Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 21. června 2012 [1]

Věc C-268/11

Atilla Gülbahce
proti
Freie und Hansestadt Hamburg

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Německo)]

„Rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 — Zásada zákazu diskriminace, pokud jde o pracovní podmínky — Udělení povolení k pobytu na dobu určitou a pracovního povolení na dobu neurčitou tureckému pracovníkovi — Zrušení rozhodnutí prodlužujících platnost povolení k pobytu se zpětným účinkem — Podmínky vzniku práva pobytu na základě čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 s ohledem na pracovní povolení na dobu neurčitou“

1. V projednávané věci požádal Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Německo) Soudní dvůr opět o výklad rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 [2] ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení [3].

2. Skutkovým základem této věci je, že turecký státní příslušník vstoupil na německé území s vízem vydaným za účelem sloučení rodiny, a z tohoto důvodu získal právo pobytu. Tomuto pracovníkovi bylo rovněž uděleno pracovní povolení na dobu neurčitou. Základní otázkou v uvedené věci je, zda jsou orgány členského státu oprávněny podle ustanovení rozhodnutí č. 1/80 zrušit se zpětným účinkem platnost povolení k pobytu vydaná tureckému státnímu příslušníkovi k datu, ke kterému zanikl důvod, jímž vnitrostátní právo udělení jeho povolení k pobytu podmiňovalo, a to spolužití s jeho manželkou.

3. Na základě této otázky bude třeba nejprve přezkoumat, zda se žalobce v původním řízení může dovolávat práv, která vyplývají z čl. 6 odst. 1 první odrážky tohoto rozhodnutí, s cílem napadnout toto zrušení platnosti povolení se zpětným účinkem a dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu. Toto ustanovení přiznává migrujícím tureckým pracovníkům po jednom roce řádného zaměstnání v hostitelském členském státě právo na obnovení platnosti pracovního povolení u téhož zaměstnavatele.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Rada přidružení byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsanou dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé. Tato dohoda byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10, dále jen „dohoda o přidružení“).

3 — Do rozhodnutí č. 1/80 lze nahlédnout v *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, Brusel, 1992.

4. V projednávané věci bude dále třeba upřesnit působnost čl. 10 odst. 1 uvedeného rozhodnutí, který stanoví, že členské státy Evropské unie přiznávají tureckým pracovníkům působícím na řádném trhu práce režim vyznačující se odstraněním jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k pracovníkům z Unie, pokud jde o odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Předkládající soud se zejména táže, zda se turecký pracovník, kterému bylo uděleno pracovní povolení na dobu neurčitou, může oprávněně dovolávat tohoto ustanovení s cílem dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu, a to i když nesplňuje podmínky podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

5. Soudní dvůr bude muset v projednávané věci ve skutečnosti rozhodnut, zda se čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 týká pouze podmínek výkonu zaměstnání tureckých státních příslušníků působících na řádném trhu práce, tedy zda jsou podmínky přístupu na tento trh a nabytí práva pobytu potřebného k tomuto účelu upraveny pouze v čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí, nebo lze vycházet z toho, že zákaz diskriminace stanovený v čl. 10 odst. 1 uvedeného rozhodnutí má též vliv na podmínky přístupu k zaměstnání tureckých pracovníků, a tedy i na právo pobytu těchto pracovníků?

6. V tomto stanovisku navrhnu, aby Soudní dvůr rozhodl, že čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 se má vykládat tak, že členský stát nemůže se zpětným účinkem zrušit platnost povolení k pobytu tureckého pracovníka k datu, ke kterému zanikl důvod, jímž vnitrostátní právo podmiňovalo udělení jeho povolení k pobytu, jestliže se tento pracovník nedopustil žádného podvodného jednání a k tomuto zrušení došlo po uplynutí doby jednoho roku řádného zaměstnání, která je stanovena v tomto ustanovení.

7. Dále vysvětlím důvody, na základě kterých se domnívám, že čl. 10 odst. 1 tohoto rozhodnutí se má vykládat tak, že se turecký pracovník, který je držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou a nesplňuje podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 uvedeného rozhodnutí, nemůže dovolávat prvně uvedeného ustanovení s cílem dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu na území hostitelského členského státu.

I – Právní rámec

A – *Unijní právo*

1. Dohoda o přidružení

8. Za účelem právní úpravy volného pohybu tureckých pracovníků na území Společenství byla dne 12. září 1963 uzavřena Dohoda o přidružení mezi Společenstvím a Tureckou republikou. Cílem této dohody je „podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami při plném respektování nutnosti zajistit urychlený rozvoj tureckého hospodářství a pozvednout úroveň zaměstnanosti a životní podmínky tureckého lidu“ [4]. *(neoficiální překlad)*

9. K postupnému uskutečňování volného pohybu tureckých pracovníků, který je cílem dohody o přidružení, musí dojít v souladu s podmínkami stanovenými Radou přidružení, jejíž úlohou je zajistit použití a postupný vývoj režimu přidružení [5].

4 — Viz čl. 2 odst. 1 dohody o přidružení.

5 — Viz článek 6 dohody o přidružení.

2. Rozhodnutí č. 1/80

10. Rada přidružení tak přijala rozhodnutí č. 1/80, jehož cílem je zejména zlepšit právní situaci pracovníků a jejich rodinných příslušníků ve vztahu k režimu zavedenému rozhodnutím Rady přidružení č. 2/76 ze dne 20. prosince 1976 o provedení článku 12 dohody o přidružení. Posledně uvedené rozhodnutí přiznalo tureckým pracovníkům právo na postupný přístup k zaměstnání v hostitelském členském státě, jakož i dětem těchto pracovníků právo na přístup ke vzdělání tamtéž.

11. Ustanovení, která se použijí na turecké pracovníky, jsou uvedena v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, jenž zní:

„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:

— po jednom roce řádného zaměstnání v tomto členském státě právo na obnovení platnosti svého pracovního povolení u téhož zaměstnavatele, pokud má volné pracovní místo;

— po třech letech řádného zaměstnání v tomto členském státě – s výhradou přednosti, která bude poskytnuta pracovníkům z členských států Společenství – právo odpovědět na jinou nabídku v téže profesi u zaměstnavatele podle svého výběru, učiněnou za obvyklých podmínek a zaregistrovanou u pracovních úřadů tohoto členského státu;

— po čtyřech letech řádného zaměstnání právo volného přístupu k jakékoli závislé činnosti podle svého výběru.“ *(neoficiální překlad)*

12. Článek 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 stanoví, že členské státy přiznávají tureckým pracovníkům působícím na jejich řádném trhu práce režim vyznačující se odstraněním jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k pracovníkům z Unie, pokud jde o odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

13. Podle článku 13 tohoto rozhodnutí:

„Členské státy Společenství a Turecko nesmějí pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky, jejichž pobyt a zaměstnání jsou na jejich území legální, zavádět žádná nová omezení podmínek přístupu na trh práce.“ *(neoficiální překlad)*

B – *Vnitrostátní právo*

14. Ustanovení § 19 odst. 1 prvního pododstavce bodů 1 a 4 zákona o vstupu a pobytu cizinců na spolkovém území (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet), ze dne 9. července 1990[6], stanoví, že v případě ukončení manželského soužití bude povolení k pobytu manžela prodlouženo jakožto samostatné právo pobytu nezávisle na účelu pobytu uvedeném v § 17 odst. 1 Ausländergesetz, pokud manželské soužití na spolkovém území legálně existovalo alespoň po dobu dvou let a pokud cizinec byl až do doby splnění podmínek uvedených v bodech 1 až 3 držitelem povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu, ledaže by z důvodů, které mu nelze přičítat, nemohl včas požádat o prodloužení platnosti povolení k pobytu.

15. Podle § 23 odst. 1 bodu 1 Ausländergesetz se povolení k pobytu musí v souladu s § 17 odst. 1 tohoto zákona vydat cizinci, který je manželem německého státního příslušníka, má-li tento německý státní příslušník na spolkovém území obvyklé bydliště.

6 — BGBl. 1990 I, s. 1354, dále jen „Ausländergesetz“.

16. Podle § 4 odst. 1 zákona o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), ze dne 30. července 2004[7], musí mít cizinci pro vstup a pobyt na spolkovém území povolení k pobytu, nestanoví-li unijní právo či prováděcí nařízení jinak, nebo neexistuje-li právo pobytu na základě dohody o přidružení.

17. Podle § 4 odst. 2 Aufenthaltsgesetz lze na základě povolení k pobytu vykonávat výdělečnou činnost, pokud tak stanoví tento zákon, nebo pokud povolení k pobytu výslovně umožňuje výkon takové činnosti. V každém povolení k pobytu musí být uvedeno, zda se povoluje výkon výdělečné činnosti. Cizinci, který nemá povolení k pobytu pro účely zaměstnání, lze povolit výkon zaměstnání pouze v případě udělení souhlasu ze strany spolkového úřadu práce nebo pokud prováděcí nařízení stanoví, že výkon takového zaměstnání lze vykonávat bez souhlasu tohoto úřadu. Omezení vztahující se k udělení souhlasu uvedeného úřadu musí být v daném povolení k pobytu uvedena.

18. V ustanovení § 4 odst. 5 Aufenthaltsgesetz je uvedeno, že cizinec, který má na základě dohody o přidružení právo pobytu, je v případě, kdy není držitelem povolení k trvalému pobytu ani povolení k trvalému pobytu v Evropské unii, povinen prokázat existenci tohoto práva tím, že předloží důkaz o tom, že je držitelem povolení k pobytu. Povolení k pobytu se vydává na žádost.

19. Podle § 39 Aufenthaltsgesetz lze povolení k pobytu, které opravňuje cizince vykonávat zaměstnání, vydat jen se souhlasem spolkového úřadu práce, nestanoví-li prováděcí nařízení jinak. Souhlas lze udělit, stanoví-li tak mezistátní dohody, zákon nebo nařízení. Podle § 50 odst. 1 Aufenthaltsgesetz je cizinec povinen opustit spolkové území, pokud nemá nebo již nemá potřebné povolení k pobytu a nemá nebo již nemá právo pobytu na základě dohody o přidružení.

20. Podle § 105 odst. 2 Aufenthaltsgesetz se na pracovní povolení udělené před vstupem v platnost tohoto zákona pohlíží tak, že spolkový úřad práce dal neomezený souhlas s výkonem profesní činnosti.

C – *Rozsudky Eddline El-Yassini a Gattoussi*

21. Ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky Eddline El-Yassini a Gattoussi[8], Soudní dvůr již rozhodoval o podobné otázce, jakou pokládá předkládající soud v projednávané věci, ale v odlišném právním kontextu. Právním rámcem těchto věcí byla totiž dohoda o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Marockým královstvím[9] a Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Tuniskou republikou na straně druhé[10].

22. V uvedených případech hostitelský členský stát omezil prostřednictvím omezení práva pobytu právo státního příslušníka třetí země na výkon profesní činnosti, i když mu bylo toto právo dříve přiznáno pracovním povolením[11].

23. Nour Eddline El-Yassini po svém sňatku s britskou státní příslušnicí získal v roce 1991 povolení k pobytu ve Spojeném království platné na dobu dvanácti měsíců. Od uzavření manželství vykonával závislou činnost. Po rozchodu se svojí manželkou požádal N. Eddline El-Yassini v roce 1992 o prodloužení platnosti svého povolení k pobytu zejména na základě čl. 40 prvního pododstavce

7 — BGBl. 2004 I, s. 1950, ve znění vyhlášeném dne 25. února 2008 (BGBl. 2008 I, s. 162, dále jen „Aufenthaltsgesetz“).

8 — Rozsudek ze dne 2. března 1999 (C-416/96, Recueil, s. I-1209) a rozsudek ze dne 14. prosince 2006 (C-97/05, Sb. rozh. s. I-11917).

9 — Tato dohoda byla podepsána v Rabatu dne 27. dubna 1976 a schválena jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2211/78 ze dne 26. září 1978 (Úř. věst. L 264, s. 1; Zvl. vyd. 11/13, s. 155, dále jen „dohoda EHS-Maroko“).

10 — Tato dohoda byla podepsána v Bruselu dne 17. července 1995 a schválena jménem Evropského společenství a Evropského společenství uhlí a oceli rozhodnutím 98/238/ES, ESUO Rady a Komise ze dne 26. ledna 1998 (Úř. věst. L 97, s. 1; Zvl. vyd. 11/28, s. 187, dále jen „evropsko-středomořská dohoda“).

11 — Viz výše uvedený rozsudek Gattoussi (bod 31).

dohody EHS-Maroko, který stanoví, že členské státy přiznávají pracovníkům marocké státní příslušnosti zaměstnaným na jejich území režim vyznačující se odstraněním jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu ke svým vlastním státním příslušníkům, pokud jde o pracovní podmínky a podmínky odměňování. Secretary of State for the Home Department zamítl žádost N. Eddline El-Yassiniho zejména z toho důvodu, že se slovní spojení „pokud jde o pracovní podmínky a podmínky odměňování“ použité v tomto ustanovení netýká práva pobytu marockého státního příslušníka v hostitelském členském státě, a že ho tedy nelze chápat v tom smyslu, že mu přiznává právo pokračovat ve výkonu zaměstnání v tomto státě po skončení platnosti jeho povolení k pobytu.

24. Mohamed Gattoussi, tuniský státní příslušník, po sňatku s německou státní příslušnicí a po získání povolení jí následovat získal povolení k pobytu s platností na dobu tří let a později pracovní povolení na dobu neurčitou. Když se německé orgány dozvěděly, že M. Gattoussi žije odděleně od své manželky, omezily dobu platnosti povolení k pobytu M. Gattoussiho a uložily mu povinnost opustit území Německa pod hrozbou vyhoštění do Tuniska. Stejně jako ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Eddline El-Yassini, měly vnitrostátní orgány za to, že se M. Gattoussi nemůže dovolávat práva pobytu na základě čl. 64 odst. 1 evropsko-středomořské dohody, podle kterého členské státy přiznávají pracovníkům tuniské státní příslušnosti zaměstnaným na jejich území režim vyznačující se odstraněním jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu ke svým vlastním státním příslušníkům, pokud jde o pracovní podmínky, podmínky odměňování a podmínky propouštění.

25. Přestože v obou věcech měli žadatelé pracovní povolení na dobu neurčitou a zaměstnání, odmítly vnitrostátní orgány prodloužit jejich právo pobytu, jelikož původní důvod pro přiznání tohoto práva v době skončení platnosti jejich povolení k pobytu již neexistoval. V těchto dvou věcech tedy šlo o to, zda se čl. 40 první pododstavec dohody EHS-Maroko a čl. 64 odst. 1 evropsko-středomořské dohody mají vykládat tak že, brání tomu, aby členské státy za takových podmínek odmítly udělit povolení k pobytu.

26. Ve výše uvedeném rozsudku Eddline El-Yassini Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že „za současného stavu práva Společenství není v zásadě zakázáno, aby členský stát odmítl prodloužit platnost povolení k pobytu marockého státního příslušníka, kterému povolil vstup na své území a výkon profesní činnosti na tomto území, neboť původní důvod pro přiznání práva pobytu v době skončení platnosti povolení k pobytu uděleného dotyčné osobě již neexistoval“ [12]. Soudní dvůr též uvedl, že „okolnost, že toto opatření příslušných vnitrostátních orgánů ukládá dotčené osobě povinnost, aby ukončila před termínem dohodnutým ve smlouvě uzavřené se svým zaměstnavatelem svůj pracovní poměr v hostitelském členském státě, obecně nemá na tento výklad vliv“ [13].

27. Soudní dvůr však dále uvedl, že „jinak by tomu bylo v případě, kdyby předkládající soud konstatoval, že hostitelský členský stát přiznal migrujícímu marockému pracovníkovi konkrétní práva související s výkonem zaměstnání, která byla rozsáhlejší než práva, jež mu přiznal tento stát v souvislosti s pobytem“ [14]. Tak by tomu bylo tehdy, pokud by dotyčný členský stát přiznal dotčené osobě povolení k pobytu pouze na dobu kratší, než je doba platnosti jejího pracovního povolení, a pokud by následně a před skončením platnosti pracovního povolení odmítl prodloužit platnost povolení k pobytu, aniž by odůvodnil toto odmítnutí důvody ochrany legitimního státního zájmu, jakými jsou důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví [15].

12 — Výše uvedený rozsudek Eddline El-Yassini (bod 62).

13 — Tamtéž (bod 63).

14 — Tamtéž (bod 64).

15 — Tamtéž (bod 65).

28. Užitečný účinek čl. 40 prvního pododstavce dohody EHS-Maroko si nutně žádá, aby v případě, kdy bylo marockému státnímu příslušníkovi řádně povoleno vykonávat profesní činnost na území členského státu po určitou dobu, měla dotyčná osoba po celou tuto dobu práva, která jí přiznává uvedené ustanovení [16].

29. Soudní dvůr použil tutéž argumentaci ve výše uvedeném rozsudku Gattoussi [17].

II – Skutkové okolnosti a spor v původním řízení

30. Atilla Gülbahce, turecký státní příslušník, přicestoval do Německa v únoru 1996 a podal žádost o azyl. V červnu 1997 uzavřel sňatek s německou státní příslušnicí. Jeho žádost o azyl byla následně zamítnuta.

31. Atilla Gülbahce se vrátil do státu svého původu v květnu 1998 a do Německa znovu přicestoval dne 8. června téhož roku s vízem za účelem sloučení rodiny. Pro tyto účely oznámil, že má bydliště na adrese své tehdejší manželky. V červenci 1998 mu místní cizinecký orgán udělil povolení k pobytu s platností na jeden rok. Platnost tohoto povolení byla dne 17. června 1999 prodloužena do 2. července 2001. Souběžně s tím vydal úřad práce v Bochumi (Německo) dne 29. září 1998 A. Gülbahcemu pracovní povolení na dobu neurčitou.

32. V období od února do listopadu 1999 byl A. Gülbahce zaměstnaný jako pomocný stavební dělník v Hamburku (Německo), následně pak od září 2000 u různých zaměstnavatelů v Hamburku. Každá z pracovních smluv trvala méně než jeden rok.

33. Dne 1. července 2000 A. Gülbahce podal žádost o přidělení bytu v Hamburku a v červnu 2001 požádal cizinecký úřad Freie und Hansestadt Hamburg o prodloužení platnosti svého povolení k pobytu z pracovních důvodů.

34. Dne 16. srpna 2001 Freie und Hansestadt Hamburg udělilo A. Gülbahcemu povolení k pobytu s platností na dva roky, jehož platnost byla naposledy prodloužena dne 20. ledna 2004 na dva roky.

35. V červenci 2005 se Freie und Hansestadt Hamburg dozvědělo, že manželka A. Gülbahceho dne 2. listopadu 1999 písemně oznámila městu Aschersleben (Německo), že od 1. října 1999 žije odděleně od svého manžela. Atilla Gülbahce, jehož Freie und Hansestadt Hamburg vyslechlo, uvedl, že se definitivně rozešel se svou manželkou v listopadu 2000. Z pracovních důvodů údajně často cestoval po celém území Německa a u manželky se zdržoval pouze o víkendech a dovolené.

36. V prosinci 2005 požádal A. Gülbahce o prodloužení platnosti povolení k pobytu pro účely zaměstnání, které začal vykonávat v listopadu 2004 ve společnosti Atla GmbH v Hamburku.

37. Freie und Hansestadt Hamburg rozhodnutím ze dne 6. února 2006, potvrzeným rozhodnutím ze dne 29. srpna 2006, se zpětným účinkem zrušilo platnost povolení k pobytu A. Gülbahceho ze dne 16. srpna 2001 a ze dne 20. ledna 2004. Dále zamítlo jeho žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu a pohrozilo mu vyhoštěním do Turecka. Podle názoru Freie und Hansestadt Hamburg neměla být platnost povolení k pobytu A. Gülbahceho prodloužena vzhledem k tomu, že manželské soužití podle prohlášení jeho manželky netrvalo dva roky. Freie und Hansestadt Hamburg se rovněž domnívá, že se A. Gülbahce nemůže dovolávat článku 6 rozhodnutí č. 1/80 s cílem dosáhnout

16 — Tamtéž (bod 66).

17 — Viz body 29 a 40 tohoto rozsudku.

prodloužení platnosti svého povolení k pobytu, jelikož v době každého z prodloužení nebyl zaměstnaný u téhož zaměstnavatele alespoň jeden rok. Atilla Gülbahce kromě toho údajně získal uvedená povolení k pobytu podvodem, jelikož manželské soužití A. Gülbahceho a jeho manželky skončilo.

38. Verwaltungsgericht (Německo) rozsudkem ze dne 3. července 2007 zamítl žalobu, kterou podal A. Gülbahce proti rozhodnutí Freie und Hansestadt Hamburg, z důvodu, že Freie und Hansestadt Hamburg oprávněně zrušilo platnost povolení k pobytu, jelikož manželské soužití netrvalo dva roky. Tento soud měl dále za to, že z čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, na který se odvolává A. Gülbahce s ohledem na své pracovní povolení na dobu neurčitou, nevyplývá pro Freie und Hansestadt Hamburg povinnost umožnit mu prostřednictvím prodloužení platnosti jeho povolení k pobytu pokračovat v profesních činnostech, které v té době vykonával.

39. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht jako odvolací soud rozsudkem ze dne 29. května 2008 změnil rozsudek, který vydal Verwaltungsgericht, a uložil Freie und Hansestadt Hamburg povinnost udělit A. Gülbahcemu povolení k pobytu z důvodu, že na základě pracovního povolení na dobu neurčitou ve spojení s čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 vzniká právo pobytu, které nezávisí na manželství. Turecký pracovník, který působí na řádném trhu práce v členském státě, a je držitelem řádného pracovního povolení na dobu neurčitou, je totiž podle názoru tohoto soudu oprávněn se na toto ustanovení odvolávat, i když se nemůže dovolávat práv vyplývajících z článku 6 tohoto rozhodnutí. Odvolací soud má za to, že je třeba obdobně uplatnit judikaturu Soudního dvora týkající se zákazů diskriminace vyplývajících z dohody EHS-Maroko a z evropsko-středomořské dohody. Právo na skutečný výkon profesní činnosti mu tedy bylo možné zrušit pouze z důvodů ochrany oprávněného zájmu státu, jakými jsou důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Takové důvody však neexistují, a zejména nedošlo k tomu, že by A. Gülbahce uzavřel manželství účelově.

40. Bundesverwaltungsgericht (Německo) rozhodl v řízení o opravném prostředku rozsudkem ze dne 8. prosince 2009, přičemž zrušil rozsudek ze dne 29. května 2008 a vrátil věc k dalšímu řízení a novému rozhodnutí z důvodu, že odvolací soud nesprávně vycházel ze zásady, že A. Gülbahce měl právo na prodloužení platnosti nebo na udělení povolení k pobytu na základě čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, a to vzhledem k udělení pracovního povolení na dobu neurčitou.

41. Předkládající soud uvádí, že z nových jednání, která se konala v rámci řízení po vrácení věci, jakož i z důkazů předložených účastníky řízení vyplývá, že A. Gülbahce je od října 2006 zaměstnán u společnosti Consultin Bau GmbH v Hamburku, a to nejprve s přestávkami a od 2. listopadu 2009 nepřetržitě.

III – Předběžné otázky

42. Vzhledem k tomu, že Hamburgisches Oberverwaltungsgericht měl pochybnosti o správném výkladu ustanovení rozhodnutí č. 1/80, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má se čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 vykládat tak,

a) že turecký pracovník, jemuž bylo řádně uděleno povolení vykonávat na území členského státu profesní činnost na dobu určitou (případně na dobu neurčitou), která je delší, než je doba povolení k pobytu, (takzvané extenzivní pracovní povolení), může během celé této doby vykonávat práva vyplývající z uvedeného povolení, pokud tomu nebrání důvody ochrany oprávněných zájmů státu, jakými jsou důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví;

b) a že členský stát nesmí s odkazem na vnitrostátní právní předpisy, které stanoví, že pracovní povolení závisí na povolení k pobytu, a které byly platné v době udělení tohoto povolení, odepřít tomuto povolení *ab initio* jakékoli účinky na postavení dotyčné osoby z hlediska práva pobytu (v návaznosti na [výše uvedený] rozsudek [Eddline] El-Yassini, výrok 3 a body 62 až 69, k rozsahu působnosti čl. 40 prvního pododstavce dohody […] EHS-Maroko a [výše uvedený] rozsudek […] Gattoussi, výrok 2 a body 36 až 43, k rozsahu působnosti čl. 64 odst. 1 evropsko-středomořské dohody […])?

V případě kladné odpovědi na tuto otázku:

2) Má se článek 13 rozhodnutí č. 1/80 vykládat tak, že pravidlo ‚standstill' členskému státu rovněž zakazuje upřít tureckému pracovníkovi působícímu na řádném trhu práce prostřednictvím právního předpisu (v projednávané věci [Aufenthaltsgesetz]) možnost dovolávat se v souvislosti pracovním povolením, jež mu bylo uděleno dříve a jež má delší platnost než jeho povolení k pobytu, porušení zákazu diskriminace uvedeného v čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80?

V případě kladné odpovědi na tuto otázku:

3) Má se čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 vykládat tak, že v něm upravený zákaz diskriminace vnitrostátním orgánům v žádném případě nezakazuje zrušit platnost povolení k pobytu, která podle vnitrostátního práva byla na dobu určitou udělena tureckému pracovníkovi neoprávněně, po uplynutí jejich doby platnosti v souladu s vnitrostátními předpisy pro ta období, v nichž turecký pracovník skutečně využíval pracovní povolení na dobu neurčitou, jež mu předtím bylo řádně uděleno, a pracoval?

4) Má se čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 dále vykládat tak, že se tento předpis vztahuje výlučně na taková zaměstnání, která turecký pracovník, jemuž bylo vnitrostátními orgány řádně uděleno časově a věcně neomezené pracovní povolení, vykonává v okamžiku, v němž končí platnost jeho povolení k pobytu uděleného za jiným účelem, a že turecký pracovník v této situaci tudíž nemůže požadovat, aby vnitrostátní orgány i po definitivním ukončení tohoto zaměstnání povolily jeho další pobyt za účelem nového zaměstnání, případně po přerušení nutném k hledání pracovního místa?

5) Má se čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 dále vykládat tak, že zákaz diskriminace vnitrostátním orgánům hostitelského členského státu vůči tureckému státnímu příslušníkovi působícímu na řádném trhu práce, jemuž původně, pokud jde o výkon profesní činnosti, přiznal rozsáhlejší práva, než ve vztahu k jeho pobytu, po uplynutí platnosti naposledy uděleného povolení k pobytu (pouze) zakazuje přijmout opatření k ukončení pobytu, pokud tato opatření neslouží ochraně legitimního zájmu státu, avšak nezavazuje je k tomu, aby udělily povolení k pobytu?"

IV – Moje analýza

43. Atilla Gülbahce má za to, že prodloužení platnosti jeho povolení k pobytu v srpnu 2001 a v lednu 2004 nebylo v rozporu s právem a že byl oprávněn žádat o toto prodloužení, aby mohl vykonávat své právo na práci vyplývající z pracovního povolení na dobu neurčitou, které mu bylo uděleno v září 1998.

44. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Hamburgisches Oberverwaltungsgericht vychází z předpokladu, že se A. Gülbahce nemohl dovolávat práv stanovených v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 s cílem napadnout zrušení platnosti svých povolení k pobytu.

45. Poznamenávám však, že Hamburgisches Oberverwaltungsgericht v předkládacím rozhodnutí uvádí, že A. Gülbahce v prosinci 2005 požádal o prodloužení platnosti svého povolení k pobytu pro účely zaměstnání, které začal vykonávat v listopadu 2004 ve společnosti Atla GmbH v Hamburku. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht rovněž uvádí, že A. Gülbahce začal vykonávat dlouhodobější profesní činnost až v listopadu 2004 a vykonával ji až do června 2006 [18]. Předkládající soud dále uvádí, že v době zrušení platnosti povolení k pobytu ze srpna 2001 a z ledna 2004 a odmítnutí prodloužit platnost jeho povolení k pobytu, tedy v únoru 2006, byl A. Gülbahce zaměstnán u téhož zaměstnavatele déle než jeden rok [19].

46. Podle mého názoru tedy není jednoznačné, že A. Gülbahce vůbec nesplňoval podmínky podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

47. S cílem poskytnout předkládajícímu soudu užitečnou odpověď tedy přezkoumám otázky, které položil tento soud, nejprve na základě předpokladu, že by A. Gülbahce mohl založit své právo na prodloužení platnosti svého povolení k pobytu na čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, a následně na základě předpokladu, ze kterého vychází předkládající soud, tedy že A. Gülbahce nesplňuje podmínky podle tohoto ustanovení.

A – *Atilla Gülbahce se může dovolávat práva, které vyplývá z čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80*

48. Předkládající soud uvádí, že podle vnitrostátních předpisů zrušením platnosti povolení k pobytu ze srpna 2001 a z ledna 2004 zaniklo v únoru 2006 vnitrostátní právo pobytu A. Gülbahceho se zpětným účinkem od 3. července 2001, a proto se nemohl odvolávat na čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 [20].

49. Mám za to, že uvedené konstatování je v přímém rozporu se závěry Soudního dvora v rozsudku Unal [21].

50. V tomto rozsudku Soudní dvůr totiž rozhodl, že se čl. 6 odst. 1 první odrážka rozhodnutí č. 1/80 má vykládat tak, že brání tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány zrušily tureckému pracovníkovi platnost povolení k pobytu se zpětným účinkem k datu, ke kterému zanikl důvod, jímž vnitrostátní právo udělení jeho povolení k pobytu podmiňovalo, jestliže se uvedený pracovník nedopustil žádného podvodného jednání a ke zmíněnému zrušení došlo po uplynutí doby jednoho roku řádného zaměstnání, která je stanovena v uvedeném čl. 6 odst. 1 první odrážce.

51. Soudní dvůr zejména konstatoval, že z obecné zásady ochrany nabytých práv vyplývá, že jakmile se může turecký státní příslušník úspěšně dovolávat práv podle ustanovení rozhodnutí č. 1/80, nezávisí již tato práva na zachování okolností, které vedly k jejich vzniku, jelikož podmínku této povahy toto rozhodnutí neukládá [22].

52. Za účelem určení toho, zda B. Unal nabyl taková práva, Soudní dvůr jako rozhodné datum použil datum přijetí rozhodnutí o zrušení platnosti povolení k pobytu tureckého pracovníka příslušnými orgány hostitelského členského státu [23].

18 — Viz bod 23 předkládacího rozhodnutí.

19 — Viz bod 24 předkládacího rozhodnutí.

20 — Viz bod 23 předkládacího rozhodnutí.

21 — Rozsudek ze dne 29. září 2011 (C-187/10, Sb. rozh. s. I-9045).

22 — Výše uvedený rozsudek Unal (bod 50).

23 — Tamtéž (body 51 a 52).

53. Ve věci v původním řízení byla A. Gülbahcemu zrušena platnost jeho povolení k pobytu ze dne 16. srpna 2001 a ze dne 20. ledna 2004 rozhodnutím ze dne 6. února 2006. Jak jsem však uvedl v bodě 45 tohoto stanoviska, byl A. Gülbahce k tomuto datu pravděpodobně zaměstnán u téhož zaměstnavatele déle než jeden rok.

54. Ke dni zrušení platnosti sporných povolení k pobytu tedy A. Gülbahce mohl nabýt práva na základě čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, což by nutně znamenalo existenci souvisejícího práva pobytu v jeho prospěch [24]. Je na předkládajícím soudu, aby pro tyto účely určil, zda období zaměstnání A. Gülbahceho od listopadu 2004 do června 2006 splňuje podmínku jednoho roku řádného zaměstnání ve smyslu tohoto ustanovení, jelikož k tomu, aby měl turecký pracovník právo na obnovení svého pracovního povolení u téhož zaměstnavatele, stačí, aby byl řádně zaměstnán po dobu delší než jeden rok [25]. V této souvislosti řádné zaměstnání předpokládá stabilní a jisté postavení na trhu práce hostitelského členského státu, a tedy z tohoto pohledu nezpochybňované právo pobytu [26].

55. Zejména výkon zaměstnání tureckým státním příslušníkem na základě povolení k pobytu, jež bylo vydáno díky podvodnému jednání vedoucímu k odsouzení, nebo na základě dočasného povolení k pobytu, jež platí pouze do vydání konečného rozhodnutí o jeho právu pobytu, nemůže zakládat práva ve prospěch tohoto státního příslušníka podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 [27].

56. V projednávané věci se A. Gülbahce zřejmě nedopustil žádného podvodného jednání a kromě toho byl držitelem povolení k pobytu a pracovního povolení na dobu neurčitou, která mu umožňovala svobodně vykonávat závislou činnost na území Německa. V každém případě přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda A. Gülbahce splňoval podmínky vyžadované v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

57. Proto se domnívám, že pokud by předkládající soud určil, že A. Gülbahce ke dni zrušení platnosti povolení k pobytu ze srpna 2001 a z ledna 2004 splňoval podmínku jednoho roku řádného zaměstnání na německém trhu práce, mohl by se jmenovaný dovolávat práv, která mu toto ustanovení přiznává, s cílem dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu, a příslušné vnitrostátní orgány by tedy nebyly oprávněny zrušit platnost jeho povolení k pobytu se zpětným účinkem k datu, ke kterému zanikl důvod, jímž vnitrostátní právo udělení jeho povolení k pobytu podmiňovalo.

58. Pokud by předkládající soud naopak konstatoval, že A. Gülbahce nesplňoval takovou podmínku, vyloučil by právem možnost A. Gülbahceho dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu na základě čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

59. V posledně uvedeném případě vzniká otázka, zda se A. Gülbahce může dovolávat čl. 10 odst. 1 tohoto rozhodnutí s cílem dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu.

B – *Atilla Gülbahce se nemůže dovolávat práva, které vyplývá z čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80*

60. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je to, jaká je působnost čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80. Umožňuje toto ustanovení tureckému státnímu příslušníkovi, který je držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou, dosáhnout prodloužení platnosti jeho povolení k pobytu, i když znění čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí, jehož podmínky nesplňuje, tomu zřejmě brání?

61. Předkládající soud se totiž zřejmě domnívá, že nelze konstatovat, že se A. Gülbahce nachází v jedné ze situací uvedených v čl. 6 odst. 1 uvedeného rozhodnutí, pokud v době zrušení platnosti povolení k pobytu nebyl nepřetržitě zaměstnán u téhož zaměstnavatele alespoň jeden rok.

24 — Tamtéž (body 29 a 30).
25 — Tamtéž (bod 38).
26 — Tamtéž (bod 31).
27 — Tamtéž (bod 47).

62. Pokud jde v první řadě o případné obdobné uplatnění pravidel stanovených dohodou EHS-Maroko nebo evropsko-středomořskou dohodou, je třeba upřesnit rozdíl, který existuje mezi těmito dohodami a dohodou o přidružení.

63. Samotný Soudní dvůr v bodě 61 výše uvedeného rozsudku Eddline El-Yassini poukázal na tento rozdíl a uvedl, že mezi dohodou EHS-Maroko a dohodou o přidružení existují podstatné rozdíly jak v jejich znění, tak v jejich předmětu a cíli, a na základě toho dospěl k závěru, že judikaturu Soudního dvora vydanou v souvislosti s dohodou o přidružení nelze analogicky použít na dohodu EHS-Maroko.

64. Soudní dvůr v tomto rozsudku tak poukázal na to, že cílem dohody o přidružení je dosáhnout postupné integrace tureckých pracovníků v očekávání přistoupení Turecké republiky k Unii, zatímco dohoda EHS-Maroko je jen součástí globální hospodářské spolupráce [28].

65. Soudní dvůr poté, co připomněl znění čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, uvedl, že v tomto kontextu opakovaně rozhodl, že se turecký pracovník, který splňuje podmínky uvedené v tomto ustanovení, může domáhat prodloužení platnosti svého povolení k pobytu v hostitelském členském státě, aby tam mohl nadále vykonávat řádnou závislou činnost [29].

66. Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení tohoto rozhodnutí vyjadřují jeho zvláštní strukturu, a z toho logicky vyvodil, že dohodu EHS-Maroko nelze vykládat obdobně jako tato ustanovení.

67. Z týchž důvodů je třeba vyvodit odpovídající závěr z tohoto konstatování Soudního dvora.

68. Soudní dvůr totiž v bodě 53 výše uvedeného rozsudku Eddline El-Yassini poukázal na to, že prodloužení platnosti povolení k pobytu tureckého pracovníka za účelem pokračování ve výkonu řádné závislé činnosti předpokládá splnění podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80. Avšak je třeba konstatovat, že toto ustanovení nemá v dohodě EHS-Maroko ekvivalent. Už tato samotná skutečnost by svědčila pro odmítnutí obdobného výkladu, který navrhuje A. Gülbahce. Platí to tím spíše, že uvedené ustanovení je nedílnou součástí vlastního systému dohody o přidružení z důvodu jejího předmětu a jejího účelu.

69. Z toho podle mého názoru vyplývá, že předpoklad uvedený v tomto rozsudku nelze uplatnit na projednávanou věc.

70. Pokud A. Gülbahce nesplňuje podmínky podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, nemůže se dovolávat žádného práva na obnovení nebo prodloužení platnosti svého povolení k pobytu na základě tohoto rozhodnutí.

71. Z výše uvedeného rozsudku Unal totiž vyplývá, že pokud se lze dovolávat práv vyplývajících z čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 na základě nabytých práv, je skutečnost, že původní podmínky, které umožnily jejich nabytí, přestaly existovat, irelevantní [30]. Bez splnění podmínky minimální délky trvání zaměstnání stanovené v čl. 6 odst. 1 první odrážce tohoto rozhodnutí přitom nemůže dojít k nabytí práv vyplývajících z tohoto ustanovení.

72. Nyní tedy lze upřesnit působnost čl. 10 odst. 1 uvedeného rozhodnutí.

28 — Viz body 54 a 58 uvedeného rozsudku.

29 — Viz výše uvedený rozsudek Eddline El-Yassini (bod 53 a citovaná judikatura).

30 — Viz bod 50 tohoto rozsudku.

73. Toto ustanovení tvoří jako takové součást zvláštního systému dohody o přidružení a rozhodnutí č. 1/80. Doplňuje tedy čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí a – na rozdíl od výkladu, který prosazuje A. Gülbahce – neodporuje tomuto ustanovení. Vzhledem k tomu, že posledně uvedené ustanovení upravuje systém postupné integrace, začíná totiž postup, který zavádí, režimem omezujícím práva tureckého pracovníka působícího na řádném trhu práce.

74. Postupný režim nabytí práva na výkon profesní činnosti ve svých prvních fázích zahrnuje omezení, která se podobají diskriminaci na základě státní příslušnosti, jak vyplývá z čl. 6 odst. 1 druhé odrážky tohoto rozhodnutí, která stanoví, že se mají upřednostnit pracovníci z členských států. Tato omezení jsou odůvodněna celkovou filozofií dohody o přidružení a týkají se nabytí práva ucházet se o zaměstnání.

75. Po nabytí tohoto práva a získání zaměstnání nelze naopak připustit jakoukoli diskriminaci, pokud jde o podmínky výkonu uvedeného práva. Tuto skutečnost podle mého názoru připomíná čl. 10 odst. 1 uvedeného rozhodnutí.

76. Mám tedy za to, že podmínky přístupu tureckých pracovníků k zaměstnání jsou upraveny pouze v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 a že účelem čl. 10 odst. 1 tohoto rozhodnutí není taktéž upravovat tyto podmínky přístupu, a tím umožnit dotčené osobě založit svou žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu na tomto posledně uvedeném ustanovení.

77. V tomto ohledu připomínám, že za současného stavu unijního práva nezasahují ustanovení týkající se dohody o přidružení do pravomoci členských států upravit vstup tureckých státních příslušníků na jejich území ani podmínky jejich první profesní činnosti, ale upravují toliko postavení tureckých pracovníků, kteří jsou již řádně integrováni v hostitelském členském státě z důvodu řádného výkonu zaměstnání po určitou dobu v souladu s podmínkami stanovenými v článku 6 rozhodnutí č. 1/80[31]. První vstup tureckého státního příslušníka na území členského státu je zpravidla upraven výlučně vnitrostátními právními předpisy uvedeného státu, a dotčená osoba se tudíž může dovolávat některých práv vyplývajících z unijního práva ve vztahu k výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti a ve spojení s tím ve vztahu k právu pobytu pouze tehdy, pokud je její postavení v dotčeném členském státě legální[32].

78. Dohoda o přidružení tedy nezakotvuje žádné právo pobytu tureckých pracovníků.

79. Kdybychom tedy připustili, že se turecký pracovník, který nesplňuje podmínky podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, může dovolávat čl. 10 odst. 1 tohoto rozhodnutí, mělo by to za následek vznik povinnosti členských států prodloužit platnost povolení k pobytu tohoto pracovníka i přesto, že by příslušné vnitrostátní orgány na území hostitelského členského státu považovaly jeho postavení za nelegální.

80. Takový výklad by vedl ke vzniku práva pobytu tureckého pracovníka, kdyby byl držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou. Takové právo nejen že není stanoveno dohodou o přidružení, ale nadto i zasahuje do pravomocí členských států upravit vstup tureckých státních příslušníků na jejich území až do nabytí práv stanovených v čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

81. Tento výklad by mohl ohrozit systém vytvořený rozhodnutím č. 1/80.

31 — Viz rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, Recueil, s. I-12301, bod 63, jakož i citovaná judikatura).

32 — Výše uvedený rozsudek Abatay a další (bod 65, jakož i citovaná judikatura).

82. Vzhledem ke všem těmto důvodům zastávám názor, že je třeba čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 vykládat tak, že se turecký pracovník, který je držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou a nesplňuje podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí, nemůže dovolávat prvně uvedeného ustanovení s cílem dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu na území hostitelského členského státu.

V – Závěry

83. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Hamburgisches Oberverwaltungsgericht odpověděl následovně:

„1) Článek 6 odst. 1 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení, přijatého Radou přidružení zřízenou Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsanou dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé, musí být vykládán tak, že členský stát nemůže se zpětným účinkem zrušit platnost povolení k pobytu tureckého pracovníka k datu, ke kterému zanikl důvod, jímž vnitrostátní právo podmiňovalo udělení jeho povolení k pobytu, jestliže se tento pracovník nedopustil žádného podvodného jednání a k tomuto zrušení došlo po uplynutí doby jednoho roku řádného zaměstnání, která je stanovena v tomto ustanovení.

2) Článek 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 musí být vykládán tak, že se turecký pracovník, který je držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou a nesplňuje podmínky stanovené v čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí, nemůže dovolávat prvně uvedeného ustanovení s cílem dosáhnout prodloužení platnosti svého povolení k pobytu na území hostitelského členského státu.“