, je na vnitrostátním soudu, který má jako jediný přímou znalost procesních podmínek žalob v oblasti vnitrostátního práva, aby ověřil, zda procesní podmínky, které mají ve vnitrostátním právu zajistit ochranu práv, jež pro jednotlivce vyplývají z práva EU, jsou v souladu s touto zásadou, a aby rovněž přezkoumal předmět a hlavní znaky údajně podobných žalob vnitrostátní povahy. Při rozhodování o rovnocennosti procesních pravidel musí vnitrostátní soud objektivně a abstraktně ověřit podobnost dotčených pravidel z hlediska jejich postavení v celém řízení, z hlediska průběhu uvedeného řízení a z hlediska zvláštností uvedených pravidel [38].

69. Pokud jde o zásadu efektivity, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že případy, kdy vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení v praxi znemožňuje výkon práv přiznaných jednotlivcům právním řádem Společenství nebo tento výkon práv nadměrně ztěžuje, musí být analyzovány též s ohledem na postavení tohoto ustanovení v celém řízení, průběh řízení a jeho zvláštnosti před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je nezbytné případně zohlednit základní zásady vnitrostátního právního systému, jako například zásadu ochrany práv obhajoby, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení [39].

35 — Viz mimo jiné věc C-268/06 Impact, Sb. rozh. s. I-2483, bod 44, a citovaná judikatura.

36 — Tamtéž, bod 45 a tam uvedená judikatura.

37 — Viz mimo jiné rozsudek Impact citovaný v poznámce pod čarou 35 výše, bod 46 a citovaná judikatura. Zásada účinné soudní ochrany představuje obecnou zásadu práva Unie, uznanou v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie („Listina“). Viz v tomto ohledu spojené věci Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres (C-444/09 a C-456/09, Sb. rozh. s. I-14031, bod 75).

38 — Viz věc Pontin (C-63/08, Sb. rozh. s. I-10467, body 45 a 46).

39 — Viz rozsudek Pontin citovaný v poznámce pod čarou 38 výše, bod 47.

70. Vnitrostátnímu soudu přísluší určit, zda byly tyto zásady ve věci v původním řízení uplatněny.

Závěrečné poznámky

71. V předchozím textu jsem již uvedla obecné pravidlo, že turecký pracovník, který splní podmínky první odrážky čl. 6 odst. 1, je oprávněn považovat práva vyplývající z tohoto ustanovení za zaručená, které podléhá pouze výhradě, že daná práva podle něj nemohou vzniknout, je-li právo pobytu pracovníka jenom dočasné nebo dopustil-li se tento pracovník podvodného jednání. V tomto ohledu jsem dospěla k závěru, že rozšíření kvalifikace týkající se podvodného jednání na ostatní typy chování nezahrnující úmysl podvádět není oprávněné [40].

72. K tomu bych chtěla doplnit následující poznámku.

73. Přijímání neustále rostoucího množství harmonizačních opatření v Unii jejím zákonodárcem může snadno vést tomu, že se přestane přihlížet k rozsahu, v němž EU zůstává a i nadále zůstane založena na rozmanitosti [41]. Rozmanitá a pestrá není jen historie a kultura členských států; totéž platí i pro jejich právní systémy. To, v čem se občan jednoho členského státu bezchybně orientuje na základě svého instinktu, může se zdát občanu jiného členského státu podivné, obtížné pochopit či dokonce nepochopitelné, a pro občana dalšího členského státu to už nemusí být vůbec samozřejmé. Tak je tomu *a fortiori*, doplníme-li do této rovnice třetí státy, jejichž vztah s Unií má podobu dohody o přidružení, a jejich občany.

74. Pro orgány hostitelského členského státu může být poměrně snadné nabýt dojmu, že v případě, kdy občan třetí země nedodržuje pravidla tohoto státu nebo prostě nechápe důsledky určitého druhu chování, které se mohou zdát občanům tohoto státu samozřejmé, snaží se tato pravidla zneužít, a na základě toho pak dospět k závěru, že takovéto nedodržení pravidel je důkazem podvodného jednání nebo čehosi celkem podobného. Mám za to, že k takovémuto závěru by se mělo dospět jen s uplatněním značné opatrnosti. Občan třetího státu může tato pravidla považovat za nesnadno pochopitelná a obtížně přístupná, či přímo nedostupná – zvláště když plynně neovládá jazyk hostitelského členského státu. Pokud není finančně dost dobře zajištěn, je nepravděpodobné, že bude mít prostředky na honoráře právníků, jež bude muset zaplatit, aby mu byla vysvětlena veškerá pravidla, která jsou relevantní pro jeho postavení. Je-li argumentováno například tak, jak to činí nizozemská vláda ve svých úvahách, že jelikož jsou vnitrostátní právní úpravy přístupné například na internetu, platí domněnka, že občan třetí země, jako je B. Unal, musel pochopit tato pravidla,

40 — Viz zejména body 40, 43, 44 a 52 výše.

41 — Viz například článek 22 Listiny: „Unie respektuje kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost“.

jejich důsledky a předpoklady, které z nich vyplynou následkem toho či onoho jednání, jeví se mi to jako nepřiměřeně zjednodušující. Takovýto argument v sobě může skrývat předpoklad, že všechny kultury a životní styly se okamžitě přizpůsobí kulturám a životním stylům hostitelského členského státu, třebaže je zřejmé, že tomu tak není. To může vést i k nebezpečným důsledkům, co se týče práv a svobod dotčené osoby.

Závěry

75. Vzhledem k výše uvedeným úvahám Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžné otázky Raad van State odpověděl následovně:

„První odrážku čl. 6 odst. 1 rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení je nutno vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátním orgánům, aby tureckému pracovníku odňaly povolení k pobytu se zpětným účinkem od doby, kdy již neexistovaly důvody, na jejichž základě mu bylo vydáno povolení k pobytu podle vnitrostátního práva, jestliže tomuto tureckému pracovníkovi nemůže být kladeno za vinu podvodné jednání a k odnětí došlo po uplynutí doby jednoho roku podle prvního odstavce čl. 6 odst. 1.“