

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 21. října 2004¹

1. Projednávaná věc se týká dvou předběžných otázek položených Verwaltungsgerichtshof (Rakousko). První předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda články 8 a 9 směrnice 64/221/EHS² brání systému, který upravuje pouze žaloby týkající se zákonnosti a nemající odkladný účinek proti rozhodnutím o vyhoštění státních příslušníků Společenství, když neexistuje příslušný orgán zřízený v souladu s čl. 9 odst. 1 uvedené směrnice. Druhou otázkou se táže, zda mohou být procesní záruky stanovené směrnicí uplatněny na turecké státní příslušníky na základě rozhodnutí č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení³, přijatého radou přidružení zřízenou dohodou

o přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem⁴.

I – Právní rámec

A – Právo Společenství

1. Směrnice 64/221

2. Tato směrnice se podle svého článku 1 vztahuje na státní příslušníky jednoho členského státu, kteří pobývají v jiném členském

1 — Původní jazyk: portugalsština.

2 — Směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 1964, 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11).

3 — Rozhodnutí č. 1/80, které vstoupilo v platnost dne 1. července 1980, je přístupné v *Dohodě o přidružení a protokolech EHS-Turecko a ostatních základních dokumentech*, Úřad pro střední tisky Evropských společenství, Brusel, 1992.

4 — Dohoda podepsaná dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na druhé straně a která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10, dále jen „dohoda o přidružení“).

státě Společenství nebo do něj cestují buď za účelem výkonu zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti, nebo jako příjemci služeb. Podle svého článku 2 se vztahuje na opatření přijatá členskými státy z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, která upravují vydávání nebo prodlužování platnosti povolení k pobytu nebo vyhošťování z jejich území.

3. Podle jejího článku 8 „[z]účastněná osoba může proti rozhodnutí o vstupu, o nevydání nebo neprodloužení platnosti povolení k pobytu nebo proti rozhodnutí o vyhoštění z území použít opravné prostředky poskytované státním příslušníkům dotyčného státu proti správním aktům“.

4. Podle jejího článku 9:

„1. Není-li možné předložit věc soudu nebo vztahuje-li se tato žaloba pouze na zákonnost rozhodnutí nebo nemá-li odkladný účinek, je rozhodnutí správního orgánu o odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu nebo rozhodnutí o vyhoštění držitele povolení k pobytu z území, s výjimkou naléhavých případů, přijato až po vydání stanoviska příslušného orgánu hostitelské země, u kterého má tato osoba právo na obhajobu a pomoc nebo na zastoupení stanovené ve vnitrostátních právních předpisech.

Tento orgán musí být odlišný od orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí o odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu nebo rozhodnutí o vyhoštění.

2. Rozhodnutí o nevydání prvního povolení k pobytu nebo o vyhoštění před vydáním povolení je na žádost dotyčné osoby postoupeno k přezkoumání orgánu, jehož předběžné stanovisko se vyžaduje podle odstavce 1. Zúčastněná osoba má právo obhajovat se osobně, není-li to v rozporu s bezpečností státu.“

2. Přidružení EHS-Turecko

5. Cílem dohody o přidružení je v souladu s jejím čl. 2 odst. 1 podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami, včetně oblasti pracovní síly, zejména postupným zavedením volného pohybu pracovníků (článek 12), za účelem zlepšení životních podmínek tureckého lidu a usnadnění pozdějšího vstupu Turecké republiky do Společenství (čtvrtý bod preambule a článek 28).

6. Články 6, 7 a 14 rozhodnutí č. 1/80 jsou obsaženy v kapitole II tohoto rozhodnutí, nazvané „Sociální ustanovení“, oddílu 1 týkajícím se „Otázek vztahujících se k zaměstnání a k volnému pohybu pracovníků“.

a zaregistrovanou u pracovních úřadů tohoto členského státu;

7. Článek 6 odst. 1 zní následovně:

„Aniž jsou dotčena ustanovení článku 7 o volném přístupu jeho rodinných příslušníků k zaměstnání, turecký pracovník působící na řádném trhu práce v členském státě:

- má právo v tomto členském státě po jednom roce řádného zaměstnání na obnovení platnosti svého pracovního povolení u stejného zaměstnavatele, pokud je u něho pracovní místo k dispozici;

- je oprávněn v tomto členském státě po čtyřech letech řádného zaměstnání k volnému přístupu k jakékoli zaměstnanecké činnosti dle svého výběru.“
(neoficiální překlad)

8. Článek 7 téhož rozhodnutí se týká volného přístupu k zaměstnání pro rodinné příslušníky tureckých pracovníků.

9. Podle čl. 14 odst. 1 uvedeného rozhodnutí „[u]stanovení tohoto oddílu se použijí s výhradou omezení z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví“. (neoficiální překlad)

B – Vnitrostátní právo

- má právo v tomto členském státě po třech letech řádného zaměstnání a s výhradou přednosti, která bude poskytnuta pracovníkům z členských států Společenství, odpovědět na jinou nabídku ve stejné profesi u zaměstnavatele dle svého výběru učiněnou za obvyklých podmínek

10. Článek 10 odst. 2 bod 3 Fremdenengesetz (federální zákon o vstupu, pobytu a usazování cizinců), ve svém znění platném v rozhodné době z hlediska skutečností v původním řízení, stanoví, že je namístě zamítnout vydání povolení k pobytu, zejména pokud může pobyt cizince ohrozit

veřejný klid, veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost.

11. Na základě čl. 34 odst. 1 bodu 2 Fremden-gesetz mohou být cizinci pobývajících na federálním území na základě povolení k pobytu nebo na něm pobývajících během řízení o udělení nového povolení k pobytu vyhoštěni, pokud důvod pro zamítnutí brání udělení nového povolení k pobytu.

12. Článek 36 odst. 1 body 1 a 2 Fremden-gesetz stanoví, že cizinci může být doručen zákaz pobytu, pokud na základě určitých skutečností lze předpokládat, že jeho pobyt ohrožuje veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek nebo brání jiným veřejným zájmům uvedeným v čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na základě odst. 2 bodu 1 téhož článku může skutečnost ve smyslu odstavce 1 zejména spočívat v okolnosti, že byl cizinec pravomocně odsouzen vnitrostátním soudem k trestu odnětí svobody v trvání alespoň tří měsíců, k částečně podmíněnému trestu odnětí svobody, k podmíněnému trestu odnětí svobody se zkušební dobou alespoň šesti měsíců nebo byl více než jedenkrát odsouzen pro trestné činy spočívající ve stejné protiprávní jednání.

13. Článek 48 odst. 1 Fremden-gesetz stanoví, že zákaz pobytu prohlášený vůči

občanovi Evropského hospodářského prostoru nebo státnímu příslušníkovi třetího privilegovaného státu je přípustný pouze tehdy, pokud jednání dotčené osoby ohrožuje veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost. Odstavec 3 téhož článku stanoví, že je namíste těmto osobám, kterých se rozhodnutí o vyhoštění nebo zákazu pobytu týká, přiznat z úřední povinnosti odklad výkonu rozhodnutí o jeden měsíc, ledaže by důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti vyžadovaly okamžitý odsun dotčené osoby.

14. Na základě čl. 88 odst. 1 Fremden-gesetz rozhodují o zákazech pobytu obvodní správní orgány (Bezirksverwaltungsbehörde), pokud není stanoveno jinak.

15. Tato rozhodnutí mohou být předmětem odvolání. Rakouský systém odvolání je uspořádán následujícím způsobem. V první fázi je odvolání předloženo Sicherheitsdirektionen. Na základě článků 78a a 78b Bundesverfassungsgesetz (federální ústavní zákon) (dále jen „B-VG“) jsou Sicherheitsdirektionen správní orgány vázané instrukcemi ministerstva vnitra. V jejich čele stojí Sicherheitsdirektor, který je určen tímto ministerstvem po dohodě s Landeshauptmann.

16. V tomto ohledu článek 66 Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (správní řád) stanoví:

svým výrokem a svým odůvodněním výrok a odůvodnění orgánu nižšího stupně, a v důsledku toho jakýmkoli způsobem změnit napadené rozhodnutí.“

„1) Odvolací orgán musí pověřit orgán nižšího stupně, aby provedl doplňující šetření nebo jej musí provést sám.

17. V druhé fázi může být podána žaloba u dvou následujících soudů, Verwaltungsgerichtshof (správní soud) a Verfassungsgerichtshof (ústavní soud).

2) Pokud jsou skutková zjištění projednávaného případu pro odvolací orgán natolik nedostatečná, že se jeví jako nevyhnutelné uspořádat jednání nebo nové jednání, může odvolací orgán zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc orgánu nižšího stupně za účelem nového vyšetřování a nového rozhodnutí.

18. Pokud jde o Verwaltungsgerichtshof, čl. 130 odst. 1 B-VG stanoví, že projednává žaloby směřující proti protiprávnosti rozhodnutí správních orgánů včetně nezávislých správních senátů. Na základě odstavce 2 téhož článku se nejedná o protiprávnost, pokud zákonodárce nestanoví závazné ustanovení týkající se jednání správních orgánů, pokud ponechává na samotných orgánech, aby vymezily toto jednání, a pokud tyto orgány uplatní tuto pravomoc.

3) Odvolací orgán nicméně může sám uspořádat jednání a přímo provádět vyšetřování věci, pokud to umožní ušetřit čas a náklady.

19. V tomto ohledu článek 30 Verwaltungsgerichtshofgesetz (zákon o Verwaltungsgerichtshof) stanoví:

4) Kromě případu uvedeného v odstavci 2 může odvolací orgán vždy sám ve věci rozhodnout, pokud odvolání nemusí být odmítnuto z důvodu, že je nepřipustné nebo podáno opožděně. Je oprávněn nahradit

„1) Žaloby nemají na základě zákona odkladný účinek [...].

2) Na návrh žalobce musí nicméně Verwaltungsgerichtshof přiznat odkladný účinek, pokud tomu nebrání žádný naléhavý veřejný zájem a pokud by po posouzení všech dotyčných zájmů uskutečnění nebo výkon práva přiznaného rozhodnutím třetí osobou pro žalobce znamenal nepřiměřenou újmu. [...]

3) Rozhodnutí přijatá na základě odstavce 2 musejí být doručena všem účastníkům řízení. V případě, že je odkladný účinek přiznán, musí orgán odložit výkon napadeného správního aktu a přijmout za tímto účelem nezbytná opatření; osoba zvýhodněná napadeným rozhodnutím nemůže vykonávat své právo.“

20. Článek 41 odstavec 1 Verwaltungsgerichtshofgesetz stanoví, že Verwaltungsgerichtshof přísluší, aby přezkoumal napadené rozhodnutí na základě skutečností, které zohlednil žalovaný orgán.

21. Článek 42 odst. 1 Verwaltungsgerichtshofgesetz stanoví, že Verwaltungsgerichtshof přísluší, aby každý spor vyřešil vydáním rozhodnutí. Toto rozhodnutí musí v zásadě buď zamítnout žalobu z důvodu, že není opodstatněná, nebo napadené rozhodnutí zrušit.

22. Pokud se kromě toho jedná o Verfassungsgesichtshof, článek 144 B-VG upřesňuje, že tento soud projednává pouze soulad rozhodnutí s právem zaručeným Ústavou.

23. Na základě čl. 87 odst. 1 Verfassungsgesichtshofgesetz (zákon o Verfassungsgesichtshof) musí Verfassungsgesichtshof zjistit, zda byla porušena práva zaručená Ústavou nebo zda byla porušena práva žalobce z důvodu uplatnění protiprávního nařízení, protiústavního zákona nebo protiprávní smlouvy, a musí případně zrušit napadený správní akt.

24. V tomto ohledu článek 85 Verfassungsgesichtshofgesetz (zákon o Verfassungsgesichtshof) stanoví:

„1) Žaloba nemá odkladný účinek.

2) Na návrh žalobce musí Verfassungsgesichtshof přiznat odkladný účinek, pokud tomu nebrání žádný naléhavý veřejný zájem a pokud by po posouzení všech dotyčných zájmů uskutečnění nebo výkon práva při-

znaného rozhodnutím třetí osobou pro žalobce znamenal nepřiměřenou újmu. Pokud se podmínky uplatnitelné na rozhodnutí o odkladném účinku žaloby podstatným způsobem změní, je třeba rozhodnout znovu na návrh žalobce, orgánu (čl. 83 odst. 1) nebo jiného účastníka řízení.

od roku 1995 se svou rodinou, a vykonává tam výdělečnou činnost. Byl odsouzen k osmnácti měsícům odnětí svobody, z toho k dvanácti podmíněně, mimo jiné pro podvod spáchaný za přitěžujících okolností.

3) Rozhodnutí přijatá na základě odstavce 2 musejí být doručena žalobci, orgánu (čl. 83 odst. 1) a ostatním účastníkům řízení. V případě, že je odkladný účinek přiznán, musí orgán odložit výkon napadeného správního aktu a přijmout za tímto účelem nezbytná opatření; osoba zvýhodněná napadeným rozhodnutím nemůže vykonávat své právo.

26. Rozhodnutím Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt ze dne 1. října 1998 byl G. Dörrovi doručen zákaz pobytu na dobu deseti let podle čl. 48 odst. 1 a 3 a čl. 36 odst. 1 bodu 1 Fremdenengesetz.

4) Pokud Verfassungsgerichtshof nezasedl, musí být rozhodnutí ve smyslu odstavce 2 přijata na návrh referendáře předsedy Verfassungsgerichtshof.“

27. Vzhledem k tomu, že jeho odvolání bylo u Sicherheitsdirektion spolkové země Korutany podle čl. 66 odst. 4 Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz zamítnuto rozhodnutím ze dne 4. prosince 1998, obrátil se G. Dörr na Verwaltungsgerichtshof.

II – Spor v původním řízení a předběžné otázky

25. Georg Dörr je německý ženatý státní příslušník. Od roku 1992 pobývá v Rakousku,

28. Ibrahim Ünal je turecký státní příslušník. Již několik let legálně pobývá v Rakousku a vykonává tam zaměstnání. Ze spisu vyplývá, že byl dvakrát odsouzen k trestům pokuty za rvačku a jednou za porušení Führerscheingesetz (zákon o řidičských průkazech).

29. Rozhodnutím ze dne 23. března 2001 Bezirkshauptmannschaft Dornbirn nařídil vyhoštění I. Ünala podle ustanovení čl. 34 odst. 1 bodu 2 ve spojení s čl. 10 odst. 2 bodem 3 Fremden-gesetz.

30. Vzhledem k tomu, že jeho odvolání bylo u Sicherheitsdirektion spolkové země Vorarlberg podle čl. 66 odst. 4 Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz zamítnuto rozhodnutím ze dne 3. října 2001, obrátil se I. Ünal na Verwaltungsgerichtshof.

31. Verwaltungsgerichtshof spojil obě řízení za účelem společného projednání a rozhodnutí. Tento soud, který si jednak klade otázku ohledně slučitelnosti soudního přezkumu stanoveného rakouským právním řádem s požadavky stanovenými směrnicí 64/221 a jednak ohledně uplatnitelnosti těchto požadavků na turecké pracovníky, se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Mají být články 8 a 9 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (dále jen „směrnice“) vykládány v tom smyslu, že správní orgány – nezávisle na existenci vnitřního odvolacího řízení v rámci

správy – nemohou přijímat rozhodnutí o vyhoštění z území, aniž by obdržely stanovisko příslušného orgánu (neupraveného v rakouském právním řádu) v souladu s čl. 9 odst. 1 směrnice – s výjimkou naléhavých případů – pokud jejich rozhodnutí může být předmětem pouze žalob u veřejnoprávních soudů s následujícími omezeními: tyto žaloby nemají odkladný účinek, soudy nemohou rozhodovat o vhodnosti přijatých opatření a mohou pouze zrušit napadené rozhodnutí; navíc je jeden ze soudů (Verwaltungsgerichtshof), pokud jde o skutková zjištění, omezen na přezkum posouzení skutkových zjištění (Schlüssigkeitsprüfung), druhý soud (Verfassungsgerichtshof) je kromě toho omezen na přezkum porušení práv zaručených Ústavou?

2. Uplatní se procesní záruky upravené v článcích 8 a 9 směrnice zmíněné v bodě 1 na turecké státní příslušníky, jejichž právní postavení je vymezeno články 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80?“

32. Písemná vyjádření byla předložena G. Dörrem a I. Ünalem, rakouskou a německou vládou, jakož i Komisí. Všichni účastníci řízení byli s výjimkou německé vlády zastoupeni při jednání, které se konalo dne 8. září 2004.

III – Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

33. Pokud se jedná o první předběžnou otázku, žalobci v původním řízení tvrdí, že směrnice 64/221 brání rakouskému systému. Opatření o zákazu pobytu mohou být uskutečněna až po obdržení stanoviska nezávislého orgánu cizinecké policie. Tento orgán musí být výslovně ustanoven zákonem a právo mu věc předložit musí být zaručeno pro každou dotyčnou osobu.

34. Komise je stejného názoru. Žaloby proti rozhodnutí o zákazu pobytu se týkají pouze zákonnosti rozhodnutí a nemají automatický odkladný účinek. Za těchto podmínek způsobuje neexistence příslušného orgánu ve smyslu článku 9 směrnice 64/221, že je rakouský systém neslučitelný s touto směrnicí.

35. Německá a rakouská vláda mají naopak za to, že je rakouský systém slučitelný se směrnicí 64/221. Podle rakouské vlády není upravený soudní přezkum omezen na zákonnost rozhodnutí o vyhoštění, ale zahrnuje přezkum nesprávného posouzení postihujícího rozhodnutí. V tomto rozsahu je obdobný systému přijatému judikaturou Společenství, která se někdy omezuje na

přezkum zjevného pochybení nebo zneužití pravomocí⁵. Navíc je třeba zohlednit skutečnost, že může být přiznán odkladný účinek. Německá vláda kromě toho trvá na skutečnosti, že Verwaltungsgerichtshof přezkumává rovněž opodstatněnost posouzení orgány důkazů, na nichž je založeno rozhodnutí o vyhoštění. Tím tak dochází v určitém rozsahu k přezkumu skutkových zjištění.

36. Pokud jde o druhou předběžnou otázku, G. Dörr připomíná judikaturu, podle které je třeba použít v co největším možném rozsahu zásady přijaté v rámci článku 39 ES⁶ pro turecké pracovníky, kterým náleží právo uznané rozhodnutím č. 1/80. Minimální právní ochrana vyplývající z procesních záruk stanovených směrnicí 64/221 musí být použitelná v rámci rozhodnutí č. 1/80.

37. Podle Komise nebrání žádná skutečnost tomu, aby argumentace rozvinutá Soudním dvorem v bodech 56 až 64 rozsudku Nazli⁷, pokud jde o nezbytnost přiblížit právní postavení tureckých státních příslušníků,

5 — Tato vláda odkazuje na rozsudky ze dne 15. června 1993, *Matra v. Komise*, C-225/91, Recueil, s. I-3203, body 24 a 25; ze dne 5. května 1998, *National Farmers' Union a další*, C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 39, a ze dne 21. ledna 1999, *Upjohn*, C-120/97, Recueil, s. I-223, bod 34.

6 — Uvádí zejména rozsudek ze dne 23. ledna 1997, *Tetli*, C-171/95, Recueil, s. I-329, bod 20.

7 — Rozsudek ze dne 10. února 2000, C-340/97, Recueil, s. I-957.

kteří legálně pobývají v jednom členském státě, právnímu postavení státních příslušníků členských států Společenství, byla rozšířena na procesní záruku poskytnutou směrnicí 64/221. Pokud by procesní záruky uvedené v člancích 8 a 9 směrnice 64/221 nebyly uplatnitelné na turecké pracovníky, měly by členské státy veškerou volnost, aby znemožnily výkon práv, která mohou tito turečtí pracovníci uplatnit na základě rozhodnutí č. 1/80.

38. Rakouská vláda má za to, že dotyčná ustanovení směrnice 64/221 upřesňují článek 39 ES, ale že nemohou být přímo vyvozena z tohoto ustanovení. Aby uvedená ustanovení byla uplatnitelná na turecké pracovníky, vyžadovala by dodatečný právní akt, který radou přidružení přijat nebyl.

39. Německá vláda usuzuje, že není možné na turecké pracovníky použít sekundární právo Společenství z důvodu, že chybí výslovná ustanovení. Vzhledem k tomu, že ustanovení článků 8 a 9 směrnice 64/221 nesmějí být považována za vlastní volnému pohybu pracovníků, se obdobné uplatnění těchto ustanovení na turecké pracovníky nijak neukládá. Tato vláda uznává, že soudní ochrana proti správním rozhodnutím je obecnou právní zásadou Společenství.

Záruky stanovené v člancích 8 a 9 směrnice 64/221 však nemají stejný dosah jako zásada právní ochrany zakotvená primárním právem.

40. Tyto dvě vlády tvrdí, že argumentace rozvinutá Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku Nazli nebrání výkladu, který obhajují, neboť se uvedený rozsudek týká hlavně výkladu pojmu veřejného pořádku stanoveného v čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, a nikoli procesních aspektů obsažených ve směrnici 64/221.

IV – Posouzení

A – *K první předběžné otázce*

41. Zdá se mi, že odpověď na tuto otázku může být snadno vyvozena z judikatury. V bodě 6 výroku rozsudku ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri⁸, vydaného po předložení projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, totiž Soudní dvůr rozhodl, že „[čl.] 9, odst. 1 směrnice 64/221 brání ustanovení členského státu, které neupravuje řízení o odvolání ani

8 — C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257.

o žalobě zahrnující rovněž přezkum vhodnosti, proti rozhodnutí o vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu přijatému správním orgánem, pokud nebyl zřízen žádný nezávislý orgán této správy.“

úplného přezkumu všech skutečností a okolností, včetně vhodnosti zamýšleného opatření předtím, než je přijato pravomocné rozhodnutí [...]. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že s výjimkou naléhavých případů může správní orgán přijmout své rozhodnutí až po vydání stanoviska příslušného orgánu“ (bod 106)¹⁰.

42. Tento výklad je odůvodněn v následujících pasážích: „cílem ustanovení čl. 9 odst. 1 směrnice 64/221 je zajistit minimální procesní záruku osobám, vůči nimž je uplatňováno rozhodnutí o vyhoštění z území. Tento článek, který se uplatní za tří předpokladů, a sice není-li možné předložit věc soudu nebo vztahují-li se tyto žaloby pouze na zákonnost rozhodnutí nebo nemají-li odkladný účinek, stanoví zásah příslušného orgánu odlišného od orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí. S výjimkou naléhavých případů může správní orgán přijmout své rozhodnutí až po vydání stanoviska jiného příslušného orgánu. Zúčastněná osoba může u tohoto posledně jmenovaného orgánu uplatnit právo na obhajobu a pomoc nebo na zastoupení stanovené ve vnitrostátních právních předpisech“ (bod 105)⁹. Kromě toho z judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásah příslušného orgánu „musí umožnit dosáhnout

43. Tato procesní záruka je Soudním dvorem vztahována k potřebě „zajistit osobám, vůči nimž je uplatňováno rozhodnutí o vyhoštění z území, záruku úplného přezkumu vhodnosti zamýšleného opatření“ a „[splnit] požadavky dostatečně účinné ochrany“ (bod 110)¹¹. Jelikož se zdá, že se žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění týkají pouze zákonnosti takového rozhodnutí, Soudní dvůr zdůrazňuje, že je třeba „ověřit, zda je splněna podmínka zásahu příslušného orgánu odlišného od orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí, a případně, zda takový zásah splňuje podmínky uvedené v bodě 106 tohoto rozsudku“, uvedeného výše (bod 113). Kromě toho Soudní dvůr připomíná, že směrnice 64/221 „ponechává smluvním státům určitý prostor pro uvážení, pokud jde o určení příslušného orgánu. Za takový orgán může být považován jakýkoli veřejný

9 — Soudní dvůr odkazuje na rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763, bod 62, a ze dne 9. listopadu 2000, Yiadom, C-357/98, Recueil, s. I-9265, body 29 až 31.

10 — Soudní dvůr odkazuje na rozsudky ze dne 5. března 1980, Pecastaing, 98/79, Recueil, s. 691, bod 17; ze dne 22. května 1980, Santillo, 131/79, Recueil, s. 1585, bod 12; ze dne 18. května 1982, Adoui a Cornuaille, 115/81 a 116/81, Recueil, s. 1665, bod 15, a výše uvedený rozsudek Dzodzi, bod 62.

11 — Soudní dvůr odkazuje na rozsudky ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651, bod 17, a ze dne 15. října 1987, Heylens a další, 222/86, Recueil, s. 4097, body 14 a 15.

orgán nezávislý na správním orgánu, který má přijmout jedno z opatření stanovených uvedenou směrnicí, uspořádaný tak, aby u něj měla zúčastněná osoba právo na zastoupení a na obhajobu“ (bod 114)¹².

bylo prokázáno, že odklad rozhodnutí o vyhoštění může být opravdu rakouskými soudy přiznáván systematicky, jak to tvrdí rakouská vláda, připadá mi, že neexistence ustanovení o automatickém odkladu v použitelných textech je ze zřejmých důvodů právní jistoty v rozporu s požadavky směrnice. V každém případě samotná skutečnost, že dotčené žaloby neumožňují soudy vykonávat přezkum vhodnosti, stačí, aby bylo přiznáno právo na minimální procesní záruku stanovenou v článku 9 směrnice 64/221.

44. Uplatnění těchto kritérií na projednávanou věc vychází ze samotné odpovědnosti předkládajícího soudu. Soudnímu dvoru ale přísluší poskytnout všechny výkladové prvky užitečné k tomuto uplatnění, jak vyplývají zejména z předkládacího usnesení. V projednávaném případě však z tohoto usnesení vyplývá, že v rakouském právním řádu jsou soudní žaloby proti rozhodnutí o vyhoštění značně omezeny. Žaloby u Verwaltungsgerichtshof a Verfassungsgerichtshof jednak nemají automatický odkladný účinek. Kromě toho je těmto soudům zakázáno, aby přezkoumávaly vhodnost dotčených opatření.

45. Nejsou žádné pochybnosti o tom, že jsou taková omezení soudní ochrany v rozporu s právem Společenství, ledaže by byla zhojena předchozím zásahem nezávislého orgánu, jehož charakteristiky byly vymezeny v judikatuře uvedené v bodě 43 výše. I když

46. Za přezkum vhodnosti považuji důkladný přezkum situace dotčené osoby a možnost vyjádřit se k nejlepšímu zamýšlenému řešení vůči ní, s ohledem na okolnosti projednávaného případu. Toto upřesnění zbavuje jakéhokoli významu argument, podle kterého mohou rakouské soudy vykonávat přezkum zneužití pravomocí a nesprávného posouzení. Tato možnost totiž zůstává mimo požadavky uložené směrnicí 64/221 tak, jak jsou vyloženy Soudním dvorem, podle kterých musí být v případě soudní žaloby možné dosáhnout úplného přezkumu skutkových okolností a vhodnosti zamýšleného opatření¹³.

12 — Jak vyplývá z bodu 19 výše uvedeného rozsudku Santillo, poznámka 10.

13 — Výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, poznámka 8, body 110 a 113.

47. Mám rovněž za to, že judikatura týkající se existence omezeného soudního přezkumu v právu Společenství, zmíněná rakouskou vládou¹⁴, není v projednávaném případě relevantní. Podobná judikatura totiž byla rozvinuta ve zvláštním rámci oblastí působnosti práva Společenství zahrnujícím komplexní hospodářská nebo technická posouzení¹⁵. Nemůže být použita mimo oblasti, ve kterých byla rozvinuta.

48. V tomto ohledu zakládá rakouská vláda svou argumentaci zejména na výše uvedeném rozsudku Upjohn. V tomto rozsudku Soudní dvůr uznal, že „pokud má orgán Společenství v rámci svého poslání uskutečnit komplexní posouzení, má z tohoto důvodu rozsáhlé správní uvážení, jehož výkon podléhá omezenému soudnímu přezkumu, který neznamena, že soud Společenství nahradí svým posouzením skutkového stavu posouzení uvedeného orgánu. Soud Společenství se tak v podobném případě omezuje na přezkum věcné správnosti skutkových zjištění a právního posouzení z toho orgánem vyvozeného, a zvláště, zda jednání tohoto orgánu není postiženo zjevným pochybením nebo zneužitím pravomoci, nebo zda tento orgán zjevně nepřekročil meze svého správního uvážení“ (bod 34). Za těchto podmínek Soudní dvůr v bodě 35 uvedeného rozsudku prohlašuje, že „právo

Společenství nevyžaduje, aby členské státy zavedly řízení o soudním přezkumu vnitrostátních rozhodnutí o odebrání [povolání k uvádění na trh] přijatých na základě směrnice 65/65 a při výkonu komplexních posouzení zahrnujících přezkum v širším rozsahu než přezkum, který vykonává Soudní dvůr v podobných případech.“

49. Jasně se tedy jeví, že je omezený soudní přezkum odůvodněn praktickými důvody souvisejícími s hospodářskou nebo technickou komplexností posouzení uskutečněných v určitých oblastech. Podobný přezkum je použitelný pouze na vnitrostátní situace podobné těm, které jsou upraveny těmito oblastmi práva Společenství. V projednávaném případě se nicméně jedná o policejní opatření, která mají přímý a významný dopad na osobní svobodu. Žádný praktický důvod nemůže odůvodnit omezený přezkum takových rozhodnutí, a naopak se jeví zvláště nezbytné, aby byl v této oblasti prováděn důkladný soudní přezkum.

50. V této fázi je možné se dotazovat na slučitelnost minimální ochrany stanovené směrnicí se základním právem na účinnou soudní ochranu. Zdá se mi totiž, že pouhá existence nezávislého orgánu majícího pravomoc poskytnout předběžné stanovisko k rozhodnutí o vyhoštění nemůže nahradit ani zhojit neexistenci soudního přezkumu v plné jurisdikci, který musí být v každém

14 — Viz shrnutí jejich vyjádření v bodě 35 tohoto stanoviska.

15 — Jedná se o řadu oblastí. Mezi oblastmi, ve kterých se tato judikatura původně rozvinula, jmenujme oblast pravidel hospodářské soutěže a oblast společné zemědělské politiky. Viz obecně Molinier, J., „Le contrôle juridictionnel et ses limites: à propos du pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires“, v Rideau, J. (dir.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Paříž, 2000.

případě zajištěn. Připomínám, že ve svém stanovisku ve věci Shingara a Radiom¹⁶ generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer došel v tomto smyslu k závěru, že minimální záruka vyplývající ze směrnice neodpovídá právu občana na soudní ochranu zakotvenému Soudním dvorem jako obecná právní zásada Společenství. I když Soudní dvůr ještě neměl příležitost se k této otázce vyjádřit, mám za to, že by se měl řídit argumentací rozvinutou v tomto stanovisku.

B – K druhé předběžné otázce

52. Vystává otázka, zda minimální procesní záruky stanovené směrnicí 64/221 mohou a musí být použitelné v rámci rozhodnutí č. 1/80.

51. V této souvislosti ale přezkum takové otázky nevyvstává. Stačí totiž konstatovat, že platné vnitrostátní právo nesplňuje podmínky stanovené směrnicí 64/221. Mám tudíž za to, že články 8 a 9 směrnice 64/221 brání tomu, aby v rámci systému soudních žalob popsaného předkládacím usnesením správní orgány přijímaly rozhodnutí o vyhoštění z území, aniž by obdržely stanovisko příslušného orgánu v souladu s čl. 9 odst. 1 směrnice.

53. Je třeba připomenout, že podle článku 12 dohody o přidružení „se [S]mluvní strany dohodly, že se při vzájemném postupném zavedení volného pohybu pracovníků budou inspirovat články 48, 49 [nyní, po změně, články 39 a 40 ES] a 50 [nyní článek 41 ES] Smlouvy o založení Společenství“. Dodatkový protokol podepsaný dne 23. listopadu 1970, připojený k dohodě o přidružení a uzavřený nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972¹⁷, ve svém článku 36 upravuje lhůty pro postupné zavedení volného pohybu pracovníků mezi členskými státy Společenství a Tureckem a stanoví, že „[R]ada přidružení rozhodne o pravidlech nezbytných pro tento účel“.

54. Na základě těchto ustanovení rada přidružení, zřízená uvedenou dohodou pro zajištění uplatnění a postupného rozvoje režimu přidružení, přijala rozhodnutí

16 — Stanovisko přednesené dne 26. listopadu 1996 ve věci Shingara a Radiom (rozsudek ze dne 17. června 1997, C-65/95 a C-111/95, Recueil, s. I-3343).

17 — Úř. věst. L 293, s. 1; Zvl. vyd. 11/11, s. 41.

č. 1/80, jehož cílem je podle jeho třetího bodu odůvodnění zlepšit režim pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky v sociální oblasti. Ustanovení kapitoly II oddílu 1 rozhodnutí č. 1/80 tak představují dodatečnou etapu realizace volného pohybu pracovníků, inspirující se články 39, 40 a 41 ES¹⁸.

55. V této souvislosti ustálená judikatura ze znění uvedených článků 12 dohody o přidružení a 36 dodatkového protokolu a z cíle rozhodnutí č. 1/80 vyvodila, že zásady přijaté v rámci článků 39, 40 a 41 ES se musí v co největším možném rozsahu vztahovat na turecké státní příslušníky, kterým náleží práva uznaná rozhodnutím č. 1/80¹⁹. V rozsudku Nazli z toho Soudní dvůr vyvodil, že „pokud jde o určení dosahu výjimky veřejného pořádku stanovené v čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, je třeba odkázat na výklad stejné výjimky v oblasti volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států Společenství. Takový výklad je tím spíše odůvodněný, je-li znění zmíněného ustanovení téměř totožné se zněním čl. 48 odst. 3 Smlouvy“²⁰.

56. Vlády, které jsou vedlejšími účastníky, uplatňují dvě námitky bránící rozšíření této judikatury na ustanovení směrnice 64/221.

57. V rámci první námitky předestírají, že se tato judikatura týká pouze primárního práva. Není uplatnitelná na sekundární právo týkající se volného pohybu pracovníků. Uplatnění zvláštních ustanovení směrnice 64/221 musí být v důsledku toho odmítnuto. Tato výhrada není opodstatněná. Nejdříve je namístě připomenout, že se dohoda o přidružení neomezuje na uvedení článku 39 ES. Ve svém článku 12 rovněž zmiňuje článek 40 ES, který je právním základem pro přijetí „opatření potřebných k zavedení volného pohybu pracovníků tak, jak je vymezen v článku 39“. Směrnice 64/221 však nevychází pouze z čl. 56 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní, po změně, čl. 46 odst. 2 ES), ale rovněž z nařízení č. 15 o prvních opatřeních pro zavedení volného pohybu pracovníků uvnitř Společenství²¹, které bylo přijato na základě článků 48 a 49 Smlouvy o ES (nyní články 39 a 40 ES). Existuje tedy zřejmá souvislost mezi rámcem přidružení a opatřeními Společenství přijatými v oblasti volného pohybu pracovníků.

58. Kromě toho již Soudní dvůr měl příležitost uplatnit opatření sekundárního práva

18 — Viz rozsudek ze dne 6. června 1995, Bozkurt, C-434/93, Recueil, s. I-1475, body 14 a 19; výše uvedený rozsudek Tetik, poznámka 6, bod 20, a rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Akman, C-210/97, Recueil, s. I-7519, bod 20.

19 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Bozkurt, poznámka 18, body 14, 19 a 20; výše uvedený rozsudek Tetik, poznámka 6, body 20 a 28; rozsudek ze dne 30. září 1997, Günaydin, C-36/96, Recueil, s. I-5143, bod 21, a Ertanir, C-98/96, Recueil, s. I-5179, bod 21, jakož i rozsudek ze dne 26. listopadu 1998, Birden, C-1/97, Recueil, s. I-7747, bod 23.

20 — Výše uvedený rozsudek, poznámka 7, bod 56.

21 — Úř. věst. 1961, č. 57, s. 1073.

na turecké pracovníky v rámci uplatnění rozhodnutí č. 1/80. Tak se v rozsudku ze dne 8. května 2003, *Wählergruppe Gemeinsam*²² Soudní dvůr při výkladu rozhodnutí č. 1/80 inspiroval ustanoveními nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství²³, jelikož „je [c]ílem uvedeného nařízení [...] pouze jasná formulace ustanovení tohoto článku 48“²⁴. Stejně tak generální advokát Léger navrhl Soudnímu dvoru ve věci *Cetinkaya* uplatnění výkladu článku 3 směrnice 64/221 v rámci článku 14 rozhodnutí č. 1/80²⁵. Ustanovení směrnice 64/221 mají totiž zejména za cíl upřesnit prováděcí pravidla výjimky veřejného pořádku uvedené v čl. 39 odst. 3 ES, a v obdobném znění v článku 14 rozhodnutí č. 1/80. Z toho vyplývá, že je třeba se při výkladu rozhodnutí č. 1/80 rovněž inspirovat ustanoveními sekundárního práva, která upřesňují nebo jasně formulují pravidla Smlouvy týkající se pracovníků, a zejména ustanoveními směrnice 64/221.

nek 6 rozhodnutí č. 1/80, kterému byl přiznán přímý účinek, zakládá individuální právo v oblasti zaměstnání a související právo pobytu²⁶. Aby toto individuální právo bylo účinné, musí být jeho uplatnění u příslušného orgánu umožněno a tímto orgánem chráněno. Procesní záruky stanovené v článku 9 směrnice 64/221 nesmějí být považovány za pouhé technické podmínky nesouvisející s hmotněprávními právy přiznanými jednotlivcům. Naopak zajišťují zachování a ochranu těchto práv. Jedná se tedy o základní záruky důležité pro zajištění účinnosti těchto práv a zásady volného pohybu pracovníků. V tomto smyslu jsou od této zásady a od těchto práv neoddělitelné. Jelikož byla významná práva udělená státním příslušníkům členských států rozšířena na turecké státní příslušníky na základě rozhodnutí č. 1/80, musí jim být při uplatnění těchto práv rovněž přiznána procesní ochrana poskytnutá právem Společenství. Žádná skutečnost totiž neodůvodňuje stanovení samostatné a nižší úrovně ochrany pro práva uznaná rozhodnutím č. 1/80.

59. Druhá námitka vychází ze skutečnosti, že jsou ustanovení dotčená v projednávaném případě procesní povahy. Taková ustanovení nejsou nedílnou součástí režimu volného pohybu použitelného na turecké pracovníky, kterým náleží práva uznaná rozhodnutím č. 1/80. Podle mého názoru je tato námitka rovněž nepodložená. Připomeňme, že člán-

60. Za těchto podmínek je třeba odpovědět na druhou předběžnou otázku v tom smyslu, že se procesní záruky stanovené v člancích 8 a 9 směrnice 64/221 uplatní na turecké státní příslušníky, jejichž právní postavení je vymezeno články 6 nebo 7 rozhodnutí č. 1/80.

22 — C-171/01, Recueil, s. I-4301.

23 — Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15.

24 — Bod 83 rozsudku.

25 — Bod 63 stanoviska předneseného dne 10. června 2004, C-167/02, rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Sb. rozh. s. I-10895.

26 — Viz rozsudky ze dne 20. září 1990, *Sevinçe*, C-192/89, Recueil, s. I-3461, body 29 a 31; ze dne 16. prosince 1992, *Kus*, C-237/91, Recueil, s. I-6781, bod 33, a výše uvedený rozsudek *Tetik*, poznámka 6, body 26, 30 a 31.

V – Závěry

61. S přihlédnutím k předcházejícímu navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky, které jsou mu v projednávané věci položeny, odpověděl následujícím způsobem:

- „1) Články 8 a 9 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby správní orgány členského státu přijímaly rozhodnutí o vyhoštění z území, aniž by obdržely stanovisko příslušného orgánu v souladu s čl. 9 odst. 1 směrnice, pokud jejich rozhodnutí může být předmětem pouze soudních žalob obsahujících následující omezení: tyto žaloby nemají odkladný účinek, soudy nemohou rozhodovat o vhodnosti přijatých opatření a mohou pouze zrušit napadené rozhodnutí.
- 2) Procesní záruky stanovené v člancích 8 a 9 směrnice 64/221 se uplatní na turecké státní příslušníky, jejichž právní postavení je vymezeno články 6 nebo 7 rozhodnutí rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení.“