



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

7. srpna 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Přidružení EHS-Turecko – Rozhodnutí č. 2/76 – Článek 7 – Doložka „standstill“ – Právo pobytu rodinných příslušníků tureckého pracovníka – Vízová povinnost pro vstup na území členského státu“

Ve věci C-123/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 26. ledna 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 10. března 2017, v řízení

Nefiye Yön

proti

Landeshauptstadt Stuttgart,

za přítomnosti:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), předsedkyně senátu, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev a S. Rodin, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. ledna 2018,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Nefiye Yön H. Baikerem, Rechtsanwalt,
- za Landeshauptstadt Stuttgart C. Schlegel-Herfelder, jako zmocněnkyní,
- za německou vládu R. Kanitzem, T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi T. Maxian Ruschem a D. Martinem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 19. dubna 2018,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 7 rozhodnutí č. 2/76 ze dne 20. prosince 1976 přijatého Radou přidružení, která byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsanou v Ankaře dne 12. září 1963 Tureckou republikou na straně jedné a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé, uzavřenou, schválenou a potvrzenou 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“), jakož i článku 13 rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Nefiye Yön a Landeshauptstadt Stuttgart (zemské hlavní město Stuttgart, Německo) (dále jen „město Stuttgart“) ve věci, v níž posledně uvedené město zamítlo žádost N. Yön o udělení povolení k pobytu v Německu za účelem sloučení rodiny.

Právní rámec

Unijní právo

Dohoda o přidružení

- 3 Z článku 2 odst. 1 dohody o přidružení vyplývá, že cílem této dohody je podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami při plném respektování nutnosti zajistit urychlený rozvoj hospodářství Turecké republiky a pozvednout úroveň zaměstnanosti a životní úroveň tureckého lidu.
- 4 Za tímto účelem obsahuje dohoda o přidružení přípravnou etapu umožňující Turecké republice posílit své hospodářství s pomocí Společenství (článek 3), přechodnou etapu, v průběhu které smluvní strany zajistí postupné zavedení celní unie a sblížení hospodářských politik (článek 4), a konečnou etapu, která je založena na celní unii a zahrnuje posílení koordinace hospodářských politik smluvních stran (článek 5).

- 5 Článek 6 dohody o přidružení zní následovně:

„Za účelem zajištění provádění a postupného rozvoje režimu přidružení se smluvní strany scházejí v [r]adě přidružení, která jedná v mezích pravomocí, které jí svěřuje tato dohoda [o přidružení].“

- 6 Podle článku 8 dohody o přidružení, nacházejícího se v hlavě II této dohody, nadepsané „Provádění přechodné etapy“:

„Pro dosažení cílů uvedených v článku 4 určí [r]ada přidružení před začátkem přechodné etapy postupem podle článku 1 [dodatkového] protokolu podmínky, pravidla a harmonogram provádění ustanovení týkajících se jednotlivých oblastí [Smlouvy o ES], které je nutno vzít v úvahu, což se týká především oblastí uvedených v této hlavě a veškerých ochranných klauzulí, které se jeví jako účelné.“

- 7 Článek 12 dohody o přidružení, uvedený v kapitole 3, nadepsané „Jiná hospodářská ustanovení“, hlavy II této dohody stanoví:

„Smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném postupném zavádění volného pohybu pracovníků budou inspirovat články [39], [40] a [41 ES].“

Dodatkový protokol

- 8 Dodatkový protokol, podepsaný dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřený, schválený a potvrzený jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. 1972, L 293, s. 1; Zvl. vyd. 11/11, s. 41, dále jen „dodatkový protokol“), který je podle svého článku 62 nedílnou součástí dohody o přidružení, stanoví v článku 1 podmínky, pravidla a harmonogram realizace přechodné etapy uvedené v článku 4 uvedené dohody.
- 9 Dodatkový protokol obsahuje hlavu II, nazvanou „Pohyb osob a služeb“, jejíž kapitola I se týká „[p]racovníků“ a kapitola II je nadepsána „Právo usazování, služby a doprava“.
- 10 Podle článku 36 dodatkového protokolu, který je součástí této kapitoly I:

„Volný pohyb pracovníků mezi členskými státy Společenství a Tureckem se bude provádět postupně, v souladu se zásadami stanovenými v článku 12 dohody o přidružení, od konce dvanáctého do dvacátého druhého roku po vstupu uvedené dohody v platnost.

Rada přidružení rozhodne o pravidlech nezbytných pro tento účel.“

- 11 Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu, který je obsažen v kapitole II hlavy II tohoto protokolu, stanoví:

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

Rozhodnutí č. 2/76

- 12 Článek 1 rozhodnutí č. 2/76 stanoví:

„1. Toto rozhodnutí stanoví v rámci první etapy pravidla použitelná za účelem provedení článku 36 dodatkového protokolu.

2. Tato první etapa potrvá čtyři roky od dne 1. prosince 1976.“ (*neoficiální překlad*)

- 13 Článek 7 tohoto rozhodnutí stanoví:

„Členské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout pro pracovníky, jejichž pobyt a zaměstnání jsou na jejich území legální, nová omezení podmínek přístupu k zaměstnání.“ (*neoficiální překlad*)

- 14 Podle článku 9 uvedeného rozhodnutí „[u]stanovení tohoto oddílu se použijí s výhradou omezení z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví“. (*neoficiální překlad*)

15 Článek 11 téhož rozhodnutí zní následovně:

„Jeden rok před koncem první etapy a s ohledem na výsledky dosažené během první etapy [r]ada přidružení zahájí debaty o stanovení obsahu následující etapy a zajistí, aby rozhodnutí o této etapě bylo provedeno ke dni uplynutí první etapy. Ustanovení tohoto rozhodnutí platí až do zahájení následující etapy.“ *(neoficiální překlad)*

16 Podle článku 13 rozhodnutí č. 2/76 toto rozhodnutí vstoupilo v platnost dne 20. prosince 1976.

Rozhodnutí č. 1/80

17 Jak vyplývá z třetího bodu odůvodnění rozhodnutí č. 1/80, toto rozhodnutí má zlepšit režim pro turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky v sociální oblasti ve srovnání s režimem stanoveným rozhodnutím č. 2/76.

18 Oddíl 1, nadepsaný „Otázky vztahující se k zaměstnání a k volnému pohybu pracovníků“ kapitoly II, nadepsané „Sociální ustanovení“ rozhodnutí č. 1/80, zahrnuje článek 13, který stanoví:

„Členské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky, jejichž pobyt a zaměstnání jsou na jejich území legální, nová omezení podmínek přístupu k zaměstnání.“ *(neoficiální překlad)*

19 Podle článku 14 tohoto rozhodnutí, které je rovněž součástí uvedeného oddílu 1:

„1. Ustanovení tohoto oddílu se použijí s výhradou omezení z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.

2. Tato ustanovení se nedotýkají žádných práv a povinností, které vyplývají z vnitrostátních právních předpisů nebo dvoustranných smluv mezi Tureckem a dalšími členskými státy Společenství, pokud tyto nestanoví pro jeho státní příslušníky příznivější režim.“ *(neoficiální překlad)*

20 V souladu s článkem 16 rozhodnutí č. 1/80 se ustanovení oddílu 1 kapitoly II použijí ode dne 1. prosince 1980.

Německé právo

21 Pod nadpisem „Účel tohoto zákona; oblast působnosti“ § 1 odst. 1 první věta Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, práci a začlenění cizinců na spolkovém území) ze dne 30. července 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950, dále jen „AufenthG“) ve znění použitelném na spor v původním řízení stanoví:

„Účelem tohoto zákona je kontrolovat a omezovat vstup cizinců do Spolkové republiky Německo.“

22 Ustanovení § 4 AufenthG, nadepsané „Požadavek povolení k pobytu“, uvádí ve svém odst. 1:

„Za účelem vstupu a pobytu na území Spolkové republiky [Německo] musí mít cizinci povolení k pobytu, ledaže právo Evropské unie nebo nařízení stanoví jinak nebo existuje-li právo pobytu podle [dohody o přidružení]. Povolení k pobytu se vydávají jakožto:

1. vízum ve smyslu § 6 odst. 1 bodu 1 a odst. 3 tohoto zákona;

2. povolení k pobytu na dobu určitou (§ 7),

[...]“

- 23 Ustanovení § 5 AufenthG, nadepsané „Obecné podmínky pro udělení“, ve svém odst. 2 stanoví:

„Dále je vydání povolení k pobytu na dobu určitou [...] podmíněno tím, že cizinec

1. přicestoval s požadovaným vízem a
2. ve své žádosti o vydání víza již poskytl relevantní informace pro vydání [povolení k pobytu na dobu určitou].

Od těchto požadavků se lze odchýlit, jestliže jsou splněny základní požadavky na povolení k pobytu, nebo pokud by s ohledem na konkrétní okolnosti případu bylo nepřiměřené znovu zahajovat řízení o vydání víza.“

- 24 Ustanovení § 6 AufenthG, nadepsané „Vízum“, zní následovně:

„1) V souladu s [nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1)], mohou být cizinci vydána následující víza:

1. vízum pro průjezd přes území členských států schengenského prostoru nebo pro předpokládané pobyty na tomto území, které nepřesáhnou tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu (schengenské vízum),

[...]

3) Pro dlouhodobé pobyty je nezbytné vízum pro spolkové území (vnitrostátní vízum), vydané před vstupem na toto území.“

- 25 Ustanovení § 30 AufenthG, nadepsané „Sloučení rodiny v rámci manželského vztahu“, ve svém odst. 1 stanoví:

„Manželovi či manželce cizince je možno udělit povolení k pobytu, pokud

[...]

2. manžel či manželka se může dorozumět alespoň na základní úrovni v německém jazyce

[...]

Povolení k pobytu na dobu určitou může být vydáno bez ohledu na bod 2 první věty, jestliže

[...]

2. manžel či manželka není schopen prokázat základní znalosti německého jazyka, a to z důvodu nemoci, duševního onemocnění, mentální nebo duševní poruchy nebo postižení,

[...]

6. z důvodu zvláštních okolností projednávaného případu není možné nebo rozumné vyžadovat od manžela nebo manželky, aby vynaložil úsilí za účelem získání základních znalostí německého jazyka před přicestováním.

[...]“

- 26 Z předkládacího usnesení vyplývá, že vízová povinnost za účelem sloučení rodiny byla zavedena § 1 Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (jedenácté nařízení, kterým se mění nařízení o provedení zákona o cizincích) ze dne 1. července 1980 (BGBl. 1980 I, s. 782), které vstoupilo v platnost dne 5. října 1980.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 27 Žalobkyně v původním řízení, N. Yön, je tureckou státní příslušnicí, jejíž manžel, který má rovněž tureckou státní příslušnost, má od roku 1995 bydliště v Německu. Je držitelem povolení k trvalému pobytu v tomto členském státě od roku 2005 a od dubna 2009 je zaměstnán v pekárně. Manželé Yönovi uzavřeli sňatek v srpnu 2004. Manželský pár má tři zletilé děti, které žijí v Turecku, Německu a v Rakousku.
- 28 V průběhu let 2007 a 2011 N. Yön podala tři po sobě následující žádosti o vydání víza na německém velvyslanectví v Ankaře (Turecko) za účelem připojení se ke svému manželovi v Německu. Tyto žádosti byly zamítnuty z důvodu, že žalobkyně v původním řízení neměla dostatečné znalosti německého jazyka.
- 29 Během měsíce března 2013 se N. Yön přemístila do Nizozemska na základě schengenského víza vydaného nizozemským velvyslanectvím v Ankaře za účelem návštěvy své sestry. Během dubna 2013 přicestovala do Německa z Nizozemska za účelem připojení se ke svému manželovi.
- 30 V květnu 2013 N. Yön požádala německé orgány o vydání povolení k pobytu na dobu určitou z důvodu sloučení rodiny, přičemž uvedla, že z důvodu svého zdravotního stavu a své negramotnosti je závislá na pomoci svého manžela.
- 31 Rozhodnutím z března 2014 město Stuttgart zamítlo tuto žádost z důvodu, že N. Yön neprokázala, že má požadované jazykové znalosti podle § 30 odst. 1 první věty bodu 2 AufenthG, a že kromě toho vstoupila na spolkové území bez požadovaného vnitrostátního víza.
- 32 Verwaltungsgericht (správní soud, Německo), který projednával žalobu podanou N. Yön proti tomuto rozhodnutí, vyhověl rozsudkem ze dne 21. července 2014 této žalobě, přičemž uznal právo žalobkyně v původním řízení na vydání požadovaného povolení k pobytu, jelikož jak požadavek jazykových znalostí, tak i vízová povinnost za účelem sloučení rodiny představují nová omezení neslučitelná s doložkami „standstill“ stanovenými v rámci dohody o přidružení. Pokud jde mimo jiné o vízovou povinnost, tento soud rozhodl, že taková povinnost je neslučitelná s doložkou „standstill“, uvedenou v článku 7 rozhodnutí č. 2/76.
- 33 Město Stuttgart podalo proti tomuto rozsudku opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud).
- 34 Předkládající soud si klade otázku slučitelnosti povinnosti státního příslušníka třetí země získat vízum, uložené vnitrostátním právem členského státu za účelem připojení se ke svému manželovi turecké státní příslušnosti, který pracuje na území tohoto státu, s ohledem na doložku „standstill“, uvedenou v článku 7 rozhodnutí č. 2/76.
- 35 Tento soud naopak nemá pochybnost, pokud jde o slučitelnost požadavku jazykových znalostí s unijním právem. V tomto ohledu uvádí, že ustanovení o nadměrné tvrdosti byla do § 30 odst. 1 třetí věty bodu 6 AufenthG vložena prostřednictvím Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (zákon o reformě práva na pobyt a o ukončení pobytu) ze dne 27. července 2015 (BGBl. 2015 I, s. 1386) za účelem provedení rozsudku ze dne 10. července 2014, Dogan

(C-138/13, EU:C:2014:2066). Předkládající soud se rovněž domnívá, že vzhledem k tomu, že toto ustanovení o nadměrné tvrdosti vstoupilo v platnost v průběhu řízení o žalobě ve věci v původním řízení, a že tudíž Verwaltungsgericht (správní soud) nikdy nezkoumal, zda v projednávaném případě bylo možné odchýlit se od požadavku prokázání základních jazykových znalostí podle uvedeného ustanovení, je třeba případně provést tento přezkum poté, co se Soudní dvůr vysloví ke slučitelnosti povinnosti získat vízum s unijním právem.

36 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Nahradila doložka ‚standstill‘ uvedená v článku 13 [rozhodnutí č. 1/80] plně doložku ‚standstill‘ uvedenou v článku 7 [rozhodnutí č. 2/76], nebo je třeba posuzovat legalitu nových omezení volného pohybu pracovníků, zavedených od okamžiku vstupu v platnost rozhodnutí č. 2/76 do vstupu v platnost článku 13 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 nadále podle článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76?
- 2) V případě, že na první otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že článek 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76 nebyl nahrazen v plném rozsahu: Je možno přenést judikaturu Soudního dvora týkající se článku 13 rozhodnutí č. 1/80 v plném rozsahu rovněž na použití článku 7 rozhodnutí č. 2/76 s tím důsledkem, že [toto ustanovení] se v zásadě použije rovněž na vnitrostátní právní úpravu zavedenou s účinností ode dne 5. října 1980, která podmiňuje sloučení rodiny v rámci manželského vztahu s tureckým pracovníkem udělením vnitrostátního víza?
- 3) Je zavedení takové vnitrostátní právní úpravy odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu, zejména cílem účinné kontroly přistěhovalectví a řízení migračních toků, pokud jsou prostřednictvím ustanovení o nadměrné tvrdosti zohledněny zvláštní okolnosti konkrétního případu?“

K předběžným otázkám

- 37 Podstatou tří otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 7 rozhodnutí č. 2/76 nebo článek 13 rozhodnutí č. 1/80 musejí být vykládány v tom smyslu, že takové opatření vnitrostátního práva, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, zavedené během období od 20. prosince 1976 do 30. listopadu 1980, které podmiňuje vydání povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny ve prospěch státních příslušníků třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky tureckého pracovníka, oprávněně pobývajících v dotčeném členském státě, získáním víza za účelem sloučení rodiny těmito státními příslušníky před vstupem na vnitrostátní území, představuje „nové omezení“ ve smyslu těchto ustanovení, a zda v případě kladné odpovědi může být takové opatření nicméně odůvodněno důvody spadajícími pod účinnou kontrolu přistěhovalectví a řízení migračních toků.
- 38 Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, článek 7 rozhodnutí č. 2/76 i článek 13 rozhodnutí č. 1/80 obsahují jasnou, přesnou, nepodmíněnou a jednoznačnou doložku „standstill“, týkající se zavádění nových omezení přístupu k zaměstnání pracovníků v obvyklé situaci, pokud jde o jejich pobyt a jejich zaměstnání na území smluvních členských států (rozsudek ze dne 20. září 1990, Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, bod 18).
- 39 Doložky „standstill“, uvedené v článku 7 rozhodnutí č. 2/76 a v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, tak obecně zakazují zavedení jakéhokoliv nového vnitrostátního opatření, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení výkonu volného pohybu pracovníků tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu uvedených rozhodnutí v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. března 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, bod 25 a citovaná judikatura).

K použití článku 7 rozhodnutí č. 2/76 nebo článku 13 rozhodnutí č. 1/80 ratione temporis na vnitrostátní opatření dotčené ve věci v původním řízení

- 40 Jak vyplývá z bodu 26 tohoto rozsudku, vnitrostátní opatření dotčené ve věci v původním řízení, tedy vízová povinnost za účelem sloučení rodiny, bylo zavedeno vnitrostátní právní úpravou ze dne 1. července 1980 a vstoupilo v platnost dne 5. října 1980. Je tedy třeba zaprvé ověřit, zda takové opatření spadá do časové působnosti rozhodnutí č. 2/76 nebo rozhodnutí č. 1/80.
- 41 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že v souladu s čl. 2 odst. 1 dohody o přidružení je cílem této dohody podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami.
- 42 Za tímto účelem uvedená dohoda zavádí mezi Společenstvím a Tureckou republikou přidružení, které zahrnuje přípravnou etapu umožňující Turecké republice posílit své hospodářství s pomocí Společenství, přechodnou etapu zasvěcenou postupnému zavádění celní unie a sbližování hospodářských politik, jakož i konečnou etapu založenou na celní unii a implikující posílení koordinace hospodářských politik (rozsudek ze dne 30. září 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, bod 15).
- 43 Pokud jde zejména o volný pohyb pracovníků, článek 12 dohody o přidružení, uvedený v hlavě II této dohody, týkající se provádění přechodné etapy přidružení, stanoví, že smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném postupném zavádění volného pohybu pracovníků budou inspirovat články 39, 40 a 41 ES. Dodatkový protokol v článku 36 upravuje lhůty pro postupné zavádění tohoto volného pohybu a stanoví, že Rada přidružení rozhodne o pravidlech nezbytných pro tento účel (rozsudek ze dne 10. února 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, body 50 a 51).
- 44 Na základě článku 12 dohody o přidružení a článku 36 dodatkového protokolu Rada přidružení, zřízená uvedenou dohodou pro zajištění uplatnění a postupného rozvoje režimu přidružení, nejprve dne 20. prosince 1976 přijala rozhodnutí č. 2/76, které se podle svého článku 1 prezentuje jako první etapa zavádění volného pohybu pracovníků mezi Společenstvím, jejíž doba trvání byla stanovena na čtyři roky ode dne 1. prosince 1976 (rozsudek ze dne 10. února 2000, Nazli, C-340/97, EU:C:2000:77, bod 52). Jak vyplývá z jeho článku 13, toto rozhodnutí vstoupilo v platnost dne 20. prosince 1976.
- 45 Článek 11 rozhodnutí č. 2/76 stanovil přijetí pozdějšího rozhodnutí Radou přidružení, které provádí v rámci druhé fáze článek 36 dodatkového protokolu, přičemž upřesňuje, že takové rozhodnutí by mělo být provedeno ke dni uplynutí první etapy, a kromě toho, že ustanovení rozhodnutí č. 2/76 by měla být používána až do zahájení druhé etapy.
- 46 V tomto kontextu přijala Rada přidružení následně dne 19. září 1980 rozhodnutí č. 1/80, jehož cílem je podle jeho třetího bodu odůvodnění zlepšit režim pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky v sociální oblasti ve srovnání s režimem zavedeným rozhodnutím č. 2/76 (rozsudek ze dne 23. ledna 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, bod 19).
- 47 Ustanovení oddílu 1, nadepsaného „Otázky vztahující se k zaměstnání a k volnému pohybu pracovníků“, kapitoly II rozhodnutí č. 1/80, nazvané „Sociální ustanovení“, jejíž součástí je článek 13, tak představují dodatečnou etapu zavedení volného pohybu pracovníků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. ledna 1997, Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, bod 20 a citovaná judikatura), a v souladu s článkem 16 uvedeného rozhodnutí jsou použitelná od 1. prosince 1980.
- 48 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 7 rozhodnutí č. 2/76 se použije *ratione temporis* na vnitrostátní opatření zavedená v období od 20. prosince 1976, tj. data vstupu v platnost tohoto rozhodnutí, do 30. listopadu 1980, kdy skončila první etapa zavádění volného pohybu pracovníků mezi Společenstvím

a Tureckem. Pokud jde o článek 13 rozhodnutí č. 1/80, použije se *ratione temporis* na vnitrostátní opatření zavedená od 1. prosince 1980, což je den, kdy toto rozhodnutí vstoupilo v platnost a začátek druhé stanovené etapy zavádění volného pohybu pracovníků mezi Společenstvím a Tureckem.

- 49 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentací města Stuttgart a německé vlády, podle které článek 13 rozhodnutí č. 1/80 nahradil článek 7 rozhodnutí č. 2/76 v tom smyslu, že od vstupu rozhodnutí č. 1/80 v platnost je třeba posoudit, zda bylo do vnitrostátního práva zavedeno „nové omezení“ ve smyslu tohoto ustanovení, výlučně s ohledem na doložku „standstill“, uvedenou v článku 13 tohoto rozhodnutí.
- 50 Na rozdíl od toho, co tvrdí město Stuttgart a německá vláda, takový účinek nelze dovodit ze zjištění Soudního dvora v rámci výkladu článku 2 rozhodnutí č. 2/76 a článku 6 rozhodnutí č. 1/80 v bodě 14 rozsudku ze dne 6. června 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), na který odkazuje předkládající soud a podle kterého ode dne 1. prosince 1980 ustanovení článku 6 rozhodnutí č. 1/80 nahradila odpovídající méně příznivá ustanovení rozhodnutí č. 2/76.
- 51 Byť je pravdou, že platnost rozhodnutí č. 2/76 skončila ke dni skončení první etapy stanovené při zavádění volného pohybu pracovníků mezi Společenstvím a Tureckem, tedy dne 30. listopadu 1980, a že bylo ode dne 1. prosince 1980 nahrazeno rozhodnutím č. 1/80, jak vyplývá z bodů 44 až 47 tohoto rozsudku, takové nahrazení nicméně nemůže být vykládáno v tom smyslu, že rozhodnutí č. 2/76 bylo zrušeno rozhodnutím č. 1/80 se zpětným účinkem, takže první rozhodnutí se dále nepoužije.
- 52 Rozhodnutí č. 1/80 ani žádné jiné ustanovení unijního práva totiž nestanoví takový zpětný účinek.
- 53 Kromě toho by zrušení rozhodnutí č. 2/76 se zpětným účinkem vedlo ke zhoršení postavení tureckých pracovníků, neboť na „nová omezení“ ve smyslu článku 7 tohoto rozhodnutí, přijatá členskými státy po datu vstupu v platnost tohoto ustanovení, avšak před vstupem v platnost článku 13 rozhodnutí č. 1/80, by se již nevztahovala žádná doložka „standstill“, což by nebylo slučitelné se zlepšením režimu tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků stanoveným v rozhodnutí č. 1/80 ani se základním projektem postupného zavádění volného pohybu pracovníků mezi Společenstvím a Tureckem, na kterém se zakládá dohoda o přidružení.
- 54 V případě neexistence zrušení rozhodnutí č. 2/76 se zpětným účinkem se tudíž doložka „standstill“, uvedená v článku 7 tohoto rozhodnutí, musí použít na jakékoli opatření zavedené členským státem během období od 20. prosince 1976 do 30. listopadu 1980, jak bylo konstatováno v bodě 48 tohoto rozsudku.
- 55 V důsledku toho vnitrostátní opatření dotčené ve věci v původním řízení spadá do oblasti časové působnosti článku 7 rozhodnutí č. 2/76.
- 56 Za těchto podmínek musí předkládající soud posoudit slučitelnost uvedeného opatření s ohledem na doložku „standstill“ uvedenou v článku 7 rozhodnutí č. 2/76, a vykládat je tudíž třeba pouze toto ustanovení.

K použití článku 7 rozhodnutí č. 2/76 ratione materiae na vnitrostátní opatření dotčené v původním řízení

- 57 Zadruhé je třeba ověřit, zda vnitrostátní opatření dotčené v původním řízení spadá do oblasti věcné působnosti článku 7 rozhodnutí č. 2/76.

- 58 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že uvedené opatření, které je použitelné od 5. října 1980, podmiňuje udělení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny získáním víza za účelem uvedeného sloučení rodiny před vstupem na německé území a že tato podmínka před tímto datem nebyla vyžadována.
- 59 Vnitrostátní opatření dotčené v původním řízení tedy zřejmě ztížilo podmínky pro sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v Německu jako pracovníci, zejména takových tureckých pracovníků, jako je manžel N. Yön, ve srovnání s podmínkami, které existovaly k datu vstupu v platnost rozhodnutí č. 2/76 v tomto členském státě.
- 60 V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr dříve při výkladu doložky „standstill“ uvedené v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu rozhodl, že právní úprava, která ztěžuje sloučení rodiny tím, že zpřísňuje podmínky prvního vstupu manžela/manželky tureckých státních příslušníků/tureckých státních příslušnic na území dotyčného členského státu ve srovnání s podmínkami, které byly použitelné při vstupu dodatkového protokolu v platnost, je „novým omezením“ výkonu svobody usazování uvedenými tureckými státními příslušníky ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu (rozsudek ze dne 10. července 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 36).
- 61 Soudní dvůr upřesnil, že tak tomu bylo z důvodu, že rozhodnutí tureckého státního příslušníka usadit se v členském státě, aby zde vykonával hospodářskou činnost stálým způsobem, může být negativně ovlivněno tím, že právní předpisy tohoto státu ztěžují nebo znemožňují sloučení rodiny, takže uvedený státní příslušník může být popřípadě nucen k tomu, aby si vybral mezi svou činností v dotyčném členském státě, nebo rodinným životem v Turecku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. července 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 35).
- 62 Později při výkladu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 Soudní dvůr uvedl, že výklad, který podal v bodě 60 tohoto rozsudku, týkající se čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, musí být uplatněn rovněž pokud jde o článek 13 rozhodnutí č. 1/80 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. dubna 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, bod 42).
- 63 Jak totiž Soudní dvůr uvedl, vzhledem k tomu, že má doložka „standstill“ uvedená v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 stejnou povahu jako doložka upravená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a že obě tyto doložky sledují tentýž cíl, musí výklad čl. 41 odst. 1 platit i v případě povinnosti týkající se *statu quo*, která je základem uvedeného článku 13 v oblasti volného pohybu pracovníků (rozsudek ze dne 12. dubna 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, bod 41).
- 64 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která ztěžuje podmínky sloučení rodiny tureckých státních příslušníků, kteří legálně pobývají v dotčeném členském státě v postavení pracovníků, oproti podmínkám, které byly uplatnitelné při vstupu rozhodnutí č. 1/80 v platnost v tomto členském státě, je novým omezením výkonu volného pohybu pracovníků těmito tureckými pracovníky v uvedeném členském státě ve smyslu článku 13 tohoto rozhodnutí (rozsudek ze dne 29. března 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, bod 31 a citovaná judikatura).
- 65 Přitom je třeba podotknout, že jak již konstatoval Soudní dvůr, doložka „standstill“, uvedená v článku 7 rozhodnutí č. 2/76, je stejné povahy jako doložky uvedené v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. května 2000, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, body 49 a 50, jakož i citovaná judikatura).
- 66 Na druhé straně s ohledem na povahu, obecnou systematiku a účel jak dodatkového protokolu a rozhodnutí č. 2/76 a č. 1/80, jehož součástí jsou čl. 41 odst. 1, jakož i články 7 a 13, tak i dohody o přidružení, ke které se vztahují tato ustanovení, tak jak jsou uvedena v bodech 41 až 47 tohoto rozsudku, je třeba mít za to, že doložka „standstill“, uvedená v článku 7 rozhodnutí č. 2/76, sleduje pokud jde o volný pohyb pracovníků stejný cíl, jako je cíl sledovaný doložkami „standstill“ uvedenými v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, kterým je – jak vyplývá

z judikatury Soudního dvora, zejména z rozsudku ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 72) – vytvořit příznivé podmínky pro postupné zavedení svobody usazování a volného pohybu služeb, jakož i volného pohybu pracovníků prostřednictvím absolutního zákazu uloženého vnitrostátním orgánům zavádět jakékoliv nové překážky výkonu uvedených svobod za účelem neztížení podmínek postupné realizace této svobody mezi členskými státy a Tureckou republikou.

- 67 Kromě toho rozdíl mezi zněním článku 7 rozhodnutí č. 2/76 a článku 13 rozhodnutí č. 1/80, přičemž posledně uvedený uvádí poprvé kromě pracovníků jejich rodinné příslušníky, nemůže odůvodnit, aby byl první z těchto dvou doložek „standstill“ přiznán méně široký dosah, pokud jde o vnitrostátní opatření týkající se sloučení rodiny tureckých pracovníků, kteří legálně pobývají v dotyčném členském státě.
- 68 V tomto ohledu postačí podotknout, že jak již upřesnil Soudní dvůr, pouze pokud taková vnitrostátní právní úprava, která zpřísňuje podmínky sloučení rodiny, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, se může dotknout výkonu zaměstnanecké činnosti takovými tureckými státními příslušníky, kteří oprávněně pobývají na území dotčeného členského státu, jako je manžel N. Yön, je třeba ji považovat za právní úpravu, která spadá do oblasti působnosti doložky „standstill“, uvedené v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. dubna 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, bod 44).
- 69 Z toho vyplývá, že taková právní úprava, jako je úprava popsaná v předchozím bodě tohoto rozsudku, představuje nové omezení nikoli jen, pokud jde o dotyčného rodinného příslušníka, ale i o referenčního tureckého pracovníka.
- 70 Z výše uvedeného vyplývá, že výklad, který Soudní dvůr podal v bodě 31 rozsudku ze dne 29. března 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), týkající se článku 13 rozhodnutí č. 1/80, uvedený v bodě 64 tohoto rozsudku, musí být přijat i pro článek 7 rozhodnutí č. 2/76.
- 71 V důsledku toho takové vnitrostátní opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, představuje „nové omezení“ ve smyslu článku 7 rozhodnutí č. 2/76 pokud jde o výkon volného pohybu pracovníků tureckým státním příslušníkem v dotčeném členském státě, a spadá tudíž do věcné oblasti působnosti tohoto ustanovení.

K případné přípustnosti nového omezení ve smyslu článku 7 rozhodnutí č. 2/76

- 72 V rámci výkladu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 Soudní dvůr uvedl, že omezení, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení výkonu volného pohybu pracovníků tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu rozhodnutí č. 1/80 v platnost, je zakázáno, ledaže patří mezi omezení uvedená v článku 14 tohoto rozhodnutí nebo je odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, může zajistit dosažení sledovaného legitimního cíle a nejde nad rámec toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudek ze dne 12. dubna 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, bod 51 a citovaná judikatura).
- 73 Tento závěr lze přenést na kontext článku 7 rozhodnutí č. 2/76.
- 74 Podle článku 12 dohody o přidružení totiž platí, že její strany se v souladu s výlučně hospodářským cílem, který je základem přidružení mezi Společenstvím a Tureckou republikou, dohodly na tom, že budou vycházet z ustanovení primárního práva Unie o volném pohybu pracovníků, takže zásady zakotvené v rámci uvedených ustanovení se musí v co největším rozsahu vztahovat na turecké státní příslušníky, kterým náleží práva podle této dohody o přidružení (rozsudek ze dne 12. dubna 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, bod 52 a citovaná judikatura).

- 75 Je tedy třeba zatřetí ověřit, zda vnitrostátní opatření dotčené v původním řízení odpovídá kritériím uvedeným v bodě 72 tohoto rozsudku.
- 76 V tomto ohledu je třeba na jedné straně poznamenat, že vnitrostátní opatření dotčené v původním řízení nepatří mezi omezení stanovená v článku 9 rozhodnutí č. 2/76, který odpovídá článku 14 rozhodnutí č. 1/80, neboť jak vyplývá z informací poskytnutých předkládajícím soudem, toto opatření odpovídá důvodům spadajícím pod účinnou kontrolu přistěhovalectví a řízení migračních toků.
- 77 Na druhou stranu vyplývá z judikatury Soudního dvora, že cíl spočívající v účinném řízení migračních toků může představovat naléhavý důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit nové omezení ve smyslu článku 7 rozhodnutí č. 2/76 (viz obdobně rozsudek ze dne 29. března 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, bod 39).
- 78 Je tedy třeba ověřit, zda – jak uplatňují město Stuttgart a německá vláda – je vnitrostátní opatření dotčené v původním řízení způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a zda nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.
- 79 Pokud jde nejprve o přiměřenost tohoto opatření pro účely sledovaného cíle, povinnost státních příslušníků třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky tureckého pracovníka, oprávněně pobývajících v dotčeném členském státě, získat před vstupem na německé území vízum za účelem sloučení rodiny, jakožto podmínka pro udělení povolení k pobytu na základě uvedeného sloučení rodiny, umožňuje zajistit kontrolu oprávněnosti pobytu těchto státních příslušníků v tomto členském státě. Pokud tedy účinné řízení migračních toků vyžaduje kontrolu těchto toků, je toto opatření vhodné k zaručení uskutečnění tohoto cíle.
- 80 Pokud jde dále o otázku, zda uvedené opatření překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, je třeba podotknout, že povinnost státních příslušníků třetích států získat vízum pro vstup a pobyt v Německu za účelem sloučení rodiny nemůže být v zásadě jako taková považována za nepřiměřenou z hlediska sledovaného cíle.
- 81 Zásada proporcionality však rovněž vyžaduje, aby podmínky uplatnění takového požadavku nepřekročily rámec toho, co je pro dosažení sledovaného cíle nezbytné (rozsudek ze dne 29. března 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, bod 43).
- 82 V tomto ohledu je třeba podotknout, že, jak vyplývá z bodu 23 tohoto rozsudku, vnitrostátní právo obsahuje ustanovení o nadměrné tvrdosti, které umožňuje odchýlit se od povinnosti získat vízum, jestliže jsou splněny právní podmínky pro vydání nebo jestliže je z důvodu zvláštních okolností projednávaného případu nepřiměřené ukládat povinnost znovu zahájit řízení o vydání víza ze země původu.
- 83 V projednávaném případě vyplývá ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, že N. Yön přicestovala do Německa z Nizozemska a neměla vízum vyžadované za účelem sloučení rodiny, ale schengenské vízum vydané nizozemským velvyslanectvím v Ankaře.
- 84 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, nemůže podle vnitrostátního práva vstup N. Yön na německé území bez víza automaticky vést k zamítnutí její žádosti o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny. Nicméně rozhodnutí odchýlit se v souladu s ustanovením o nadměrné tvrdosti od povinnosti získat požadované vízum zůstává na uvážení příslušných orgánů s ohledem na konkrétní okolnosti případu, který jim byl předložen.
- 85 V projednávaném případě, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, se N. Yön dovolává své závislosti na svém manželovi s ohledem na svůj zdravotní stav a na svou negramotnost.

- 86 Přitom v případě, kdy je na jedné straně N. Yön z důvodu zdravotních problémů či jiných obtíží závislá na pomoci a osobní podpoře svého manžela takovou měrou, že by ji musel manžel doprovázet do Turecka, aby mohla znovu z tohoto třetího státu zahájit řízení o získání požadovaného víza, a na druhé straně by prostor pro uvážení, který mají příslušné orgány, těmto orgánům umožnil za takových okolností rozhodnout, že nicméně není třeba upustit od požadavku udělení víza, přestože již mají k dispozici veškeré informace nezbytné k rozhodnutí o právu pobytu žalobkyně v původním řízení v Německu, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, překračovalo by použití vnitrostátního opatření dotčeného ve věci v původním řízení meze toho, co je nezbytné pro dosažení jeho cíle.
- 87 Za takových okolností totiž nelze platně tvrdit, že pouze odjezd N. Yön z německého území s cílem zahájit v Turecku řízení o vydání požadovaného víza by příslušný orgán postavil do situace, kdy může posoudit oprávněnost jejího pobytu v rámci sloučení rodiny, a zaručit tak naplnění cíle spočívajícího v účinné kontrole přistěhovalectví a řízení migračních toků.
- 88 Za takových okolností by z důvodu závislosti N. Yön na svém manželovi její manžel musel naopak upustit od závislé činnosti, kterou vykonává v Německu, aby doprovázel svou manželku do Turecka za účelem řízení o vydání víza bez záruky, že bude po svém případném návratu z Turecka opětovně profesně začleněn, zatímco přezkum podmínek sloučení rodiny by mohl být proveden příslušnými orgány v Německu, takže dosažení uvedeného cíle by mohlo být zajištěno s vyhnutím se uvedeným nevýhodám.
- 89 Vzhledem k předcházejícím úvahám je třeba odpovědět na předložené otázky tak, že článek 7 rozhodnutí č. 2/76 musí být vykládán v tom smyslu, že takové opatření vnitrostátního práva, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, zavedené během období od 20. prosince 1976 do 30. listopadu 1980, které podmiňuje vydání povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny ve prospěch státních příslušníků třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky tureckého pracovníka, oprávněně pobývajícího v dotčeném členském státě, získáním víza za účelem sloučení rodiny těmito státními příslušníky před vstupem na vnitrostátní území, představuje „nové omezení“ ve smyslu tohoto ustanovení. Takové opatření může být nicméně odůvodněno důvody spadajícími pod účinnou kontrolu přistěhovalectví a řízení migračních toků, avšak lze jej připustit pouze za předpokladu, že podmínky jeho provedení nepřekračují rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 90 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 7 rozhodnutí č. 2/76 ze dne 20. prosince 1976 přijatého Radou přidružení, která byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsanou v Ankaře dne 12. září 1963 Tureckou republikou na straně jedné a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé, uzavřenou, schválenou a potvrzenou rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963, musí být vykládán v tom smyslu, že takové opatření vnitrostátního práva, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, zavedené během období od 20. prosince 1976 do 30. listopadu 1980, které podmiňuje vydání povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny ve prospěch státních příslušníků třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky tureckého pracovníka, oprávněně pobývajících v dotčeném členském státě, získáním víza za účelem sloučení rodiny těmito státními příslušníky před vstupem na vnitrostátní území, představuje „nové omezení“ ve smyslu tohoto ustanovení.

Takové opatření může být nicméně odůvodněno důvody spadajícími pod účinnou kontrolu přistěhovalectví a řízení migračních toků, avšak lze jej připustit pouze za předpokladu, že podmínky jeho provedení nepřekračují rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.