



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
YVESE BOTA  
přednesené dne 19. ledna 2012<sup>1</sup>

**Věc C-508/10**

**Evropská komise  
proti**

**Nizozemskému království**

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 2003/109/ES — Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty — Výše poplatků požadovaných k přiznání tohoto právního postavení nebo udělení povolení k pobytu v jiném členském státě — Nadměrná a nepřiměřená výše poplatků — Překážka výkonu práva pobytu“

1. Tato žaloba pro nesplnění povinnosti se týká použití směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty<sup>2</sup>.

2. Evropská komise požaduje, aby Soudní dvůr konstatoval, že Nizozemské království tím, že od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů, vybírá poplatky, které jsou podle jejího názoru „vysoké“ a „nepřiměřené“, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice.

3. V tomto stanovisku nejprve Soudnímu dvoru navrhu, aby prohlásil žalobu za přípustnou, jelikož je Nizozemskému království vytýkáno, že svou vnitrostátní právní úpravou porušilo cíl směrnice vykládaný ve světle jejích bodů odůvodnění, jakož i její užitečný účinek, a jelikož Komise žalobní důvod ve své žalobě dostatečně přesně identifikovala.

4. Dále uvedu důvody, proč jsem toho názoru, že členské státy nemohou od státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o vydání pobytových dokladů na základě směrnice, požadovat zaplacení poplatků, které jsou buď nadměrné nebo nepřiměřené ve srovnání s poplatky, jež musí k získání obdobných dokladů hradit vlastní státní příslušníci a občané Evropské unie, kteří využívají svého práva volného pohybu.

5. Nakonec uvedu, že Nizozemské království skutečně porušilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 258 SFEU, když od státních příslušníků třetích zemí požadují nadměrné a nepřiměřené poplatky.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272, dále jen „směrnice“.

## I – Právní rámec

### A – Unijní právo

6. Směrnice byla přijata na základě článku 63 prvního pododstavce bodů 3 a 4 ES za účelem vyjasnění právního postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, jejichž integrace je podle čtvrtého bodu odůvodnění směrnice „rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství“.

7. Směrnice sleduje dva cíle. Její článek 1 uvádí:

„Tato směrnice stanoví:

- a) podmínky, za kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta a související práva státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na jeho území, a
- b) podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí, kterým bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, v jiných členských státech, než je členský stát, který jim uvedené právní postavení přiznal.“

8. Druhý, třetí, šestý, devátý, desátý a osmnáctý bod odůvodnění směrnice zní takto:

„2) Evropská rada na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 prohlásila, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo sblížovat s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývala oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, měl být v uvedeném členském státě přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaným občanům Evropské unie.

3) Tato směrnice ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinou základních práv Evropské unie.

[...]

6) Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu [...]

9) Ekonomické důvody by neměly být důvodem pro nepřiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta a nesmějí být chápány jako nesplnění příslušných podmínek.

10) Je třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotu. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.

[...]

18) Vytvoření podmínek, na jejichž základě mohou státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, získat právo pobytu v jiném členském státě, by mělo přispět k účinnému dosažení vnitřního trhu jako oblasti, ve které je zajištěn volný pohyb osob. Mohl by se také stát hlavním faktorem mobility, zejména na trhu práce Unie.“

9. Kapitola II směrnice se týká právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů v prvním členském státě, zatímco její kapitola III stanoví podmínky pobytu dlouhodobě pobývajících rezidentů nebo jeho rodinných příslušníků v jiném členském státě.

10. Články 4 až 6 směrnice definují podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů, jakož i případy, v nichž lze přiznání tohoto postavení zamítnout. Žadatel musí především bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývat oprávněně a nepřetržitě na území daného členského státu po dobu pěti let<sup>3</sup>. Kromě toho musí žadatel prokázat, že má pro potřeby vlastní a vyživovaných rodinných příslušníků stálé, pravidelné a dostatečné příjmy a že je zdravotně pojištěn<sup>4</sup>. Může mít také povinnost dodržet integrační opatření stanovená členskými státy podle jejich vnitrostátního práva<sup>5</sup>. Pokud žadatel tyto podmínky splňuje, může mu být přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů zamítnuto pouze z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti<sup>6</sup>.

11. Články 11 a 12 směrnice stanoví účinky přiznání tohoto právního postavení a upravují v této souvislosti zásadu rovného zacházení s tuzemskými státními příslušníky v určitých oblastech, jakož i ochranu proti vyhoštění.

12. Články 14 až 16 směrnice stanoví podmínky, za nichž dlouhodobě pobývajícím rezidentem a jeho rodinnými příslušníky mají v jiném členském státě právo pobytu překračujícího dobu tří měsíců. Toto právo podléhá podmínce podání nové žádosti o povolení k pobytu, pro jehož udělení mohou členské státy vyžadovat splnění některých podmínek požadovaných pro prvotní přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů.

13. Směrnice neobsahuje žádné ustanovení týkající se poplatků, které mohou členské státy požadovat při podání žádosti.

#### B – Vnitrostátní právo

14. Článek 24 odst. 2 *Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet* (zákon o celkové revizi zákona o pobytu cizinců) ze dne 23. listopadu 2000<sup>7</sup> stanoví:

„Cizinec je v případech stanovených ministrem a podle jím vydaných předpisů povinen hradit poplatky za vyřízení žádosti. V této souvislosti může ministr také stanovit, že cizinec musí hradit poplatky za vydání osvědčení o oprávněném pobytu. V případě nezaplacení poplatku nebude žádost zpracována nebo osvědčení vydáno.“

3 — Článek 4 odst. 1 směrnice.

4 — Článek 5 odst. 1 směrnice.

5 — Článek 5 odst. 2 směrnice.

6 — Článek 6 odst. 1 směrnice.

7 — *Stb.* 2000, č. 495.

15. Články 3.34 až 3.34i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nařízení o pobytu cizinců)<sup>8</sup> stanovují u poplatků, které musí hradit státní příslušníci třetích zemí, kromě tureckých státních příslušníků, pokud žádají o povolení k pobytu, následující částky:

Druh žádosti	Částka v eurech	Příslušný článek nařízení o pobytu cizinců
Právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta	201	Článek 3.34g odst. 1
Povolení k pobytu především pro účely výkonu výdělečné činnosti či studia	433	Článek 3.34 odst. 2 písm. a)
Povolení k pobytu z jiných důvodů	331	Článek 3.34 odst. 2
Povolení k pobytu pro doprovázející rodinné příslušníky	188	Článek 3.34 odst. 2 písm. c)
Povolení k pobytu pro nedoprovázející rodinné příslušníky	830 (první rodinný příslušník) 188 (ostatní rodinní příslušníci)	Článek 3.34 odst. 2 písm. b)

## II – Postup před zahájením soudního řízení

16. Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že Nizozemské království nesplnilo své povinnosti, zaslala mu dne 27. června 2008 výzvu dopisem a poté dne 23. března 2009 odůvodněné stanovisko, na něž nizozemské orgány odpověděly dne 25. srpna 2008 a 25. května 2009 tak, že tvrzené nesplnění povinnosti zpochybnily.

17. Komise považovala tyto odpovědi za neuspokojivé, proto se rozhodla předložit věc na základě článku 258 SFEU Soudnímu dvoru.

## III – Žaloba

18. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- určil, že Nizozemské království tím, že od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků, kteří podali žádost o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů, požaduje zaplacení vysokých a nepřiměřených poplatků, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice, a tím povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 258 SFEU, a
- uložil Nizozemskému království náhradu nákladů řízení.

## IV – Argumenty účastníků řízení

### A – K přípustnosti žaloby

19. Nizozemské království vzneslo ve své žalobní odpovědi námitku nepřipustnosti žaloby, a to ze dvou důvodů.

<sup>8</sup> — Stcrt. 2001, č. 10.

20. Zprvce tvrdí, že se Komise ve své žalobě neodvolává na žádné závazné ustanovení směrnice, ale odkazuje pouze na jeden bod odůvodnění, který nemá právně závazný účinek, jakož i na čl. 4 odst. 3 SEU, avšak na ten odkazuje pouze obecně, aniž vysvětluje, v jakém rozsahu se její výtky zakládají na tomto ustanovení.

21. Zadruhé, Komise podle názoru Nizozemského království omezila svůj žalobní návrh na poplatky vyžadované od státních příslušníků třetích zemí k přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta upraveného v kapitole II směrnice, takže se řízení nemůže týkat poplatků požadovaných od dlouhodobě pobývajících rezidentů, kteří z určitého členského státu podávají žádosti o povolení k pobytu na základě kapitoly III této směrnice.

22. Ve své duplice zpochybňuje Nizozemské království možnost, aby se Komise dovolávala judikatury Soudního dvora, podle které nemůže být žaloba kvalifikována jako nepřijatelná ze samotného důvodu, že Komise tvrdí, že je vnitrostátní právní úprava v rozporu se systémem, strukturou a duchem směrnice<sup>9</sup>. Podle jeho názoru se u odkazu na tuto judikaturu ze strany Komise jedná o nový žalobní důvod poprvé vyjádřený v replice, k němuž nemůže Soudní dvůr přihlížet.

#### B – K opodstatněnosti žaloby

23. Aniž Komise zpochybňuje zásadu výběru poplatků za vydání povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo rozhodovací prostor členských států, který mají v případě, že směrnice neobsahuje specifické ustanovení pro účely stanovení jejich výše, má Komise ve světle desátého bodu odůvodnění této směrnice za to, že tyto poplatky musí být „přiměřené“ a že nesmí bránit státním příslušníkům třetích zemí splňujícím podmínky v ní uvedené od podání žádosti o povolení k pobytu či je od tohoto odrazovat. Komise tvrdí, že vysoké poplatky v Nizozemském království, které narušují výkon práv zakotvených v unijní právní úpravě, porušují její užitečný účinek.

24. Komise rovněž tvrdí, přičemž se opírá o druhý bod odůvodnění směrnice, že poplatky musejí být ve „srovnatelné“ výši s poplatky, jaké musí platit občané Unie, kteří vykonávají své právo na volný pohyb, za vydání obdobných dokladů. Komise se domnívá, že částky požadované Nizozemským královstvím, které jsou přibližně sedmi až dvaceti sedmi násobně vyšší než poplatky hrazené občany Unie, jsou nepřiměřené, a mohou odradit dotčené osoby od využití svých práv.

25. Jelikož je podle názoru Komise účel směrnice podobný účelu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004<sup>10</sup>, jsou státní příslušníci třetích zemí ve srovnatelné situaci s občany Unie v kontextu směrnice 2004/38/ES. Komise odkazuje na rozsudek ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Nizozemsko<sup>11</sup>, kterým Soudní dvůr rozhodl, že Nizozemské království nesplnilo své povinnosti tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti režim upravující nepřiměřené poplatky za vydání dokladů k pobytu tureckým státním příslušníkům, a vyvozuje z toho, že i v projednávané věci musí být výše poplatku považována *a fortiori* za nepřiměřenou.

26. Nizozemské království ve své žalobní odpovědi namítá, že směrnice 2004/38 není pro účely definice pojmu „spravedlivého postupu“, obsaženého v desátém bodě odůvodnění směrnice, rozhodná, protože první z těchto směrnic je starší než druhá a právní postavení státních příslušníků třetích zemí je odlišné od právního postavení občanů Unie, jimž je přiznáno základní právo pobývat a pohybovat se volně na území členských států. Kromě toho návrh směrnice Rady o právním

9 — Viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie (C-202/99, Recueil, s. I-9319).

10 — Směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/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).

11 — C-92/07, Sb. rozh. s. I-3683.

postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty<sup>12</sup>, obsahoval ustanovení o výběru poplatků za vydání dokladů k pobytu, zatímco samotná směrnice srovnatelné ustanovení neobsahuje. Podle názoru Nizozemského království se tedy unijní zákonodárce rozhodl ponechat členským státům pravomoc stanovit vyšší poplatků, z čehož vyvozuje, že správní a soudní přezkum se musí omezit na otázku, zda vnitrostátní právní předpisy jsou zjevně nepřiměřené, či nikoli.

27. Nizozemské království dodává, že řešení, které bylo nalezeno ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Nizozemské království ve prospěch tureckých státních příslušníků, kteří požívají práv, která jim poskytuje jednak článek 13 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80<sup>13</sup> ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení<sup>14</sup> a jednak článek 59 dodatkového protokolu podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972<sup>15</sup>, nelze přenést na projednávanou věc, neboť směrnice neobsahuje pravidlo „standstill“, které by zakazovalo zavedení nových omezení, ani ustanovení, které by předepisovalo rozlišovat mezi vyšší poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí a vyšší poplatků požadovaných od občanů Unie.

28. Nizozemské království nakonec uvádí, že Komise neuvedla přesně dosah poplatků požadovaných pro účely získání práva pobytu v Nizozemsku od státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty v jiném členském státě, a že neprokázala, v čem by částka 201 eur požadovaná pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bránila výkonu práv zakotvených ve směrnici. Tento stát uvedl, že počet žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta mezi léty 2006 a 2009 značně vzrostl, a poukázal na to, že tato částka, jež byla stanovena v souladu se všeobecnou politikou spočívající v tom, že žadatelům jsou přičteny náklady, které příslušnému orgánu vzniknou v souvislosti s vydáním povolení, nijak nenarušuje práva zakotvená ve směrnici.

29. Komise ve své replice uvedla, že i když unijní zákonodárce, na rozdíl od toho, co bylo původně uvedeno v návrhu směrnice, neupravil žádné explicitní omezení případných poplatků, není rozhodovací prostor, který si členské státy ponechaly v dané oblasti, neomezený. Podle jejího názoru předpis o stanovení poplatků pro občany Unie může být považován za přiměřené měřítko toho, co lze požadovat od státních příslušníků třetích zemí. Ve výběru poplatků, které jsou v projednávané věci sedmkrát až dvacet sedmkrát vyšší než částky, které musejí hradit občané Unie pro získání srovnatelných dokladů, spatřuje přitom Komise opatření, které by mohlo státní příslušníky třetích zemí odradit od získání úředních dokladů nezbytných pro účely využití práv zakotvených ve směrnici.

30. Komise dále tvrdí, že rozhodnutí Soudního dvora o nesplnění povinností ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Nizozemsko je odůvodněno samotnou nepřiměřeností vybíraných poplatků nezávisle na porušení zvláštních ustanovení, která jsou použitelná pouze na turecké státní příslušníky.

31. Nizozemské království ve své duplice uvádí, že z desátého bodu odůvodnění směrnice, který stanoví, že procesní pravidla nemohou být „prostředkem“ k omezování výkonu práva pobytu, je třeba vyvodit, že tato pravidla, pokud nejsou používána jako nástroj pro zamezení výkonu práva pobytu, mohou skutečně vytvářet překážku.

12 — Návrh předložený Komisí dne 13. března 2001 [KOM(2001) 127 v konečném znění, dále jen „návrh směrnice“].

13 — Rada přidružení byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsanou dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé. Tato dohoda byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10).

14 — Dále jen „rozhodnutí č. 1/80“.

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

32. Konečně pak tvrdí, že situace státních příslušníků třetích zemí, kteří chtějí získat postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, je srovnatelná s postavením občanů Unie, kteří požadují získání práva trvalého pobytu ve smyslu článku 16 směrnice 2004/38, ačkoli zdůrazňuje, že šetření, která musí být provedena, jsou mnohem důkladnější u státních příslušníků třetích zemí a že doklad vydaný občanu Unie má pouze deklaratorní účinek, zatímco povolení k pobytu vydané dlouhodobě pobývacímu rezidentovi má účinek konstitutivní.

33. Řecká republika ve svém spise vedlejšího účastníka řízení zpochybňuje relevanci kritéria proporcionality zmíněného Komisí a poukazuje na to, že při stanovení poplatků vybíraných za vydání povolení k pobytu dlouhodobě pobývacím rezidentům je nutno zohlednit náklady na správní služby poskytované nejen pro účely kontroly a osvědčení práva pobytu, ale i pro účely integrace osob, jako je jazykové, historické a kulturní vzdělávání migrantů v hostitelském státě.

34. Tento stát odkazuje na judikaturu Soudního dvora týkající se náhrady výdajů na zdravotní péči vynaložených v jiném členském státě<sup>16</sup> a uvádí, že je třeba zkoumat, zda uložené poplatky představují nezbytné a přiměřené opatření k zachování finanční rovnováhy vnitrostátního systému regulace přistěhovalectví jako celku.

## V – Analýza

### A – K přípustnosti žaloby

35. Podle ustálené judikatury platí, že postup před zahájením soudního řízení o nesplnění povinnosti má za cíl dát dotčenému členskému státu dvojí příležitost, a to jednak, aby splnil své povinnosti, které pro něj plynou z unijního práva, jednak aby se proti výtkám formulovaným Komisí mohl účinně bránit<sup>17</sup>.

36. Vzhledem k tomu, že řádný průběh tohoto postupu představuje zásadní záruku nejen pro ochranu práv dotčeného členského státu, ale i pro zajištění toho, že případné sporné řízení bude mít jasně definovaný spor, je nutné, aby předmět žalobního důvodu, k němuž se má Soudní dvůr vyslovit, byl přesně určen.

37. Z článku 21 statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 38 odst. 1 písm. c) jeho jednacího řádu navíc vyplývá, že Komise má povinnost v každé žalobě podané na základě článku 258 SFEU stručně uvést konkrétní žalobní důvody, k nimž se má Soudní dvůr vyslovit, jakož i skutkové a právní okolnosti, o které se tyto žalobní důvody opírají.

38. Soudní dvůr však ve svém výše uvedeném rozsudku ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie, judikoval, že pokud Komise tvrdí, že vnitrostátní právní úprava je v rozporu se systémem, strukturou či duchem harmonizační směrnice, aniž porušení unijního práva, které z toho vyplývá, lze vztáhnout ke konkrétním ustanovením této směrnice, nemůže být její žaloba z tohoto samotného důvodu kvalifikována jako nepřijatelná<sup>18</sup>. Skutečnost, že se Komise této judikatury dovolává ve své replice, představuje podle mého názoru pouze obranný argument proti námitce nepřijatelnosti vznesené Nizozemským královstvím v jeho žalobní odpovědi a nelze jej v žádném případě považovat za nový žalobní důvod, k němuž by Soudní dvůr nemohl přihlížet. Nelze tedy Komisi vytýkat, že v průběhu řízení pozměnila předmět tvrzeného nesplnění povinností.

16 — Viz zejména rozsudky ze dne 5. října 2010, Komise v. Francie (C-512/08, Sb. rozh. s. I-8833) a Elčinov (C-173/09, Sb. rozh. s. I-8889).

17 — Viz zejména rozsudek ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie (C-456/03, Sb. rozh. s. I-5335, bod 36).

18 — Bod 23.

39. Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že nesplnění povinnosti může spočívat v porušení povinnosti loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy, která je zakotvena v čl. 4 odst. 3 SEU<sup>19</sup>.

40. Žaloba podle článku 258 SFEU může být tedy založena na porušení nejen konkrétního ustanovení unijní právní úpravy, ale i obecné povinnosti spolupráce, jejíž součástí je povinnost dodržet cíl této právní úpravy a vyvarovat se jakéhokoli jednání, které by mohlo zpochybnit její užitečný účinek.

41. V této věci je nesporné, že Komise ve své výzvě dopisem, v návrzích odůvodněného stanoviska a v návrhových žádáních obsažených v žalobě jasně uvedla, že Nizozemskému království vytýká, že nedodrželo povinnosti stanovené směrnicí. Na rozdíl od toho, co tvrdí tento členský stát, mu Komise nevytýkala, že porušil odůvodnění směrnice, nýbrž ustanovení, které sama vyvodila ze směrnice vyložené ve světle jejích bodů odůvodnění, a to tak že ji zbavil jejího užitečného účinku porušením práv, která přiznává státním příslušníkům třetích zemí. Komise od samého počátku Nizozemskému království vytýkala, že porušilo obecnou systematiku směrnice, její smysl i cíl. Okolnost, že žaloba podpůrně odkazuje na čl. 4 odst. 3 SEU, nemůže vést k její nepřipustnosti.

42. Komise navíc ve své výzvě dopisem, odůvodněném stanovisku i žalobě výslovně uvedla nejen situaci státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ale i situaci dlouhodobě pobývajících rezidentů v jiném členském státě, kteří žádají pro sebe nebo své rodinné příslušníky o právo pobytu v Nizozemsku. Komise poukazovala nejen na poplatek ve výši 201 eur požadovaný od prvně uvedených, ale i na poplatky ve výši 331, 433 a 830 eur požadované od posledně uvedených, jakož i jejich rodinných příslušníků.

43. Je sice pravda, že návrhová část žaloby hovoří pouze o poplatcích požadovaných od „státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta,“ a nezmiňuje získání povolení k pobytu v případě státního příslušníka, jemuž již bylo postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznáno v prvním členském státě, avšak bylo by přehnaným formalismem sankcionovat tuto redakční nepřesnost prohlášením žaloby za částečně nepřipustnou, když se „rodinných příslušníků“ výslovně uvedených v návrhové části týká pouze kapitola III směrnice a návrhová žádání uvedená Komisí v žalobě umožnila Nizozemskému království jasně identifikovat povinnosti, které podle názoru Komise údajně nesplnilo, takže mohlo podat vyjádření na svoji obranu k vyvrácení vznesených žalobních důvodů.

44. Navrhují proto námitku nepřipustnosti zamítnout.

45. Nyní posoudím opodstatněnost žaloby.

#### B – *K opodstatněnosti žaloby*

46. Posouzení opodstatněnosti žaloby v první řadě vyžaduje, aby bylo určeno, zda existuje povinnost členských států omezit výši poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí k vydání dokladů k pobytu. Bude-li taková povinnost zjištěna, musíme dále zkoumat, zda Nizozemské království porušilo tuto povinnost tím, že státním příslušníkům třetích zemí uložilo poplatky uvedené v tabulce v bodě 15 tohoto stanoviska.

19 — Viz rozsudky ze dne 24. března 1988, Komise v. Řecko (240/86, Recueil, s. 1835, body 27 a 28); ze dne 22. září 1988, Komise v. Řecko (272/86, Recueil, s. 4875, body 30 až 32), a ze dne 18. října 2007, Komise v. Francie (C-441/06, Sb. rozh. s. I-8887, body 45 až 52).



1. K povinnosti členských států omezit výši poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí k vydání dokladů k pobytu

47. Návrh směrnice uváděl, že doklady k pobytu musí být vydávány bezplatně nebo za poplatek nepřesahující poplatky požadované od vlastních státních příslušníků za vydání průkazů totožnosti<sup>20</sup>.

48. Toto upřesnění nebylo do směrnice, která neobsahuje žádné ustanovení, jež by omezovalo členské státy v možnosti požadovat od státních příslušníků třetích zemí nebo jejich rodinných příslušníků zaplacení poplatků<sup>21</sup>, převzato. Odstranění tohoto upřesnění odráží přání některých členských států omezit rozsah rovného zacházení mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a občany Unie<sup>22</sup>.

49. Vzhledem k tomu, že směrnice neobsahuje zvláštní ustanovení, mají členské státy určitý rozhodovací prostor při výběru poplatků za vydávání dokladů k pobytu a při stanovení jejich výše. Směrnice tedy členským státům nezakazuje vydávat tyto doklady bezplatně ani naopak požadovat zaplacení poplatků. Zbývá určit, zda je tento rozhodovací prostor omezený, či nikoli.

50. Jelikož je občanství Unie vázáno na státní příslušnost k určitému členskému státu, nelze právní postavení, které z toho vyplývá, přenést na státní příslušníky třetích zemí. Podle všeho se tedy režim zavedený směrnicí 2004/38, který stanoví bezplatné přiznání práv nebo že jsou poplatky stejné jako poplatky požadované od vlastních státních příslušníků, na státní příslušníky třetích zemí nevztahuje<sup>23</sup>.

51. Je rovněž jednoznačné, že nelze vůči státním příslušníkům všech třetích zemí uplatňovat režim zvláštní ochrany použitelný na státní příslušníky, jejichž státy uzavřely s Unií dohodu o přidružení, která jim poskytuje privilegované postavení. Především nelze z judikatury Soudního dvora, kterou bylo na základě zvláštních ustanovení kritizováno nerovné zacházení mezi tureckými státními příslušníky a občany Unie ohledně poplatků za vydávání dokladů k pobytu, vyvozovat obecnou zásadu rovného zacházení, které by se mohl dovolávat každý státní příslušník třetí země, jenž je dlouhodobě pobývajícím rezidentem. Základem rozsudku Soudního dvora ze dne 17. září 2009 ve věci Sahin<sup>24</sup>, v němž judikoval, že tureckým státním příslušníkům nemohou být uloženy nové povinnosti, které jsou nepřiměřené ve vztahu k povinnostem stanoveným pro občany Unie, totiž bylo zvláštní pravidlo „standstill“ upravené v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, které zakazuje zavedení nových omezení týkajících se podmínek přístupu pracovníků a jejich rodinných příslušníků k zaměstnání<sup>25</sup>. Také výše uvedený rozsudek Komise v. Nizozemské království je založen na uplatnění tohoto požadavku proporcionality ve spojení se zákazem diskriminace podle článku 9 dohody o přidružení a čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

20 — Článek 9 odst. 3 a čl. 2 odst. 4 návrhu směrnice. Tato formulace byla téměř doslovně převzata článkem 25 odst. 2 směrnice 2004/38, který stanoví, že všechny doklady k pobytu „jsou vydávány bezplatně nebo za poplatek nepřesahující poplatek vybíraný za vydání obdobných dokladů od státních příslušníků“.

21 — Je třeba poznamenat, že Evropský parlament ve své zprávě k návrhu směrnice Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, (A5-0436/2001) navrhoval následující formulaci čl. 9 odst. 3.  
„Povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES se vydává za poplatek, který nepřesahuje administrativní náklady. Tento poplatek nebude vyšší než poplatky požadované od vlastních státních příslušníků za vydání průkazů totožnosti. Členské státy mohou stanovit, že se uvedené doklady vydávají bezplatně.“  
Stejně tak byl následovně pozměněn čl. 21 odst. 4:  
„Povolení k pobytu se vydává za poplatek, který nepřesahuje administrativní náklady a který nebude vyšší než poplatky požadované od vlastních státních příslušníků za vydání průkazu totožnosti. Členské státy mohou stanovit, že se uvedené doklady vydávají bezplatně.“

22 — Viz v tomto ohledu Peers, S., a Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leyde, s. 627.

23 — Viz v tomto smyslu bod 54 mého stanoviska předneseného dne 14. dubna 2011 ve věci Ziebell (rozsudek ze dne 8. prosince 2011, C-371/08, Sb. rozh. s. I-12735).

24 — C-242/06, Sb. rozh. s. I-8465.

25 — Bod 71.

52. Přesto si nemyslím, že je nutno z těchto rozdílů v právním postavení vyvozovat, že se práva státních příslušníků třetích zemí a práva občanů Unie nijak nepodobají a že unijní právní předpisy sice omezují výši poplatků, kterou lze požadovat od občanů Unie, pokud žádají o vydání dokladu k pobytu, ponechávají však členským státům diskreční pravomoc stanovit výši poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí za vydání obdobných dokladů.

53. Mám naopak za to, že rozhodovací prostor členských států je omezen ve dvojitěm ohledu.

54. Zprvée, členské státy nesmějí jim přiznaný rozhodovací prostor používat takovým způsobem, jakým by byl porušen cíl směrnice a její užitečný účinek.

55. Směrnice přijatá na základě článku 63 prvního pododstavce bodů 3 a 4 ES vytváří postupný proces integrace státních příslušníků třetích zemí v hostitelském členském státě, kteří jsou v něm oprávněně a trvale usazeni. Připomínám, že čtvrtý bod odůvodnění směrnice považuje integraci těchto státních příslušníků za „rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství stanoveného Smlouvou“.

56. Ke splnění tohoto cíle sblížuje směrnice postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta s postavením občana Unie tím, že prvně uvedeným přiznává určitá práva, která jsou rovnocenná s právy posledně uvedených. Toto sblížování vyplývá zřetelně z druhého bodu odůvodnění směrnice, který odkazuje na zvláštní zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999, na kterém tato prohlásila, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo sblížovat s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývá oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelkou povolení k dlouhodobému pobytu, měl být v tomto členském státě přiznán soubor jednotných práv, „která se co nejvíce přibližují právům přiznávaným občanům Evropské unie“. Kromě toho dvanáctý bod odůvodnění směrnice stanoví, že „k vytvoření skutečného nástroje integrace dlouhodobě pobývajících rezidentů do společnosti, ve které žijí, je důležité, aby s dlouhodobě pobývajícími rezidenty bylo v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu za podmínek stanovených [touto] směrnicí“<sup>26</sup>.

57. Směrnice dále usnadňuje volný pohyb státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty v rámci Unie. V této souvislosti osmnáctý bod odůvodnění směrnice stanoví, že „vytvoření podmínek, na jejichž základě mohou státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, získat právo pobytu v jiném členském státě by mělo přispět k účinnému dosažení vnitřního trhu jako oblasti, ve které je zajištěn volný pohyb osob. Mohl by se také stát hlavním faktorem mobility, zejména na trhu práce Unie“.

58. Při sledování tohoto cíle sblížování upravuje směrnice rovné zacházení mezi dlouhodobě pobývajícími rezidenty a tuzemskými státními příslušníky v různých oblastech, které jsou vyjmenovány v jejím čl. 11 odst. 1 písm. a) až h), a zavádí ve svém článku 12 ochranu proti vyhoštění. Směrnice přiznává státním příslušníkům třetích zemí, kteří požívají postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v členském státě, právo pobytu v jiném členském státě, přičemž je mohou doprovázet nebo se k nim připojit jejich rodinní příslušníci.

59. Tato práva jsou přiznána, pokud jsou splněny určité hmotněprávní a procesněprávní podmínky, které stanoví směrnice. Články 4 odst. 1 a 5 odst. 1 směrnice upravující podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta stanoví, že toto postavení je přiznáno státnímu příslušníkovi třetí země, který před podáním příslušné žádosti pobýval oprávněně a nepřetržitě na území hostitelského členského státu po dobu pěti let a který má dostatečné stálé a pravidelné příjmy, jakož i uzavřené zdravotní pojištění. Článek 5 odst. 2 směrnice kromě toho členským státům umožňuje požadovat

26 — Jak jsem uvedl v poznámce pod čarou 36 svého stanoviska předneseného dne 13. prosince 2011 ve věci Kamberaj (C-571/10), která je projednávána Soudním dvorem, je cíl integrace též obdobně uveden ve druhém, třetím a šestém bodu odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 132, s. 1).

dodržování „integračních opatření“<sup>[27]</sup> v souladu s vnitrostátním právem“. Článek 7 odst. 1 směrnice stanoví, že žádost musí být podána u příslušného orgánu a musí k ní být přiloženy písemné doklady „stanovené vnitrostátními právními předpisy“, z nichž vyplývá, že žadatel splňuje podmínky podle článků 4 a 5 směrnice, dále doklady o přiměřeném ubytování, a je-li to třeba, i platný cestovní doklad nebo jeho ověřený opis. Články 14 a 15 směrnice upravují podmínky, za kterých může státní příslušník třetí země požívající postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta získat právo pobytu v jiném členském státě, a stanoví zejména, že členské státy mohou od žadatele požadovat, aby prokázal, že má dostatečné stálé a pravidelné příjmy, jakož i zdravotní pojištění a aby dodržoval „integrační opatření“<sup>[28]</sup> v souladu s vnitrostátním právem“.

60. Tento výčet je taxativní. Sedmáctý bod odůvodnění směrnice, který stanoví, že „[h]armonizace podmínek pro získání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta podporuje vzájemnou důvěru mezi členskými státy [a že] Smlouva nevylučuje možnost uplatňování výhodnějších vnitrostátních předpisů“, vylučuje naopak jakékoli oprávnění členských států stanovit restriktivnější právní úpravu. Připomínám, že desátý bod odůvodnění směrnice navíc stanoví, že postupy pro posuzování žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta „by se neměly stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu“. Pokud státní příslušníci třetích zemí stanovené podmínky splňují, mají právo na to, aby jim bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta<sup>29</sup>.

61. Jelikož je právo na přiznání právního postavení obecným pravidlem, je-li splněna podmínka týkající se doby pobytu upravené v článku 4 směrnice, mám navíc za to – obdobně jako Soudní dvůr v rozsudku ze dne 4. března 2010, Chakroun<sup>30</sup>, pokud jde o směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny<sup>31</sup> – že podmínky, které mohou členské státy uložit pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, musejí být vykládány restriktivně<sup>32</sup>.

62. Za těchto podmínek se domnívám, že k tomu, aby bylo stanovení poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí v souladu s ustanoveními směrnice, nesmí mít za cíl či za účinek přidání další podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta.

63. Z toho vyvozují, že při žádosti o získání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta nelze požadovat poplatky v takové výši, že by je státní příslušníci, kteří nemají dostatečné finanční možnosti, nemohli uhradit. Takový požadavek by představoval nepřímý prostředek k omezení výkonu práv zakotvených ve směrnici nebo jeho vyhrazení nejmajetnějším státním příslušníkům třetích zemí – přestože směrnice stanoví jako jedinou podmínku finančního charakteru tu, která se týká stálých a pravidelných příjmů, jež jsou dostatečné k zajištění jejich výživy a výživy jejich rodinných příslušníků – aniž by využívali systému sociální podpory dotčeného členského státu.

64. Ze stejných důvodů nelze podle mého názoru u státních příslušníků třetích zemí, kteří mají postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v jednom členském státě, omezit jejich právo pobytu v jiném členském státě nadměrnými poplatky.

27 — Zvýraznění provedeno autorem stanoviska.

28 — Taktéž.

29 — Viz v tomto smyslu, Groenendijk, K., „The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration“, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, s. 429, především s. 440.

30 — C-578/08, Sb. rozh. s. I-1839.

31 — Úř. věst. L 251, s. 12.

32 — Výše uvedený rozsudek Chakroun (bod 43).

65. Stejně je tomu tak i u práva pobytu rodinných příslušníků. Článek 16 odst. 1 směrnice stanoví, že dlouhodobě pobývajícím rezidenta, který vykonává své právo pobytu v jiném členském státě po dobu delší než tři měsíce, mohou doprovázet nebo se k němu připojit rodinní příslušníci, kteří s ním bydleli v prvním hostitelském členském státě. Článek 16 odst. 5 této směrnice upřesňuje, že pokud rodina nebyla založena v prvním státě, použije se směrnice 2003/86. Před vydáním nového povolení k pobytu jsou orgány druhého členského státu oprávněny ověřit, že rodinný příslušník má povolení k dlouhodobému pobytu nebo platný cestovní doklad, že pobýval v prvním členském státě jako rodinný příslušník dlouhodobě pobývajícím rezidenta a že má dostatečné stálé a pravidelné příjmy, jakož i zdravotní pojištění. Pokud jsou podmínky taxativně vymezené ve směrnici splněny, může druhý členský stát zamítnout povolení k pobytu pouze z důvodů týkajících se zachování veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví. Z toho podle mého názoru vyplývá, že právo rodinných příslušníků dlouhodobě pobývajícím rezidenta doprovázet jej nebo se k němu připojit nemůže být vázáno na další podmínku spočívající v zaplacení nadměrných poplatků, aniž by došlo k narušení práva na sloučení rodiny.

66. Mám navíc za to, že cíl sledovaný směrnicí, usnadnit integraci dlouhodobě pobývajících rezidentů jejich, byť jen částečným, sblížením s občany Unie, musí vést k tomu, že s nimi bude zacházeno za podmínek srovnatelných s podmínkami platnými pro občany Unie, jestliže na základě této směrnice požádají za obdobných podmínek o vydání obdobných dokladů. I bez ustanovení upravujícího výběr poplatků se mi zdá, že tento cíl zbavuje legitimacy rozdílné zacházení, které není odůvodněno žádnou objektivní skutečností.

67. Rozhodovací prostor přiznaný členskými státy je podle mého názoru dále limitován řadou dalších omezení týkajících se dodržování základních práv.

68. Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že požadavky vyplývající z ochrany obecných zásad uznaných unijním právním řádem, mezi které patří základní práva, zavazují členské státy rovněž tehdy, když provádí unijní právní úpravu, takže jsou tyto státy povinny uplatňovat tuto právní úpravu v co největším možném rozsahu za podmínek neporušujících uvedené požadavky<sup>33</sup>. Třetí bod odůvodnění směrnice navíc stanoví, že tato směrnice ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950, a Listinou základních práv Evropské unie. Z toho vyplývá, že ustanovení, která provádějí směrnici, musí být posuzována ve světle základních práv a především z hlediska zásady zákazu diskriminace.

69. Zásada zákazu diskriminace, která je zmíněna v pátém bodě odůvodnění směrnice, jenž stanoví, že „[č]lenské státy by měly provádět [směrnicí] bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace“, podle všeho brání zavedení poplatků, jejichž výše by byly odrazující pro státní příslušníky třetích zemí, kteří nemají dostatečné finanční prostředky.

70. Vzhledem k těmto úvahám mám za to, že rozhodovací prostor, který mají členské státy ke stanovení výše poplatků, jež mohou být požadovány od státních příslušníků třetích zemí, je nutně omezen povinností neukládat takové poplatky, které by byly buď samy o sobě nadměrné, nebo nepřiměřené ve vztahu k poplatkům požadovaným od občanů Unie za vydání obdobných dokladů.

33 — Rozsudek ze dne 11. října 2007, Möllendorf a Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Sb. rozh. s. I-8361, bod 78).

71. Nizozemské království a Řecká republika oponují tomuto závěru dvojitým tvrzením. V první řadě tvrdí, že vydání dokladu k pobytu má u státních příslušníků třetích zemí konstitutivní účinek, což podle nich zahrnuje posuzovací pravomoc vnitrostátních orgánů, zatímco u občanů Unie má toto vydání pouze deklaratorní účinek. Dále pak poukazují na to, že členské státy musí mít možnost přenést náklady, které vzniknou v souvislosti s vydáním povolení k pobytu, na žadatele. Obě tato tvrzení musí být podle mého názoru odmítnuta z následujících důvodů.

72. První tvrzení spočívá na teoretickém rozlišování, které lze podle mého názoru zpochybnit co do jeho principu, tak i z hlediska s ním spojených účinků.

73. Mám za to, že zásadní rozlišování mezi pouze konstitutivním účinkem vydání povolení k pobytu „cizincům všeobecně“<sup>34</sup> a deklaratorním účinkem vydání obdobného dokladu občanu Unie již ve skutečnosti není v souladu s vývojem unijního práva. Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku *Sagulo* a další uvedl, že vydání povolení k pobytu občanu Unie, který v členských státech požívá práva pohybu a pobytu, jež mu přiznává přímo unijní právo, má pouze deklaratorní účinek, a že doklad této povahy nemůže být rovnocenný s takovým povolením k pobytu, při jehož vydání mají vnitrostátní orgány posuzovací pravomoc, jako je povolení vydávané cizincům všeobecně<sup>35</sup>. Ačkoli je první konstatování i nadále správné, není druhé z nich podle mého názoru již plně v souladu s aktuálním stavem práva.

74. Je totiž třeba zohlednit, že byla doplněna různá ustanovení, která určitým státním příslušníkům třetích zemí přímo přiznávají právo pobytu nezávisle na vydání odpovídajícího povolení ze strany orgánů hostitelského členského státu. Soudní dvůr, opíraje se o tato ustanovení, přenesl řešení, které vyvodil pro občany Unie, analogicky na tyto státní příslušníky. V první řadě rozsudků Soudní dvůr judikoval, že povolení k pobytu vydané na základě rozhodnutí č. 1/80 tureckým státním příslušníkům může mít pouze deklaratorní a důkazní hodnotu<sup>36</sup>. Druhou sérií rozsudků rozšířil čistě deklaratorní účinek povolení k pobytu na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie. Z formulace, že „právo vstupu na území členského státu poskytované státnímu příslušníkovi třetí země, který je manželem nebo manželkou státního příslušníka členského státu, vyplývá ze samotného rodinného vztahu“, totiž Soudní dvůr vyvodil, že vydání povolení k pobytu nelze považovat za akt zakládající práva, ale za osvědčení individuální situace státního příslušníka třetí země z hlediska práva Společenství<sup>37</sup>.

75. Vzhledem k právům, která jsou nyní směrnici přiznána státním příslušníkům všech třetích zemí, je především dovolena otázka, zda vydání povolení k pobytu těmto státním příslušníkům vykazuje nadále konstitutivní účinek v rozsahu, v němž zakládá práva, nebo zda je nyní jen deklaratorního charakteru v rozsahu, v němž se omezuje na uznání již existující situace. Je nutno uvést, že podle čl. 9 odst. 6 směrnice nemá uplynutí doby platnosti povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta v žádném případě za následek odnětí nebo ztrátu právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a že čl. 7 odst. 3 této směrnice uvádí, že pokud jsou podmínky stanovené články 4 a 5 splněny a příslušná osoba nepředstavuje ohrožení ve smyslu jejího článku 6, „přizná“ členský stát dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Nechci pomíjet prostor pro uvážení ponechaný členskými státy jak k definování podmínek získání právního postavení, tak pro určení práv přiznaných státním příslušníkům třetích zemí, jakož i definování důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, které ospravedlňují odmítnutí přiznání právního postavení, avšak mám za to, že použití indikativu v tomto článku 6, který je z hlediska redakční techniky obvykle používané unijním

34 — Výraz převzat z rozsudku ze dne 14. července 1977, *Sagulo a další* (8/77, Recueil, s. 1495, bod 8).

35 — Tamtéž.

36 — Viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 16. března 2000, *Ergat* (C-329/97, Recueil, s. I-1487, bod 62 a citovaná judikatura).

37 — Viz zejména rozsudek ze dne 14. dubna 2005, *Komise v. Španělsko* (C-157/03, Sb. rozh. s. I-2911, bod 28 a citovaná judikatura).

zákonodárcem nutno vyhodnotit jako imperativ, vyjadřuje existenci povinnosti, vylučující jakoukoli posuzovací pravomoc, přiznat právní postavení, jakmile jsou podmínky splněny, takže podle mého názoru nelze pravomoc svěřenou vnitrostátním orgánům při vydávání povolení k pobytu na základě směrnice kvalifikovat jako diskreční<sup>38</sup>.

76. I za předpokladu, že by přesto mělo vydání povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta konstitutivní účinek, nejsem toho názoru, že lze mezi významem právních účinků určitého aktu a náklady na tento akt zjistit existenci vztahu proporcionality či vůbec nějaké souvislosti. Jinými slovy není prokázáno, že s vyššími právními účinky, které vytváří akt vydaný určitým orgánem, je spojen nárůst nákladů pro orgán, jenž jej vydává.

77. Nemůže mě přesvědčit ani druhá námitka, že při vydání dokladu k pobytu dlouhodobě pobývajícím rezidentovi nebo jeho rodinnému příslušníkovi by měly být zohledněny skutečné náklady, které členským státům vznikly podáním žádostí.

78. Není na škodu nejprve uvést, že ačkoli směrnice nepřevzala ustanovení o bezplatném přiznání práv či maximální výši poplatků, které bylo obsaženo v jejím návrhu, neobsahuje ani změny navrhané Parlamentem, podle nichž mají být poplatky přiměřené výši administrativních nákladů. Nevím proto, na jakém právním základě může spočívat tato úvaha, již podle mého názoru nelze vyvozovat z obecné zásady. Nezasťírám v tomto ohledu rozpaky ze srovnání, které navrhlo Nizozemské království, byť omezené jen na otázku břemene administrativních nákladů, mezi situací státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o získání dokladu o pobytu, a skotem a prasaty, k jejichž porážce je nezbytné vyžádat si osvědčení.

79. Zadruhé mám za to, že Nizozemské království nedokládá, že ověření, která provádí, jsou mnohem rozsáhlejší než v případě občana Unie. Svůj důkaz zakládá na srovnání se situací občana Unie, který žádá o přiznání práva trvalého pobytu upraveného v článku 16 směrnice 2004/38, a uvádí, že pokud žádost podá státní příslušník třetí země, je nutno ověřovat, zda byly uhrazeny poplatky, zda byl kompletně vyplněn formulář, zda bylo prokázáno, že žadatel pobýval nepřetržitě po dobu pěti let na území Nizozemského království a že zde má stále hlavní bydliště, zda právo pobytu nebylo provizorní či formálně omezené, a dále že žadatel má dostatečné a vlastní prostředky na výživu, že je zdravotně pojištěn a že nemá záznam v trestním rejstříku. Proti tomuto argumentu lze namítat, že většina z ověření, která musí Nizozemské království podle svého vyjádření provést, jsou shodná s ověřeními, která může uskutečnit na základě směrnice 2004/38, když vydává osvědčení o registraci občanu Unie, který chce využít práva pobytu v délce překračující tři měsíce, nebo pobytovou kartu jeho rodinným příslušníkům<sup>39</sup>. Z toho dedukuji, že neexistují objektivní skutečnosti, které by mohly odůvodnit rozdílné zacházení mezi občany Unie a státními příslušníky třetích zemí, kteří vyvozují svá práva ze směrnice.

80. Pokud Řecká republika tvrdí, že poplatky vybíranými za vydání povolení k pobytu jsou kryty náklady na správní služby vynaložené nejen pro kontrolu a osvědčení práva pobytu, ale i pro účely integrace osob, je nutno poznamenat, že Nizozemské království ve svých písemnostech nepoukazovalo na to, že poplatky, které jsou požadovány od státních příslušníků třetích zemí, zahrnují náklady na integrační opatření. Dále je nutno uvést, že ačkoli směrnice stanoví možnost, aby členské státy od státních příslušníků třetích zemí požadovaly „dodržování integračních opatření“<sup>40</sup> v souladu s vnitrostátním právem, a ačkoli bylo

38 — Viz v tomto smyslu Illamola Dausà, M., „Égalité et intégration“, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Brusel, 2005, s. 175. Tato autorka kvalifikuje pravomoc členských států jako „vázanou pravomoc“ (s. 187).

39 — Poukazuji především na to, že právo pobytu po dobu delší než tři měsíce, přiznané občanu Unie, který není výdělečně činným nebo studujícím, podléhá dvěma podmínkám, které jsou téměř identické s podmínkami pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jelikož podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 musí cizinec doložit, že je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, jakož i to, že má pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu

40 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

uvedeno, že toto ustanovení může těmto členským státům povolit, aby od státních příslušníků třetích zemí vyžadovaly úplné nebo částečné zaplacení nákladů na integrační opatření<sup>41</sup>, nemůže podle všeho prostor pro uvážení takto ponechaný členským státům odůvodnit narušení cíle a užitečného účinku směrnice uložením nadměrných a nepřiměřených poplatků.

81. Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že členské státy nemohou státním příslušníkům třetích zemí, kteří žádají o vydání pobytových dokladů na základě směrnice, ukládat poplatky, které by byly samy o sobě nadměrné nebo nepřiměřené ve srovnání s poplatky, které musí hradit vlastní státní příslušníci a občané Unie, kteří využívají svého práva pohybu, k získání obdobných dokladů.

82. Zbývá určit, zda Nizozemské království tuto povinnost porušilo.

2. K nadměrnému či nepřiměřenému charakteru poplatků požadovaných Nizozemským královstvím

83. Vzhledem k tomu, že mám z výše uvedených důvodů za to, že směrnice členským státům nařizuje neukládat poplatky, které jsou nepřiměřené ve srovnání s poplatky požadovanými od státních příslušníků členských států za obdobné doklady, postačí odkázat na posouzení vztahu proporcionality, které provedl Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku Komise v. Nizozemsko.

84. V tomto rozsudku považoval Soudní dvůr za nepřiměřené poplatky lišící se v rámci rozpětí, jehož nejnižší hodnota byla o více než dvě třetiny vyšší než poplatky ukládané občanům Unie za vydání obdobných dokladů.

85. Poplatky požadované od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků, u nichž Nizozemské království nepopírá, že jsou 7 až 27 násobně vyšší než částky stanovené pro občany Unie, musí být podle mého názoru *a fortiori* považovány za nadměrné a nepřiměřené.

86. Mám tedy za to, že žalobní důvod musí být prohlášen za opodstatněný.

## VI – Závěry

87. Vzhledem k výše uvedeným úvahám Soudnímu dvoru navrhuji, aby rozhodl, že:

- „1) Nizozemské království tím, že od státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů, a od státních příslušníků třetích zemí, kteří jakožto dlouhodobě pobývající rezidenti v jiném členském státě chtějí využít svého práva pobytu v Nizozemsku, jakož i od jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o povolení tyto doprovázet či se k nim připojit, vybírá poplatky, které jsou nadměrné a nepřiměřené ve srovnání s poplatky požadovanými od státních příslušníků členských států za vydání obdobných dokladů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.
- 2) Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.“

41 — K vývoji této formulace viz Groenendijk, K., „Legal concepts of integration in EU Migration Law“, European Journal of Migration and Law, č. 2, svazek 6, 2007, s. 111.