NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON prednesené 21. júla 2011 [1]

1. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátny súd žiada o výklad rozhodnutia asociačnej rady EHS – Turecko č. 1/80 (ďalej len „rozhodnutie č. 1/80“) [2].

2. Článok 6 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80 (ďalej len „článok 6 ods. 1“) priznáva tureckému pracovníkovi, ktorý patrí do legálneho trhu práce, nárok na obnovenie jeho pracovného povolenia u toho istého zamestnávateľa po jednom roku legálneho zamestnania. Základnou otázkou v prejednávanej veci je, či pôvodné povolenie pracovníka na pobyt, ktoré bolo udelené pod podmienkou pobytu s nezosobášenou partnerkou, možno po uplynutí jedného roka legálneho zamestnania zrušiť z dôvodu, že tento vzťah sa pred uplynutím tejto doby skončil, a to so spätnou účinnosťou ku dňu skončenia tohto vzťahu.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Rozhodnutie č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji asociácie, ktoré prijala asociačná rada vytvorená na základe Dohody o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom. Neoficiálne znenie tohto rozhodnutia je dostupné na http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf.

Právny rámec

Rozhodnutie č. 1/80

3. Článok 6 ods. 1 stanovuje:

„S výhradou ustanovení článku 7 o slobodnom prístupe rodinných príslušníkov k zamestnaniu turecký pracovník, ktorý patrí do legálneho trhu práce v členskom štáte:

— má právo v tomto členskom štáte, po roku legálneho zamestnania, na obnovu svojho pracovného povolenia u toho istého zamestnávateľa, ak má voľné pracovné miesto,

— má právo v tomto členskom štáte, po troch rokoch legálneho zamestnania a s výhradou prednosti poskytovanej pracovníkom z členských štátov Spoločenstva, odpovedať na pracovnú ponuku v rovnakej profesii u zamestnávateľa podľa svojho výberu, urobenú za normálnych

podmienok, zaregistrovanú na úrade práce v tomto členskom štáte,

— požíva v tomto členskom štáte, po štyroch rokoch legálneho zamestnania, výhodu slobodného prístupu ku každej pracovnej činnosti podľa svojho výberu. [*neoficiálny preklad*]“

Holandská právna úprava

Vreemdelingenwet 2000

4. Podľa § 8 písm. a) Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch) (ďalej len „Vw 2000“) má cudzinec nárok na legálny pobyt v Holandsku na základe riadneho časovo obmedzeného povolenia na pobyt v zmysle ustanovenia § 14 tohto zákona.

5. Ustanovenie § 14 ods. 2 okrem iného stanovuje, že riadne časovo obmedzené povolenie na pobyt možno udeliť s obmedzeniami, ktoré sa týkajú účelu, na ktorý bolo povolenie na pobyt udelené.

6. Ustanovenie § 16 ods. 1 písm. g) stanovuje, že žiadosť o udelenie riadneho časovo obmedzeného povolenia na pobyt možno zamietnuť, ak cudzinec poruší obmedzenie, ktoré sa týka účelu jeho pobytu v Holandsku.

7. Ustanovenie § 18 ods. 1 písm. f) okrem iného stanovuje, že žiadosť o predĺženie doby platnosti riadneho časovo obmedzeného povolenia na pobyt možno zamietnuť, ak cudzinec poruší obmedzenie, s ktorým bolo toto povolenie udelené.

8. Ustanovenie § 19 okrem iného stanovuje, že riadne časovo obmedzené povolenie na pobyt možno odňať z dôvodu uvedeného v ustanovení § 18 ods. 1 písm. f).

Vreemdelingenbesluit 2000

9. Podľa ustanovenia § 4.43 Vreemdelingenbesluit 2000 (nariadenie o cudzincoch) (ďalej len „Vb 2000“) cudzinec, ktorý má povolenie na pobyt v zmysle ustanovenia § 8 písm. a) Vb 2000, ale poruší obmedzenie, s ktorým bolo udelené povolenie na pobyt, musí túto skutočnosť ihneď oznámiť náčelníkovi regionálneho policajného zboru v obci svojho pobytu.

Zmena pobytu

10. Nie je sporné, že podľa holandského práva je osoba – bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť –, ktorá zmení miesto pobytu, povinná oznámiť túto zmenu bydliska príslušným orgánom tak v obci svojho predchádzajúceho pobytu, ako aj v obci svojho nového pobytu.

13. Rozhodnutím zo 4. mája 2006 bola doba platnosti tohto povolenia na pobyt predĺžená do 1. marca 2009.

14. V povoleniach na pobyt udelených B. Ünalovi bola uvedená poznámka „práca povolená bez obmedzenia, pracovné povolenie sa nevyžaduje“.

Konanie vo veci samej a prejudiciálna otázka

11. B. Ünal je turecký štátny príslušník. Na územie Holandska vstúpil 24. februára 2004 na základe dočasného povolenia na pobyt. Dňa 2. septembra 2004 mu bolo udelené riadne časovo obmedzené povolenie na pobyt. Toto povolenie bolo platné od 29. marca 2004 do 29. marca 2005 a obsahovalo obmedzenie spočívajúce v „pobyte s partnerkou A. M. de Sousovou van der Molenovou“. Je zrejmé, že B. Ünal aj A. M. de Sousa van der Molen boli evidovaní na pobyt v obci 't Zandt.

12. Dňa 21. apríla 2005 B. Ünal podal žiadosť o predĺženie doby platnosti svojho riadneho povolenia na prechodný pobyt. Tejto žiadosti bolo vyhovené rozhodnutím z 26. júla 2005. Povolenie naďalej platilo s obmedzením spočívajúcim v pobyte s jeho partnerkou.

15. Dňa 8. mája 2006 B. Ünal uzavrel pracovnú zmluvu s agentúrou dočasného zamestnávania v meste Groningen a začal pracovať pre jedného z jej klientov, ktorého prevádzka sa nachádzala v meste Nunspeet, približne 150 kilometrov od obce 't Zandt. B. Ünal teda musel kvôli svojej práci absolvovať každý pracovný deň približne 300-kilometrovú cestu. Táto zmluva bola predĺžená 21. novembra 2007 a bola platná do 21. novembra 2008. Jednoročná doba legálneho zamestnania uvedená v prvej zarážke článku 6 ods. 1 teda začala plynúť 8. mája 2006 a skončila sa 7. mája 2007.

16. Približne 2. apríla 2007, v každom prípade však pred uplynutím tejto jednoročnej doby, sa B. Ünal presťahoval z obce 't Zandt do mesta Lelystad, ktoré je vzdialené od mesta Nunspeet len zhruba 35 kilometrov. Riadne zaevidoval zmenu svojho bydliska na príslušných úradoch. A. M. de Sousa van der Molen však bola naďalej evidovaná na pobyt v obci 't Zandt, kde pracovala približne desať rokov. Skutočnosť, že tieto osoby prestali byť

evidované na pobyt na rovnakej adrese, viedla vnútroštátne orgány k záveru, že tieto osoby od tohto dátumu už spolu nežijú. Tvrdenie B. Ünala, že spolu žili až do začiatku júna 2007, pričom A. M. Sousa van der Molen bola naďalej evidovaná na pobyt v obci 't Zandt z dôvodu, že jej majetok v tejto obci nebol predaný, nebolo uznané. [3]

17. B. Ünal podal 4. júna 2007 žiadosť o zmenu obmedzenia svojho povolenia na pobyt tak, aby v tomto povolení už nebol uvedený pobyt s A. M. de Sousovou van der Molenovou, ale len „pokračovanie pobytu".

18. Rozhodnutím z 28. decembra 2007 Staatssecretaris van Justitie (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti") túto žiadosť zamietlo. Podľa názoru ministerstva spravodlivosti sa vzťah medzi B. Ünalom a A. M. de Sousovou van der Molenovou skutočne skončil 2. apríla 2007, keďže od toho dňa už neboli vedení v evidencii obce 't Zandt (ďalej len „obecná evidencia") ako osoby, ktoré bývajú na tej istej adrese. Ministerstvo spravodlivosti preto dospelo k záveru, že B. Ünal už nespĺňa obmedzenie spojené s povolením na pobyt, ktoré mu bolo udelené.

19. Osobitným rozhodnutím zo 7. februára 2008 bolo B. Ünalovi odňaté povolenie na pobyt so spätnou účinnosťou k 2. aprílu 2007. Vzhľadom na povahu jeho povolenia na pobyt to znamenalo aj odňatie jeho nároku na vykonávanie pracovnej činnosti. Ministerstvo spravodlivosti dospelo k záveru, že rozhodujúci význam majú údaje uvedené v obecnej evidencii a že dôkazy uvádzané B. Ünalom nemôžu prevážiť nad údajmi obsiahnutými v tejto evidencii.

20. B. Ünal podal proti rozhodnutiam ministerstva spravodlivosti sťažnosť. Rozhodnutím z 31. júla 2008 ministerstvo spravodlivosti túto sťažnosť zamietlo. V tomto rozhodnutí sa uvádza, že opis skutočností, ktorý uviedol B. Ünal, týkajúci sa presťahovania sa do mesta Lelystad bol odmietnutý, pretože jeho tvrdenia v tejto súvislosti neboli podložené objektívne overiteľnými dôkazmi. Písomné vyhlásenie v rovnakom zmysle, ktoré predložila A. M. Sousa van der Molen, na tento účel nebolo postačujúce. Záznam v obecnej evidencii bolo potrebné považovať za rozhodujúci. Keďže B. Ünal od 2. apríla 2007 legálne pracoval u toho istého zamestnávateľa menej ako jeden rok, nemal nárok na pokračovanie pobytu v Holandsku na základe Dohody o pridružení medzi EHS a Tureckom.

3 — Nie je sporné, že B. Ünal bol povinný „ihneď" oznámiť vnútroštátnym orgánom akúkoľvek zmenu svojich pomerov. Pozri článok 4.43 Vb z roku 2000 uvedený v bode 9 vyššie.

21. B. Ünal podal žalobu proti rozhodnutiu ministerstva spravodlivosti z 31. júla 2008 na Rechtbank 's-Gravenhage (Okresný súd v Haagu) (ďalej len „Rechtbank"). Rozhodnutím zo 6. júla 2009 tento súd vyhlásil túto žalobu za nedôvodnú. Skonštatoval, že B. Ünal náležite nepreukázal, že predmetný vzťah sa skončil až po 2. apríli 2007. V dôsledku toho sa tento súd stotožnil s konštatovaním ministerstva spravodlivosti, že vzhľadom na to, že B. Ünal ku dňu údajného skončenia uvedeného vzťahu legálne nepracoval u toho istého zamestnávateľa viac ako jeden rok, nemá nárok na akékoľvek práva vyplývajúce z článku 6 ods. 1.

22. B. Ünal podal odvolanie na Raad van State (Štátna rada). Tento súd dospel k záveru, že na vydanie rozhodnutia vo veci samej potrebuje výklad článku 6 ods. 1. Najmä si položil otázku, či by úvahy uvedené v rozsudku Súdneho dvora vo veci Altun [4] týkajúce sa zásady právnej istoty mohli mať vplyv na výklad tohto článku v súvislosti s prejednávanou vecou. Tento súd preto prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Odporuje prvej zarážke [článku 6 ods. 1] predovšetkým pri zohľadnení zásady právnej istoty, aby príslušné vnútroštátne orgány v prípade, ak nedošlo k podvodnému konaniu, odňali tureckému pracovníkovi po uplynutí ročnej lehoty podľa článku 6 ods. 1 prvej zarážky povolenie na pobyt so spätnou účinnosťou ku dňu, od ktorého už neexistoval dôvod stanovený vnútroštátnym právom na udelenie povolenia na pobyt?"

23. B. Ünal, holandská vláda a Komisia predložili písomné pripomienky. Nikto nežiadal o pojednávanie a nijaké sa ani nekonalo.

Právna analýza

24. V položenej otázke ide v prvom rade o to, či článok 6 ods. 1 umožňuje odňatie práva na pobyt so spätnou účinnosťou, ak sa dotknutá osoba zdržiavala a pracovala v hostiteľskom členskom štáte dlhšie, ako je doba jedného roka stanovená v prvej zarážke článku 6 ods. 1, ale pred uplynutím tejto doby prestala spĺňať podmienku spojenú so svojím povolením na pobyt. V tejto súvislosti treba predpokladať, že nedošlo k podvodnému konaniu zo strany tejto osoby.

4 — Rozsudok z 18. decembra 2008, C-337/07, Zb. s. I-10323.

25. Najskôr sa budem zaoberať touto otázkou.

26. Následne sa budem zaoberať otázkou, či, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, majú na odpoveď na uvedenú otázku vplyv úvahy Súdneho dvora uvedené v rozsudku Altun.

27. Nakoniec považujem za vhodné zaoberať sa tiež uplatnením zásad ekvivalencie a efektivity v súvislosti s dôkazmi, na ktoré sa môže odvolávať osoba, ktorá sa domáha práv, ktoré jej vyplývajú z článku 6 ods. 1, aby preukázala svoj nárok na tieto práva.

O otázke, či možno so spätnou účinnosťou odňať práva vyplývajúce z článku 6 ods. 1

28. Na zodpovedanie otázky vnútroštátneho súdu, či za okolností opísaných v návrhu na začatie prejudiciálneho konania možno povolenie na pobyt odňať so spätnou účinnosťou, je potrebné najprv posúdiť cieľ článku 6 ods. 1.

29. Súdny dvor rozhodol, že cieľom tohto ustanovenia je „postupne ustáliť situáciu tureckých pracovníkov v hostiteľskom členskom štáte“ [5]. Takýto cieľ je pre tureckých pracovníkov osobitným vyjadrením vymedzenia cieľa samotného rozhodnutia č. 1/80 zo strany Súdneho dvora, ktorým je „podporiť postupné začleňovanie tureckých štátnych príslušníkov v hostiteľskom členskom štáte, ktorí spĺňajú podmienky stanovené v niektorom z ustanovení tohto rozhodnutia a z toho dôvodu požívajú práva, ktoré im toto rozhodnutie priznáva“ [6].

30. Na tento účel článok 6 ods. 1 upravuje postupné rozšírenie práv tureckého pracovníka v pomere k trvaniu legálneho plateného zamestnania v hostiteľskom členskom štáte. [7] Ak tento pracovník dosiahne štyri roky legálneho zamestnania v tomto štáte, má v tomto členskom štáte nárok na prístup k akejkoľvek pracovnej činnosti podľa svojho výberu. Pred týmto okamihom má nárok na nižšiu mieru ochrany. Prvá zarážka článku 6 ods. 1 napríklad stanovuje, že pracovník, ktorý dosiahol iba jeden rok legálneho zamestnania, má nárok na obnovenie svojho pracovného povolenia u toho istého zamestnávateľa, ak má tento zamestnávateľ voľné pracovné miesto.

31. Znenie článku 6 ods. 1 sa týka práva tureckého štátneho príslušníka pracovať

5 — Pozri rozsudok z 24. januára 2008, Payir a i., C-294/06, Zb. s. I-203, bod 37.

6 — Pozri najmä rozsudky z 8. mája 2003, Wählergruppe Gemeinsam, C-171/01, Zb. s. I-4301, bod 79; z 18. júla 2007, Derin, C-325/05, Zb. s. I-6495, bod 53, a Altun, už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 29.

7 — Pozri rozsudok z 10. januára 2006, Sedef, C-230/03, Zb. s. I-157, bod 34.

v hostiteľskom členskom štáte. Vzhľadom na to, že právo zamestnať sa a právo na pobyt sú úzko prepojené, je však celkom zrejmé, že toto ustanovenie nevyhnutne zahŕňa súvzťažné právo na pobyt pre osobu, ktorá sa domáha práv na zamestnanie. [8]

32. Turecký štátny príslušník musí splniť tri podmienky, aby mal nárok na práva podľa článku 6.

33. Po prvé dotknutá osoba musí byť „pracovník“. Súdny dvor konštatoval, že na splnenie tejto podmienky musí turecký štátny príslušník vykonávať skutočnú a efektívnu činnosť s výnimkou takých činností, ktoré sú natoľko obmedzené, že sú celkom okrajové a doplnkové. Podstatnou požiadavkou je, aby určitá osoba vykonávala po určitú dobu v prospech inej osoby a pod jej vedením činnosti, za ktoré poberá odmenu. [9] V prejednávanej veci nič nenasvedčuje tomu, že B. Ünal túto podmienku nesplnil.

34. Po druhé pracovník musí „patriť do legálneho trhu práce“. Súdny dvor rozhodol, že „tento pojem označuje všetkých pracovníkov, ktorí dodržali zákonné podmienky hostiteľského členského štátu, a preto majú právo na výkon zárobkovej činnosti na jeho území“ [10]. Opäť je zrejmé, že táto požiadavka bola splnená.

35. Po tretie, pričom táto podmienka je z hľadiska položenej otázky najdôležitejšia, pracovník musí mať „legálne zamestnanie“ v dotknutom členskom štáte. Súdny dvor rozhodol, že pojem „legálne zamestnanie“ znamená existenciu „stabilnej a trvalej situácie na pracovnom trhu hostiteľského členského štátu a existenciu nespochybneného práva na pobyt z toho dôvodu“ [11]. Zdá sa, že pracovná zmluva B. Ünala je dostatočne stabilná a trvalá, aby splnila toto kritérium; stačí to však na to, aby mal nárok na „nespochybnené právo na pobyt“?

36. Nakoniec pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry rozhodnutie č. 1/80 nezasahuje do právomoci členských štátov upraviť tak vstup tureckých štátnych príslušníkov

8 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. septembra 1990, Sevince, C-192/89, Zb. s. I-3461, bod 29.

9 — Pozri rozsudok Payir a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 28. V tomto smere je tento prístup podobný prístupu, ktorý bol prijatý vo vzťahu k štátnemu príslušníkovi Únie, ktorý chce vykonávať svoje právo na voľný pohyb ako pracovník (pozri napríklad rozsudky z 3. júla 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Zb. s. 2121, bod 17, a zo 14. decembra 1989, Agegate, C-3/87, Zb. s. 4459, bod 35), pred priznaním rozsiahlejších práv po zavedení občianstva Únie Maastrichtskou zmluvou v roku 1992.

10 — Pozri rozsudok Payir a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 29.

11 — Pozri rozsudok Payir a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 30.

na ich územie, ako aj podmienky ich prvého zamestnania. [12]

37. V rozsudku Kus [13] sa Súdny dvor zaoberal otázkou, do akej miery môže hostiteľský členský štát naďalej stanovovať podmienky pobytu tureckého pracovníka, ktorý dosiahol dobu legálneho zamestnania na účely článku 6 ods. 1.

38. Tento prípad sa týkal tureckého štátneho príslušníka, ktorému bol povolený vstup do Nemecka na účely uzavretia manželstva s nemeckou štátnou príslušníčkou. Tento turecký štátny príslušník sa zamestnal a pracoval v tomto členskom štáte viac ako štyri roky, v dôsledku čoho nadobudol práva podľa tretej zarážky článku 6 ods. 1. On a jeho manželka sa potom rozviedli. Keď požiadal o obnovenie svojho povolenia na pobyt, vnútroštátne orgány jeho žiadosť odmietli, lebo pôvodný dôvod jeho pobytu už neexistoval. Súdny dvor konštatoval, že:

„20 … článok 6 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80 sa obmedzuje na úpravu postavenia tureckého pracovníka, pokiaľ ide o zamestnanie, a nijako sa nedotýka jeho postavenia, pokiaľ ide o právo na pobyt (pozri rozsudok Sevince, bod 28).

12 — Pozri najmä rozsudok Payir a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 36.

13 — Rozsudok zo 16. decembra 1992, C-237/91, Zb. s. I-6781.

21 Je potrebné pripomenúť, že podľa jeho znenia sa článok 6 ods. 1 vzťahuje na tureckých pracovníkov, ktorí patria do legálneho trhu práce v členskom štáte, a že podľa prvej zarážky má turecký pracovník nárok na obnovenie svojho pracovného povolenia u toho istého zamestnávateľa, ak bol legálne zamestnaný dlhšie ako jeden rok. Preto podľa tohto ustanovenia toto právo nie je závislé od nijakej inej podmienky, ako sú napríklad okolnosti, za ktorých bolo nadobudnuté právo na vstup alebo pobyt.

22 Preto aj napriek tomu, že legálne zamestnanie v zmysle článku 6 ods. 1 predpokladá stabilnú a trvalú situáciu na trhu práce a z toho dôvodu predpokladá aj existenciu nespochybneného práva na pobyt, a teda aj existenciu riadneho povolenia na pobyt, ak je takéto povolenie potrebné, dôvody, pre ktoré bolo toto právo priznané alebo pre ktoré bolo povolenie na pobyt udelené, nie sú rozhodujúce na účely ich uplatnenia.

23 Z toho vyplýva, že ak už turecký pracovník bol zamestnaný na základe platného pracovného povolenia dlhšie ako jeden rok, musí sa považovať za pracovníka, ktorý spĺňa podmienky stanovené v prvej zarážke článku 6 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80, a to aj napriek

tomu, že mu jeho povolenie na pobyt bolo pôvodne udelené na iný účel, ako je výkon platenej pracovnej činnosti.“

udelené 2. septembra 2004 (so spätnou účinnosťou k 29. marcu 2004) a bolo predĺžené tak, aby zahŕňalo nasledujúce obdobia pobytu v tomto členskom štáte; počas počiatočného obdobia pobytu B. Ünal nebol v tomto štáte zamestnaný,

39. Domnievam sa, že to znamená, že zásada právnej istoty sa uplatní na tureckého pracovníka, ktorý splnil jednu z lehôt stanovených v článku 6 ods. 1. Bude napríklad vedieť, že ak dosiahol dobu jedného roka legálneho zamestnania u toho istého zamestnávateľa, môže ďalej pracovať u toho istého zamestnávateľa, pokiaľ má tento zamestnávateľ voľné pracovné miesto. Ak bol legálne zamestnaný po dobu štyroch rokov, bude vedieť, že má v hostiteľskom členskom štáte právo slobodného prístupu k akémukoľvek platenému zamestnaniu podľa svojho výberu. Akékoľvek obmedzenia, ktoré mohli byť spojené s jeho právom na pobyt pri vstupe na územie toho štátu, sa už nebudú uplatňovať. Proces začleňovania, na ktorom je založený článok 6 ods. 1, sa začal a akýkoľvek pokus o odňatie jeho povolenia na pobyt z dôvodu, že prestal spĺňať jedno z týchto obmedzení, by bol nezákonný.

— keďže článok 6 ods. 1 sa týka práva tureckého štátneho príslušníka pracovať v hostiteľskom členskom štáte [14] a práva podľa tohto článku nevznikajú na základe samotného pobytu, nemožno dobu pobytu, počas ktorej B. Ünal nebol zamestnaný, brať do úvahy pri určovaní jeho práv podľa tohto ustanovenia,

— nie je sporné, že 8. mája 2006, keď B. Ünal začal v Holandsku pracovať, mal „riadne povolenie na pobyt“ [15], osobitné pracovné povolenie sa pre neho nevyžadovalo [16] a požiadavka uvedená v bode 23 rozsudku Kus sa preto neuplatní,

40. Z uplatnenia vyššie uvedených zásad v prejednávanej veci podľa môjho názoru vyplývajú tieto závery:

— doba jedného roka stanovená v prvej zarážke článku 6 ods. 1 začala plynúť 8. mája 2006 a uplynula 7. mája 2007,

— B. Ünal vstúpil na územie Holandska 24. februára 2004 na základe dočasného povolenia na pobyt; riadne časovo obmedzené povolenie na pobyt mu bolo

14 — Pozri bod 31 vyššie.
15 — Pozri bod 22 rozsudku Kus.
16 — Pozri bod 14 vyššie.

— „sporná udalosť“ z pohľadu holandských orgánov nastala 2. apríla 2007, čiže v rámci predmetnej doby jedného roka, ale vyšla najavo až po uplynutí tejto doby,

— ak by nenastala „sporná udalosť“, práva B. Ünala týkajúce sa jeho zamestnania v hostiteľskom členskom štáte podľa prvej zarážky článku 6 ods. 1 by sa na základe úvah Súdneho dvora uvedených v rozsudku Kus objasnili 7. mája 2007; mal by teda nárok na súvzťažné právo na pobyt, [17]

— z toho vyplýva otázka, či by sa napriek tomu, že nastala táto sporná udalosť, predsa malo vychádzať z toho, že B. Ünal splnil požiadavky článku 6 ods. 1.

41. Všeobecné pravidlo, že obmedzenia spojené s právom na pobyt pri vstupe na územie členského štátu zaniknú, keď sa objasnia práva pracovníka podľa rozhodnutia č. 1/80, podlieha určitým obmedzeniam. [18]

42. Na to, aby splnil požiadavky článku 6 ods. 1, musí byť turecký pracovník počas relevantnej doby „legálne zamestnaný“. Z toho zasa vyplýva, že pracovník mal počas tejto doby zákonné právo na pobyt. [19]

43. Súdny dvor na základe toho konštatoval, že turecký pracovník nespĺňal uvedenú požiadavku, kým sa zdržiaval v hostiteľskom členskom štáte na základe dočasného povolenia na pobyt v tomto štáte počas konania o odvolaní, ktoré podal proti rozhodnutiu o zamietnutí jeho žiadosti o povolenie na pobyt. [20] Tiež konštatoval, že turecký pracovník, ktorý sa zdržiaval v hostiteľskom členskom štáte iba na základe vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá povoľovala pobyt v tomto štáte do skončenia konania o udelenie povolenia na pobyt, sa nemohol odvolávať na predmetné doby pri určovaní svojich práv podľa článku 6 ods. 1, keďže mu bolo priznané právo zostať a pracovať v uvedenej krajine iba dočasne, do prijatia konečného rozhodnutia. [21] V tomto prípade je však zrejmé, že právo na pobyt B. Ünala nebolo dočasné alebo takto podmienené.

44. Rozsudok Kol [22] sa týkal odlišnej otázky. V tejto veci mal Súdny dvor posúdiť

17 — Pozri bod 31 vyššie.

18 — Pozri bod 39 vyššie.

19 — Pozri rozsudok z 30. septembra 1997, Günaydin, C-36/96, Zb. s. I-5143, bod 44.

20 — Pozri rozsudok Sevince, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 31.

21 — Pozri rozsudok Kus, už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 18.

22 — Rozsudok z 5. júna 1997, C-285/95, Zb. s. I-3069.

postavenie tureckého štátneho príslušníka, ktorý sa dostal na územie Nemecka podvodom. Táto vec sa týkala práva na pobyt na základe predstieraného manželstva. Súdny dvor okrem iného poukázal na svoj rozsudok vo veci Kus [23] a *„a fortiori"* skonštatoval, že tieto úvahy sa musia uplatniť aj vo veci, o ktorej rozhodoval. Ďalej poznamenal, že doby zamestnania po získaní pracovného povolenia iba na základe podvodného konania nemožno na účely článku 6 ods. 1 považovať za legálne, lebo turecký štátny príslušník nesplnil podmienky na udelenie takéhoto povolenia, ktoré bolo teda možné po odhalení podvodu zrušiť. [24] Z dôb zamestnania, ktoré dosiahol pán Kol na základe povolenia na pobyt, ktoré bolo získané podvodom, nemohli vyplynúť nijaké práva v jeho prospech. [25]

45. Možno úvahy uvedené v rozsudku Kol použiť v prejednávanej veci?

46. Nemyslím si to.

47. Rozsudok Kol zavádza obmedzenie všeobecného pravidla stanoveného v rozsudku Kus, že obmedzenia spojené s právom na pobyt pri vstupe na územie členského štátu zaniknú, keď sa objasnia práva pracovníka podľa rozhodnutia č. 1/80. [26] Dôvod tohto obmedzenia je jasný. Ak sa osoba svojím konaním alebo opomenutím úmyselne snaží oklamať vnútroštátne orgány, aby získala právo na pobyt a tým aj právo na prístup na trh práce, takýto postup by sa jej nemal umožniť. V opačnom prípade by bolo možné získať tieto práva podvodným konaním.

48. Ak by sa preukázalo, že B. Ünal získal svoje právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte spôsobom, ktorý zahŕňal takýto podvodný úmysel, je jasné, že vnútroštátne orgány by boli oprávnené odňať jeho povolenie na pobyt bez ohľadu na to, že sa v tomto štáte zdržiaval a pracoval dlhšie ako rok. V prejednávanej veci však vnútroštátny súd jasne uviedol, že neexistuje nijaký náznak, že konanie B. Ünala bolo podvodné. Úvahy Súdneho dvora uvedené v rozsudku Kol sa preto na neho priamo nevzťahujú.

49. Ako už bolo uvedené, v prejednávanej veci nejde o prípad, v ktorom by sa zamestnanie B. Ünala podľa existujúcej judikatúry nepovažovalo za legálne zamestnanie z iného dôvodu, ako je podvodné konanie. [27]

23 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13.
24 — Pozri v tomto zmysle bod 26.
25 — Pozri bod 28.
26 — Pozri bod 39 vyššie.
27 — Pozri bod 43 vyššie.

50. Malo by sa obmedzenie všeobecného pravidla týkajúceho sa práv na pobyt stanovené v rozsudku Kol napriek tomu rozšíriť tak, aby sa vzťahovalo aj na osoby v takej situácii, v akej sa nachádza B. Ünal, ktoré nekonali s podvodným úmyslom?

51. Holandská vláda tvrdí, že v prípade osoby v jeho situácii sa musí predpokladať, že táto osoba pozná právo. Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva sú dostupné okrem iného aj na internete. Keďže by sa malo predpokladať, že B. Ünal si bol vedomý týchto ustanovení, vnútroštátne orgány mohli odňať jeho povolenie na pobyt so spätnou účinnosťou.

52. Nenachádzam dôvod na takéto rozšírenie tejto zásady. Viedlo by to k narušeniu zásady, ktorú Súdny dvor označil za „všeobecnú zásadu dodržiavania nadobudnutých práv“, [28] a súvisiacej právnej istoty, ktorá je základnou súčasťou všeobecného pravidla, ktoré som vyjadrila. [29] Výnimka z tejto všeobecnej zásady v prípadoch podvodného konania uznaná Súdnym dvorom v rozsudku Kol zabezpečuje dostatočnú ochranu pred úmyselným zneužitím práv.

53. Podľa môjho názoru z toho vyplýva, že vnútroštátne orgány nemohli so spätnou účinnosťou zrušiť právo na pobyt B. Ünala, pokiaľ ide o obdobie od 2. apríla 2007 do 7. mája 2007, v dôsledku čoho stratil nárok na svoje práva podľa prvej zarážky článku 6 ods. 1.

54. Dodávam, že pokiaľ by osoba ako B. Ünal skutočne chcela narušiť systém stanovený v článku 6 ods. 1 s úmyslom oklamať vnútroštátne orgány, nič by nebolo jednoduchšie ako oddialiť presťahovanie sa do mesta Lelystad o jeden mesiac. Ak by to B. Ünal urobil, dosiahol by jednoročnú dobu zamestnania požadovanú týmto ustanovením bez toho, aby boli orgány upozornené na prípadnú zmenu povahy jeho vzťahu s partnerkou. Určenie skutkového stavu je samozrejme vecou vnútroštátneho súdu, ale zdá sa mi, že ak B. Ünal takto nepostupoval, je málo pravdepodobné, že by sa pokúsil „využiť systém“ a že z jeho strany išlo jednoducho iba o želanie zmierniť dopad jeho denného cestovania

28 — Pozri rozsudok z 22. decembra 2010, Bozkurt, C-303/08, Zb. s. I-13445, bod 41.

29 — Poznamenávam, že v práve je známa nielen zásada *nemo censetur ignorare legem*, ale platí aj domnienka *nemo praesumitur malus*.

do práce, ktoré muselo byť v každom prípade veľmi únavné.

55. Zastávam teda názor, že na prejudiciálnu otázku treba odpovedať tak, že prvá zarážka článku 6 ods. 1 sa má vykladať v tom zmysle, že tomuto ustanoveniu odporuje, aby príslušné vnútroštátne orgány odňali tureckému pracovníkovi povolenie na pobyt so spätnou účinnosťou ku dňu, od ktorého už neexistoval dôvod stanovený vnútroštátnym právom na udelenie povolenia na pobyt, v prípade, ak nemožno dotknutému tureckému pracovníkovi pričítať nijaké podvodné konanie a ak k takémuto odňatiu dôjde po uplynutí jednoročnej lehoty uvedenej v prvej zarážke článku 6 ods. 1.

Uplatnenie rozsudku Altun v konaní vo veci samej

56. Podstatná časť návrhu na začatie prejudiciálneho konania je venovaná otázke, do akej miery by mohol byť rozsudok Súdneho dvora vo veci Altun [30] relevantný pre prípad B. Ünala. Vnútroštátny súd chce vedieť, do akej miery tento rozsudok, a najmä poznámky týkajúce sa doktríny právnej istoty uvedené v tomto rozsudku, môžu ovplyvniť výsledok konania vo veci samej. Vnútroštátny súd v podstate dospel k záveru, že tento rozsudok sa na dané okolnosti zrejme nevzťahuje.

57. S týmto záverom súhlasím.

58. Rozsudok Altun sa týkal tureckého pracovníka, ktorý vstúpil na územie hostiteľského členského štátu ako žiadateľ o azyl. Bolo mu udelené povolenie na trvalý pobyt v tomto štáte na základe vyhlásení, ktoré, ako vyplynulo z následného skúmania, boli zrejme podvodné. Po tom, ako mu bolo udelené právo na pobyt, podal návrh na začatie konania o zlúčenie rodiny týkajúce sa niektorých jeho rodinných príslušníkov. Vznikla otázka, aký vplyv môže mať jeho podvodné konanie na práva jeho rodinných príslušníkov podľa článku 7 rozhodnutia č. 1/80. Súdny dvor konštatoval, že ak práva rodinných príslušníkov boli získané nezávisle v konaní podľa tohto článku, tieto práva už nemôžu byť spochybnené z dôvodu nezrovnalostí, ktoré v minulosti postihli pôvodné právo na pobyt tureckého pracovníka. Súdny dvor dospel k tomuto záveru na základe doktríny právnej istoty. [31] Poznamenal, že existujú iba dva druhy obmedzení práv vyplývajúcich z prvého odseku článku 7

30 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 4.

31 — Pozri body 51 až 60 rozsudku.

rozhodnutia č. 1/80.[32] Ak by sa pripustilo, že rodinní príslušníci, ktorí nadobudli nezávislé práva podľa tohto odseku, by mohli byť pozbavení týchto práv z dôvodu správania sa osoby, za ktorou prišli na účely zlúčenia rodiny do hostiteľského členského štátu, znamenalo by to, že ich istota týkajúca sa existencie týchto práv by mohla byť vážne narušená prvkom, na ktorý nemuseli mať nijaký vplyv.

59. Na zásadu právnej istoty som už odkázala pri posudzovaní otázky, či mohli vnútroštátne orgány za okolností konania vo veci samej odňať B. Ünalovi právo na pobyt so spätnou účinnosťou. Podľa môjho názoru úvahy Súdneho dvora uvedené v rozsudku Altun nemajú nijaký vplyv na jeho postavenie. Základná otázka v tejto veci sa týkala povahy odvodených práv, ktoré rodinným príslušníkom vyplývajú z článku 7 rozhodnutia č. 1/80. Na postavenie samotného tureckého pracovníka, ktorý sa domáha práv podľa článku 6 ods. 1, nemá rozsudok Súdneho dvora vo veci Altun nijaký vplyv. Preto z tohto rozsudku nevyvodzujem nijaké usmernenia na účely zodpovedania otázky položenej vnútroštátnym súdom.

Ďalšie úvahy: zásady ekvivalencie a efektivity

60. Vyššie som poukázala na to, že vnútroštátne orgány a vnútroštátne súdy neuznali, že dôkazy predložené B. Ünalom preukazujú, že s A. M. de Sousovou van der Molenovou žil aj v období od 2. apríla 2007 do začiatku júna 2007.[33]

61. Hoci vnútroštátny súd v návrhu na začatie prejudiciálneho konania nepožiadal Súdny dvor, aby posúdil túto otázku, Komisia sa pýta, či bolo posúdenie otázok súvisiacich s dokazovaním na vnútroštátnej úrovni v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity.

62. Pokiaľ ho chápem správne, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a zo spisu vyplýva v podstate takýto stav:

— B. Ünal tvrdí, že sa presťahoval z obce 't Zandt do mesta Lelystad, pretože už nevydržal každý deň cestovať približne 300 kilometrov do práce a späť. B. Ünal

32 — A to obmedzenie založené na tom, že prítomnosť tureckého prisťahovalca v hostiteľskom členskom štáte predstavuje vzhľadom na jeho osobné správanie reálne a závažné nebezpečenstvo pre verejný poriadok, bezpečnosť alebo verejné zdravie v zmysle článku 14 tohto rozhodnutia, alebo obmedzenie založené na tom, že dotknutá osoba bez náležitých dôvodov opustila územie tohto štátu na dlhšie obdobie. Pozri bod 62 rozsudku.

33 — Pozri bod 18 a nasl.

a A. M. de Sousa van der Molen po presťahovaní ďalej žili spolu, a to až do začiatku júna 2007. A. M. de Sousa van der Molen zostala evidovaná v obci 't Zandt, pretože nepredala svoj dom v tejto obci, zatiaľ čo B. Ünal sa riadne prihlásil na pobyt v meste Lelystad,

— ministerstvo spravodlivosti vo svojich rozhodnutiach z 28. decembra 2007 a zo 7. februára 2008 uviedlo, že skutočnosť, že B. Ünal a A. M. de Sousa van der Molen neboli po presťahovaní B. Ünala do mesta Lelystad evidovaní v rovnakej evidencii, je rozhodujúca pre ukončenie ich vzťahu,

— ministerstvo spravodlivosti vo svojom rozhodnutí z 31. júla 2008 zotrvalo na svojom stanovisku na základe toho, že stanovisko B. Ünala nebolo podložené objektívne overiteľnými dôkazmi a že písomné vyhlásenie poskytnuté A. M. de Sousovou van der Molenovou v tom zmysle, že ona a B. Ünal ďalej žili spolu aj napriek presťahovaniu, nebolo na tento účel postačujúce,

— v konaní pred Rechtbank B. Ünal predložil ďalšie dôkazy na podporu svojho stanoviska. Išlo o vyhlásenie spoločného priateľa B. Ünala a A. M. de Sousovej van der Molenovej, dve blahoželania k novému domu a viaceré fotografie. Rechtbank dospel k záveru, že ani tieto dôkazy náležite nepreukazujú, že daný vzťah trval aj po 2. apríli 2007.

63. Komisia poznamenáva, že nie je jasné, aké dôkazy mal B. Ünal predložiť, aby presvedčil vnútroštátne orgány s rozhodovacou právomocou, že jeho opis skutkového stavu je správny.

64. Hoci vnútroštátne súdy prirodzene lepšie chápu, prečo niektoré dôkazy boli uznané a iné dôkazy boli odmietnuté, v istom zmysle chápem pochybnosti Komisie. Preto zhrniem základné zásady práva Únie, ktoré považujem za relevantné v prejednávanej veci.

65. Je zrejmé, že rozhodnutia Asociačnej rady, akým je rozhodnutie č. 1/80, sú od nadobudnutia ich účinnosti súčasťou právneho poriadku Únie. [34] Práva vyplývajúce z tohto rozhodnutia sú teda odvodené od práva Únie.

34 — Pozri rozsudok Sevince, už citovaný v poznámke pod čiarou 8, bod 9.

66. Je tiež jasné, že v prípade neexistencie právnej úpravy v danej oblasti na úrovni Únie je na vnútroštátnom právnom poriadku každého členského štátu, aby upravil procesné podmienky týkajúce sa žalôb určených na zabezpečenie ochrany takýchto práv. [35]

67. Členské štáty však v každom prípade nesú zodpovednosť za zabezpečenie účinnej ochrany týchto práv. [36] Procesné podmienky upravujúce tieto žaloby nesmú byť menej výhodné ako procesné podmienky týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (zásada efektivity). [37]

68. Zásada ekvivalencie vyžaduje, aby sa dotknutá vnútroštátna norma uplatnila nezávisle od toho, či žaloby, ktoré majú podobný predmet a dôvody, sú založené na porušení práva Únie alebo na porušení vnútroštátneho práva. Na overenie toho, či je zásada ekvivalencie dodržaná, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný priame poznatky o procesných podmienkach upravujúcich žaloby vo vnútroštátnom práve, aby overil, či procesné podmienky zabezpečujúce vo vnútroštátnom práve ochranu práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie, sú v súlade s touto zásadou, a aby preskúmal tak predmet, ako aj podstatné náležitosti údajne podobných žalôb vnútroštátnej povahy. Na to, aby vnútroštátny súd mohol rozhodnúť o ekvivalencii procesných pravidiel, musí objektívne a abstraktne overiť podobnosť predmetných pravidiel z hľadiska ich postavenia v celom konaní, jeho priebehu a osobitosti pravidiel. [38]

69. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že každý prípad, v ktorom sa nastoľuje otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie prakticky znemožňuje alebo nadmerne sťažuje výkon práv jednotlivcov priznaných právnym poriadkom Únie, sa musí tiež skúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v celom konaní, jeho priebeh a jeho osobitosti na rôznych vnútroštátnych súdoch. Z tohto hľadiska treba v prípade potreby vziať do úvahy zásady, ktoré sú základom vnútroštátneho súdneho systému, akými sú ochrana práva na obhajobu, zásada právnej istoty a riadny priebeh konania. [39]

35 — Pozri najmä rozsudok z 15. apríla 2008, Impact, C-268/06, Zb. s. I-2483, bod 44 a citovanú judikatúru.

36 — Pozri najmä rozsudok Impact, už citovaný v poznámke pod čiarou 35, bod 45 a citovanú judikatúru.

37 — Pozri najmä rozsudok Impact, už citovaný v poznámke pod čiarou 35, bod 46 a citovanú judikatúru. Zásada účinnej právnej ochrany je všeobecnou zásadou práva Únie, ktorá je uznaná v článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, Gavieiro Gavieiro a Iglesias Torres, C-444/09 a C-456/09, Zb. s. I-14031, bod 75.

38 — Pozri rozsudok z 29. októbra 2009, Pontin, C-63/08, Zb. s. I-10467, body 45 a 46.

39 — Pozri rozsudok Pontin, už citovaný v poznámke pod čiarou 38, bod 47.

70. Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby určil, či boli tieto zásady v konaní vo veci samej splnené.

Záverečné poznámky

71. Vyššie som poukázala na všeobecné pravidlo, že turecký pracovník, ktorý spĺňa požiadavky prvej zarážky článku 6 ods. 1, je oprávnený považovať práva vyplývajúce z tohto ustanovenia za zaručené, pričom platí iba obmedzenie, že podľa tohto ustanovenia nemôžu vzniknúť práva, ak právo pracovníka na pobyt je len dočasné alebo ak pracovník konal podvodne. V tomto smere som dospela k záveru, že neexistuje dôvod na rozšírenie tohto obmedzenia týkajúceho sa podvodného konania tak, aby zahŕňalo ostatné typy správania, pri ktorých chýba úmysel klamať. [40]

72. Chcela by som dodať toto.

73. Vzhľadom na to, že normotvorca Únie prijíma čoraz viac harmonizačných opatrení v rámci Únie, môže byť nejasné, do akej miery Únia je a naďalej bude založená na rozmanitosti. [41] Členské štáty majú nielen odlišnú históriu a kultúru, ale aj odlišné právne poriadky. To, čo je štátnemu príslušníkovi jedného členského štátu známe alebo prirodzene zrejmé, môže pripadať štátnemu príslušníkovi iného členského štátu zvláštne, ťažko pochopiteľné či dokonca nepochopiteľné a možno vôbec nie zrejmé. Platí to tým skôr v prípade, ak vezmeme do úvahy tretie krajiny, ktoré majú s Úniou uzatvorenú asociačnú dohodu, a ich štátnych príslušníkov.

74. Pre orgány hostiteľského členského štátu môže byť pomerne prirodzené domnievať sa, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý nedodržiava predpisy tohto štátu alebo jednoducho nerozumie následkom určitého postupu, ktorý sa môže štátnym príslušníkom tohto štátu zdať samozrejmý, sa snaží zneužiť tieto predpisy, a z toho vyvodiť záver, že takéto porušenie svedčí o podvodnom konaní alebo o inom podobnom konaní. Podľa môjho názoru je potrebné takýto záver formulovať veľmi opatrne. Štátny príslušník tretej krajiny môže považovať tieto predpisy za nezrozumiteľné a ťažko dostupné či dokonca nedostupné, najmä ak nehovorí plynulo jazykom hostiteľského členského štátu. Pokiaľ nie je finančne zabezpečený, nebude si pravdepodobne môcť dovoliť zaplatiť odmenu advokáta, ktorý by mu vysvetlil každý predpis, ktorý sa ho týka. Napríklad tvrdenie, ktoré uviedla holandská vláda vo svojich pripomienkach, že vzhľadom na to, že vnútroštátne predpisy sú dostupné okrem iného aj na internete, treba automaticky vychádzať z toho, že štátny príslušník tretej krajiny, ako je B. Ünal, porozumel

40 — Pozri najmä body 40, 43, 44 a 52 vyššie.

41 — Pozri napríklad článok 22 Charty, podľa ktorého „Únia rešpektuje kultúrnu, náboženskú a jazykovú rozmanitosť“.

týmto predpisom, ich dôsledkom a domnienkam, ktoré z nich vyplynú v prípade určitého spôsobu konania, považujem za príliš zjednodušené. Z tohto tvrdenia môže vyplývať domnienka, že všetky kultúry a životné štýly sa ihneď prispôsobia kultúre a životnému štýlu v hostiteľskom členskom štáte, hoci je zrejmé, že to nie je tak. Toto tvrdenie tiež môže mať nebezpečné dôsledky pre slobody a práva dotknutej osoby.

Návrh

75. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku, ktorú položila Raad van State, takto:

„Článok 6 ods. 1 prvá zarážka rozhodnutia asociačnej rady EHS – Turecko č. 1/80 z 19. septembra 1980 o rozvoji asociácie sa má vykladať v tom zmysle, že tomuto ustanoveniu odporuje, aby príslušné vnútroštátne orgány odňali tureckému pracovníkovi povolenie na pobyt so spätnou účinnosťou ku dňu, od ktorého už neexistoval dôvod stanovený vnútroštátnym právom na udelenie povolenia na pobyt, v prípade, ak dotknutému tureckému pracovníkovi nemožno pričítať nijaké podvodné konanie a ak k takémuto odňatiu dôjde po uplynutí jednoročnej lehoty uvedenej v článku 6 ods. 1 prvej zarážke.“