

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

20. září 2007^{*}

Ve věci C-16/05,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím House of Lords (Spojené království) ze dne 2. prosince 2004, došlým Soudnímu dvoru dne 19. ledna 2005, v řízení

The Queen, na žádost:

Velího Tuma,

Mehmeta Dariho

proti

Secretary of State for the Home Department,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, R. Schintgen (zpravodaj),
J. Klucka, R. Silva de Lapuerta a L. Bay Larsen, soudci,

^{*} Jednací jazyk: angličtina.

generální advokát: L. A. Geelhoed,
vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc-Sławiczek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. května 2006,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za V. Tuma a M. Dariho N. Rogers a J. Rothwell, barristers, jakož i L. Baratt a M. Kuddusem, solicitors,
- za vládu Spojeného království původně M. Bethellem, dále E. O'Neill, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Sainim, barrister,
- za nizozemskou vládu C. M. Wissels, jako zmocněnkyní,
- za slovenskou vládu R. Procházkou, jako zmocněncem,
- za Komisi Evropských společenství C. O'Reilly a M. Wilderspinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. září 2006,

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 dvou sporů vedených mezi V. Tumem a M. Darim, tureckými státními příslušníky, a Secretary of State for the Home Department (ministrem vnitra, dále jen „Secretary of State“) ve věci rozhodnutí tohoto naposledy jmenovaného, která odmítají udělit V. Tumovi a M. Darimu povolení ke vstupu na území Spojeného království Velké Británie a Severního Irska za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti a která nařizují jejich vyhoštění z tohoto členského státu, do kterého jim byl povolen pouze dočasný vstup.

Právní rámec

Přidružení EHS-Turecko

- ³ 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).

- 4 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 (dále jen „rada přidružení“), doposud nepřijala na základě čl. 41 odst. 2 dodatkového protokolu žádné rozhodnutí.
- 17 Rada přidružení naproti tomu přijala dne 19. září 1980 rozhodnutí č. 1/80 o vývoji přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 1/80“).

- 18 Článek 13 rozhodnutí č. 1/80, který je součástí kapitoly II tohoto rozhodnutí, nazvané „Sociální ustanovení“, oddílu 1 týkajícího se „Otázek vztahujících se k zaměstnání a k volnému pohybu pracovníků“, zní takto:

„Členské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout nová omezení týkající se podmínek přístupu k zaměstnání zaměstnanců a jejich rodinných příslušníků, kteří se nacházejí na jejich příslušném území v legálním postavení, co se týče pobytu a zaměstnání.“ *(neoficiální překlad)*

Vnitrostátní právní úprava

- 19 Článek 11 odst. 1 zákona z roku 1971 o přistěhovalectví (Immigration Act 1971) definuje „vstup do Spojeného království“ následovně:

„Osoba, která přijíždí do Spojeného království lodí nebo letecky, je pro účely tohoto zákona považována za osobu, která nevstoupila do Spojeného království, ledaže opustí palubu a do doby, než opustí palubu, a poté, co opustí palubu v přístavu, je i nadále považována za osobu, která nevstoupila na území Spojeného království, dokud zůstane v pásnu v přístavu (pokud se tam pásmo nachází), případně za tímto účelem označeném zástupcem přistěhovaleckého orgánu; a osoba, která nevstoupila do Spojeného království jiným způsobem, je považována za osobu, která tam nevstoupila, dokud bude zadržena nebo jí bude dočasně povolen vstup nebo propuštěna s tím, že může být opětovně zadržena [...]“

- 20 K 1. lednu 1973, datu, ke kterému vstoupil dodatkový protokol ve vztahu ke Spojenému království v platnost, byla pravidla týkající se přistěhovalectví, použitelná v tomto členském státě v oblasti zakládání podniků a poskytování služeb, obsažena v Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper 509, dále jen „pravidla z roku 1973 v oblasti přistěhovalectví“).

- 21 Pod názvem „Podnikatelé“ měl bod 30 pravidel z roku 1973 v oblasti přistěhovalectví následující znění:

„Cestujícím, kteří nemohou předložit povolení ke vstupu [s cílem založit podnik], kteří však patrně mohou splnit podmínky jednoho ze dvou následujících odstavců, je povolen vstup na období maximálně dvou měsíců, přičemž podléhají zákazu výkonu práce a jsou vyzváni k předložení svého případu Home Office.“

- 22 Bod 31 uvedených pravidel ukládal žadateli povinnost, aby v případě, že tento podnik byl již založen, měl dostatek prostředků pro investice do podniku a pro pokrytí utrpených ztrát. Zejména stanovil, že žadatel musí být schopen pokrýt své životní náklady, jakož i životní náklady vyživovaných osob a že se musí aktivně zapojit do provozování podniku.

- 23 Bod 32 těchto pravidel stanovil:

„Jestliže žadatel hodlá vykonávat činnost ve Spojeném království jako osoba samostatně výdělečně činná, musí prokázat, že přiveze do země finanční prostředky dostatečné pro výkon činnosti, ze které mu, jakož i osobám, které vyživuje, očekávané plynoucí příjmy, jejichž výše je posuzována realisticky, umožní přežít, aniž by musel nastoupit do zaměstnání, které vyžaduje pracovní povolení.“

- 24 Spojené království od té doby postupně zavedlo v oblasti přistěhovalectví přísnější pravidla, pokud jde o osoby, které chtějí vstoupit do tohoto členského státu za účelem založení podniku nebo poskytování služeb.

- 25 V tomto ohledu jsou podrobnější ustanovení uvedena v bodech 201 až 205 pravidel týkajících se přistěhovalectví, přijatých Dolní sněmovnou v roce 1994 (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395), která jsou použitelná od 1. října 1994 a v současnosti platná v jejich pozměněném znění (dále jen „pravidla z roku 1994 v oblasti přistěhovalectví“).
- 26 Je nesporné, že ve Spojeném království v současnosti platná pravidla z roku 1994 v oblasti přistěhovalectví jsou, co se týče vyřizování žádostí o povolení ke vstupu podaných osobami, které hodlají vykonávat v tomto členském státě samostatně výdělečnou činnost, restriktivnější než odpovídající ustanovení pravidel z roku 1973 v oblasti přistěhovalectví.

Spory v původním řízení a předběžná otázka

- 27 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že V. Tum a M. Dari přijeli do Spojeného království lodí, prvně jmenovaný v listopadu 2001 z Německa a druhý v říjnu 1998 z Francie.
- 28 Poté, co jejich žádosti o azyl byly zamítnuty, bylo nařízeno jejich vyhoštění na základě Úmluvy o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství, která byla podepsána v Dublinu dne 15. června 1990 (Úř. věst. 1997, C 254, s. 1), ale toto opatření k ukončení pobytu nebylo příslušnými vnitrostátními orgány vykonáno, takže dotyční se stále nacházejí na území Spojeného království.

- 29 Vzhledem k tomu, že V. Tum a M. Dari obdrželi v souladu s čl. 11 odst. 1 zákona z roku 1971 o přistěhovalectví povolení pouze k dočasnému vstupu do Spojeného království, které není rovnocenné formálnímu povolení ke vstupu do tohoto členského státu ve smyslu jeho právních předpisů a které bylo mimoto spojeno se zákazem výkonu zaměstnání, požádali o vstupní vízum do uvedeného členského státu za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti v tomto státě.
- 30 Za tímto účelem se dotyčné osoby opíraly o dohodu o přidružení, přičemž konkrétně tvrdily, že na základě čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu měly být jejich žádosti o povolení ke vstupu do hostitelského členského státu posuzovány na základě vnitrostátní právní úpravy v oblasti přistěhovalectví, použitelné ke dni vstupu uvedeného protokolu ve vztahu ke Spojenému království v platnost, a sice právní úpravy platné k 1. lednu 1973.
- 31 Secretary of State nicméně odmítl vyhovět žádostem V. Tuma a M. Dariho na základě vnitrostátní právní úpravy v oblasti přistěhovalectví platné ke dni podání těchto žádostí.
- 32 Veli Tum a Mehmet Dari podali proti těmto rozhodnutím o zamítnutí jejich žádostí žaloby na neplatnost, které byly současně posouzeny High Court of Justice (England & Wales) a Queen's Bench Division (Administrative Court) a rozsudkem Queen's Bench Division (Administrative Court) ze dne 19. listopadu 2003 byly prohlášeny za opodstatněné. Tento rozsudek byl v podstatě potvrzen rozsudkem Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) ze dne 24. května 2004. Podle těchto soudů nespočívá postavení těchto dvou tureckých státních příslušníků na skutečnostech tvořících skutkovou podstatu podvodu a neohrožuje ochranu oprávněného zájmu státu, takového, jako je veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví. Uvedené soudy měly také za to, že se dotyčné osoby mohou platně dovolávat klauzule „standstill“ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu za účelem dosažení toho, aby přezkum jejich žádostí o povolení ke vstupu do Spojeného království za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti byl proveden na základě pravidel z roku 1973 v oblasti přistěhovalectví.

33 Secretary of State tedy povolil postoupení sporů House of Lords.

34 Vzhledem k tomu, že účastníci původního řízení se rozcházejí v názoru, zda se klauzule „standstill“ uvedená ve zmíněném čl. 41 odst. 1 použije na právní úpravu Spojeného království v oblasti prvního vstupu tureckých státních příslušníků, kteří se dožadují svobody usazování v tomto členském státě, rozhodl se House of Lords přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je nutné vykládat čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu [...] v tom smyslu, že zakazuje členskému státu, aby od data vstupu tohoto protokolu v platnost v dotčeném členském státě zaváděl nová omezení týkající se podmínek a řízení o vstupu tureckého státního příslušníka, který chce vykonávat činnost v tomto členském státě, na jeho území?“

K předběžné otázce

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

35 Podle vlády Spojeného království nepožívají cizinci, kteří jako V. Tum a M. Dari nikdy na území tohoto členského státu formálně nevstoupili, záruky zavedené klauzulí „standstill“ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. Oblast použití tohoto ustanovení je totiž omezena na cizince, kteří stejně jako turecký státní příslušník ve věci, ve které byl vydán rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2000, Savas (C-37/98, Recueil, s. I-2927), legálně vstoupili na území členského státu a kteří se tam následně hodlali usadit tím, že založí podnik. Okolnost, že V. Tum a M. Dari řádně podali žádost o povolení ke vstupu do Spojeného království není relevantní.

36 Uvedená vláda z toho vyvozuje, že pokud jde o dva turecké státní příslušníky dotčené ve věcech v původním řízení, kteří „nevstoupili“ do Spojeného království ve smyslu čl. 11 odst. 1 zákona z roku 1971 o přistěhovalectví, byla oprávněna uplatnit v současnosti platná pravidla z roku 1994 v oblasti přistěhovalectví, která jsou restriktivnější než pravidla, která byla použitelná k 1. lednu 1973, tím, že zejména ukládají novou podmínku, podle které jsou cizinci, kteří hodlají na území uvedeného členského státu vykonávat svobodu usazování, povinni předložit platné povolení ke vstupu.

37 Na podporu této argumentace poukazuje vláda Spojeného království na výše uvedený rozsudek Savas a tvrdí, že z bodů 58 až 67 tohoto rozsudku vyplývá, že osoba, která nevstoupila na území členského státu legálně, musí být považována za osobu, která se nemůže dovolávat čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, neboť toto ustanovení upravuje pouze podmínky usazování a v souvislosti s tím podmínky pobytu. V tomto ohledu existuje podle vlády Spojeného království velký rozdíl mezi rozhodnutím o udělení víza k prvnímu vstupu do Spojeného království tureckému státnímu příslušníkovi a rozhodnutím o vydání povolení takovému státnímu příslušníkovi, který vstoupil na jeho území legálně, k pobytu jakožto podnikateli. Uvedený rozsudek Savas pouze stanovil, že pokud turecký státní příslušník vstoupil na území členského státu legálně, může se dovolávat klauzule „standstill“ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, a to i v případě, že se dotýčná osoba k datu, ke kterému poukazuje na toto ustanovení, již nenachází v legálním postavení, pokud jde o její pobyt v tomto státě. Uvedená klauzule se naproti tomu podle vlády Spojeného království nepoužije v případě, kdy takový státní příslušník žádá o první povolení ke vstupu. Dokud Turecká republika nebude členským státem Evropské unie, zůstává tato otázka totiž ve výlučné pravomoci každého členského státu (viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek Savas, bod 58).

38 Podpůrně vláda Spojeného království tvrdí, že dodatkový protokol nemá za cíl přiznání práv žadatelům o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta a kteří mohou být vyhoštěni do jiného členského státu na základě Dublinské úmluvy ze dne 15. června 1990. Za těchto podmínek by bylo třeba zbavit takové turecké státní příslušníky, jako jsou V. Tum a M. Dari, kterým nebylo ve Spojeném království přiznáno právo na

azyl, nároku na všechny výhody stanovené dodatkovým protokolem. Jakýkoliv jiný výklad by podle vlády Spojeného království mohl vést ke zneužití práva.

39 Během jednání nizozemská vláda v podstatě hájila postoj totožný s postojem vlády Spojeného království.

40 Pokud jde o V. Tuma a M. Dariho, ti připouštějí, že klauzule „standstill“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu jim sama o sobě nepřiznává právo se usadit, právo pobytu nebo právo na vstup na území členského státu a že spory týkající se takových práv musí být v zásadě zkoumány pouze s ohledem na vnitrostátní právní předpisy dotčeného členského státu. Veli Tum a Mehmet Dari nicméně tvrdí, že oblast použití této klauzule zahrnuje nejen podmínky usazování a pobytu, ale logicky rovněž podmínky přímo spjaté s výše uvedenými podmínkami, a sice podmínky týkající se vstupu tureckých státních příslušníků na území hostitelského členského státu. Veli Tum a Mehmet Dari z výše uvedeného vyvozují, že jejich žádosti o vstupní vízum za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti ve Spojeném království musí být zkoumány na základě pravidel týkajících se přistěhovalectví, která nejsou restriktivnější než ta, která byla v platnosti k 1. lednu 1973.

41 Veli Tum a Mehmet Dari uplatňují na podporu své teze zejména následující argumenty:

— výše uvedený výklad je v souladu s cílem dohody o přidružení a dodatkového protokolu, a sice postupného odstranění omezení svobody usazování;

- v právu Společenství byla svoboda usazování vykládána Soudním dvorem tak, že se vztahuje na podmínky jak vstupu, tak pobytu na území členského státu jakožto logické následky nezbytné pro výkon svobody usazování (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 8. dubna 1976, Royer, 48/75, Recueil, s. 497, bod 50; ze dne 12. prosince 1990, Kaefer a Procacci, C-100/89 a C-101/89, Recueil, s. I-4647, bod 15, jakož i ze dne 27. září 2001, Barkoci a Malik, C-257/99, Recueil, s. I-6557, body 44, 50, 58 a 83), a neexistuje žádný důvod pro to, aby klauzule „standstill“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu nemohla být rovněž chápána v tomto smyslu, zejména s přihlédnutím k cíli vymezenému v článku 13 dohody o přidružení;
- tato klauzule „standstill“ by byla zbavena své podstaty a užitečného účinku, pokud by členské státy byly oprávněny činit vstup tureckých státních příslušníků na jejich území obtížnějším, ne-li nemožným, neboť záruka *status quo*, co se týče podmínek jejich usazení nebo jejich pobytu, by tak postrádala jakýkoliv praktický význam;
- ani v uvedené klauzuli „standstill“, ani obecněji v právní úpravě týkající se přidružení EHS-Turecko se nenachází žádný údaj, který by mohl být chápán tak, že použití této klauzule je omezeno na podmínky pobytu a usazení, s vyloučením podmínek vstupu. Formulační rozdíly mezi klauzulí „standstill“ obsaženou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a zněním klauzule téže povahy uvedené v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, použitelné na zaměstnance, jsou v tomto ohledu velké. Mimoto judikatura Soudního dvora v této oblasti má obecnou povahu.

⁴² Veli Tum a Mehmet Dari zdůrazňují, že jejich postoj je potvrzen výše uvedeným rozsudkem Savas, ze kterého vyplývá, že první z uvedených klauzulí „standstill“ je použitelná na osobu, která pobývala v rozporu s právními předpisy na území

Spojeného království po dobu jedenácti let, zatímco oni sami řádně podali žádosti o povolení ke vstupu do Spojeného království. Jelikož měl Soudní dvůr za to, že se p. Savas může platně opírat o uvedenou klauzuli, a že se tudíž jeho žádost musí řídit vnitrostátními pravidly, která nejsou restriktivnější než pravidla, která byla v platnosti k 1. lednu 1973, V. Tum a M. Dari tvrdí, že by se takový výklad měl uplatnit rovněž v jejich případě.

- 43 Konečně zamítnutí žádostí o azyl V. Tuma a M. Dariho není pro určení toho, zda je čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu použitelný na jejich postavení, či nikoliv, relevantní.
- 44 Slovenská vláda, jakož i Komise Evropských společenství v široké míře podporují výklad zastávaný V. Tumem a M. Darim.

Odpověď Soudního dvora

- 45 Pro účely zodpovězení otázky položené předkládajícím soudem je třeba připomenout, že jak již bylo uvedeno v bodě 29 tohoto rozsudku, byli V. Tum a M. Dari považováni v souladu s čl. 11 odst. 1 zákona z roku 1971 o přistěhovalectví za osoby, které nevstoupily na území Spojeného království, neboť jejich fyzický vstup, který je, přestože nemají povolení ke vstupu do tohoto členského státu, dočasný, se na základě relevantní vnitrostátní právní úpravy nerovná skutečnému povolení ke vstupu do Spojeného království.
- 46 V tomto kontextu není sporu o tom, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu má přímý účinek v členských státech, takže se lze práv, která toto ustanovení přiznává

tureckým státním příslušníkům, na něž se použije, dovolávat před vnitrostátními soudy za účelem vyloučení použití pravidel vnitrostátního práva, která nejsou s tímto ustanovením v souladu. 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 uvedený rozsudek Savas, body 46 až 54 a bod 71 druhá odrážka, jakož i rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další, C-317/01 a C-369/01, Recueil, s. I-12301, body 58, 59 a bod 117 první odrážka).

47 Mimoto je nesporné, že pokud by se čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu použil na první vstup tureckých státních příslušníků do členského státu, kteří tam hodlají vykonávat svobodu usazování na základě dohody o přidružení, představuje právní úprava v oblasti přistěhovalectví, kterou použil Secretary of State pro rozhodnutí o žádostech V. Tuma a M. Dariho, „nové omezení“ ve smyslu tohoto ustanovení dodatkového protokolu, neboť účastníci původního řízení přijali, že uvedená vnitrostátní právní úprava, použitelná od 1. října 1994, má za cíl, nebo alespoň za následek podrobení vstupu tureckých státních příslušníků do Spojeného království přísnějším hmotným nebo procesním podmínkám, než jsou ty, které zde byly použitelné k datu vstupu uvedeného protokolu v platnost ve vztahu k tomuto členskému státu, tj. k 1. lednu 1973.

48 Pokud jde o určení věcné působnosti klauzule „standstill“ uvedené v tomto čl. 41 odst. 1, je namístě připomenout, že toto ustanovení podle svého samotného znění zakazuje nová omezení zejména „svobody usazování“.

49 V tomto ohledu vyplývá již z judikatury Soudního dvora, že uvedená klauzule „standstill“ tvoří překážku pro přijetí jakéhokoliv nového opatření ze strany členského státu, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení usazení a s ním spojeného pobytu tureckého státního příslušníka na jeho území restriktivnějším

podmínkám, než jsou ty, které byly použitelné v okamžiku vstupu dodatkového protokolu ve vztahu k dotčenému členskému státu v platnost (viz výše uvedené rozsudky Savas, bod 69, a Abatay a další, bod 66).

- 50 Tato judikatura se výslovně netýká prvního vstupu tureckých státních příslušníků na území hostitelského členského státu.
- 51 Mimoto, pokud jde o věci, ve kterých byly vydány výše uvedené rozsudky Savas a Abatay a další, nemusel Soudní dvůr o této otázce rozhodovat, jelikož jak p. Savas, tak i řidiči, kterých se týkala věc, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Abatay a další, vstoupili do dotčených členských států pod záštitou víz vydaných v souladu s relevantní vnitrostátní právní úpravou.
- 52 Co se týče významu klauzule „standstill“ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, z judikatury ještě vyplývá, že ani tato klauzule, ani ustanovení, které ji obsahuje, nemohou samy o sobě přiznat tureckému státnímu příslušníkovi právo se usadit ani s ním související právo k pobytu přímo vyvozené z právní úpravy Společenství (viz výše uvedené rozsudky Savas, bod 64 a bod 71 třetí odrážka, jakož i Abatay a další, bod 62). Tatáž úvaha přitom platí také, pokud jde o první vstup tureckého státního příslušníka na území členského státu.
- 53 Naproti tomu musí být taková klauzule „standstill“ v souladu s uvedenou judikaturou chápána v tom smyslu, že zakazuje zavedení jakýchkoliv nových opatření, která mají za cíl nebo za následek podrobení usazení tureckých státních příslušníků v členském státě restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které vyplývaly z pravidel použitelných na tyto příslušníky k datu vstupu dodatkového protokolu ve vztahu k dotčenému členskému státu v platnost (viz výše uvedené rozsudky Savas, body 69, 70 a bod 71 čtvrtá odrážka, jakož i Abatay a další, bod 66 a bod 117 druhá odrážka).

- 54 Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu nemá tudíž za následek přiznání práva ke vstupu na území členského státu tureckým státním příslušníkům, neboť takové pozitivní právo nelze vyvodit z právní úpravy Společenství, která je v současnosti použitelná, ale naopak zůstává upraveno vnitrostátním právem.
- 55 Z toho vyplývá, že taková klauzule „standstill“, jako je klauzule obsažená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, nepůsobí jako hmotněprávní pravidlo, které činí nepoužitelným relevantní hmotné právo, které nahrazuje, ale jako quasi procesní pravidlo, které *ratione temporis* stanoví, s ohledem na která ustanovení právní úpravy členského státu je namístě posoudit postavení tureckého státního příslušníka, jež hodlá využít svobody usazování v členském státě.
- 56 Za těchto podmínek nelze přijmout argumentaci vlády Spojeného království, podle které by teze zastávaná žalobci v původním řízení znamenala nepřípustný zásah do zásady výlučné pravomoci členských států v oblasti přistěhovalectví, tak jak byla vyložena ustálenou judikaturou Soudního dvora.
- 57 Ačkoliv je pravda, že z uvedené judikatury vyplývá, že za současného stavu práva Společenství je první vstup tureckého státního příslušníka na území členského státu v zásadě výlučně upraven vnitrostátním právem tohoto státu (viz zejména výše uvedené rozsudky Savas, bod 58 a 65, jakož i Abatay a další, body 63 a 65), Soudní dvůr učinil toto zjištění pouze pro záporné zodpovězení otázky, zda klauzule „standstill“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu může jako taková přiznat tureckému státnímu příslušníkovi nárok požívat některá pozitivní práva v oblasti svobody usazování (výše uvedené rozsudky Savas, body 58 až 67, jakož i Abatay a další, body 62 až 65).

- 58 Nicméně uvedená klauzule „standstill“ nezpochybňuje zásadní pravomoc členských států stanovit jejich vnitrostátní přistěhovaleckou politiku. Pouhá okolnost, že taková klauzule ukládá od okamžiku jejího vstupu v platnost těmto státům povinnost zdržet se jednání, jež má za následek do určité míry omezení jejich prostoru k jednání v této oblasti, neumožňuje se totiž domnívat, že by z tohoto důvodu existoval zásah do vlastní podstaty svrchované pravomoci těchto členských států v oblasti cizineckého práva (viz obdobně, rozsudek ze dne 16. května 2006, Watts, C-372/04, Sb. rozh. s. I-4325, bod 121).
- 59 Nelze přijmout výklad vlády Spojeného království, podle něhož z výše uvedeného rozsudku Savas vyplývá, že turecký státní příslušník se může dovolávat uvedené klauzule „standstill“ pouze v případě, že do členského státu vstoupil legálně, protože okolnost, že jeho pobyt v hostitelském členském státě je ke dni jeho žádosti o usazení legální, či nikoliv, není relevantní; zatímco uvedená klauzule se naopak nepoužije na podmínky prvního vstupu tureckého státního příslušníka na území členského státu.
- 60 V tomto kontextu je nutné podotknout, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu se obecně týká nových omezení vztahujících se zejména na „svobodu usazování“ a neomezuje svoji oblast použití tím, že by obdobně jako článek 13 rozhodnutí č. 1/80 vyjímал určité zvláštní aspekty z oblasti ochrany přiznané na základě prvního z těchto dvou ustanovení.
- 61 Je namístě dodat, že čl. 41 odst. 1 dodatkové protokolu má za cíl vytvořit příznivé podmínky pro postupné provádění svobody usazování prostřednictvím absolutního zákazu uloženého vnitrostátními orgánům zavádět jakékoliv nové překážky výkonu této svobody zpřísněním podmínek existujících k danému datu za účelem neztížení podmínek postupné realizace této svobody mezi členskými státy a Tureckou republikou. Uvedené ustanovení dodatkového protokolu se tak jeví jako nezbytný logický následek článku 13 dohody o přidružení a je předpokladem nezbytným pro

postupné odstranění vnitrostátních omezení svobody usazování (výše uvedený rozsudek Abatay a další, body 68 a 72). Přestože lze během první etapy s výhledem na postupné provádění uvedené svobody zachovat dříve existující vnitrostátní omezení v oblasti usazování (viz obdobně rozsudek ze dne 23. března 1983, Peskeloglou, 77/82, Recueil, s. 1085, bod 13, jakož i výše uvedený rozsudek Abatay a další, bod 81), je totiž nutné dbát na to, aby nebyla zavedena žádná nová překážka, která by mohla zabránit postupnému provádění této svobody.

62 Je přitom nutné konstatovat, že rada přidružení dosud nepřijala žádné opatření na základě čl. 41 odst. 2 dodatkového protokolu za účelem účinného odstranění existujících omezení svobody usazování smluvními stranami v souladu se zásadami uvedenými v článku 13 dohody o přidružení. Krom toho z judikatury Soudního dvora vyplývá, že ani jedno z těchto dvou posledně jmenovaných ustanovení nemá přímý účinek (výše uvedený rozsudek Savas, bod 45).

63 Z těchto důvodů je třeba mít za to, že klauzule „standstill“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu se musí rovněž uplatnit na právní úpravu týkající se prvního vstupu tureckých státních příslušníků do členského státu, na jehož území hodlají využít svobody usazování na základě dohody o přidružení.

64 Nakonec, co se týče podpůrné argumentace vlády Spojeného království, podle které nesmí být neúspěšní žadatelé o azyl, takoví, jako jsou žalobci v původním řízení, oprávněni dovolávat se čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, neboť jakýkoliv jiný výklad by vedl k podpoře podvodů nebo zneužití, je třeba uvést, že podle ustálené judikatury se procesní subjekty před soudy nemohou podvodně nebo zneužívajícím způsobem dovolávat práva Společenství (rozsudek ze dne 21. února 2006, Halifax a další, C-255/02, Sb. rozh. s. I-1609, bod 68) a že vnitrostátní soudy v jednotlivých případech mohou na základě objektivních skutečností brát v úvahu zneužívající nebo podvodné jednání dotčených osob, a zabránit jim tak případně v požívání

výhod vyplývajících z ustanovení práva Společenství, kterých se dovolávají (viz zejména rozsudek ze dne 9. března 1999, Centros, C-212/97, Recueil, s. I-1459, bod 25).

- ⁶⁵ Nicméně ve věcech v původním řízení ze spisů předaných Soudnímu dvoru předkládajícím soudem vyplývá, že soudy, které meritorně rozhodly ve věcech, které jsou v současnosti projednávány House of Lords, výslovně konstatovaly, že V. Tumovi a M. Darimu nelze vytýkat žádný podvod a že zde nejde o ochranu oprávněného zájmu státu, takového, jako je veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví (viz bod 32 tohoto rozsudku).
- ⁶⁶ Ostatně před Soudním dvorem nebyla uvedena žádná konkrétní skutečnost, ze které by bylo možné dovodit, že se ve věcech v původním řízení účastníci řízení dovolávali použití klauzule „standstill“ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu s jediným cílem požívat zneužívajícím způsobem výhod stanovených právem Společenství.
- ⁶⁷ Za těchto podmínek nelze okolnost, že V. Tum a M. Dari podali před podáním žádostí o povolení ke vstupu do Spojeného království za účelem výkonu svobody usazování, žádosti o azyl, které však byly příslušnými orgány tohoto členského státu zamítnuty, považovat za okolnost, která sama o sobě představuje zneužití nebo podvod.
- ⁶⁸ Krom toho čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu neuvádí žádné omezení, pokud jde o jeho působnost, zejména co se týče tureckých státních příslušníků, kterým byl uvedenými orgány odeprán status uprchlíka, takže zamítnutí žádostí o azyl V. Tuma

a M. Dariho není pro rozhodnutí, zda se uvedené ustanovení uplatní na věci v původním řízení, relevantní.

- ⁶⁹ S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je namístě odpovědět na položenou otázku tak, že čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje od data vstupu tohoto protokolu v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu zavádění jakýchkoliv nových omezení výkonu svobody usazování, včetně omezení týkajících se hmotných nebo procesních podmínek v oblasti prvního vstupu na území tohoto státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají vykonávat výdělečnou činnost jako samostatně výdělečně činné osoby.

K nákladům řízení

- ⁷⁰ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem 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 (druhý 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, musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje od data vstupu tohoto protokolu v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu zavádění jakýchkoliv nových omezení výkonu svobody usazování, včetně omezení týkajících se hmotných nebo procesních podmínek v oblasti prvního vstupu na území tohoto státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají vykonávat výdělečnou činnost jako samostatně výdělečně činné osoby.

Podpisy.