

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

19. února 2009\*

Ve věci C-228/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Německo) ze dne 30. března 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 19. května 2006, v řízení

**Mehmet Soysal,**

**Ibrahim Savatli**

proti

**Spolkové republice Německo,**

za přítomnosti:

**Bundesagentur für Arbeit,**

\* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet a J.-J. Kasel (zpravodaj), soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,  
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc-Sławiczek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. října 2008,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za M. Soysala a I. Savatliho R. Gutmannem, Rechtsanwalt,
- za německou vládu M. Lummu a J. Möllerem, jako zmocněnci,
- za dánskou vládu R. Holdgaardem, jako zmocněncem,
- za řeckou vládu G. Karipsiadisem a T. Papadopoulou, jako zmocněnci,

- za slovinskou vládu T. Mihelič, jako zmocněnkyní,
  
- za Komisi Evropských společenství M. Wilderspinem a G. Braunem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. L 293, s. 1; Zvl. vyd. 11/11, s. 41, dále jen „dodatkový protokol“).
  
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi M. Soysalem a I. Savatlim, tureckými státními příslušníky, na straně jedné, a Spolkovou republikou Německo na straně

druhé, jehož předmětem je povinnost tureckých řidičů dálkové dopravy získat pro poskytování služeb formou mezinárodní silniční přepravy zboží víza.

## **Právní rámec**

### *Právní úprava Společenství*

#### Přidružení EHS-Turecko

- <sup>3</sup> V souladu se svým čl. 2 odst. 1 má Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, která byla podepsána dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé a která byla jménem posledně uvedeného uzavřena, schválena a potvrzena 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“), za cíl podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami, včetně vztahů v oblasti pracovních sil, zejména postupným zaváděním volného pohybu pracovníků (článek 12 této dohody), jakož i odstraněním omezení svobody usazování (článek 13 uvedené dohody) a volného pohybu služeb (článek 14 téže dohody) s cílem zlepšování životní úrovně tureckého lidu a usnadnění následného přistoupení Turecké republiky ke Společenství (čtvrtý bod odůvodnění preambule a článek 28 téže dohody).
- <sup>4</sup> Za tímto účelem dohoda o přidružení obsahuje přípravnou etapu umožňující Turecké republice posílit s pomocí Společenství své hospodářství (článek 3 této dohody), přechodnou etapu, v průběhu které bude docházet k postupnému zavádění celní unie a ke sbližování hospodářských politik (článek 4 uvedené dohody), a konečnou etapu

založenou na celní unii a implikující posílení koordinace hospodářských politik smluvních stran (článek 5 téže dohody).

- 5 Článek 6 dohody o přidružení zní následovně:

„Za účelem zajištění provádění a postupného rozvoje režimu přidružení se smluvní strany scházejí v Radě přidružení, která jedná v mezích pravomocí, které jí svěřuje tato dohoda.“ *(neoficiální překlad)*

- 6 Podle článku 8 dohody o přidružení, obsaženého v hlavě II této dohody, nazvané „Provádění přechodné etapy“:

„Pro dosažení cílů uvedených v článku 4 určí Rada přidružení před začátkem přechodné etapy postupem podle článku 1 prozatímního protokolu podmínky, pravidla a harmonogram provádění ustanovení týkajících se jednotlivých oblastí Smlouvy o založení Společenství, které je nutno vzít v úvahu, což se týká především oblastí uvedených v této hlavě a veškerých ochranných klauzulí, které se jeví jako účelné.“ *(neoficiální překlad)*

7 Články 12 až 14 dohody o přidružení jsou rovněž uvedeny v hlavě II této dohody kapitole 3, nazvané „Jiná hospodářská ustanovení“.

8 Článek 12 stanoví:

„Smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném postupném zavedení volného pohybu pracovníků budou inspirovat články [39 ES], [40 ES] a [41 ES].“ *(neoficiální překlad)*

9 Článek 13 stanoví:

„Smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném odstranění omezení svobody usazování budou inspirovat články [43 ES] až [46 ES] a [48 ES].“ *(neoficiální překlad)*

10 Článek 14 uvádí:

„Smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném odstranění omezení volného pohybu služeb budou inspirovat články [45 ES], [46 ES] a [48 ES] až [54 ES].“ *(neoficiální překlad)*

11 Podle čl. 22 odst. 1 dohody o přidružení:

„Rada přidružení je oprávněna za účelem dosažení cílů této dohody a v případech uvedených v této dohodě přijímat rozhodnutí. Každá z obou stran této dohody je povinna přijmout opatření k provedení těchto rozhodnutí. [...]“ (*neoficiální překlad*)

12 Dodatkový protokol, který je podle svého článku 62 nedílnou součástí dohody o přidružení, stanoví ve svém článku 1 podmínky, pravidla a harmonogram realizace přechodné etapy uvedené v článku 4 uvedené dohody.

13 Dodatkový protokol obsahuje hlavu II, nazvanou „Pohyb osob a služeb“, jejíž kapitola I se týká „pracovníků“ a kapitola II je věnována „právu usazování, službám a dopravě“.

14 Článek 36 dodatkového protokolu, který je součástí uvedené kapitoly I, stanoví, že volný pohyb pracovníků mezi členskými státy Společenství a Tureckem bude zaváděn postupně v souladu se zásadami uvedenými v článku 12 dohody o přidružení v období mezi koncem dvanáctého a dvacátého druhého roku po vstupu zmíněné dohody v platnost a že Rada přidružení bude rozhodovat o pravidlech za tímto účelem nezbytných.

15 Článek 41 dodatkového protokolu, který je obsažen v kapitole II uvedené hlavy, zní následovně:

„1. Smluvní strany mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

2. Rada přidružení stanoví v souladu se zásadami vyjmenovanými v člancích 13 a 14 dohody o přidružení harmonogram a pravidla, podle kterých smluvní strany vzájemně postupně zruší omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

Při stanovování harmonogramu a pravidel pro různé skupiny činností Rada přidružení zohlední příslušná ustanovení, která již Společenství v těchto oblastech přijalo, a dále zohlední zvláštní situaci Turecka v hospodářské a sociální rovině. Přednost dostanou činnosti, které přispějí zejména k rozvoji produkce a obchodu.“

16 Je nesporné, že Rada přidružení, zřízená dohodou o přidružení a tvořená na jedné straně členy vlád členských států, Rady Evropské unie, jakož i Komise Evropských společenství a na straně druhé členy turecké vlády, doposud nepřijala na základě čl. 41 odst. 2 dodatkového protokolu žádné rozhodnutí.



- 17 Článek 59 dodatkového protokolu, který je uveden v hlavě IV tohoto protokolu, nazvané „Obecná a závěrečná ustanovení“, zní následovně:

„V oblastech upravených tímto protokolem nemůže být Turecko předmětem příznivějšího zacházení, než je zacházení, které si členské státy přiznávají mezi sebou na základě Smlouvy o založení Společenství.“ *(neoficiální překlad)*

Nařízení (ES) č. 539/2001

- 18 Podle čl. 1 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65):

„Státní příslušníci třetích zemí uvedených na seznamu v příloze I jsou povinni mít při překračování vnějších hranic členských států vízum.“

- 19 Z uvedené přílohy I vyplývá, že Turecká republika patří ke státům, které jsou uvedeny na seznamu, který představuje tuto přílohu.

- 20 První bod odůvodnění nařízení č. 539/2001 připomíná, že článek 61 ES uvádí stanovení seznamů třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum, a třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni jako „doprovodn[á] opatřen[í], která jsou bezprostředně spjata s volným pohybem osob v prostoru svobody, bezpečnosti a práva“.

### *Vnitrostátní právní úprava*

- 21 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že dne 1. ledna 1973, kdy pro Spolkovou republiku Německo vstoupil v platnost dodatkový protokol, turečtí státní příslušníci, kteří jako žalobci v původním řízení vykonávali v tomto členském státě činnost v oblasti mezinárodní silniční přepravy zboží trvajících maximálně dva měsíce, nepotřebovali povolení pro vstup na německé území. Na základě § 1 odst. 2 bodu 2 prováděcího nařízení k cizineckému zákonu (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), v jeho znění ze dne 12. března 1969 (BGBl. 1969 I, s. 207), měli totiž tito turečtí státní příslušníci povolen do Německa bezvízový vstup.
- 22 Pro uvedené turecké státní příslušníky začala platit obecná vízová povinnost teprve se vstupem jedenáctého nařízení, kterým se mění prováděcí nařízení k cizineckému zákonu ze dne 1. července 1980 (BGBl. 1980 I, s. 782).
- 23 V současné době vyplývá vízová povinnost pro turecké státní příslušníky, jako jsou žalobci v původním řízení, pro vstup do Německa z § 4 odst. 1 a z § 6 zákona o pobytu cizinců (Aufenthaltsgesetz) ze dne 30. července 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950, dále jen

„Aufenthaltsgesetz“), který nahradil cizinecký zákon (Ausländergesetz) a který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2005, jakož i z čl. 1 odst. 1 ve spojení s přílohou I nařízení č. 539/2001.

24 Ustanovení § 4 odst. 1 Aufenthaltsgesetz, který je nazván „Požadavek titulu k pobytu“, stanoví:

„1) Cizinci potřebují ke vstupu a pobytu na území Spolkové republiky titul k pobytu, nestanoví-li právo Evropské unie nebo právní předpis jinak nebo neexistuje-li právo na pobyt na základě Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem ze dne 12. září 1963 [...]. Tyto tituly se udělují jako:

1. vízum (§ 6),

2. povolení k pobytu (§ 7) nebo

3. povolení k usazení (§ 9).“

25 Ustanovení § 6 Aufenthaltsgesetz, nazvaného „Vízum“, stanoví:

„1) Cizinci může být uděleno:

1. tranzitní schengenské vízum nebo
2. pobytové schengenské vízum pro pobyty v délce do tří měsíců v období šesti měsíců ode dne prvního vstupu (krátkodobé pobyty),

jsou-li splněny podmínky Schengenské prováděcí úmluvy pro udělení víza a k ní vydaných prováděcích předpisů. Ve výjimečných případech může být schengenské vízum uděleno z mezinárodně-právních nebo humanitárních důvodů nebo z důvodů ochrany politických zájmů Spolkové republiky Německo, pokud podmínky Schengenské prováděcí úmluvy pro udělení víza nejsou splněny. V těchto případech musí být platnost víza omezena na území Spolkové republiky Německo.

2) Vízum pro krátkodobé pobyty může být uděleno také pro více pobytů s obdobím platnosti až pět let s tím, že doba pobytu nesmí překročit vždy tři měsíce během období šesti měsíců od data prvního vstupu.

3) Schengenské vízum udělené podle odst. 1 první věty může být ve zvláštních případech prodlouženo až na celkovou dobu pobytu v délce tří měsíců během období šesti měsíců od data prvního vstupu. To platí i v případě, že vízum bylo uděleno zahraničním zastoupením jiného státu Schengenské úmluvy. Vízum může být prodlouženo na další tři měsíce v rámci uvedené šestiměsíční lhůty pouze za podmínek odst. 1 druhé věty.

4) Pro dlouhodobé pobyty je nutné vízum pro území Spolkové republiky Německo (vnitrostátní vízum), které se uděluje před vstupem. Udělení se řídí předpisy platnými pro povolení k pobytu a usazování. [...]“

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

<sup>26</sup> Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že M. Soysal a I. Savatli jsou tureckými státními příslušníky s bydlištěm v Turecku, kteří jsou zaměstnáni u turecké společnosti zabývající se mezinárodní přepravou zboží jako řidiči nákladních vozidel patřících německé společnosti a zaregistrovaných v Německu.

<sup>27</sup> Až do roku 2000 Spolková republika Německo na základě příslušných žádostí opakovaně udělovala žalobcům v původním řízení víza pro vstup jako řidičům nákladních vozidel registrovaných v Turecku, a za účelem poskytování služeb v Německu.

- 28 Poté, co bylo zjištěno, že žadatelé řídí nákladní vozidla registrovaná v Německu, německý generální konzulát v Istanbulu zamítl jejich žádosti o vízum podané v průběhu let 2001 a 2002.
- 29 Pánové M. Soysal a I. Savatli podali proti rozhodnutím zamítajícím udělení víza žalobu u Verwaltungsgericht Berlin za účelem určení, že jako řidiči dálkové dopravy poskytující služby formou mezinárodní přepravy zboží mají právo vstupovat do Německa, aniž by měli vízum. Opírají se přitom o klauzuli „standstill“ uvedenou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, která zakazuje, aby pro ně platily méně výhodnější podmínky vstupu na německé území, než které platily ke dni, kdy uvedený protokol vstoupil pro Spolkovou republiku Německo v platnost, tedy k 1. lednu 1973. K tomuto dni vízová povinnost pro činnosti, které vykonávají, ještě neexistovala, nýbrž byla zavedena teprve v roce 1980. Krom toho uvedená klauzule má přednost před vízovou povinností, jež byla stanovena nařízením č. 539/2001, které bylo vydáno po výše uvedeném datu.
- 30 Vzhledem k tomu, že Verwaltungsgericht Berlin zamítl jejich žalobu rozsudkem ze dne 3. července 2002, podali M. Soysal a I. Savatli odvolání u Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, který má za to, že řešení sporu, který mu byl předložen, závisí na výkladu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.
- 31 Předkládající soud poukazuje v této souvislosti na to, že žalobci v původním řízení jsou zaměstnání jako řidiči dálkové dopravy podnikem majícím své sídlo v Turecku, který v Německu legálně poskytuje služby. Žalobci zejména nevykonávali svoji činnost pro německou společnost, na niž jsou nákladní vozidla používaná pro přepravu zboží registrována, v rámci přenechávání pracovníků, pro které je podle německého práva vyžadováno povolení, protože oprávnění udělovat pokyny dotčeným zaměstnancům

během výkonu jejich práce připadá i během doby jejich nasazení ve službách uvedené společnosti v podstatné míře turecké společnosti, která je zaměstnává.

32 Krom toho z rozsudku ze dne 21. října 2003, *Abatay a další* (C-317/01 a C-369/01, Recueil, s. I-12301, bod 106), vyplývá, že turečtí pracovníci, jako jsou žalobci v původním řízení, mají právo dovolávat se v souvislosti s vykonávanou činností čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

33 Konečně v okamžiku vstupu uvedeného protokolu v platnost měli tito pracovníci, kteří v Německu vykonávali činnost v oblasti mezinárodní silniční přepravy zboží, právo vstupu na území tohoto členského státu bez víza, neboť povinnost takovéto povahy byla do německého práva zavedena teprve od 1. července 1980.

34 Doposud však ještě neexistuje judikatura Soudního dvora odpovídající na otázku, zda zavedení vízové povinnosti na základě vnitrostátního cizineckého práva nebo práva Společenství patří mezi „nová omezení“ volného pohybu služeb ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

35 Jednak je sice pravda, že body 69 a 70 rozsudku ze dne 11. května 2000, *Savas* (C-37/98, Recueil, s. I-2927) umožňují výklad, podle něž čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu zahrnuje všeobecný zákaz zhoršení vztahující se také na právo vstupu a pobytu v tom smyslu, že stačí určit, zda dotčené opatření má za cíl nebo za následek podrobení situace tureckého státního příslušníka, pokud jde o svobodu usazování nebo o volný pohyb služeb podmínkám, které jsou restriktivnější než ty, které byly použitelné v okamžiku

vstupu dodatkového protokolu v platnost (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Abatay a další, bod 116), avšak vůči tomuto výkladu bylo namítáno, že uvedené ustanovení nemůže znamenat zablokování obecné normativní pravomoci členských států, která by mohla jakýmkoli způsobem ovlivnit situaci tureckých státních příslušníků.

<sup>36</sup> Krom toho, i když znění čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, který je určen „smluvním stranám“ svědčí ve prospěch názoru, podle něž klauzule „standstill“ uvedená v tomto ustanovení platí nejen pro předpisy členských států, nýbrž i pro předpisy sekundárního práva Společenství, Soudní dvůr v této souvislosti doposud nerozhodl.

<sup>37</sup> Za těchto podmínek se Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu [...] vykládán tak, že je třeba spatřovat omezení volného pohybu služeb v tom, že turecký státní příslušník, který pracuje pro turecký podnik v mezinárodní dopravě jako řidič nákladního vozu registrovaného v Německu, musí mít pro vstup do Německa na základě § 4



odst. 1 a § 6 Aufenthaltsgesetz [...] a čl. 1 odst. 1 nařízení [...] 539/2001 schengenské vízum, zatímco v době vstupu dodatkového protokolu v platnost mohl vstupovat do [Německa] bez víza?

- 2) Má být v případě kladné odpovědi na první otázku vykládán čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu v tom smyslu, že turečtí státní příslušníci uvedení v první otázce nepotřebují pro vstup do Německa vízum?“

## **K pravomoci Soudního dvora**

<sup>38</sup> Německá vláda se domnívá, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je „nepřípustná“, protože Soudnímu dvoru byla předložena soudem, který není soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva ve smyslu čl. 68 odst. 1 ES, přestože se u předložených otázek jedná o platnost nařízení Rady, které bylo přijato na základě hlavy IV třetí části Smlouvy o ES.

<sup>39</sup> Tuto argumentaci nicméně nelze přijmout.

<sup>40</sup> Jak totiž vyplývá již ze znění otázek předložených předkládajícím soudem, tyto se týkají výslovně a výlučně výkladu práva upravujícího přidružení EHS-Turecko, a zejména čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

- 41 Soudní dvůr proto byl na základě článku 234 ES platně požádán (viz rozsudek ze dne 20. září 1990, Sevince, C-192/89, Recueil, s. I-3461, bod 8 až 11 a citovaná judikatura), takže okolnost, že předkládající soud nepatří k soudům uvedeným v čl. 68 odst. 1 ES, který představuje výjimku k uvedenému článku 234 ES, není rozhodující.
- 42 Za těchto podmínek má Soudní dvůr pravomoc rozhodnout o otázkách předložených Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

### **K předběžným otázkám**

- 43 Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu musí být vykládán v tom smyslu, že od vstupu tohoto protokolu v platnost brání zavedení vízové povinnosti pro vstup tureckých státních příslušníků, jako jsou žalobci v původním řízení, na území členského státu za účelem poskytovat zde služby na účet podniku usazeného v Turecku.
- 44 Úvodem je třeba připomenout, že žalobci v původním řízení jsou tureckými řidiči dálkové dopravy, bydlícími v Turecku a zaměstnanými společnostmi zabývající se mezinárodní přepravou usazenou v tomto státě, kteří mezi touto posledně uvedenou zemí a Německem pravidelně přepravují zboží nákladními vozidly zaregistrovanými

v Německu. Předkládající soud v této souvislosti konstatoval, že jak tyto přepravní činnosti, tak i činnosti řidičů vykonávané v rámci nich jsou zcela legální.

45 Za účelem zjištění přesného rozsahu působnosti čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu v situaci, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, je nejprve nutno připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že toto ustanovení má přímý účinek. Toto ustanovení totiž ve svém jasném, přesném a bezpodmínečném znění uvádí jednoznačnou klauzuli „standstill“, která obsahuje povinnost, k níž se zavázaly smluvní strany, jež odpovídá po právní stránce pouhému zdržení se jednání (viz výše uvedené rozsudky Savas, body 46 až 54 a bod 71 druhá odrážka; Abatay a další, body 58, 59 a 117 první odrážka, jakož i rozsudek ze dne 20. září 2007, Tum a Dari, C-16/05, Sb. rozh. s. I-7415, bod 46). V důsledku toho se lze práv, která uvedené ustanovení přiznává tureckým státním příslušníkům, na něž se použije, dovolávat před soudy členských států (viz zejména výše uvedené rozsudky Savas, bod 54, jakož i Tum a Dari, bod 46).

46 Dále je nutno upřesnit, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu se mohou platně dovolávat turečtí řidiči dálkové dopravy, jako jsou žalobci v původním řízení, kteří jsou zaměstnání podnikem usazeným v Turecku, který v členském státě legálně poskytuje služby, neboť pracovníci poskytovatele služeb jsou nezbytní pro to, aby posledně uvedený mohl své služby poskytovat (viz rozsudek Abatay a další, uvedený výše, body 106 a 117, pátá odrážka).

47 Konečně ustálená judikatura stanoví, že i když klauzule „standstill“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu nemůže sama o sobě přiznat tureckým státním příslušníkům na základě práva Společenství právo se usadit a s ním související právo k pobytu a nemůže jim přiznat ani právo volného pohybu služeb nebo právo vstupu na území členského státu (viz výše uvedené rozsudky Savas, body 64 a 71, třetí odrážka; Abatay a další, bod 62, jakož i Tum a Dari, bod 52), nic to nemění na tom, že tato

klauzule obecně zakazuje přijetí jakéhokoliv nového opatření, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení výkonu těchto hospodářských svobod tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu dodatkového protokolu ve vztahu k dotčenému členskému státu v platnost viz výše uvedené rozsudky Savas, body 69 a 71, čtvrtá odrážka; Abatay a další, bod 66 a 117, druhá odrážka, jakož i Tum a Dari, body 49 a 53).

48 Soudní dvůr proto rozhodl, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu brání tomu, aby byl do vnitrostátní právní úpravy členského státu zaveden požadavek pracovního povolení pro účely poskytování služeb na území tohoto členského státu podnikem usazeným v Turecku a jeho zaměstnanci, kteří jsou tureckými státními příslušníky, jež nebylo vyžadováno v době vstupu uvedeného protokolu v platnost (výše uvedený rozsudek Abatay a další, bod 117, šestá odrážka).

49 Soudní dvůr také konstatoval, že uvedené ustanovení brání od okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost přijetí jakýchkoliv nových omezení výkonu svobody usazování týkajících se hmotných nebo procesních podmínek v oblasti prvního vstupu na území dotyčného členského státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají vykonávat výdělečnou činnost jako osoby samostatně výdělečně činné (výše uvedený rozsudek Tum a Dari, bod 69).

50 V těchto věcech se jednalo o to, zda vnitrostátní právní úpravy, které pro turecké státní příslušníky zavedly pro vstup na území členského státu nebo pro výdělečnou činnost přísnější hmotné nebo procesní podmínky než ty, které pro ně v dotyčném členském

státě platily v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost, mohou být považovány za nová omezení ve smyslu čl. 41 odst. 1 uvedeného protokolu.

- 51 Stejně tak je tomu ale i ve věci v původním řízení. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že v době, kdy pro Spolkovou republiku Německo vstoupil v platnost dodatkový protokol, to znamená dne 1. ledna 1973, turečtí státní příslušníci, jako jsou žalobci v původním řízení, kteří v Německu poskytovali služby v oblasti mezinárodní silniční přepravy zboží na účet tureckého podniku, měli právo vstoupit za tímto účelem na území tohoto členského státu, aniž by před tím museli získat vízum.
- 52 Teprve od 1. července 1980 ukládá německé cizinecké právo státním příslušníkům třetích zemí, včetně tureckých státních příslušníků, kteří v Německu chtěli vykonávat takovéto činnosti, požadavek získat vízum. V současnosti je povinnost tureckých státních příslušníků, jako jsou žalobci v původním řízení, mít pro vstup na německé území vízum stanovena v Aufenthaltsgesetz, který s účinností od 1. ledna 2005 nahradil právní úpravu vztahující se na cizince.
- 53 Aufenthaltsgesetz sice pouze provádí sekundární právo Společenství, v projednávaném případě nařízení č. 539/2001, v dotyčném členském státě, které, jak vyplývá z jeho prvního bodu odůvodnění, představuje doprovodné opatření, které je bezprostředně spjato s volným pohybem osob v prostoru svobody, bezpečnosti a práva a které bylo přijato na základě čl. 62 bodu 2 písm. b) i) ES.

54 Je rovněž pravda, jak během jednání poznamenala Komise, že podmínky pro schengenské vízum, jako ty, které jsou stanoveny v § 4 odst. 1 a § 6 odst. 2 Aufenthaltsgesetz, vykazují určité výhody ve srovnání s podmínkami, které v Německu v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v tomto členském státě v platnost platily pro turecké státní příslušníky nacházející se v situaci žalobců v původním řízení. Zatímco totiž tito státní příslušníci měli pouze právo vstupu, které bylo omezeno pouze na německé území, vízum udělené podle § 6 odst. 2 Aufenthaltsgesetz jim dovoluje volný pohyb na území všech členských států dohody o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích podepsané v Schengenu (Lucembursko) dne 14. června 1985 vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky (Úř. věst. 2000, L 239, s. 13; Zvl. vyd. 19/02, s. 3), která byla konkretizována v Schengenu dne 19. června 1990 podpisem prováděcí úmluvy (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 53), stanovující opatření spolupráce určená k zajištění ochrany celého území smluvních stran výměnou za zrušení kontrol na vnitřních hranicích.

55 Toto nic nemění na tom, že pokud jde o turecké státní příslušníky, jako jsou žalobci v původním řízení, kteří na území jednoho členského státu hodlají na základě dohody o přidružení využít svobody volného pohybu služeb, je vnitrostátní právní úprava, která tuto činnost činí závislou na vydání víza, které není možné vyžadovat od příslušníků Společenství, způsobilá narušit efektivní výkon této svobody, a to zejména z důvodu dodatečného a opakovaného administrativního a finančního zatížení, které s sebou nese získání takového povolení, jehož platnost je časově omezena. Krom toho v případě, kdy je jako ve věci v původním řízení žádost o vízum zamítnuta, brání právní úprava tohoto typu výkonu uvedené svobody.

56 Z toho plyne, že takováto právní úprava, která dne 1. ledna 1973 neexistovala, má za účinek přinejmenším podrobení výkonu hospodářských svobod zaručených dohodou o přidružení tureckými státními příslušníky, jako jsou žalobci v původním řízení, přísnějším podmínkám, než které v dotyčném členském státě platily v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost.

- 57 Za těchto podmínek je třeba učinit závěr, že právní úprava jako ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, představuje „nové omezení“ ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu pro právo tureckých státních příslušníků bydlících v Turecku volně v Německu poskytovat služby.
- 58 Tento závěr nemůže být zpochybněn okolností, že právní úprava, která v současnosti v Německu platí, představuje pouze provedení jednoho ustanovení sekundárního práva Společenství.
- 59 V této souvislosti stačí připomenout, že přednost mezinárodních dohod uzavřených Společenstvím před akty sekundárního práva Společenství velí vykládat tyto akty v co největším možném rozsahu v souladu s uvedenými dohodami (viz rozsudek ze dne 10. září 1996, Komise v. Německo, C-61/94, Recueil, s. I-3989, bod 52).
- 60 Krom toho nelze zohlednit námitku, která byla rovněž uvedena předkládajícím soudem, podle níž použití klauzule „standstill“, která je uvedena v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, způsobuje zablokování obecné normativní pravomoci náležející zákonodárci.
- 61 Přijetí pravidel vztahujících se stejným způsobem na turecké státní příslušníky a na příslušníky Společenství totiž není v rozporu s touto klauzulí. Pokud by krom toho takováto pravidla platila pro příslušníky Společenství, ne ale pro turecké státní příslušníky, posledně uvedení by se nacházeli ve výhodnější pozici než příslušníci Společenství, což by bylo zjevně v rozporu s požadavky článku 59 dodatkového

protokolu, podle nichž Turecká republika nemůže být předmětem příznivějšího zacházení, než jaké si členské státy přiznávají mezi sebou na základě Smlouvy.

- 62 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na položené otázky tak, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu je nutno vykládat v tom smyslu, že od vstupu tohoto protokolu v platnost brání zavedení vízové povinnosti pro vstup tureckých státních příslušníků, jako jsou žalobci v původním řízení, na území členského státu za účelem poskytovat zde služby na účet podniku usazeného v Turecku, pokud k tomuto datu nebylo takovéto vízum požadováno.

### **K nákladům řízení**

- 63 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

**Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 je nutno vykládat v tom smyslu, že od vstupu tohoto protokolu v platnost brání zavedení vízové povinnosti pro vstup tureckých státních příslušníků, jako jsou žalobci v původním**



**řízení, na území členského státu za účelem poskytovat zde služby na účet podniku usazeného v Turecku, pokud k tomuto datu nebylo takovéto vízum požadováno.**

Podpisy.