

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

PHILLIPA LÉGERA

přednesené dne 21. října 2004¹

1. Projednávaná věc se týká problému vazby mezi právem státního příslušníka členského státu pobývat v jiném členském státě a důkazem, který musí ohledně své státní příslušnosti předložit. Soud je tak žádán, aby určil, zda právo pobytu takové osoby může být podmíněno předložením platného průkazu totožnosti nebo cestovního dokladu a zda v případě nedodržení této povinnosti může být příslušník Společenství předmětem opatření zadržení za účelem vyhoštění.

ských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb² stanoví praktické podmínky provedení článků Smlouvy týkajících se svobody usazování a volného pohybu služeb. Směrnice byla přijata na základě čl. 54 odst. 2 (nyní po změně čl. 54 odst. 2 Smlouvy o ES, který je sám po změně čl. 44 odst. 2 ES) a čl. 63 odst. 2 (nyní po změně čl. 63 odst. 2, který je sám po změně čl. 52 odst. 2 ES) Smlouvy o EHS, přičemž jedním z jejích cílů je zajištění práva pobytu, jehož doba odpovídá období poskytování služby poskytovateli a příjemci služeb.

I – Právní rámec

3. Článek 4 odst. 2 směrnice 73/148 stanoví:

A – Právo společenství

„Právo pobytu pro osoby poskytující a přijímající služby odpovídá délce poskytování služby.“

2. Směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků člen-

2 — Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167. Tato směrnice byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/38/ES ze dne 29. dubna 2001 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států, kterou se mění nařízení (EHS) č. 1612/68 a ruší se směrnice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/31/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

1 – Původní jazyk: francouzština.

Je-li tato doba delší než tři měsíce, vydá členský stát, na jehož území je služba poskytována, oprávnění k pobytu k doložení práva pobytu.

Je-li tato doba kratší nebo rovna třem měsícům, postačuje pro pobyt průkaz totožnosti nebo cestovní pas, s nímž dotyčná osoba vstoupila na území. Členský stát však může požadovat, aby dotyčná osoba svou přítomnost na jeho území ohlásila.“

B – Vnitrostátní právní úprava

4. Vreemdelingenwet ze dne 23. listopadu 2000 (dále jen „zákon o cizincích z roku 2000“) v článku 50 stanoví, že osoby, které vyvolávají podezření o neoprávněném pobytu, mohou být zadrženy za účelem zjištění jejich totožnosti, státní příslušnosti a postavení, pokud jde o jejich právo pobytu [...]. Pokud totožnost zadržené osoby nemůže být neprodleně zjištěna, může být přesunuta na místo určené pro výslech a zde držena po dobu nejvýše šesti hodin, která může být o nejvýše čtyřicet osm hodin prodloužena, jestliže je možné nadále předpokládat, že pobyt zadržené osoby není oprávněný.

5. Tento zákon v článku 59 také stanoví, že pokud je to v zájmu veřejného pořádku nebo vyžaduje-li to bezpečnost státu, může být cizinec, jehož pobyt je neoprávněný, zadržen za účelem vyhoštění.

6. Krom toho, Vreemdelingenbesluit ze dne 23. listopadu 2000 (vyhláška o cizincích, která provádí zákon z téhož dne) obsahuje ustanovení, která se použijí na příslušníky členských států jiných než Nizozemsko. V čl. 8:13 odst. 1 uvádí, že „k vyhoštění příslušníka Společenství se nepřistoupí, pokud nevyjde najevo, že nemá právo pobytu nebo toto právo zaniklo.“

7. Konečně, Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích) stanoví, že „cizinec, který pobývá v Nizozemsku a dovolává se práv vycházejících ze Smlouvy o ES, ale nepředložil platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, je vyzván, aby předložil takový doklad. Pro předložení mu je stanovena přiměřená lhůta dvou týdnů.“

II – Skutkové okolnosti a spor v původním řízení

8. Dne 2. prosince 2001 byl S. Oulane, podezřelý z pokusu o krádež, vyzván pořá-

kovými silami k prokázání totožnosti a byl zadržen na místě k tomu určeném. Jelikož proti němu nebylo zahájeno trestní stíhání, byl dne 3. prosince 2001 propuštěn.

12. Konečně dne 7. prosince 2001 předložil S. Oulane úřadům francouzský průkaz totožnosti.

9. Ihned poté byl S. Oulane v rámci kontroly uvnitř státu zaměřené na cizince vyzván na základě zákona o cizincích z roku 2000 k prokázání své totožnosti. Jelikož nebyl schopen na místě svoji totožnost prokázat, byl za účelem výslechu zadržen. Následně se stal na základě téhož zákona předmětem opatření zadržení za účelem vyhoštění.

13. Nizozemské orgány zrušily zadržení za účelem vyhoštění dne 10. prosince 2001, tedy osmý den zadržení.

14. Tato první žaloba na náhradu škody podaná u vnitrostátního soudu představuje první ze dvou fází sporu, o němž má tento soud rozhodovat.

10. Během výslechu S. Oulane upřesnil své datum narození a prohlásil, že má francouzskou státní příslušnost. Taktéž uvedl, že pobýval v Nizozemsku asi tři měsíce na dovolené. Prohlásil, že v současné době nemá cestovní pas ani jiný průkaz totožnosti, nemá v Nizozemsku trvalé ubytování, nemá peníze a že se nedostavil na cizineckou policii.

15. Další okolnosti totiž přivedly S. Oulanea k zahájení druhého soudního řízení.

11. Dopisem ze dne 4. prosince 2001 podal S. Oulane žalobu u Rechtbank 's-Gravenhage, kterou se domáhá zrušení opatření zadržení za účelem vyhoštění, jakož i náhrady škody.

16. Dne 27. července 2002 byl S. Oulane zadržen železniční policií na nádraží Rotterdam Central v tunelu pro zboží z důvodu porušení článku 7 Algemmen reglement vervoer (obecné nařízení o přepravě) proto, že se bez povolení nacházel na místě, které nebylo přístupné veřejnosti. Jelikož proti němu nebylo zahájeno trestní stíhání, byl S. Oulane o dvě hodiny později propuštěn.

17. Poté, co byl S. Oulane opět vyzván na základě zákona o cizincích z roku 2000 k prokázání své totožnosti, byl ještě jednou zadržen za účelem výslechu. Následně byl podle téhož zákona předmětem nového opatření zadržení za účelem vyhoštění.

22. Dne 2. srpna 2002 byl S. Oulane vyhoštěn do Francie.

18. Během výslechu S. Oulane zejména prohlásil, že nevlastní průkaz totožnosti a že mu byl cestovní doklad ukraden. Uvedl také, že se nachází v Nizozemsku 18 dní a nemá tam trvalé ubytování ani bydliště. Krom toho sdělil adresu a telefonní číslo své matky ve Francii.

19. Je prokázáno, že během tohoto zadržení disponovaly úřady opisem vnitrostátního průkazu totožnosti S. Oulane.

20. Dopisem ze dne 29. července 2002 podal S. Oulane žalobu u Rechtbank 's-Gravenhage, kterou se domáhá zrušení opatření zadržení za účelem vyhoštění, jakož i náhrady škody.

21. Dopisem došlým dne 29. července 2002 kanceláři tohoto soudu jej nizozemské orgány informovaly o zrušení opatření zadržení.

III – Řízení o předběžných otázkách

23. Rechtbank 's-Gravenhage ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že musí pravidelně čelit problému, který vznáší použití zákona o cizincích z roku 2000 na osoby, které prohlašují, že požívají práva pobytu vycházejícího z práva Společenství, aniž by byly ihned schopny předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas.

24. Předkládající soud musí v rámci dvou řízení, která u něj byla zahájena, odpovědět na otázku, zda má žalobce z důvodu doby zadržení za účelem vyhoštění nárok na náhradu škody. Je tak přiveden k tomu, aby určil, zda bylo zadržení S. Oulanea během těchto období legální, či nikoli.

25. Za tímto účelem se předkládající soud táže, zda právo Společenství brání tomu, aby orgány členského státu rozhodly o opatření zadržení za účelem vyhoštění osoby pobývající v tomto státě, pokud je tato osoba státním příslušníkem jiného členského státu,

aniž by to však byla schopna okamžitě doložit platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem.

2b) Je pro odpověď na otázku 2a důležité, že vnitrostátní právo členského státu, v němž se dotyčná osoba dovolává práva pobytu, neukládá žádnou obecnou povinnost prokázání totožnosti svým vlastním státním příslušníkům?

26. Proto pokládá Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„Pokud jde o první řízení:

2c) V případě kladné odpovědi na otázku 2a, ukládá současný stav práva Společenství členskému státu dodržet určité podmínky, pokud jde o dobu, jež má dotyčná osoba k předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, předtím, než přistoupí, ve formě opatření, ke správním sankci kvůli údajně nezákonnému pobytu?

1) Je třeba, následkem odstranění kontrol na vnitřních hranicích, vykládat čl. 4 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 73/148/EHS [...] v tom smyslu, že právo pobytu přiznané osobě, která prohlašuje, že je státním příslušníkem jiného členského státu a turista, nemusí být uznáno úřady členského státu, v němž se dovolává práva pobytu, dokud nepředloží platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas?

2d) Představuje správní sankce přijatá ve formě opatření uvedeného v otázce 2c a spočívajícího v zadržení za účelem vyhoštění na základě článku 59 Vw [Vreemdelingenwet] před uplynutím lhůty uvedené v otázce 2c nepřiměřené porušení volného pohybu služeb?

2a) V případě kladné odpovědi na první otázku, připouští současný stav práva Společenství, a obzvlášť zásada zákazu diskriminace a volného pohybu služeb, učinit takovou výjimku, že úřady členského státu musejí umožnit dotyčné osobě předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu?

3a) V případě záporné odpovědi na první otázku, je možno mluvit za současného stavu práva Společenství o překážce volného pohybu služeb vůči osobě, která prohlašuje, že je příslušník jiného členského státu a turista, po dobu, dokud neprokázala své právo pobytu předložením platného průkazu totožnosti

nebo cestovního pasu, v případě, že je přijato opatření zadržení za účelem vyhoštění na základě článku 59 Vw 2000 v zájmu veřejného pořádku, i pokud se zdá, že neexistuje žádná skutečná a vážná hrozba pro veřejný pořádek?

lečensství zejména s ohledem na zásadu zákazu diskriminace překážkou tomu, aby členský stát při provádění kontroly cizinců na svém území týkající se osoby, která o sobě prohlašuje, že je turista, přijal opatření zadržení za účelem vyhoštění na základě článku 59 Vw 2000 po dobu, dokud tato osoba platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem neprokázala své právo pobytu, kterého se dovolává?

3b) Pokud je prokázáno, že existuje překážka volného pohybu služeb (otázka 3a), je lhůta stanovená členskými státy dotyčné osobě pro předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu důležitá pro určení, zda je překážka odůvodněná?

Pokud jde o druhé řízení:

3c) Pokud je prokázáno, že existuje překážka volného pohybu služeb (otázka 3a), je pro určení její odůvodněnosti důležité, zda členský stát následně poskytuje, či neposkytuje náhradu škody za dobu, kdy byla dotyčná osoba zadržována předtím, než prokázala svou státní příslušnost platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem, pokud je tato praxe v členském státu běžná v případě nezákonného zadržení cizinců?

5) Brání současný stav práva Společenství tomu, aby státní příslušník určitého členského státu, který se nedomáhá coby příjemce služeb práva pobytu ve státě, na jehož území pobývá, nebyl považován za státního příslušníka, jehož právo pobytu je chráněno na základě práva Společenství?

4) V případě, že určitý členský stát nezavedl obecnou povinnost prokázatí totožnosti, je současný stav práva Spo-

6) Musí být pojem „příjemce služeb“ v oblasti volného pohybu služeb chápán tak, že pokud osoba pobývá v jiném členském státě po dlouhou dobu, i delší než šest měsíců, je zde zadržena pro činnost, kterou je možno potrestat, nemůže uvést ani bydliště, ani trvalé ubytování a nemá peníze ani zavazadla, představuje pobyt v jiném členském

státě dostatečný základ pro předpoklad, že je tato osoba příjemcem turistických služeb nebo jiných služeb spojených s krátkodobým pobytem, jako například ubytování a stravování?“

stických služeb. Pokud tomu totiž tak je, může požívat ochrany zajištěné pravidly Společenství o volném pohybu služeb.

IV – Rozbor

27. Jeví se, že veškeré předběžné otázky, které předkládající soud položil, je třeba rozdělit do čtyř skupin.

28. Předkládající soud zaprvé žádá soud o upřesnění rozsahu pojmu „příjemce služeb“ za účelem určení, zda státní příslušník určitého členského státu, který pobývá v jiném členském státě po dlouhou dobu, i delší než šest měsíců, a je zde zadržen pro činnost, kterou je možno potrestat, nemůže prokázat ani bydliště, ani trvalé ubytování a nemá peníze ani zavazadla, může spadat do osobní působnosti pravidel Společenství o volném pohybu služeb. Podstatou otázky 5 a 6 předkládajícího soudu je, zda je možné předpokládat, že příslušník určitého členského státu, jakým je S. Oulane, pobývající v jiném členském státě, je příjemcem turi-

29. Podstatou otázek předkládajícího soudu zadruhé je, zda čl. 4 odst. 2 třetí pododstavce směrnice 73/148 musí být vykládán tak, že členský stát může k uznání práva pobytu státního příslušníka jiného členského státu, jenž má postavení příjemce služeb, vyžadovat předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu posledně uvedeným, a v případě kladné odpovědi na tuto otázku, zda-li právo Společenství tomuto členskému státu ukládá, aby umožnil dotyčné osobě předložení takového platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, a to v určité lhůtě (předběžné otázky 1, 2a a 2c).

30. Podstatou otázek předkládajícího soudu zatřetí je, zda zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti brání, aby byla státním příslušníkům jiných členských států na základě právních předpisů hostitelského členského státu o cizincích uložena povinnost předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas za účelem prokázání jejich státní příslušnosti, doplněna opatřením zadržení za účelem vyhoštění v případě, že nebude možné jeden z těchto dokladů předložit, třebaže nizozemské právo takovou povinnost svým vlastním státním příslušníkům neukládá (předběžné otázky 2b a 4).

31. Konečně podstatou otázek předkládajícího soudu začtvrté je, zda zadržení za účelem vyhoštění státních příslušníků jiných členských států v případě, že tito příslušníci nedodrželi svou povinnost být držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, představuje překážku volnému pohybu služeb, a v případě kladné odpovědi, zda může být taková překážka odůvodněná (předběžné otázky 2d, 3a, 3b a 3c).

sení. Z tohoto usnesení totiž vyplývá, že S. Oulane během svého prvního výslechu prohlásil, že pobýval přibližně tři měsíce v Nizozemsku. Následně při druhém zadržení, k němuž došlo o sedm měsíců později, prohlásil, že je v tomto státě 18 dní.

34. Nezabývám se tedy situací státního příslušníka určitého státu pobývajícím v jiném členském státě „po dlouhou dobu, i delší než šest měsíců“³.

A – K pojmu příjemce služeb

32. Předběžnými otázkami 5 a 6 žádá předkládající soud Soudní dvůr o upřesnění pojmu „příjemce služeb“ a určení, zda spadá příslušník určitého členského státu, který pobývá v jiném členském státě po dlouhou dobu, i delší než šest měsíců, a je zde zadržen pro činnost, kterou je možno potrestat, a nemůže prokázat ani bydliště, ani trvalé ubytování a nemá peníze ani zavazadla, do osobní působnosti pravidel Společenství o volném pohybu služeb.

35. Z otázek položených předkládajícím soudem totiž jasně vyplývá, že předkládající soud nepochybně prohlásil S. Oulanea, neboť tyto otázky se týkají výhradně dokladů, které mohou být vyžadovány v případě pobytu kratšího tří měsíců, a sice platného cestovního pasu nebo průkazu totožnosti.

33. Nejprve je třeba upřesnit, že odpověď na tuto otázku se týká státního příslušníka určitého členského státu, který pobývá v jiném členském státě po dobu tří měsíců nebo kratší, v souladu s popisem skutkových okolností obsažených v předkládacím usne-

36. Co se týče osobní působnosti pravidel Společenství o volném pohybu služeb, Soudní dvůr soustavně rozhoduje v tom smyslu, že „zásada volného pohybu služeb upravená článkem 59 Smlouvy, která je jednou ze základních zásad Smlouvy, zahrnuje svo-

3 — Na rozdíl od původního znění předběžné otázky 6, již položil předkládající soud.

bodů příjemců služeb vycestovat do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba, přičemž turisté se považují za příjemce služeb“⁴.

37. V návaznosti na postup zvolený generálním advokátem Lenzem ve stanovisku, které bylo podnětem k výše uvedenému rozsudku Cowan, není třeba pokoušet se nalézt definici pojmu „turista“ podle práva Společenství. Sdílím pochybnosti tohoto generálního advokáta o tom, zda je užitečné definovat, co pojem turista v rámci práva Společenství vyjadřuje: „z právního hlediska je zbytečné ustanovit jednotlivé skupiny potenciálních příjemců služeb podle pro ně jednorázově určených definic, a od sebe je tak oddělit. Jediným naším úkolem musí být upřesnit pojem příjemce služeb“⁵.

38. Generální advokát se za účelem úspěšného završení tohoto postupu vyjádřil s ohledem na různé právní předpisy Společenství o vstupu a pobytu příslušníků Spo-

lečenství ve prospěch pojetí, podle něž se osoba „může dovolávat svého postavení příjemce služeb počínaje překročením hranice a dokonce ještě dříve, než vstoupí na území jiného členského státu, a tím spíše, než využije poskytnutí služeb“. Postavení příjemce služeb je tak předem a v celém rozsahu získáno s přihlédnutím ke „službám, které je možno nebo nutno využít při cestování“, a to již od jeho počátku⁶. Nejedná se tedy o dodatečné získání postavení příjemce služeb v souvislosti se službami skutečně využitými během cestování.

39. Tato úvaha následně přivádí k domněnce, že je možné za okolností, kdy se osoba pocházející z určitého členského státu v určitém okamžiku nachází v jiném členském státě, předpokládat, že je příjemcem služeb v tomto členském státě nebo se jím stane. Přítomnost této osoby na území určitého členského státu ji totiž předurčuje k tomu, aby mohla přijímat celou škálu služeb, ať už jednorázových nebo trvalých.

40. V tomto ohledu nemohou okolnosti podrobně popsané předkládajícím soudem upírat státnímu příslušníkovi určitého členského státu, jakým je S. Oulane, postavení příjemce služeb. Skutečnost, že je osoba zadržena pro činnost, kterou je možno potrestat, nebo dokonce obviněna z trestné

4 — Viz zejména rozsudek ze dne 19. ledna 1999, Calfa (C-348/96, Recueil, s. 1-11, bod 16). Svoboda pohybu příjemců služeb, kterou Smlouva o ES výslovně nestanoví, byla nejdříve uznána v rámci směrnice 73/148 předtím, než Soudní dvůr usoudil, že uvedená svoboda představuje „nezbytný doplněk“ k ustanovením Smlouvy týkajícím se volného pohybu služeb „a odpovídá cíli liberalizace všech činností, které jsou poskytovány za odměnu a nespádají do volného pohybu zboží, osob a kapitálu“: viz rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Luisi a Carbone (C-286/82 a C-26/83, Recueil, s. 377, bod 10). Pokud jde o příjemce turistických služeb, viz také rozsudek ze dne 2. února 1989, Cowan (C-186/87, Recueil, s. 195).

5 — Viz stanovisko M. Lenze ze dne 6. prosince 1988 ve výše uvedených věcech Cowan, bod 22.

6 — Tamtéž, bod 28.

činnosti, není neslučitelná s postavením příjemce služeb, jak vyplývá zejména z rozsudku Calfa⁷. Stejná úvaha se uplatní ohledně neexistence trvalého ubytování nebo bydliště v hostitelském členském státě, což naopak svědčí ve prospěch toho, že se jedná o pobyt, jenž má turistickou povahu.

41. Krom toho, není možné na základě okolností, že osoba nemá v době svého zadržení k dispozici peníze ani zavazadla, předpokládat, že je nevlastní vůbec⁸. Jeví se nicméně nezbytné uvést, že prokázání, že taková osoba nacházející se v hostitelském státě nevlastní žádné existenční prostředky, by bylo neslučitelné s definicí služeb na úrovni Společenství, které představují „výkony poskytované převážně za úplatu“⁹. V tomto ohledu je možné mít za to, že zcela bez existenčních prostředků není ta osoba, které například finančně vypomáhá státní příslušník hostitelského členského státu nebo která může získat peníze pocházející z jejího původního státu.

42. Vzhledem k předcházejícím skutečnostem navrhuji odpovědět vnitrostátnímu soudci tak, že okolnost, že se státní příslušník určitého členského státu v určitém okamžiku nachází na území jiného členského státu, stačí k tomu, aby bylo možno předpokládat, že je v tomto členském státě příjemcem služeb nebo se jím stane, a že v tomto postavení tudíž spadá do osobní působnosti pravidel Společenství o volném poskytování služeb.

43. Dříve než přistoupím ke zkoumání dalších otázek položených předkládajícím soudem, je třeba upřesnit, proč je podle nás důležité vymezit v projednávaném případě, zda dotyčná osoba spadá do kategorie příjemců služeb.

44. Je možné si totiž povšimnout, že postavení státního příslušníka členského státu stačí od Maastrichtské smlouvy a zavedení pojmu evropského občanství v primárním právu Společenství samo o sobě k oprávnění k pobytu v jiném členském státě, aniž by bylo nezbytné, aby dotyčná osoba vykonávala hospodářskou činnost v zaměstnaneckém poměru nebo jako osoba samostatně výdělečně činná nebo se takové činnosti účastnila.

7 – Výše uvedený rozsudek Calfa: v této věci byla paní Calfa považována za příjemce služeb, přestože byla shledána vinnou z trestného činu podle zákona o omamných látkách a odsouzena k trestu odnětí svobody v trvání tří měsíců, jakož i k doživotnímu vyhoštění z řeckého území jako vedlejšímu trestu.

8 – Ve věci v původním řízení ostatně ze spisu vyplývá, že u S. Oulanea byla nalezena poukázka Postbank.

9 – Článek 50 první pododstavec ES.

45. Vzhledem k tomu, že právo pobytu na území členských států „je každému občanu Unie přiznáno přímo konkrétním a jasným

ustanovením Smlouvy o ES¹⁰, pouhé postavení státního příslušníka určitého členského státu, a tedy občana Unie je samo o sobě dostatečné k dovolání se tohoto práva.

46. Je nicméně nutné náležitě upřesnit a vymezit osoby oprávněné k volnému pohybu; článek 18 odst. 1 ES upřesňuje, že právo pohybu a pobytu na území členských států, jež má každý občan Unie, existuje pouze „s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provádění“¹¹.

47. Za účelem stanovení těchto omezení a podmínek a vymezení jejich rozsahu je třeba se dále zabývat ustanoveními primárního a sekundárního práva věcně použitelných na danou právní situaci.

48. Konkrétně, pokud jde o spor, jež má předkládající soud rozhodnout, omezení a podmínky týkající se práva pobytu použitelné v rozhodné době jsou obsaženy v předpisech Společenství upravujících volné poskytování služeb.

49. Vývoj práva Společenství jistě směřuje ke sjednocení, tedy k jednotnosti režimů použitelných v oblasti volného pohybu státních příslušníků členských států.¹² Domnívám se, že do té doby a pokud jde o záležitosti upravené odvětvovými právními předpisy Společenství¹³, je vymezení osob oprávněných k volnému pohybu z právního hlediska stále užitečné.

50. Konečně je nutné dále upřesnit, že ustanovení primárního a sekundárního práva týkající se volného pohybu služeb se jeví dostatečné k poskytnutí užitečné odpovědi na dotazy předkládajícího soudu, což „činí nadbytečným uchýlování se k této další ochraně, kterou přináší občanství Unie“¹⁴. Nicméně doplňuji, že ačkoli o ochranu zajištěnou postavením občana Unie nebylo o jako takovou žádáno soustavně, nemůže být opomíjen vývoj práva Společenství

10 — Rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, Recueil, s. I-7091, bod 84).

11 — Článek 18 odst. 1 ES. Pro použití na omezení a podmínky vyplývající ze směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. L 180, s. 26) viz výše uvedený rozsudek Baumbast a R, body 85 a násl. Rovněž připomínám, že podle Soudního dvora tato omezení a podmínky nebrání tomu, aby byl čl. 18 odst. 1 ES přiznán přímý účinek: „použití omezení a podmínek, jež připouští čl. 18 odst. 1 ES k výkonu tohoto práva pobytu, je soudně přezkoumatelné. Následkem toho nebrání případná omezení a podmínky vztahující se k tomuto právu, aby ustanovení [tohoto článku] přiznávala jednotlivcům práva, jež mohou uplatnit před soudem a jimž musí vnitrostátní soudy poskytnout ochranu“ (tentýž rozsudek, bod 86).

12 — Viz směrnice 2004/38, jejímž ustanovením musí členské státy vyhovět nejpozději do 30. dubna 2006.

13 — Směrnice 2004/38 je odůvodněna zejména vůlí „překonání tento přístup k právu volného pohybu a pobytu podle odvětví a částí [...] [v] jednotném právním aktu [...]“ (čtvrtý bod odůvodnění).

14 — Za účelem převzetí vyjádření, které použil generální advokát La Pergola ve srovnatelné situaci ve svém stanovisku ze dne 17. února 1998 ve výše uvedené věci Calla, bod 10.

v oblasti volného pohybu služeb, v širokém slova smyslu, který přináší tento pojem. Z tohoto důvodu postavení občana Unie, které „je předurčeno k tomu, aby bylo základním statutem státních příslušníků členských států“¹⁵, je myšlenka, k níž je třeba dynamicky přihlížet při výkladu veškerých pravidel Společenství o volném pohybu osob a zejména pravidel o volném pohybu služeb.

B – K předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu příjemcem služeb jako podmínka uznání jeho práva pobytu hostitelským členským státem

51. Podstatou předběžných otázek 1, 2a a 2c předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 4 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 73/148 vykládán tak, že členský stát může k uznání práva pobytu státního příslušníka jiného členského státu, jenž má postavení příjemce služeb, vyžadovat předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovní pasu posledně uvedeným, a v případě kladné odpovědi na tuto otázku, zdali právo Společenství tomuto členskému státu ukládá, aby umožnil dotyčné osobě předložení takového platného

průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, a to v určité lhůtě.

52. Článek 4 odst. 2 této směrnice zaprvé stanoví, že „právo pobytu pro osoby poskytující a přijímající služby odpovídá délce poskytování služby“. Zadruhé rozlišuje mezi délkou pobytu delší než tři měsíce nebo kratší:

53. „Je-li tato doba delší než tři měsíce, vydá členský stát, na jehož území je služba poskytována, oprávnění k pobytu k doložení práva pobytu“ (druhý pododstavec).

54. Je-li tato doba kratší nebo rovna třem měsícům: „*postučuje pro pobyt průkaz totožnosti nebo cestovní pas, s nímž dotyčná osoba vstoupila na území*“ (třetí pododstavec).¹⁶

55. Ze znění tohoto posledního ustanovení o pobytu, který je kratší nebo roven třem měsícům, na jehož výklad se předkládající soud táže Soudního dvora, nevyplývá, zda je předložení platného průkazu totožnosti nebo

15 — Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31).

16 — Kurziva byla doplněna autorem tohoto stanoviska.

cestovního pasu příjemcem služeb nezbytnou podmínkou k tomu, aby hostitelský členský stát uznal právo pobytu tohoto příjemce.

56. Z tohoto důvodu je možné mít za to, že čl. 4 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 73/148 musí být předmětem teleologického výkladu. Uchýlení se k této metodě výkladu se jeví jako odůvodněné, neboť ze znění ustanovení práva Společenství, které má být vykládáno, jasně nevyplývá odpověď, které se má dostat předkládajícímu soudu.¹⁷

57. Domnívám se, že čl. 4 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 73/148 musí být chápán tak, že ačkoli předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu příjemcem služeb příslušným orgánům hostitelského členského státu ukládá povinnost tomuto členskému státu přiznat dotyčné osobě právo pobytu v délce tří měsíců nebo kratší, nemožnost předložit okamžitě tento doklad nemůže toto právo z tohoto důvodu popřít.

58. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr od vydání rozsudku Royer z roku 1976 rozhoduje v tom smyslu, že „právo státních příslušníků členského státu vstoupit na území jiného členského státu a pobývat tam za účely stanovenými Smlouvou [...] představuje právo přiznané přímo Smlouvou nebo popřípadě ustanoveními, která byla přijata k jejímu provedení“¹⁸. Soudní dvůr z toho učinil závěr, že „toto právo se získává nezávisle na vydání oprávnění k pobytu příslušným orgánem členského státu“, přičemž toto oprávnění k pobytu se má „posuzovat ne jako konstitutivní akt zakládající práva, nýbrž jako akt, kterým má členský stát deklarovat individuální situaci státního příslušníka jiného členského státu s ohledem na ustanovení práva Společenství“¹⁹.

59. Z této judikatury lze vyvodit, že právo Společenství neopouští hostitelskému členskému státu žádný prostor k udělování práva vstupu a pobytu státním příslušníkům jiných členských států, neboť jeho pravomoc spočívá toliko v přezkumu podmínek výkonu tohoto práva a – případně a v určitých mezích – v ukládání sankcí za nedodržování těchto podmínek.

60. Pokud jde konkrétně o podmínky stanovené za účelem výkonu práv pohybu a pobytu na území členských států, Soudní dvůr ve svém rozsudku Wijzenbeek z roku

17 — K použití metody doslovného a teleologického výkladu viz zejména mé poznámky v mém stanovisku ze dne 27. září 2001 ve věci Schilling a Nehring (rozsudek ze dne 16. května 2002, C-63/00, Recueil, s. I-4183, body 17 a násl.)

18 — Rozsudek ze dne 8. dubna 1976, Royer (48/75, Recueil, s. 497, bod 31, kurziva byla doplněna autorem tohoto stanoviska).

19 — Body 32 a 33 výše uvedeného rozsudku Royer, kurziva byla doplněna autorem tohoto stanoviska.

1999 upřesnil, že „do doby, než budou přijaty předpisy práva Společenství o kontrolách na vnějších hranicích Společenství [...], výkon těchto práv předpokládá, že dotyčná osoba bude schopna prokázat, že má státní příslušnost některého členského státu“²⁰. Prokázání postavení státního příslušníka členského státu tak tvoří jasně součást „omezení a podmínek stanovených v této Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu použití na“²¹ výkon práva pohybu a pobytu na území jiných členských států, jež státní příslušníci členských států požívají.

61. S ohledem na tento požadavek Soudní dvůr následně uvedl, že „i v případě, kdy na základě článku 7a nebo 8a Smlouvy, státní příslušníci členských států mají nepodmíněné právo se volně pohybovat na území členských států, je těmto členským státům zachováno právo provádět kontroly totožnosti na vnitřních hranicích Společenství a uložit dotyčné osobě povinnost předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, tak jak stanovují směrnice 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 a 93/96, za účelem prokázání, zda je dotyčná osoba státním příslušníkem některého členského státu, a má tak právo volného pohybu na území členských států,

nebo zda je státním příslušníkem třetího státu a tohoto práva nepožívá“²². To znamená jednak, že členské státy mohou legálně provádět kontroly totožnosti na vnitřních hranicích Společenství, a jednak, že povinnost dotyčných osob předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas vyplývá přímo z práva Společenství. Cílem takové povinnosti je určit, zda dotyčné osoby požívají jako státní příslušníci některého členského státu práva volného pohybu na území jiných členských států.

62. Soudní dvůr dodává, že za porušení této povinnosti při vstupu na území některého členského státu může tento stát v souladu s právem ukládat sankce, ovšem za podmínky, že tyto sankce budou srovnatelné s těmi, které se uplatní při podobném vnitrostátním protiprávním jednání a nebudou do té míry nepřiměřené, že by vytvářely překážku volnému pohybu osob²³.

63. Z úsudku Soudního dvora lze vyvodit následující úvahy. Zaprvé kontroly totožnosti na vnitřních hranicích Společenství a související povinnost státního příslušníka, který se na území pohybuje, podrobit se těmto kontrolám a předložit platný průkaz

20 — Rozsudek ze dne 21. září 1999, *Wijzenbeek* (C-378/97, Recueil, s. I-6207, bod 42, kurzíva byla doplněna autorem tohoto stanoviska. Skutkový základ uvedené věci je možno shrnout následovně: Nizozemský státní příslušník pan *Wijzenbeek* byl předmětem trestního řízení vedeného v jeho zemi z toho důvodu, že při vstupu do Nizozemska odmítl na letišti v Rotterdamu dne 17. prosince 1993 předložit a předat svůj cestovní pas příslušníku vnitrostátní policie, pověřenému ostrahou hranic, a odmítl prokázat jakýmkoli jiným způsobem svou státní příslušnost, čímž porušil článek 25 vnitrostátní vyhlášky o cizincích.

21 — Článek 18 odst. 1 ES.

22 — Výše uvedený rozsudek *Wijzenbeek*, bod 43.

23 — Tamtéž, bod 44.

totožnosti nebo cestovní pas, mají *jediný cíl*: zajistit, aby osoba požívala náležitě práva volného pobytu jako státní příslušník členského státu. Proto se domnívám, že na stanovisko, které Soudní dvůr vyjádřil, musí být pohlíženo z hlediska účelu spíše než z formalistického hlediska, neboť povinnost předložit na vnitřní hranici průkaz totožnosti nebo cestovní pas není sama o sobě (tímto) účelem: to, co v konečném důsledku přináší, je důkaz o státní příslušnosti dotyčné osoby.

příslušnosti, od povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, která představuje pouze jednu z „právních formalit týkajících se vstupu, pohybu a pobytu cizinců“²⁵. Za nedodržení této povinnosti, jak bylo dříve uvedeno, může tedy hostitelský členský stát uložit sankci, ale v žádném případě nemůže právo pobytu odeprít.

64. Zadruhé se jeví, že toto legitimní zjišťování postavení státního příslušníka členského státu u kontrolované osoby při jejím vstupu na území jiného členského státu může být taktéž provedeno, pokud jde o pouhé ověření práva pobytu pojímaného samostatně po vstupu na území, přičemž úsudek Soudního dvora ohledně kontroly na vnitřních hranicích se může použít na toto hledisko práva volného pohybu. Ohledně práva pohybu a pobytu ostatně Soudní dvůr uvedl, že jejich výkon „předpokládá, že dotyčná osoba bude schopna prokázat, že má státní příslušnost některého členského státu“²⁴.

66. Veškeré tyto poznatky mě utvrzují v názoru, který zastává rovněž Komise, že takové správní povinnosti obsažené v čl. 4 odst. 2 směrnice 73/148, jakou je povinnost spočívající v tom, že průkaz totožnosti nebo cestovní pas jsou pro pobyt kratší nebo roven třem měsícům postačující, musí být stanoveny ve světle účelu směrnice, tedy odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb.²⁶

65. Zatřetí je třeba odlišit, co podmiňuje výkon práva pobytu, tedy důkaz o státní

67. Z tohoto hlediska a podle pragmatického přístupu zdůrazňuje Komise rozhodující prvek, a sice že povinnost stanovená v čl. 4 odst. 2 třetím pododstavci směrnice 73/148

24 — Tamtéž, bod 42.

25 — Výše uvedený rozsudek, bod 38.

26 — Bod 34 vyjádření Komise.

vykazuje dvojí funkci, neboť směřuje jednak ke zjednodušení důkazního břemene ohledně práva pobytu nejen pro státní příslušníky jiných členských států, ale rovněž pro samotné členské státy²⁷, a jednak stanoví nejprísnější pravidlo týkající se formálních požadavků, které může členský stát uložit co do důkazního břemene ohledně práva pobytu, a vyloučit tak požadavky přísnější²⁸.

výkladu – ale zajisté ne omezenému na právo pobytu.

68. Komise se tedy domnívá, že na základě čl. 4 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 73/148 nelze *a contrario* dojít k závěru, že nedodržení této povinnosti vede k neuznání státní příslušnosti, v projednávaném případě tedy práva pobytu. Má za to, že takový formalistický přístup by mohl mít absurdní důsledky v rozporu s filozofií nástrojů Společenství, které směřují k extenzivnímu

69. V přímé vazbě na tento úsudek a s ohledem na účel dotčené směrnice jsem toho názoru, že pokud v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice 73/148 představuje držení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu pravidlo, neboť jde o nejjednodušší a nejprůkaznější způsob zjištění státní příslušnosti jednotlivce, nemůže toto ustanovení být vykládáno tak, že vylučuje, aby byla státní příslušnost zjištěna způsobem jiným²⁹.

70. Tento výklad není podle našeho mínění v rozporu se samotným zněním čl. 4 odst. 2 třetího pododstavce směrnice 73/148. Ačkoliv je tedy zásadou, že úřední doklady, jakými jsou průkaz totožnosti nebo cestovní pas, jsou postačující pro pobyt příjemce služeb nepřesahující tři měsíce a nepředložení jednoho z těchto dvou dokladů může vyvolat uložení sankce hostitelským členským státem, nemůže naopak tento hostitelský členský stát z tohoto důvodu zabránit kontrolo-

27 — Komise poznamenává, že předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu je v podstatě nejjednodušší způsob ke zjištění státní příslušnosti a členské státy jsou oprávněny takovou povinnost uložit.

28 — Domnívám se, že tento přístup je zachován v článku 6 směrnice 2004/38, který ve svém odst. 1 stanoví: „Občané Unie mají právo pobývat na území jiného členského státu nejvýše po dobu tří měsíců *bez dalších podmínek a formalit*, jakými je požadavek být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu“ (kurzíva byla doplněna autorem tohoto stanoviska). Můžeme si všimnout, že diskuse, kterou může otázka položená předkládajícím soudem podníti, se dokonale odráží ve formulaci zvolené zákonodárcem Společenství, která ostatně přesně vyjadřuje „nedostatečný výběr“ zachovávající dvojsmyslnost: být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu je *podmínkou* práva pobytu nebo spíše jeho *formalitou*? Domnívám se, že se jedná toliko o formalitu, kterou je třeba splnit v rámci výkonu práva pobytu.

29 — Můžeme se zamyslet nad účinkem, který by vyvolal opačný úsudek v situaci turistů, který ztratil cestovní pas nebo průkaz totožnosti nebo kterému jej ukradli, což nelze považovat za výjimečné: je tedy rozumné ukončit pobyt této osoby?

vané osobě ve výkonu jejího práva pobytu, čímž by konkrétně popřel jeho existenci.

71. Dodávám, že můj rozbor nesmí být chápán tak, že znamená, že k tomu, aby mohl příslušník Společenství legálně pobývat v hostitelském členském státě, stačí, aby se dovolával svého práva volného pohybu. Účelové hledisko, na němž je založen můj rozbor, naopak příslušníkovi Společenství ukládá, aby na žádost příslušných orgánů hostitelského členského státu prokázal svou státní příslušnost, a to, upřesňuji, přesvědčujícím způsobem, tedy pomocí jakéhokoli úředního dokumentu nebo spojení, které poskytnou řádnou indicii o tom, že má státní příslušnost některého členského státu.

72. Krom toho, státní příslušník členského státu by měl být vždy schopen předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, a to v přiměřené lhůtě, tedy zejména s přihlédnutím k běžným lhůtám pro obdržení a doručení takových dokladů.

73. Veškeré tyto poznatky mě vedou k tomu navrhnout Soudnímu dvoru, aby odpověděl předkládajícímu soudu tak, že čl. 4 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 73/148 musí být

vykládán tak, že členský stát nemůže k uznání práva pobytu státního příslušníka jiného členského státu, jenž má postavení příjemce služeb, vyžadovat předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu posledně uvedeným. Příjemce služeb, který tak vykonává v hostitelském členském státě své právo pobytu v délce tří měsíců nebo kratší, je však na žádost příslušných orgánů tohoto státu povinen všemi prostředky prokázat své postavení státního příslušníka některého členského státu. Konečně mu musí být umožněno předložit v přiměřené lhůtě platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas.

C – K rozdílnému zacházení mezi příslušníky Společenství a státními příslušníky členského státu, pokud jde o povinnost prokázat státní příslušnost

74. Podstatou předběžných otázek 2b a 4 předkládajícího soudu je, zda zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti brání tomu, aby byla státním příslušníkům jiných členských států na základě právních předpisů hostitelského členského státu o cizincích uložena povinnost předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas za účelem prokázání jejich státní příslušnosti, doplněná opatřením zadržení za účelem vyhoštění v případě, že nebude možné jeden z těchto dokladů předložit, třebaže nizozem-

ské právo takovou povinnost vlastním státním příslušníkům neukládá.

75. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, pokud jde o oblast volného poskytování služeb, upřesňuji, že je namístě zabývat se touto otázkou s ohledem na článek 49 ES. Ačkoli totiž článek 12 ES zakotvuje obecnou zásadu zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, „má se použít samostatně pouze v situacích upravených právem Společenství, pro něž Smlouva nestanoví žádná zvláštní pravidla týkající se zákazu diskriminace“. Pokud jde přitom o volné poskytování služeb, „byla tato zásada uplatněna a upřesněna“ článkem 49 ES³⁰.

76. Předběžná otázka musí být tedy chápána v tom smyslu, že předkládající soud se táže, zda obecná zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti obsažená v článku 49 ES brání tomu, aby státní příslušníci jiných členských států podléhali na základě právních předpisů hostitelského členského státu o cizincích povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas za účelem prokázání své státní pří-

slušnosti, třebaže nizozemské právo takovou povinnost vlastním státním příslušníkům neukládá³¹.

77. Předkládající soud vysvětluje následovně, co by podle něj mohlo představovat diskriminaci z důvodu státní příslušnosti odporující právu Společenství: nizozemské právo nestanoví obecnou a univerzální povinnost prokázání totožnosti, nýbrž omezené povinnosti prokázání totožnosti, které jsou obsaženy ve zvláštních zákonech omezených na určité situace³². Předkládající soud uvádí, že nizozemské orgány řadí zákon o cizincích z roku 2000 do kategorie omezených povinností prokázání totožnosti.

78. Tento soud má taktéž za to, že je s ohledem na povinnost předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas užitečné srovnat situaci osoby, která při kontrole prohlásí, že má nizozemskou státní příslušnost, s osobou, která prohlašuje, že je státním příslušníkem jiného členského státu.

31 — Mám za to, že rozsah problematiky týkající se donucovacího opatření, kterým je opatření zadržení za účelem vyhoštění, které se použije v případě nesplnění podmínky být stále schopem předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas, musí být posuzován s ohledem na odůvodnění překážek volného pohybu, a nikoli samostatně pouze s ohledem na zásadu zákazu diskriminace. Ze samotného znění zákona o cizincích z roku 2000 totiž vyplývá, že tato opatření se mohou již pojmově vztahovat pouze na cizince, neboť jejich cílem je právě vyhoštění těchto cizinců. Rozbor této části problému poskytnu při zkoumání poslední skupiny předběžných otázek.

32 — Předkládající soud zdůrazňuje, že cílem, který sleduje většina omezujících povinností týkajících se prokázání totožnosti, je boj proti zjištěnému zneužívání přídatků a dávek, které se postupují na základě některých zákonů upravujících sociální a daňové otázky.

30 — Viz zejména rozsudek ze dne 28. října 1999, Vestergaard (C-55/98, Recueil, s. I-7641, body 16 a 17). Viz rovněž rozsudek ze dne 14. července 1994, Peralta (C-379/92, Recueil, s. I-3453, bod 18).

79. V tomto ohledu předkládající soud upřesňuje, že podle vnitrostátní judikatury v oblasti správního soudnictví osoba, která prohlásí, že má nizozemskou státní příslušnost, musí věrohodně prokázat svou totožnost tím, že předloží objektivní a s ní přímo související údaje. Dotyčný tedy může kromě předložení nizozemského průkazu totožnosti nebo cestovního pasu věrohodně prokázat svou totožnost například předložením řidičského průkazu vydaného v Nizozemsku. Konečně nahlédnutí do údajů místních správních orgánů může vyvrátit jakoukoli pochybnost o totožnosti.

80. Pokud jde naopak o osobu, která při vnitřní kontrole cizinců prohlásí, že je státním příslušníkem jiného členského státu, a dovolává se volného pohybu osob a služeb, předkládající soud poznamenává, že taková osoba je obvykle za použití zákona o cizincích z roku 2000 zadržena, a to z důvodu vycházejícího z ochrany veřejného pořádku, pokud a dokud nepředloží platný cestovní pas nebo průkaz totožnosti.

81. V důsledku toho se předkládající soud táže, zda představují tyto prvky diskriminaci příslušníka Společenství odporující právu Společenství vzhledem k nizozemskému státnímu příslušníkovi, který z hlediska vnitrostátního práva není povinen za účelem prokázání své státní příslušnosti předkládat

platný cestovní pas nebo průkaz totožnosti s vyloučením dalších dokumentů.

82. Evropská komise k této otázce uvádí, že situace státních příslušníků daného členského státu a státních příslušníků jiných členských států ohledně práva pobytu je na základě samotné Smlouvy zásadně odlišná, neboť právo pobytu prvně uvedených je již pojmově trvalé a absolutní, zejména ve světle zákazu vyhoštění vlastních státních příslušníků. Rozdílné zacházení s ohledem na povinnost předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas nesouvisí se státní příslušností v pravém slova smyslu, ale váže se k právní situaci, která je, pokud jde o právo pobytu, objektivně odlišná.

83. Domnívám se, že je třeba především připomenout, že ačkoliv povinnost státního příslušníka jiného členského státu být držitelem platného průkazu nebo cestovního pasu nezakládá sama o sobě právo pobytu, nemění to nicméně nic na tom, že se jedná o formalitu upravenou právem Společenství, a zejména směrnici 73/148. Je možné tedy tvrdit, že členské státy nacházejí v právu Společenství pevný základ k tomu, aby uložili státním příslušníkům jiných členských států, kteří pobývají na jejich území, povinnost být držitelem platného průkazu totožnosti. Soud-

ní dvůr mimo jiné z tohoto důvodu rozhodl, že „není možné ve své podstatě zpochybňovat pravomoc členských států ukládat sankce osobě, která nesplní tuto povinnost.“³³

existující na základě práva Společenství zatěžují státní příslušníky členských států, kteří si přejí pobývat v jiném členském státě, vysvětluje, že jejich postavení není vzhledem k právním povinnostem vztahujícím se k výkonu práva pobytu srovnatelné s postavením státních příslušníků daného členského státu.

84. Je třeba dále zdůraznit, že Soudní dvůr několikrát připustil situace, kdy pouhá skutečnost, že osoba není státním příslušníkem daného státu, může odůvodnit požadavek splnění podmínky, která se nevztahuje na vlastní státní příslušníky, jako je podmínka ohlásit příslušným orgánům svou přítomnost na daném území³⁴. Rovněž rozhodl, že „jelikož [směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství] upravuje zvláštní povinnosti státních příslušníků členského státu vstupujících a pobývajících na území jiného členského státu – jako je povinnost být držitelem cestovního pasu nebo průkazu totožnosti – osoby, kterých se to týká, nemohou být zcela a jednoduše postaveny na roveň vlastním státním příslušníkům státu pobytu“³⁵.

86. Toto stanovisko pro mě však není dostatečně přesvědčivé. Zdá se totiž, že našlo zásadní hranici v řešení přijatém Soudním dvorem v rozsudku Komise v. Belgie z roku 1989, pokud jde konkrétně a pouze o povinnost uloženou státním příslušníkům jiných členských států, aby byli stále držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu: i kdyby bylo dotčeno pouze právo vstupu na území členského státu, Soudní dvůr ve formulaci, která přesahuje tento zvláštní případ, rozhodl, že „právo Společenství nebrání tomu, aby Belgie na svém území dohlížela na splnění povinnosti, aby osoby požívající práva pobytu v rámci Společenství byly vždy držiteli oprávnění k pobytu nebo k usazení, která je těmto osobám uložena, jestliže je belgickým státním příslušníkem v souvislosti s jejich průkazem totožnosti uložena stejná povinnost“³⁶. Toto stanovisko je taktéž možné najít v rozsudku Komise v. Německo z roku 1998, které ještě více potvrzuje, že kontroly státu nad dodržováním povinnosti státních příslušníků jiných

85. Tyto poznatky potvrzují stanovisko, podle něhož okolnost, že zvláštní povinnosti

33 — Rozsudek ze dne 14. července 1977, Sagulo a další (C-8/77, Recueil, s. 1495, bod 10).

34 — Rozsudek ze dne 7. července 1976, Watson a Belmann (C-118/75, Recueil, s. 1185).

35 — Výše uvedený rozsudek Sagulo a další, bod 11.

36 — Rozsudek ze dne 27. dubna 1989, Komise v. Belgie (C-321/87, Recueil, s. 997, bod 12).

členských států spočívající v tom, že jsou tito příslušníci vždy schopni předložit oprávnění k pobytu, právo Společenství připouští pouze za podmínky, že hostitelský členský stát ukládá stejnou povinnost vlastním příslušníkům, pokud jde o jejich průkaz totožnosti³⁷. Porovnání provedené mezi situací státních příslušníků jiných členských států a vlastních státních příslušníků mimo jiné předpokládá, že sankce za nedodržení této povinnosti musí být v obou případech srovnatelné³⁸.

87. Je patrné, že Soudní dvůr byl v rámci této judikatury veden k tomu, aby připustil srovnatelnost situací státních příslušníků jiných členských států a vlastních státních příslušníků ohledně jejich povinnosti být držiteli platného průkazu totožnosti, respektive oprávnění k pobytu, a v návaznosti na to podobné zacházení, které jim má být v rámci provádění dohledu nad dodržováním této povinnosti vyhrazeno. Je tedy třeba připustit, že tyto dvě kategorie osob se nacházejí ve srovnatelné situaci ohledně nutnosti prokázat jejich státní příslušnost a musí s nimi být z tohoto důvodu zacházeno stejným způsobem.

37 — Rozsudek ze dne 30. dubna 1998, Komise v. Německo (C-24/97, Recueil, s. I-2133, bod 13).

38 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Německo, bod 14. Soudní dvůr rozhodl, že Spolková republika Německo nesplnila své povinnosti v rámci Společenství tím, že použila na státní příslušníky jiných členských států pobývající na jejím území „příliš odlišné zacházení“, pokud jde o stupeň zavinění a použitelné pokuty, v porovnání s tím, které použila u vlastních státních příslušníků, „když srovnatelným způsobem porušili povinnost být držiteli platného průkazu totožnosti“.

88. V důsledku toho uvádím, že judikatura a postup vnitrostátních správních orgánů, které ukládají státnímu příslušníku jiného členského státu, který se dovolává svého práva pobytu, povinnost prokázat toto postavení pouze předložením platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, zatímco státnímu příslušníku, který se dovolává své nizozemské státní příslušnosti a rovněž je předmětem vnitřní kontroly, je přiznána možnost prokázat věrohodně svou totožnost jakýmkoliv jinými prostředky, se jeví být v rozporu se zásadou zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti.

89. V takovéto situaci se lze domnívat, že se použije uvedená judikatura Soudního dvora, jestliže státní příslušníci jiných členských států pobývající jako příjemci služeb v hostitelském členské státě po dobu tří měsíců nebo kratší mají povinnost být stále držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, zatímco stejná povinnost není uložena nizozemským státním příslušníkům, pokud jde o jejich průkazy totožnosti³⁹.

90. V důsledku toho navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl předkládajícímu soudu tak, že obecná zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, obsažená

39 — Předkládající soud uvádí jako příklady takových průkazů „platný průkaz totožnosti zmiňující nizozemskou státní příslušnost nebo platný nizozemský cestovní pas“ (s. 16 předkládacího usnesení).

v článku 49 ES, brání tomu, aby státní příslušníci jiných členských států podléhali na základě právních předpisů hostitelského členského státu o cizincích povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas za účelem prokázání své státní příslušnosti, pokud nizozemské právo takovou povinnost vlastním státním příslušníkům neukládá.

Sagulo a další rozhodl, že „ačkoli členským státům přísluší ukládat v přiměřených mezích sankce za porušení povinnosti uložené osobám, na něž se vztahuje právo Společenství, aby byly držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, tyto sankce nemohou být v žádném případě tak závažné, aby se staly překážkou volného pohybu služeb upraveného Smlouvou“. Vycházejí z této úvahy, sdělil Soudní dvůr vnitrostátnímu soudu následující: „pokud jde o ukládání sankcí, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby využil volnosti uvážení, která mu je vyhrazena, za účelem dosažení vhodného potrestání s ohledem na povahu a cíl předpisů Společenství“.⁴⁰

D – K zadržení státního příslušníka členského státu, příjemce služeb, za účelem vyhoštění v případě nedodržení povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas

91. Podstatou poslední skupiny předběžných otázek předkládajícího soudu (2d, 3a, 3b a 3c) je, zda zadržení za účelem vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu v případě, že nedodrží povinnost být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, představuje překážku volného pohybu služeb, a v případě kladné odpovědi, zda může být tato překážka odůvodněná.

93. Tato ustálená judikatura vylučuje, aby za nedodržení formalit, jako je držení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, mohla být uložena sankce vyhoštění „vzhledem k tomu, že toto opatření představuje popření samotného práva, které upravuje a zaručuje Smlouva“⁴¹. Co se týče opatření dočasného odnětí svobody přijatých v případě cizince, na něhož se vztahuje Smlouva, za účelem vyhoštění z území, Soud taktéž uvedl, že „je třeba konstatovat, [...], že žádné opatření této povahy nemůže přicházet v úvahu v případě, že rozhodnutí o vyhoštění odporuje Smlouvě“⁴².

92. K odpovědi na tuto otázku je namísto připomenout, že Soudní dvůr v rozsudku

40 – Výše uvedený rozsudek Sagulo a další, bod 12.

41 – Výše uvedený rozsudek Watson a Belmann, bod 20.

42 – Výše uvedený rozsudek Royer, bod 43.

94. Je však třeba upřesnit, že toto poslední tvrzení nemůže být podle mě pochopeno tak, že vylučuje pravomoc, která náleží hostitelskému členskému státu dočasně zadržet státního příslušníka jiného členského státu na vhodném místě k tomu, aby mohlo být přistoupeno ohledně jeho státní příslušnosti k nezbytným šetřením. V takovém případě je totiž správní opatření odděleno od případného opatření vyhoštění a nepředstavuje opatření přijaté za účelem vyhoštění z území. Jeho cílem je umožnit státnímu příslušníku jiného členského státu prokázat jakýmkoli prostředky jeho státní příslušnost.

95. Krom toho Soudní dvůr rovněž soustavně rozhoduje, že pro případ porušení povinnosti státního příslušníka jiného členského státu předložit při vstupu na území hostitelského členského státu platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas nemůže tento hostitelský členský stát stanovit „nepřiměřenou sankci takovou, jakou je trest odnětí svobody, která by vytvářela překážku volnému pohybu osob“⁴³.

96. Krom toho připomínám, že zásada volného pohybu služeb zavedená článkem 46 ES, „která je jednou ze základních zásad Smlouvy, zahrnuje svobodu příjemců služeb vycestovat do jiného členského státu s cílem

využívat tam služeb, aniž by jim v tom bránila omezení [...]“⁴⁴.

97. Domnívám se, že s přihlédnutím k těmto poznatkům opatření zadržení za účelem vyhoštění v případě, že nemohli prostřednictvím platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu prokázat své postavení státních příslušníků členského státu, představuje zjevnou překážku volného pohybu příjemců služeb. Takové opatření zabraňující ve svobodě pohybu představuje totiž popření práva přímo přiznaného příjemcům služeb článkem 49 ES a směrnicemi přijatými k jeho provedení.

98. Je nicméně třeba zkoumat, zda by mohlo být takové opatření odůvodněno výjimkou veřejného pořádku stanovenou zejména v článku 46 ES⁴⁵. Soudní dvůr má totiž za to, že tento článek umožňuje „členským státům přijmout opatření týkající se státních příslušníků jiných členských států, zejména z důvodu veřejného pořádku, která nemohou použít vůči vlastním státním příslušníkům, neboť nemají pravomoc vyhostit vlastní státní příslušníky z území nebo jim na toto území zakázat přístup“⁴⁶.

⁴⁴ – Výše uvedený rozsudek Calfa, bod 16.

⁴⁵ – Podle předkládajícího soudu, obě rozhodnutí o opatřeních zadržení se zakládají „na ochraně veřejného pořádku z důvodu obavy, že se cizinec vyhne vyhoštění z toho důvodu, že nemá doklady totožnosti uvedené v čl. 4.21 Vreemdelingenbesluit (vyhláška o cizincích), nedostavil se ke „Korpschef“ (vedení policejního sboru), nemá stálé bydliště/ ubytování a je podezřelý z protiprávního jednání“ (s. 5 předkládacího usnesení).

⁴⁶ – Výše uvedený rozsudek Calfa, bod 20.

⁴³ – Výše uvedený rozsudek Wijsenbeek, bod 44.

99. Zdá se, že odpověď předkládajícímu soudu ohledně tohoto bodu bude nutno nalézt v řešení, které zvolil Soudní dvůr v rozsudku Royer, v němž upřesnil, že upuštění od právních formalit týkajících se vstupu, pohybu a pobytu cizinců nemůže být, „pokud jde o výkon práva získaného na základě samotné Smlouvy“, posuzováno tak, že představuje samo o sobě zásah do veřejného pořádku či bezpečnosti“⁴⁷.

100. Aniž by bylo třeba zabývat se tím, zda dotčené vnitrostátní opatření dodržuje zásadu proporcionality, stačí konstatovat, že výjimka veřejného pořádku stanovená zejména v článku 46 ES se nepoužije k odůvodnění překážky volného pohybu služeb, kterou představuje opatření zadržení za účelem vyhoštění státních příslušníků jiných členských států, v případě, že tito příslušníci nedodrží svou povinnost být držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.

101. Je třeba krom toho předkládajícímu soudu sdělit, že se členský stát může užitečně dovolávat výjimek veřejného pořádku za účelem odůvodnění určitých omezení volného pohybu osob každopádně pouze

v případě „skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem“⁴⁸. „Narušení společenského pořádku, jež představuje každé protiprávní jednání“⁴⁹, není tedy dostatečné. Je rovněž třeba připomenout, že výjimka veřejného pořádku, jako všechny výjimky ze základní zásady stanovené Smlouvou, musí být vykládána restriktivně.

102. Z článku 3 směrnice Rady 64/221/EHS⁵⁰ vyplývá, že opatření přijatá z důvodu veřejného pořádku „se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby“ a že odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.“⁵¹ Mimoto je třeba předkládajícímu soudu sdělit, že o výjimku veřejného pořádku, tak jak ji pojímá Soudní dvůr, se může jednat pouze v případě, že je prokázána existence chování dané osoby představující trvalý ohrožení veřejného pořádku“⁵².

48 — Viz zejména rozsudek ze dne 27. října 1977, Bouchereau (C-30/77, Recueil, s. 1999, bod 35).

49 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, bod 66).

50 — Směrnice Rady 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). Poznáváme, že tato směrnice se podle článku 1 vztahuje na státní příslušníky jednoho členského státu, kteří pobývají v jiném členském státě Společenství nebo do něj cestují buď za účelem výkonu zaměstnání, nebo samostatné výdělečné činnosti, nebo jako *příjemci služeb*.

51 — Odstavec 1 a 2 článku 3 uvedené směrnice.

52 — Výše uvedený rozsudek Bouchereau, bod 28.

47 — Výše uvedený rozsudek Royer, bod 39.

103. Konečně jsem toho názoru, že okolnost, že vnitrostátní soud může následně příjemci služeb přiznat náhradu škody z důvodu protiprávnosti zadržení, není relevantní pro odůvodnění překážky volného pohybu služeb.

104. V důsledku toho navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl předkládajícímu soudu tak,

že zadržení za účelem vyhoštění příjemce služeb v případě, že nesplní povinnost být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, představuje neodůvodněnou překážku volného pohybu služeb, která je jako taková v rozporu s článkem 49 ES. Příslušné orgány hostitelského členského státu mohou nicméně rozhodnout o dočasném zadržení státního příslušníka jiného členského státu, aby mu umožnily prokázat všemi prostředky jeho státní příslušnost.

V – Závěry

105. S přihlédnutím k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Rechtbank 's-Gravenhage odpověděl takto:

- „1) Okolnost, že se státní příslušník některého členského státu v určitém okamžiku nachází na území jiného členského státu, stačí k tomu, aby bylo možno předpokládat, že je tento příslušník v tomto členském státě příjemcem služeb nebo se jím stane, a že tedy v tomto postavení spadá do osobní působnosti pravidel Společenství o volném poskytování služeb.

- 2) Článek 4 odst. 2 třetí pododstavec směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb je nutno vykládat tak, že členský stát nemůže pro uznání práva pobytu státního příslušníka jiného členského státu v postavení příjemce služeb vyžadovat předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu tímto příslušníkem. Příjemce služeb, který tak v hostitelském členském státě vykonává své právo pobytu v délce tří měsíců nebo kratší, je nicméně povinen na žádost příslušných orgánů tohoto státu prokázat všemi prostředky své postavení státního příslušníka členského státu. Konečně mu musí být umožněno předložit v přiměřené lhůtě platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas.

- 3) Obecná zásada zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti obsažená v článku 49 ES brání tomu, aby státní příslušníci jiných členských států podléhali na základě právních předpisů hostitelského členského státu o cizincích povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas za účelem prokázání své státní příslušnosti, pokud nizozemské právo takovou povinnost vlastním státním příslušníkům neukládá.

- 4) Zadržení za účelem vyhoštění příjemce služeb v případě, že nesplní povinnost být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, představuje neodůvodněnou překážku volného pohybu služeb, která je jako taková v rozporu s článkem 49 ES. Příslušné orgány hostitelského členského státu mohou nicméně rozhodnout o dočasném zadržení státního příslušníka jiného členského státu, aby mu umožnily prokázat všemi prostředky jeho státní příslušnost.“ .