

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 25. října 2005¹

1. Touto žalobou podanou na základě čl. 226 odst. 2 ES Komise Evropských společenství vytýká Belgickému království:

i článku 4 směrnice Rady 73/148/EHS⁴ o odstranění těchto omezení v oblasti usazování a pohybu služeb;
a

1) porušení článku 18 ES a směrnice 90/364/EHS o právu pobytu²;

b) článku 2 směrnice Rady 93/96/ES⁵ a článku 2 směrnice Rady 90/365/EHS⁶, které upravují právo pobytu pro studenty, zaměstnané osoby a osoby samostatně výdělečně činné po skončení jejich pracovní činnosti.

2) porušení:

a) článku 4 směrnice Rady 68/360/EHS³, o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství; jakož

2. První nesplnění povinnosti se týká požadavku, aby státní příslušníci jiných členských států, kteří se chtějí usadit na belgickém území, měli dostatečné „osobní“ finanční prostředky. Druhé porušení vychází z uplatňování automatického oznámení příkazu k opuštění území občanům Evropské unie, kteří nepředložili ve stanovené lhůtě nezbytné doklady k získání povolení k pobytu.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Směrnice Rady ze dne 28. června 1990 (Úř. věst. L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3).

3 — Směrnice ze dne 15. října 1968 (Úř. věst. L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27).

4 — Směrnice ze dne 21. května 1973 (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167).

5 — Směrnice ze dne 29. října 1993 (Úř. věst. L 317, s. 59; Zvl. vyd. 06/02, s. 250).

6 — Směrnice ze dne 28. června 1990 (Úř. věst. L 180, s. 28; Zvl. vyd. 20/01, s. 5).

I – Právní rámec

A – Právní úprava Společenství

1. Primární právo

3. Článek 18 odst. 1 ES přiznává každému občanu Unie „právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení“.

2. Sekundární právo

a) K podmínce dostatečných finančních prostředků

4. Článek 1 odst. 1 první pododstavec směrnice 90/364 stanoví:

„Členské státy udělí právo pobytu státním příslušníkům členských států, kterým toto právo nevzniklo na základě jiných ustanovení práva Společenství, a jejich rodinným pří-

slušníkům uvedeným v odstavci 2 za podmínky, že mají pro sebe i pro své rodinné příslušníky uzavřeno nemocenské [zdravotní] pojištění vůči všem rizikům v hostitelském členském státě a mají dostatečné finanční prostředky, aby se během svého pobytu nestali zátěží pro sociální pomoc hostitelského členského státu.“

b) O povolení k pobytu

5. Článek 2 odst. 1 uvedené směrnice 90/364 zní následovně:

„Právo pobytu se prokazuje předložením dokladu s názvem ‚povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu EHS‘. [...]

Pro účely vydávání povolení k pobytu nebo dokladu o pobytu může členský stát žadatele žádat pouze o to, aby předložil platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a prokázal, že splňuje podmínky stanovené článkem 1.“

6. Článek 4 směrnice 68/360 stanoví:

Právo pobytu se dokládá [osvědčuje] vydáním dokladu označovaného jako „povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu Evropských společenství [...]“

„1. Členské státy přiznávají právo pobytu na svém území osobám uvedeným v článku 1 [zaměstnanci], které mohou předložit doklady uvedené v odstavci 3.

8. Směrnice 93/96 týkající se studentů stanoví v čl. 2 odst. 1:

[...]

„[...] Právo pobytu se doloží [se osvědčuje] vydáním dokladu označovaného jako „povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu Společenství“ [...].

3. Pro vydání povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu EHS smějí členské státy požadovat předložení pouze těchto dokladů:

Pro účely vydání povolení k pobytu nebo dokladu o pobytu může členský stát od žadatele požadovat pouze předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu a doklad [prokázání toho], že splňuje podmínky stanovené v článku 1.“

[...]“

7. Článek 4 odst. 1 směrnice 73/148 zní následovně:

9. Článek 2 odst. 1 směrnice 90/365 týkající se zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti stanoví:

„Každý členský stát přiznává právo trvalého pobytu státním příslušníkům ostatních členských států, kteří se usadí na jeho území za účelem výkonu samostatně výdělečné činnosti, jestliže byla na základě Smlouvy odstraněna omezení této činnosti.

„Právo pobytu se prokazuje předložením [se osvědčuje vydáním] dokladu s názvem ,povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu Společenství‘ [...]

Pro účely vydávání povolení k pobytu nebo dokladu o pobytu může členský stát žadatele žádat pouze o to, aby předložil platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a prokázal, že splňuje podmínky stanovené článkem 1.⁷

2. K udělení povolení k pobytu

11. Tato oblast je upravena odstavci 2 a 6 uvedeného článku ve znění královské vyhlášky ze dne 12. června 1998⁹.

B – Belgické právo

1. K vlastnictví dostatečných finančních prostředků

10. Podle čl. 53 odst. 1 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981, která stanoví podmínky vstupu na území, pobytu, usazování a ukončení pobytu cizinců⁸, jsou občané Společenství oprávněni usadit se v Belgickém království za podmínky, že mají „dostatečné finanční prostředky“, aby se nestali zátěží pro orgány veřejné moci.

12. Občan Společenství, který předloží doklady vyžadované pro vstup do Belgie, je zapsán do registru cizinců a obdrží potvrzení o přihlášení, které je platné po dobu pěti měsíců od svého vystavení. Počínaje tímto datem je povinen podat žádost o usazení (odst. 2 první a druhý pododstavec).

13. Během uvedené lhůty je povinen doložit, že splňuje podmínky stanovené v odstavci 1 (odst. 2 třetí pododstavec). Nejsou-li tyto podmínky splněny či nepředložil-li požadované doklady, je mu zamítnuto právo na usazení, což zároveň znamená, že je povinen opustit belgické území (odstavec 4).

14. Pokud však uvedená lhůta dosud neplynula a žadatel má potvrzení o přihlášení, je příslušnými úřady vyzván k předložení požadovaných dokladů před uplynutím dané lhůty a pobyt mu může být prodloužen o jeden měsíc (odstavec 5).

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. č. L 158, s. 77), která ruší výše uvedené směrnice a která vstoupila v platnost dne 30. dubna 2004 (článek 41), ve své podstatě ponechává v platnosti popsany právní stav. Článek 7 se vztahuje na „dostatečné prostředky“ žadatele pro sebe a své rodinné příslušníky, článek 8 nahrazuje doklad o povolení k pobytu zaregistrovaním se v registru a vydáním osvědčení o registraci s uvedením jména a adresy registrované osoby a datem registrace.

8 – *Moniteur belge*, dodatek k č. 206 ze dne 27. října 1981, s. 1. Platná verze tohoto odstavce 1 vyplývá z královské vyhlášky ze dne 22. prosince 1992, *Moniteur belge*, č. 14, ze dne 23. ledna 1993, s. 1053.

9 – *Moniteur belge*, č. 160, ze dne 21. srpna 1998, s. 26854.

15. Je-li žádost o usazení po uplynutí těchto lhůt odmítnuta, je vydán příkaz k opuštění území, který je vykonatelný patnáct dní po uplynutí doby platnosti potvrzení o přihlášení (odstavec 6)¹⁰.

žela o souhlas k pobytu jeho manželky a dětí v této zemi, protože manželství nebylo v Portugalsku, zemi bydliště manželů, rozvedeno. Žádný souhlas zřejmě nebyl předložen.

16. Články 45¹¹, 55 a 51 stanoví podobná pravidla pro zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné, studenty¹² a osoby, které ukončily svou pracovní činnost [důchodce] z ostatních členských států.

19. I když M. De Figueiredo učinila prohlášení o příjezdu doložené dokladem, který potvrzoval, že se její partner zavazuje k hrazení jejích nákladů i nákladů jejích dětí, bylo pí. De Figueiredo dne 16. prosince 1999 oznámeno zamítnutí její žádosti a zaslán příkaz k opuštění země.

II – Postup před zahájením soudního řízení

17. Komise obdržela různé stížnosti na belgické právní předpisy a správní praxi týkající se povolení k pobytu a příkazů k opuštění státního území vydaných občanům Společenství.

20. Dne 7. ledna 2000 vyjádřila Komise příslušným orgánům žalovaného členského státu své pochyby o slučitelnosti podmínek pro udělení povolení k pobytu s právem Společenství, poukazujíc na případ pí. De Figueiredo, která podle Komise doložila, že se její partner zavazuje k hrazení jejích nákladů, a proto Komise nevidí žádný důvod pro zamítnutí její žádosti. Dne 8. března 2000 odpověděly belgické orgány, že dané závazné prohlášení nedokládá, že žadatelka disponuje svými vlastními prostředky.

18. Komise byla konkrétně upozorněna na situaci pí. Mamade De Figueiredo, portugalské státní příslušnice, která přijela do Belgie se svými třemi dětmi za svým dlouholetým partnerem, belgickým státním příslušníkem. Městský úřad Waterloo zažádal jejího man-

10 – Viz také kapitola III, část A, bod 3.b.1 oběžníku Ministerstva vnitra ze dne 14. července 1998 o podmínkách pobytu cizinců, státních příslušníků členských států ES, a jejich rodinných příslušníků, jakož i cizinců, kteří jsou rodinnými příslušníky belgických státních příslušníků (*Moniteur belge*, č. 160, ze dne 21. srpna 1998, č. 27032).

11 – Odstavec 6 tohoto článku stanoví, že žadatel může před opuštěním území předložit doklady, které předtím nepředložil, přičemž mu bude vydáno nové potvrzení o přihlášení platné dalších pět měsíců.

12 – V tomto případě je doba platnosti zápisu do registru cizinců tři měsíce (čl. 55 odst. 2).

21. Vzhledem k tomu, že Komise nesdílela stanovisko Belgického království a že obdržela více podobných stížností, zaslala Belgickému království ve své vyzvě ze dne 8. května 2001 dvě výtky. V první výtce Komise vyjádřila svůj názor, že podle směrnice 90/364 nemusí finanční prostředky, ke

kterým je třeba přihlédnout pro udělení povolení k pobytu, být pouze osobní finanční prostředky žadatele; ve své druhé výtce Komise došla k závěru, že se udělováním automatického příkazu k opuštění státního území v případě nepředložení dokladů nezbytných pro toto povolení porušuje zásada proporcionality.

22. V dopise ze dne 6. července stejného roku Belgie zdůraznila soukromou povahu příjmů těch občanů, kteří chtějí žít na jejím území, a potvrdila své přesvědčení o oprávněnosti automatického ukončení pobytu vůči občanovi Unie, který pobývá v zemi déle než tři měsíce, aniž by zahájil správní řízení o usazení, nebo který nepředložil nezbytné doklady.

23. Z důvodu nesouhlasu s touto argumentací vnitrostátních orgánů zaslala Komise dne 3. dubna 2002 tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko, ve kterém vytýká Belgii nesplnění povinností uvedená v bodě 1 tohoto stanoviska a vyzvala ji, aby vyhověla právním předpisům Společenství ve lhůtě dvou měsíců. Členský stát zopakoval své argumenty v dopise ze dne 10. července 2002.

III – Argumentace účastníků řízení a řízení u Soudního dvora

24. Dne 1. října 2003 podala Komise na základě čl. 226 odst. 2 ES žalobu, jíž se

domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 18 ES a ze směrnice 90/364, článků 4 směrnice 68/360 a směrnice 73/148 a článků 2 směrnic 93/96 a 90/365; tento členský stát podporovaný Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku podal proti této žalobě námitku¹³.

25. Na jednání dne 20. září 2005 potvrdili zástupci účastníků řízení svá stanoviska.

IV – Rozbor tvrzených nesplnění

26. Žaloba se zabývá dvěma konkrétními otázkami: původem finančních prostředků občana Společenství, který si přeje usadit se v Belgii (první výtka), a možností nařídit jeho vyhoštění v případě, že v dané lhůtě nepředloží doklady požadované pro povolení k pobytu (druhá výtka).

13 – Vyjádření Spojeného království postrádá dle Komise na relevanci, protože pojednává o nesporných bodech (je-li výše finančních prostředků dostatečná a kdo je musí doložit), a tím májí původní jádro celého sporu (má-li se jednat o vlastní finanční prostředky žadatele a jaké následky ponese žadatel v případě, že nepředloží požadované doklady v dané lhůtě).

A – K původu finančních prostředků

1. Vymezení sporu: uznané nesplnění povinnosti

27. V projednávaném řízení je nesporné, že belgické orgány požadují, aby příslušníci ostatních členských států, žadatelé o povolení k pobytu na základě směrnice 90/364, disponovali dostatečnými „osobními“ prostředky¹⁴. Paní De Figueiredo je toho dobrým příkladem.

28. V průběhu jednání, ať již na úrovni správní či soudní, však Belgické království svůj postoj zmírnilo, až nakonec zcela akceptovalo, že článek 1 uvedené směrnice 90/364 výslovně nevyžaduje, aby měl občan Unie dostatečné osobní finanční prostředky a nestal se tak zátěží pro sociální pomoc hostitelského státu, a že tento článek připoustí zohlednění finančních prostředků osoby, která je se žadatelem v takovém vztahu, aby přijala závazek hradit jeho náklady, jako např. manžel (manželka), děti či třetí osoba, pokud je se žadatelem v právním stavu, jenž ji zavazuje k péči o něj a pokud se smluvně zaváže dohodou o hrazení jeho nákladů (body 3 až 12 žalobní odpovědi a body 2 až 4 dupliky).

14 — Při jednání trvalo Spojené království na svém mylném názoru tím, že se soustředilo na požadavek dostatečných finančních prostředků, vycházejíc přitom z předpokladu, že tyto prostředky musí pocházet od žadatele o pobyt, ačkoli se tento soudní spor zabýval právě tímto posledním bodem.

29. Touto změnou procesní strategie je implicitně připuštěno tvrzené nesplnění povinnosti, protože pí. De Figueiredo připojila ke své žádosti doklad, že se její partner zavazuje k odpovědnosti za hrazení jejích nákladů, aniž by belgické orgány či Soudní dvůr musely posuzovat dosah této odpovědnosti, protože tato pravomoc přísluší belgickým soudům, jejichž právní řád uznává smluvní svobodu¹⁵.

30. Zde by mohlo být projednávání ukončeno, avšak vzhledem k průběhu sporu je namísto provést rozbor týkající se volného pohybu v Evropské unii a určit, co je míněno tím, že držitel práva musí mít podle uvedeného článku 1 směrnice 90/364 dostatečné příjmy.

2. Svoboda pohybu občanů Unie

31. Občanství Unie, jež má odvozený charakter¹⁶, představuje „základní status“

15 — Články 1126 a násl. v belgickém *Code civil* vysvětlují zásady smluvní autonomie.

16 — Článek 17 odst. 1 ES stanoví, že získání občanství Unie závisí na tom, zda má občan státní příslušnost některého ze členských států, kterou občanství Unie doplňuje, ale nenahrazuje. R. Kovar označil v „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne“. La citoyenneté européenne, vyd. Université Montreal, 2000, s. 81-94, zejména s. 85-87, občanství Unie za „podřadné“.

občana Společenství. Toto upřesnění, které zaznělo poprvé v rozsudku Grzelczyk ze dne 20. září 2001 (bod 31)¹⁷, se prosadilo v judikatuře Společenství¹⁸.

32. Jeho obsah se podle čl. 17 odst. 2 ES skládá ze souboru práv a povinností stanovených ve Smlouvě, zvláště v článku 18 ES až 21 ES.

33. Článek 18 odst. 1 ES, ve kterém je zakotveno právo volně pobývat na území členských států, nastoluje výhodné právní postavení, charakteristické čtyřmi rozměry. Zaprvé, právo se jeví jako osobní záruka, která má vytvořit základ systému soužití v Unii¹⁹. Zadruhé má díky své struktuře přímý účinek, takže je okamžitě přímo

použitelné a jeho držitelé²⁰ se na něj mohou kdykoli přímo odvolat. Zatřetí, není bezpodmínečné, protože není práv bez omezení. Článek 18 odst. 1 ES stanoví, že právo pobytu lze vykonávat s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a prováděcích pravidlech, což je upozornění, které je v judikatuře velmi často zmiňováno²¹. Nakonec, jakožto základní právo má právo pobytu expanzivní sílu, což vyžaduje velmi restriktivní výklad překážek, které se mohou uplatnit a které mají být v souladu se zásadou proporcionality²² omezeny pouze na ty, jež jsou bezpodmínečně nutné, aby byly bez zásahu do rozsahu svobody zachovány kolektivní hodnoty, které by ji mohly omezit²³.

3. „Dostatečné finanční prostředky“ jako podmínka výkonu práva pobytu

34. Od Maastrichtské smlouvy, která zavedla články věnované občanství Unie²⁴, je právo

17 — Věc C-184/99, Recueil, s. I-6193.

18 — Viz také (m.j.) rozsudek Baumbast a R. ze dne 17. září 2002 (C-413/99, Recueil, s. I-7091, bod 82); rozsudek García Avello ze dne 2. října 2003 (C-148/02, Recueil, s. I-11613, bod 22); a rozsudek Zhu a Chen ze dne 19. září 2004 (C-200/02, Sb. rozh. s. I-9925, bod 25).

19 — V rozsudcích Grzelczyk (bod 33) a García Avello (bod 24) je označena za základní svobodu. Ve stejném duchu je také nedávný rozsudek Bidar ze dne 15. března 2005 (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 33); a rozsudek Schempp ze dne 12. července 2005 (C-403/03, Sb. rozh. s. I-6421, bod 18). Charta základních práv Evropské Unie (Uř. věst. 2000, C 364, s. 1) obsahuje toto právo v článku 45; toto právo je také uvedeno v článku II-105 Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Uř. věst. 2004, C 310, s. 1). Generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku k věci Trojani, ve které byl vynesena rozsudek dne 7. září 2004 (C-456/02, Sb. rozh. s. I-7573), uvedl, že právo pobytu je základní právo každého evropského občana (bod 12). Stejně posuzuje toto právo i generální advokát Tizzano ve svém stanovisku k věci Zhu a Chen (bod 73).

20 — Výše uvedené rozsudky Baumbast a R. (bod 84), Trojani (bod 31) a Zhu a Chen (bod 26).

21 — Viz např. rozsudky Baumbast a R. (bod 86); Trojani (bod 32) a Zhu a Chen (bod 26).

22 — Ve svém stanovisku ze dne 10. července 2003 k věci Collins, ve které byl vydán rozsudek dne 23. března 2004 (C-138/02, Recueil, s. I-2703), jsem poukázal na platnost zásady proporcionality v této oblasti (bod 70).

23 — Rozsudek Orfanopoulos a Oliveri ze dne 29. dubna 2004 (spojené věci C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257) potvrdil, že status občana Unie vyžaduje zejména obzvlášť restriktivní výklad výjimek pro tuto svobodu (bod 65). V uvedeném rozsudku Trojani se uvádí, že omezení, kterým podléhá výkon práva, musí dbát na obecné právní zásady Společenství a zejména na zásadu proporcionality (bod 46).

24 — Tato Smlouva, která vstoupila v platnost dne 1. listopadu 1993, zavedla v článku G (nyní článek 8 ES až článek 8e ES) pojem „občanství Unie“, jež společně se změnami přijatými Amsterdamskou smlouvou tvoří v současnosti druhou část Smlouvy o ES (článek 17 ES až článek 22 ES).

pobývat na území členských států přiznáno podle čl. 18 odst. 1 ES každému státnímu příslušníkovi členského státu na základě jeho státní příslušnosti, aniž by toto právo bylo podmíněno vykonáváním výdělečné činnosti²⁵. Jedinou výhradu tvoří podmínky jmenované v čl. 1 odst. 1 směrnice 90/364, podle kterého musí mít dotyčná osoba pro sebe a své rodinné příslušníky uzavřeno zdravotní pojištění, a také dostatečné finanční prostředky k tomu, aby se během svého pobytu nestali zátěží pro sociální pomoc hostitelského státu.

35. Ustanovení neobsahuje nic, čím by se dalo obhájit tvrzení, které Belgické království uplatňovalo ve svých prvních písemných prohlášeních během správního řízení. To vyplývá i z výše uvedeného rozsudku Zhu a Chen, kde Soudní dvůr objasnil, že tento pojem obsažený ve směrnici 90/364 nepředstavuje žádný požadavek týkající se původu finančních prostředků (bod 30), protože jakékoli ustanovení v tomto smyslu by představovalo nepřiměřený zásah do výkonu dotčeného základního práva (bod 33).

25 – Ve výše uvedeném rozsudku Trojani (bod 46) je – parafrázujíc výše uvedený rozsudek Baumbast a R (bod 46) – poukázáno na to, že občan Unie, který podle článků 39 ES, 43 ES nebo 49 ES nemá v hostitelském členském státě právo na pobyt, může toto právo podle čl. 18 odst. 1 ES uplatnit již na pouhém základě svého postavení občana Unie.

36. Také konečné stanovisko státu, kterému je vytýkáno nesplnění povinnosti, neodpovídá duchu ustanovení. Účelem tohoto ustanovení je, aby se právo volného pobytu nestalo dalším břemenem pro hostitelský členský stát, takže občan Společenství, který má v úmyslu usadit se v jiném členském státě než ve svém vlastním, musí doložit, že disponuje dostatečnými prostředky, přičemž nehraje žádnou roli, jsou-li tyto prostředky vlastní či pocházejí-li z jiného zdroje a zda, v tomto druhém případě, je tato osoba poskytna na základě více či méně úzkého právního vztahu či z vlastní vůle²⁶.

37. Správní orgán, který uděluje povolení k pobytu, je povinen zjistit, zda existují předpoklady ke konkretizaci již existujícího práva²⁷ tím, že provede příslušná ověření a vyhodnotí důkazy předložené žadatelem. Správní orgán je tedy povinen pouze potvrdit, že žadatel disponuje dostatečnými finančními prostředky²⁸, aniž by dále pro-
věřoval původ či povahu těchto prostředků,

26 – Samozřejmě není relevantní, pochází-li příjmy od manžela [manželky] nebo od dítěte občana Unie, kteří nejsou občany Unie, či zda se tyto třetí osoby zdržují v Belgii protiprávně, protože jejich právo není v dané věci dotčeno. Rodinní příslušníci následují „hlavu rodiny“: žije-li tato osoba v členském státě, jehož má státní příslušnost, nikdo jim nemůže bránit v soužití s ní; něco podobného platí, odstěhuje-li se „hlava rodiny“ do jiného státu Unie. Toto řešení není udivující, neboť v opačném případě by účinnost práva pobytu závisela na jiném, cizím právu, které by jí navíc bylo podřazeno.

27 – V rozsudku Oulane ze 17. února 2005 (C-215/03, Sb. rozh. s. I-1215) je poukázáno na to, že vydání povolení k pobytu státnímu příslušníku členského státu je nutno považovat nikoliv za konstitutivní právní akt, ale pouze za osvědčení individuální situace příslušníka jiného členského státu s ohledem na ustanovení práva Společenství (bod 18).

28 – Také v tomto bodě není [správní orgán] zcela nezávislý, protože právní řád Společenství (čl. 1 odst. 1 první a druhý pododstavec směrnice 90/364 a směrnice 90/365), jakož i jeho provedení do vnitrostátních předpisů (čl. 53 odst. 1 druhý pododstavec královské vyhlášky ze dne 8. října 1981) stanoví určitá kritéria.

i když může zjistit případný podvod. Základní povaha tohoto práva zakazuje vytváření překážek, jež nebyly zákonodárcem stanoveny, neboť jakékoli dodatečné omezení je vyloučeno, a to nejen týká-li přímo původu prostředků, ale také když nepřímě omezuje možnosti doložení jejich existence a dostatečnosti²⁹.

38. Ztráta dostatečných finančních prostředků je vždy skrytým rizikem, ať už se jedná o prostředky osobní, či pocházející od třetí osoby; nikdo však nemůže občanovi Společenství odeprít právo na pobyt s odůvodněním, že není zaručeno, že během jeho pobytu v hostitelské zemi nedojde ke ztrátě příjmů, které občan pobírá v době podání žádosti. Komise připomíná, že zmíněná směrnice zavádí v této souvislosti systém záruk: podle článku 3 může být právo pobytu odejmuto, pokud dojde ke změně okolností, které byly rozhodující pro jeho poskytnutí; mimo to čl. 2 odst. 1 stanoví, že na konci prvních dvou let pobytu mohou příslušné orgány požadovat prodloužení doby platnosti povolení k pobytu a tím i potvrzení o splnění příslušných podmínek.

39. Ve světle těchto úvah je jasné, že Belgické království nedbá na zásadu pro-

porcionality, protože se zřetelem na ochranu veřejných financí členských hostitelských států³⁰ neexistuje žádný důvod, který by ospravedlnil nezohlednění finančních prostředků poskytnutých třetí osobou, jelikož ke ztrátě finančních prostředků může dojít i v případě, jedná-li se o vlastní prostředky žadatele, a protože směrnice poskytuje nástroje k zabránění tomuto riziku.

40. Ve stručnosti, podstata práva, jež bylo uděleno občanům Společenství čl. 18 odst. 1 ES a upraveno článkem 1 směrnice 90/365, povoluje pouze výslovně stanovená omezení, a proto je nutno odmítnout takovou právní úpravu, jakou přijal žalovaný stát a která již od začátku směřuje k omezení tohoto práva na menší rozsah, než byl zamýšlen zákonodárcem Společenství, protože brání tomu, aby dostatečné finanční prostředky zmíněné ve směrnici pocházely od jiné osoby než od žadatele.

41. V tomto smyslu byla zamítnuta žádost pí. De Figueiredo, a proto je namístež konstatovat, že vytýkané nesplnění povinností je prokázáno.

29 — V rozsudku Komise v. Itálie ze dne 25. května 2000 (C-424/98, Recueil, s. I-4001), ve kterém jsem dne 19. listopadu 1999 přednesl své stanovisko, bylo rozhodnuto, že členské státy nesmí v této oblasti omezit důkazy (body 34 až 37).

30 — Viz čtvrtý bod odůvodnění a čl. 1 odst. 1 první pododstavce směrnice 90/364, potvrzeno výše uvedeným rozsudkem Zhu a Chen (bod 33).

B – *K automatickosti příkazu k opuštění území*

42. Komise vytýká, že občané Unie, kteří se chtějí usadit v Belgii, jsou vyhoštěni ze země, pokud po uplynutí dané lhůty, která jim byla vymezena pro prohlášení o příjezdu, neodstranily protiprávnost svého postavení³¹.

43. Existují čtyři možné důvody pro vyhoštění ze země. Zaprvé, pokud dotyčný nezahájil správní řízení, aby získal povolení k pobytu. Zadruhé, pokud je zjištěno, že dotyčný nespĺňuje podmínky, na kterých závisí udělení povolení. Zatřetí, nepředložil v tomto správním řízení odpovídající důkazy a ukáže-li se, že mu dané právo nepřisluší. Začtvrté, pokud žadatel nevyhoví výzvě k předložení nezbytných dokladů, a to i v případě, že je držitelem tohoto práva. Na tento čtvrtý případ se vztahuje druhý žalobní důvod Komise.

31 — Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Belgie ze dne 20. února 1997 (C-344/95, Recueil, s. I-1035) prohlásil, že uvedený členský stát porušil své závazky vůči Společenství tím, že uložil příslušníkům jiných členských států majícím v úmyslu pracovat na jeho území opustit automaticky po třech měsících zemi, aniž by stát dále přezkoumal, jestli stále hledají práci či mají-li reálnou naději práci najít (body 17 a 18).

44. Řešení stanovené pro tento čtvrtý případ vyplývá již z podstaty svobody pobytu a je obsaženo v judikatuře Společenství.

45. V rozsudku Royer ze dne 8. dubna 1976³² poukázal Soudní dvůr při výkladu směrnice 68/360 na to, že pouhé opomenutí příslušníka členského státu vzhledem k formalitám vyžadovaným ke vstupu do země, změně bydliště či k pobytu cizinců na území jiného členského státu nemůže odůvodnit jeho vyhoštění (bod 38), toto opatření se dle rozsudku Pieck ze dne 3. července 1980³³ neslučuje se Smlouvou, protože znamená odeprání práva, které je Smlouvou poskytnuto a zaručeno (bod 18).

46. Předchozí posouzení je potvrzeno článkem 18 ES, který, jak již bylo zmíněno, zavádí základní právo občanů Unie a který poskytl Soudnímu dvoru příležitost otevřeně potvrdit, že napadené rozhodnutí, protože se dotýká samotné podstaty záruky, je zjevně nepřiměřené vzhledem k závažnosti protiprávnosti³⁴. Z tohoto důvodu se jedná o nepoměrnou sankci.

32 — Věc 48/75, Recueil, s. 497.

33 — Věc 157/79, Recueil, s. 2171.

34 — Rozsudek MRAX ze dne 25. července 2002 (C-459/99, Recueil, s. I-6591, bod 78); a výše uvedený rozsudek Oulane (bod 40).

47. Za těchto okolností soudím, že belgický právní řád a správní praxe, jež vedou k vyhoštění příslušníků jiných členských států na základě pouhé skutečnosti, že nesplnili ve stanovené lhůtě formality nezbytné k udělení povolení k pobytu, jsou v rozporu s právem Společenství a že se žalované království dopustilo nesplnění povinnosti, jež mu Komise vytýká³⁵.

48. Nepopírám, že tyto směrnice, jež jsou částečně uvedeny na začátku tohoto stanoviska, požadují od žadatele předložení příslušných dokladů a ukládají mu povinnost doložit, že splňuje podmínky k udělení povolení³⁶. Stejně jak bylo rozhodnuto v judikatuře, i já považuji za nepřiměřené, aby nesplnění této formální povinnosti bylo spjato s odepřením svobody pohybu³⁷, jelikož tato svoboda již existuje (článek 18 ES)³⁸ a protože v tomto řízení má být prokázáno pouze splnění stanovených pod-

mínek, na základě kterých je svoboda účinná, z čehož vyplývá deklaratorní povaha určení práva³⁹. Již jsem vysvětlil, že udělení povolení k pobytu je vymezeno pouze osvědčením již existujícího práva.

49. Vhodnější by bylo považovat při pozastavení práva žádost za neplatnou a sdělit dotyčnému, že musí během závazné lhůty odstranit vady a upozornit ho na to, že se v případě jeho další nečinnosti přijme domněnka, že upustil od své žádosti⁴⁰. Tímto způsobem budou náležitě zohledněny jak záruky pro jednotlivce, tak záruky veřejného zájmu a zároveň se zabrání tomu, aby se usadily na území hostitelského členského státu osoby, které k tomu nejsou oprávněny, protože nesplňují nutné podmínky. Belgický stát sdílí tuto tezi v bodě 5 dupliky.

V – K nákladům řízení

50. Na základě přezkumu žalobních důvodů je namístež uložit žalovanému v souladu s návrhy Komise náhradu nákladů řízení podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu.

35 – Na jednání sdělil zástupce belgické vlády, odpovídaje tak na mé otázky, že tato automaticčnost neexistuje, což je ovšem v rozporu se zněním čl. 45 odst. 3; čl. 51 odst. 4; a čl. 55 odst. 3 královské vyhlášky ze dne 12. června 1998.

36 – Výše uvedený rozsudek Komise v. Itálie upřesnil, že směrnice neupravují způsob, jakým dotyční musí doložit splnění těchto podmínek (bod 34).

37 – Během ústního jednání zastávalo Spojené království stejný názor.

38 – Protože žadatel vykonává nebo vykonával v hostitelském státě samostatnou nebo závislou výdělečnou činnost (směrnice 68/360, 73/148 a 90/365), nebo protože absolvuje studium (směrnice 93/96), anebo protože je státním příslušníkem jiného členského státu (směrnice 90/364). K jediným výjimkám může dojít z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či zdraví (čl. 2 odst. 2 třetí pododstavec směrnice 90/364 a 90/365).

39 – Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Oulane (bod 18).

40 – Tento přístup uznává důkazní břemeno, protože členský stát není povinen zjišťovat nedostatečnost finančních prostředků.

VI – Závěry

51. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- 1) určil, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají:
 - a) z článku 18 ES a směrnice 90/364/EHS o právu pobytu, tím, že požaduje od občanů Společenství, kteří chtějí pobývat na jeho území, aby disponovali dostatečnými „osobními“ prostředky.
 - b) z článku 4 směrnice Rady 68/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství; z článku 4 směrnice Rady 73/148/EHS o odstranění uvedených omezení v oblasti usazování a pohybu služeb; a z článků 2 směrnice Rady 93/96/ES a směrnice Rady 90/365/EHS, které upravují právo pobytu studentů, zaměstnaných osob nebo osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti, tím, že stanovilo možnost automatického oznámení příkazu k opuštění území občanům Společenství, kteří nepředložili ve stanovené lhůtě doklady nezbytné k získání povolení k pobytu.
- 2) uložil Belgickému království náhradu nákladů řízení.