



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

26. dubna 2012 *

„Nesplnění povinnosti státem — Směrnice 2003/109/ES — Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty — Žádost o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta — Žádost o povolení k pobytu ve druhém členském státě, podaná státním příslušníkem třetí země, kterému již bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v prvním členském státě, nebo jeho rodinným příslušníkem — Výše poplatků požadovaných příslušnými orgány — Nepřiměřenost — Překážka výkonu práva pobytu“

Ve věci C-508/10,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 25. října 2010,

Evropská komise, zastoupená M. Condou-Durande a R. Troostersem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Nizozemskému království, zastoupenému C. Wissels a J. Langerem, jako zmocněnci,

žalovanému,

podporovanému

Řeckou republikou, zastoupenou T. Papadopoulou, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastnice,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: nizozemština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. ledna 2012,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou Evropská komise požaduje, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, vybírá poplatky, které jsou vysoké a nepřiměřené, nedodrželo povinnosti, které jsou stanoveny ve směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývacími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272) a nesplnilo tak povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 258 SFEU.

Právní rámec

Unijní právní úprava

Směrnice 2003/109

- 2 Druhý, třetí, šestý, devátý, desátý a osmnáctý bod odůvodnění směrnice 2003/109, která byla přijata na základě článku 63, bodů 3 a 4 ES, 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 sbližovat 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 pobývacího rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu [...]

[...]

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

- 10) Je třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího 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 dotýcným 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.“
- 3 Z článku 1 směrnice 2003/109 vyplývá, že tento právní akt stanoví:
- „[...]
- a) podmínky, za kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajícího 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 pobývajícího rezidenta, v jiných členských státech, než je členský stát, který jim uvedené právní postavení přiznal.“
- 4 Kapitola II směrnice 2003/109 se týká získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v členském státě.
- 5 Podle čl. 4 odst. 1 této směrnice, který spadá do uvedené kapitoly II, přiznávají členské státy právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.
- 6 Článek 5 uvedené směrnice stanoví podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Podle odstavce 1 písm. a) a b) tohoto článku musí členské státy od státních příslušníků třetích zemí požadovat, aby prokázali, že pro potřeby vlastní a vyživovaných rodinných příslušníků mají stále a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jejich výživy a výživy jejich rodinných příslušníků, aniž by využívali systému sociální podpory dotčeného členského státu, jakož i zdravotní pojištění, které kryje všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům dotčeného členského státu.
- 7 Druhý odstavec uvedeného článku 5 stanoví, že členské státy mohou rovněž požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem.
- 8 Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/109 musí dotčený státní příslušník třetí země za účelem získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podat žádost u příslušných orgánů členského státu, ve kterém pobývá, a přiložit k ní písemné doklady stanovené vnitrostátními právními předpisy, z nichž vyplývá, že splňuje podmínky podle článků 4 a 5 této směrnice.
- 9 Článek 8 uvedené směrnice nazvaný „Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES“ stanoví ve svém druhém odstavci následující:
- „Členské státy vydávají povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES dlouhodobě pobývajícím rezidentům. Doba platnosti povolení je minimálně pět let; po uplynutí doby platnosti se automaticky, případně na základě žádosti, prodlužuje.“
- 10 Kapitola III směrnice 2003/109 se týká práva pobytu státního příslušníka třetí země, jemuž bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, na území jiného členského státu než toho, který mu přiznal toto právní postavení, jakož i práva pobytu jeho rodinných příslušníků v tomto jiném státě.
- 11 Článek 14 odst. 2 této směrnice, který spadá do uvedené kapitoly III, stanoví:
- „Dlouhodobě pobývající rezident může pobývat na území druhého členského státu z těchto důvodů:
- a) zaměstnání nebo samostatná výdělečná činnost;

b) studium nebo odborné vzdělání;

c) jiné důvody.“

- 12 Článek 15 odst. 1 uvedené směrnice, který upravuje podmínky pobytu ve druhém členském státě, stanoví, že dlouhodobě pobývajícím rezidentem podá co nejdříve a nejpozději tři měsíce po vstupu na území druhého členského státu u příslušných orgánů uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu.
- 13 Článek 16 směrnice 2003/109 stanoví podmínky týkající se pobytu rodinných příslušníků dlouhodobě pobývajícím rezidenta, kteří jsou oprávněni jej ve druhém členském státě doprovázet nebo se k němu připojit. Rozlišuje mezi rodinami, které již byly založeny v prvním členském státě, který přiznal postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta, na něž se vztahuje čl. 16 odst. 1 a 2 této směrnice, a rodinami, které nebyly založeny v prvním členském státě. V posledně uvedeném případě se v souladu s odstavcem 5 tohoto článku použije směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12).
- 14 Článek 19 směrnice 2003/109 nazvaný „Posouzení žádostí a vydání povolení k pobytu“ stanoví ve svém druhém a třetím odstavci následující:

„2. Jsou-li splněny podmínky stanovené v člancích 14, 15 a 16, s výhradou ustanovení o veřejném pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejném zdraví v člancích 17 a 18, vydá druhý členský stát dlouhodobě pobývajícím rezidentovi povolení k pobytu s možností prodloužení doby platnosti. [...]

3. Druhý členský stát vydá rodinným příslušníkům dlouhodobě pobývajícím rezidenta povolení k pobytu s možností prodloužení doby platnosti, která mají stejnou dobu platnosti jako povolení vydané dlouhodobě pobývajícím rezidentovi.“

Směrnice 2004/38/ES

- 15 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, 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, a opravy Úř. věst. 2004 L 229, s. 35, Úř. věst. 2005, L 197, s. 34 a Úř. věst. 2007, L 204, s. 28) – která byla přijata na základě článků 12 ES, 18 ES, 40 ES, 44 ES a 52 ES – stanoví ve svém čl. 25 odst. 2, že všechny doklady uvedené v odstavci 1 tohoto článku, tedy osvědčení o registraci, doklad osvědčující trvalý pobyt, doklad osvědčující podání žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka, pobytová karta nebo karta trvalého pobytu „jsou vydávány bezplatně nebo za poplatek nepřesahující poplatek vybíraný za vydání obdobných dokladů od státních příslušníků“.

Vnitrostátní právní úprava

- 16 Článek 24 odst. 2 zákona o celkové revizi zákona o pobytu cizinců (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495, dále jen „VW“) stanoví:
- „Cizinec je v případech stanovených [příslušným ministrem] a podle jím vydaných předpisů povinen hradit poplatky za vyřízení žádosti. V této souvislosti může [příslušný ministr] také stanovit, že cizinec musí hradit poplatky za vydání osvědčení o oprávněném pobytu. V případě nezaplacení poplatku nebude žádost zpracována nebo osvědčení vydáno.“
- 17 Článek 24 odst. 2 VW byl proveden články 3.34 až 3.34i nařízení o pobytu cizinců z roku 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000, dále jen „VV“).

- 18 Uvedené články 3.34 až 3.34i stanovují u poplatků, které musí hradit státní příslušníci třetích zemí, kromě tureckých státních příslušníků, pokud žádají o povolení k pobytu, následující částky:

Druh žádosti	EUR	Právní ustanovení
právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů	201	článek 3.34g odst. 1 VV
povolení k pobytu především pro účely výkonu výdělečné činnosti či studia	433	článek 3.34 odst. 2 písm. a) VV
povolení k pobytu z jiných důvodů	331	článek 3.34 odst. 2 VV
povolení k pobytu pro doprovázející rodinné příslušníky	188	článek 3.34 odst. 1 VV
sloučení rodiny / založení rodiny – nedoprovázející rodinní příslušníci	830	článek 3.34 odst. 2 písm. b) VV

- 19 Článek 3.34f VV upravuje možnost osvobození od poplatků za předpokladu, že je to odůvodněno podle článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Třetí odstavec tohoto ustanovení zní následovně:

„Odchylně od článku 3.34c písm. b) není cizinec, který není státním příslušníkem Společenství, povinen hradit poplatky za vyřízení žádosti o změnu povolení k pobytu v rámci povolení k pobytu upraveného v článku 14 [VW] z důvodu pobytu stanoveného v článku 3.4 odst. 1 písm. a) [VV], jestliže o to tento cizinec požádá, je to odůvodněno článkem 8 [uvedené úmluvy] a pokud prokáže, že nemá dostatečné zdroje k úhradě poplatků.“

Postup před zahájením soudního řízení

- 20 Komise, u níž státní příslušníci třetích zemí podali stížnosti ve věci výběru poplatků upravených nizozemskými právními předpisy za vydání pobytových dokladů těmto státním příslušníkům, požádala nizozemské orgány dopisem ze dne 30. listopadu 2007 o vysvětlení.
- 21 Tyto orgány předložily svůj výklad platné právní úpravy v dopise ze dne 7. února 2008. Výši poplatků ukládaných uvedeným státním příslušníkům nezpochybnil, avšak tvrdil, že vzhledem k tomu, že směrnice 2003/109 výši částek těchto poplatků neupravila, mají v tomto ohledu pravomoc členské státy.
- 22 Za těchto podmínek Komise zaslala dne 27. června 2008 Nizozemskému království výzvu dopisem, v němž uvedla, že poplatky požadované od státních příslušníků třetích zemí, kteří požívají práv priznaných směrnicí 2003/109, musí být přiměřené. Tyto poplatky nesmí tyto státní příslušníky, splňují-li podmínky stanovené touto směrnicí, nijak odrazovat od uplatnění práv, která jim z této směrnice plynou. I za předpokladu, že by skutečné náklady na zpracování žádostí uvedených státních příslušníků převyšovaly náklady na zpracování žádostí občanů Unie, je podle názoru Komise výše poplatků požadovaných Nizozemským královstvím, nepřiměřená.
- 23 Jelikož měla Komise za to, že je odpověď Nizozemského království na uvedenou výzvu dopisem nedostatečná, zaslala tomuto členskému státu dne 23. března 2009 odůvodněné stanovisko, ve kterém jej vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto stanovisku vyhovělo ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.
- 24 Dopisem ze dne 25. května 2009 odpovědělo Nizozemské království na uvedené odůvodněné stanovisko a znovu zdůraznilo pravomoc členských států k výběru poplatků v rámci uplatňování směrnice 2003/109, avšak za podmínky, že tento výběr neznemožňuje nebo nadměrně neztěžuje výkon

práv přiznaných touto směrnicí. Podle názoru tohoto členského státu nejsou částky poplatků ukládaných nizozemskými předpisy, vypočítané podle skutečných nákladů na formální záležitosti, překážkou výkonu práv dotýčných státních příslušníků třetích zemí.

- 25 Za těchto okolností se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.
- 26 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 12. dubna 2011 bylo povoleno vedlejší účastenství Řecké republiky na podporu návrhových žádání Nizozemského království.

K žalobě

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastníků řízení

- 27 Nizozemské království tvrdí, že žaloba musí být odmítnuta jako nepřípustná.
- 28 V první řadě totiž žaloba Komise nezní na porušení žádného konkrétního ustanovení směrnice 2003/109. Její desátý bod odůvodnění, o který se Komise ve své žalobě hlavně opírá, nemá podle jeho názoru právně závazný účinek a nezakládá samostatné povinnosti. Ačkoli se Komise odvolává i na povinnost loajální spolupráce, upravenou v článku 10 ES, nyní čl. 4 odst. 3 SEU, nevysvětlila ani v tomto případě, v jakém rozsahu se její výtky proti dotčeným poplatkům zakládají na tomto ustanovení.
- 29 Nizozemské království tvrdí, že Komise v žádné fázi před zahájením soudního řízení neuplatňovala výtku, podle níž je nizozemská právní úprava v rozporu se systémem, strukturou nebo duchem uvedené směrnice. I kdyby bylo v tomto ohledu rozhodnuto, že Komise má právo uplatnit takovou výtku v pokročilém stadiu řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti, tvrdí tento členský stát, že na rozdíl od rozsudku ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie (C-202/99, Recueil, s. I-9319), v němž Soudní dvůr této výtce vyhověl, není v této žalobě uvedeno žádné právně závazné ustanovení unijního práva.
- 30 Nizozemské království dále zpochybňuje rozsah žaloby podané Komisí, jelikož tento orgán podle jeho názoru omezil petit své žaloby na poplatky požadované od státních příslušníků třetích zemí k získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, který je upraven v kapitole II směrnice 2003/109. Tato žaloba se tedy podle Nizozemského království nemůže týkat poplatků požadovaných u žádostí podaných na základě kapitoly III této směrnice.
- 31 Za těchto okolností má uvedený členský stát za to, že žaloba Komise musí být prohlášena za nepřípustnou.
- 32 Komise zpochybňuje námitku nepřípustnosti vznesenou Nizozemským královstvím. Žaloba na určení, že nizozemské právní předpisy jsou v rozporu se systémem, strukturou nebo duchem směrnice, je zcela přípustná, jak ostatně podle jejího tvrzení rozhodl Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Itálie. Komise dále tvrdí, že navzdory stručné prezentaci jejích námitek vůči nizozemským právním předpisům v návrhových žádáních žaloby mohl tento členský stát přesně určit rozsah její žaloby. Skutečnost, že tento stát mohl poskytnout podrobná vysvětlení a uplatnit prostředky na svoji obranu ohledně všech skutečností, které předložila před zahájením soudního řízení, představuje podle ní navíc důkaz o opodstatněnosti tohoto tvrzení.

Závěry Soudního dvora

- 33 Úvodem je třeba připomenout, že v řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti je cílem postupu před zahájením soudního řízení poskytnout dotčenému členskému státu příležitost splnit své povinnosti vyplývající z unijního práva a efektivně uplatnit prostředky obrany proti skutečnostem vytýkaným Komisí (rozsudek ze dne 14. října 2004, Komise v. Francie, C-340/02, Sb. rozh. s. I-9845, bod 25).
- 34 Předmět žaloby podané na základě článku 258 SFEU je tedy vymezen postupem před zahájením soudního řízení upraveným v tomto ustanovení. Zachování pravidel tohoto postupu je podstatnou zárukou, kterou Smlouva o FEU zamýšlela nejen za účelem ochrany práv dotčeného členského státu, ale rovněž pro zajištění toho, aby předmětem případného soudního řízení byl jasně vymezený spor (viz rozsudky ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie, C-1/00, Recueil, s. I-9989, bod 53, a ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Německo, C-160/08, Sb. rozh. I-3713, bod 42).
- 35 Podle článku 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 38 odst. 1 písm. c) jeho jednacího řádu musí Komise v každé žalobě podané podle článku 258 SFEU uvést přesné žalobní důvody, ohledně nichž má Soudní dvůr rozhodnout, a alespoň stručně uvést právní a skutkové okolnosti, na kterých se tyto žalobní důvody zakládají (viz zejména rozsudky ze dne 13. prosince 1990, Komise v. Řecko, C-347/88, Recueil, s. I-4747, bod 28, a ze dne 16. června 2005, Komise v. Itálie, C-456/03, Sb. rozh. s. I-5335, bod 23).
- 36 Z toho vyplývá, že žaloba Komise musí obsahovat koherentní a podrobný výklad důvodů, které ji vedly k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smluv.
- 37 V souvislosti s touto žalobou je nutno konstatovat, že obsahuje jasné vyličení skutkových a právních okolností, na kterých je založena. Jak z postupu před zahájením soudního řízení a zejména z odůvodněného stanoviska zaslaného Komisí Nizozemskému království, tak i z její žaloby totiž vyplývá, že tento orgán tvrdí hlavně to, že nepřiměřená výše poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí tímto členským státem z titulu uplatňování směrnice 2003/109 porušuje jí sledovaný cíl a představuje překážku výkonu práv, která jsou uvedenou směrnicí přiznána těmto státním příslušníkům.
- 38 Je nesporné, že se Komise ve své žalobě nepokusila prokázat porušení konkrétního ustanovení směrnice 2003/109 Nizozemským královstvím, ale naopak ve světle jejích bodů odůvodnění tvrdila, že tento členský stát porušil obecnou strukturu, ducha, cíl, a tedy užitečný účinek této směrnice.
- 39 Soudní dvůr však judikoval, že žaloba Komise nemůže být kvalifikována jako nepřipustná pouze z toho důvodu, že tvrdí, že je vnitrostátní právní úprava v rozporu se systémem, strukturou či duchem směrnice, aniž lze porušení unijního práva, které z toho vyplývá, vztáhnout ke konkrétním ustanovením této směrnice (výše uvedený rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, Komise v. Itálie, bod 23).
- 40 Jak uvedl generální advokát v bodě 38 svého stanoviska, cílem zmínky rozsudku citovaného v předchozím bodě, jež byla uvedena Komisí ve své replice, bylo reagovat na námitku nepřipustnosti vznesenou Nizozemským královstvím v jeho žalobní odpovědi a nepředstavovala změnu předmětu vytýkaného nesplnění povinnosti, která by byla v rozporu s požadavky článku 258 SFEU.
- 41 Je třeba rovněž uvést, že v projednávaném případě mohl uvedený členský stát účinně uplatnit své obranné prostředky proti výtkám formulovaným Komisí, a to navzdory stručnému znění návrhových žádání její žaloby.
- 42 Komise totiž ve své výzvě dopisem, v odůvodněném stanovisku, jakož i ve své žalobě výslovně uvedla nejen situaci státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jež spadá do kapitoly II směrnice 2003/109, ale i situaci státních příslušníků

třetích zemí, kterým již toto postavení bylo přiznáno v jiném členském státě a kteří žádají o právo pobytu pro sebe a své rodinné příslušníky na nizozemském území, což je situace vyplývající z kapitoly III této směrnice. Rozsah žaloby navíc vyplývá velmi jasně z návrhů odůvodněného stanoviska, z něhož je zjevné, že tím, že Komise citovala články 7, 8, 15 a 16 uvedené směrnice, zamýšlela poukázat na poplatky požadované v případech žádostí o doklady k pobytu, které spadají jak do kapitoly II, tak do kapitoly III této směrnice.

- 43 Skutečnost, že se návrhová žádání žaloby týkají pouze „placení vysokých a nepřiměřených poplatků státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů“ nelze považovat za okolnost omezující rozsah žaloby pouze na žádosti státních příslušníků třetích zemí spadajících do kapitoly II směrnice 2003/109, u kterých příslušné nizozemské orgány vybírají částku 201 eur, neboť z návrhových žádání žaloby ve spojení s jejím odůvodněním vyplývá, že se vztahuje i na výši poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí, jakož i jejich rodinných příslušníků na základě kapitoly III této směrnice.
- 44 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba Komise pro nesplnění povinnosti musí být prohlášena za přípustnou a ve zbývajících částech, v rozsahu, v němž mají argumenty Nizozemského království za cíl zpochybnit existenci tvrzeného nesplnění povinností, bude nezbytné posoudit její opodstatněnost v rámci rozhodování o meritu tohoto sporu.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 45 Je třeba poukázat na to, že argumenty účastníků řízení se vztahují ke třem skutečnostem, a to existenci narušení výkonu práv přiznaných směrnicí 2003/109, nepřiměřenosti poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí a srovnání mezi těmito státními příslušníky a občany Unie, a tedy mezi směrnicemi 2003/109 a 2004/38, pokud jde o výši těchto poplatků.
- 46 Komise nezpochybňuje ani zásadu výběru poplatků za vydání povolení a dokladů k pobytu upravených směrnicí 2003/109, ani prostor pro uvážení, který mají členské státy v případě, že v této směrnici není obsaženo konkrétní ustanovení upravující výši těchto poplatků. Komise má však za to, že především ve světle desátého bodu odůvodnění této směrnice musí být tyto poplatky přiměřené a spravedlivé a nesmí odrazovat státní příslušníky třetích zemí, kteří splňují podmínky stanovené uvedenou směrnicí, od výkonu práva pobytu, které jim tato směrnice přiznává.
- 47 V Nizozemsku jsou částky hrazené státními příslušníky třetích zemí, kteří žádají o přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo kteří podávají žádost o povolení k pobytu v tomto členském státě poté, co toto postavení získali v jiném členském státě, přibližně 7 až 27 násobně vyšší než poplatky hrazené občany Unie v souvislosti s vyřízením jejich žádostí o povolení k pobytu. Podle názoru Komise narušují tyto vysoké poplatky, jež jsou překážkou výkonu práv přiznaných směrnicí 2003/109, její užitečný účinek.
- 48 Komise se opírá o druhý bod odůvodnění směrnice 2003/109 a tvrdí, že poplatky požadované na základě této směrnice musejí být ve „srovnatelné“ výši s poplatky, které musí platit občané Unie, kteří využívají svého práva na volný pohyb, za získání obdobných dokladů. V této souvislosti Komise uznává, že právní situace státních příslušníků třetích zemí a právní situace občanů Unie nejsou identické a že tito nepožívají stejných práv. Vzhledem k tomu, že je účel této směrnice podobný účelu směrnice 2004/38, má Komise nicméně za to, že je nepřiměřené, aby u srovnatelných šetření sledujících podobné účely byla výše poplatků požadovaných od uvedených státních příslušníků několikanásobně vyšší než částka považovaná za přiměřenou u občanů Unie v rámci směrnice 2004/38. Maximální částka stanovená posledně uvedenou směrnicí musí být tedy podle názoru Komise považována za významný ukazatel pro určení přiměřené částky ve smyslu směrnice 2003/109, která nebude odrazovat dotyčné osoby od podání žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

- 49 Ke zdůraznění nepřiměřené povahy poplatků dotčených v projednávané věci odkazuje Komise na body 74 a 75 rozsudku ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Nizozemsko (C-92/07, Sb. rozh. s. I-3683), v němž Soudní dvůr konstatoval, že tím, že Nizozemské království zavedlo a zachovávalo pro vydání dokladů k pobytu tureckým státním příslušníkům nepřiměřené poplatky ve vztahu k poplatkům ukládaným státním příslušníkům členských států, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z unijního práva. Výše poplatků ukládaných nizozemskými orgány za vydání dokladů upravených směrnicí 2003/109 musí být podle názoru Komise tedy *a fortiori* považována za nepřiměřenou i v této věci.
- 50 Nizozemské království zpochybňuje relevanci směrnice 2004/38 k definování dosahu pojmu „spravedlivý“ postup ve smyslu desátého bodu odůvodnění směrnice 2003/109. Podle tvrzení tohoto státu je směrnice 2004/38 novějšího data než směrnice 2003/109 a týká se jiného právního rámce. Zatímco povolení k pobytu přiznané na základě směrnice 2004/38 má pouze deklaratorní účinek, a to vzhledem k tomu, že základní právo občanů Unie pohybovat se a pobývat svobodně na území členských států vyplývá ze samotné Smlouvy o FEU, má právo přiznané na základě směrnice 2003/109 účinek konstitutivní.
- 51 Uvedený členský stát rovněž tvrdí, že žaloba Komise nezohledňuje vývoj směrnice 2003/109. Unijní zákonodárce podle jeho názoru výslovně rozhodl neupravit ustanovení týkající se výběru poplatků, jelikož návrh Komise, který se ubíral tímto směrem, zamítl. Uvedený orgán tedy zvolil možnost ponechat členským státům pravomoc určit výši poplatků ukládaných na základě této směrnice.
- 52 Podle názoru Nizozemského království nelze výše uvedený rozsudek Komise v. Nizozemsko v této věci použít. Zaprvé, byť Soudní dvůr rozhodl, že poplatky dotčené ve věci, ve které byl vydán uvedený rozsudek, měly nepřiměřený charakter, učinil tak ve světle klauzule „standstill“, upravené rozhodnutím č. 1/80 přijatým Radou přidružení ze dne 19. září 1980 zřízenou 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, která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685), jež brání zavedení nových omezení v právním řádu dotyčného členského státu. Zadruhé, třebaže 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 (Úř. věst. L 293, s. 1) zavádí srovnání mezi výší poplatků požadovaných od tureckých státních příslušníků a poplatků ukládaných občanům Unie, nebyl takový požadavek na srovnání mezi posledně uvedenými a státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, obsažen ve směrnici 2003/109.
- 53 Uvedený členský stát rovněž tvrdí, že Komise neprokázala, že výše požadovaných poplatků brání státním příslušníkům třetích zemí ve výkonu práv přiznaných jim směrnicí 2003/109. Počet žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentem mezi lety 2006 a 2009 značně vzrostl, což nijak nenaznačuje, že je výše těchto poplatků omezující. Tento stát také uvedl, že pouhá okolnost, že poplatky ukládané v případě žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentem jsou vyšší než poplatky upravené pro občany Unie žádající o podobné doklady, není sama o sobě synonymem pro překážku. Kromě toho šetření, které je třeba provést v případě žádostí od státních příslušníků třetích zemí, je podle tvrzení tohoto státu mnohem důkladnější než šetření v případě občanů Unie.
- 54 Řecká republika ve svém spise vedlejšího účastníka řízení podaného na podporu návrhových žádání Nizozemského království tvrdí, že směrnice 2003/109 a 2004/38 mají odlišné cíle a rovněž zdůrazňuje, že existuje rozdíl v podmínkách a postupech upravených těmito směrnicemi.
- 55 Uvedený členský stát má za to, že při stanovení poplatků vybíraných za vydání povolení nebo dokladu k pobytu státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je nutno zohlednit na jedné výši protiplnění, jež odpovídá nákladům na správní služby poskytované pro účely

kontroly nejen práva pobytu, ale také integrace dotyčných osob, jakožto podmínky nezbytné pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, a na druhé straně finanční rovnováhu vnitrostátního systému regulace přistěhovalců jako celku, jakožto důvod obecného zájmu.

Závěry Soudního dvora

- 56 Úvodem je třeba poznamenat, že výše poplatků požadovaných Nizozemským královstvím od státních příslušníků třetích zemí, jichž se týká tato žaloba, se pohybuje od 188 eur do 830 eur.
- 57 V odpovědi na písemné otázky položené Soudním dvorem Nizozemské království vysvětlilo, čemu požadované částky odpovídají.
- 58 Částka 201 eur je vybírána za povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES vydávaného Nizozemským královstvím státnímu příslušníkovi třetí země na základě čl. 8 odst. 2 směrnice 2003/109, což je ustanovení, které spadá do její kapitoly II. Toto povolení je vydáváno státním příslušníkům třetích zemí, kterým bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v souladu s články 4, 5 a 7 odst. 2 této směrnice.
- 59 Částka 433 eur odpovídá poplatkům požadovaným od státního příslušníka třetí země, který poté, co mu bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v prvním členském státě, žádá na základě čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/109 o právo pobytu na nizozemském území. Tato žádost o povolení k pobytu zahrnuje výkon zaměstnání či samostatné výdělečné činnosti nebo studium či odborné vzdělávání podle druhého odstavce písm. a) a b) uvedeného článku.
- 60 U žádostí o povolení k pobytu „pro jiné účely“ spadajících pod čl. 14 odst. 2 písm. c) směrnice 2003/109 je od státních příslušníků třetích zemí požadována částka 331 eur.
- 61 Pokud jde o částky vybírané od rodinných příslušníků státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o povolení k pobytu v Nizozemsku na základě článku 16 směrnice 2003/109, rozlišuje jak tento článek, tak i vnitrostátní právní úprava mezi žádostmi podanými rodinnými příslušníky dlouhodobě pobývajícího rezidenta, když rodina již byla založena v prvním členském státě, v němž tento rezident získal svůj právní status, a žádostmi podanými rodinnými příslušníky, když rodina v prvním členském státě založena nebyla. Zatímco u první kategorie rezidentů je vybírána částka ve výši 188 eur od všech rodinných příslušníků, u druhé kategorie se od prvního rodinného příslušníka, který podal žádost na základě uvedeného článku 16, požaduje částka 830 eur a od každého dalšího rodinného příslušníka částka 188 eur.
- 62 Co se týče povinností, které mají členské státy na základě směrnice 2003/109, pokud jde o poplatky požadované od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků za vydání dokladů a povolení k pobytu, je třeba na prvním místě připomenout, že žádné ustanovení této směrnice nestanoví výši poplatků, kterou mohou členské státy požadovat za vydání těchto dokladů.
- 63 Jak uvedlo Nizozemské království, ačkoli návrh směrnice předložený Komisí upravoval bezplatné vydání povolení k pobytu nebo za úhradu částky, která nepřekračuje poplatky a daně požadované od státních příslušníků dotyčného členského státu za vydání průkazů totožnosti, unijní zákonodárce přijetím směrnice 2003/109 rozhodl o nezařazení tohoto ustanovení do jejího znění.
- 64 Není tedy zpochybněno, a to ani Komisí, že členské státy mohou podmínit vydání povolení a dokladů k pobytu na základě směrnice 2003/109 zaplacením poplatků a že při stanovení výše těchto poplatků mají prostor pro uvážení.
- 65 Posuzovací pravomoc přiznaná členskými státy směrnici 2003/109 není však v tomto ohledu neomezená. Členské státy totiž nemohou použít vnitrostátní právní úpravu, která může ohrozit dosažení cílů směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Sb. rozh. s. I-3015, bod 55).

- 66 Jak vyplývá ze čtvrtého, šestého a dvanáctého bodu odůvodnění směrnice 2003/109, je jejím hlavním cílem integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou trvale usazeni v členských státech. Cílem práva pobytu dlouhodobě pobývajících rezidentů a jejich rodinných příslušníků v jiném členském státě, upraveného v kapitole III této směrnice, je rovněž účinné dosažení vnitřního trhu, v němž je zajištěn volný pohyb všech osob, jak vyplývá z osmnáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice.
- 67 Jak u první kategorie státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje kapitola II směrnice 2003/109, tak u druhé kategorie, jejichž žádosti o pobyt v jiném členském státě spadají do kapitoly III této směrnice, zavádí tento předpis a zejména jeho články 4, 5, 7 a 14 až 16 konkrétní hmotněprávní i procesněprávní podmínky, které musí být splněny před tím, než dotyčné členské státy vydají požadovaná povolení k pobytu. Žadatelé musí v první řadě prokázat, že mají dostatečné příjmy a zdravotní pojištění, aby pro dotyčný členský stát nepředstavovali zatížení, a musí příslušným orgánům předložit žádost provázenou nezbytnými doklady.
- 68 Vzhledem k cíli sledovanému směrnicí 2003/109 a systému, který zavádí, je třeba uvést, že pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené v této směrnici, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení.
- 69 I když je tedy Nizozemskému království umožněno podmínit vydání povolení k pobytu na základě směrnice 2003/109 výběrem poplatků, nemůže mít výše, ve které jsou stanoveny, za cíl ani za účinek vytvoření překážky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznaného touto směrnicí, neboť jinak hrozí, že bude narušen jak cíl touto směrnicí sledovaný, tak i její duch.
- 70 Poplatky, které mají značný finanční dopad na státní příslušníky třetích zemí splňující podmínky upravené směrnicí 2003/109 pro přiznání těchto povolení k pobytu by mohly v rozporu s jejím desátým bodem odůvodnění tyto státní příslušníky zbavit možnosti uplatnit práva přiznaná touto směrnicí.
- 71 Jak přitom vyplývá z uvedeného bodu odůvodnění, systém procesních pravidel upravující posuzování žádostí o získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by se neměl stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.
- 72 Vzhledem k úzkému vztahu mezi právy přiznanými státním příslušníkům třetích zemí kapitolou II směrnice 2003/109 a právy, na které se vztahuje její kapitola III, se stejné důvody použijí u žádostí o povolení k pobytu podaných podle článků 14 až 16 této směrnice státními příslušníky třetích zemí a jejich rodinnými příslušníky v jiném členském státě, než ve kterém jim bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.
- 73 Z toho vyplývá, že jelikož je vysoká částka poplatků požadovaných od státních příslušníků třetích zemí Nizozemským královstvím způsobilá vytvořit překážku výkonu práv přiznaných směrnicí 2003/109, ohrožuje nizozemská právní úprava cíl sledovaný touto směrnicí a zbavuje ji jejího užitečného účinku.
- 74 Kromě toho je třeba uvést, jak je připomenuto v bodě 65 tohoto rozsudku, že posuzovací pravomoc, kterou má Nizozemské království ke stanovení výše poplatků, jež lze požadovat od státních příslušníků třetích zemí k vydání povolení k pobytu na základě kapitoly II a III směrnice 2003/109, není neomezená a neumožňuje tedy upravit úhradu poplatků, jež by byly nadměrné z hlediska jejich značného finančního dopadu na tyto státní příslušníky.
- 75 V souladu se zásadou proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, musí být totiž prostředky zavedené vnitrostátní právní úpravou, která provádí směrnicí 2003/109, s to uskutečnit cíle sledované touto právní úpravou a nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení.

- 76 Nelze jistě vyloučit, že výše poplatků ukládaných státním příslušníkům třetích zemí, na které se vztahuje směrnice 2003/109, se může lišit v závislosti na druhu požadovaného povolení k pobytu a na posouzeních, která musí členský stát v této souvislosti provést. Jak vyplývá z bodu 61 tohoto rozsudku, rozlišuje samotná směrnice ve svém článku 16, pokud jde o vydání povolení k pobytu rodinným příslušníkům státního příslušníka třetí země podle toho, zda byla rodina založena v členském státě, který tomuto státnímu příslušníkovi přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, či nikoli.
- 77 Je však třeba uvést, že v projednávaném případě se poplatky požadované Nizozemským královstvím pohybují v rozpětí, jehož nejnižší hodnota je přibližně sedmkrát vyšší než částka, kterou je třeba uhradit k získání vnitrostátního průkazu totožnosti. Třebaže se nizozemští občané a státní příslušníci třetích zemí, jakož i jejich rodinní příslušníci, na které se vztahuje směrnice 2003/109, nenacházejí ve stejné situaci, dokazuje takový rozdíl nepřiměřenou povahu poplatků vybíraných na základě vnitrostátní právní úpravy dotčené v projednávaném případě.
- 78 Vzhledem k tomu, že jsou poplatky požadované Nizozemským královstvím podle vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici 2003/109 nepřiměřené a mohou vytvořit překážku výkonu práv přiznaných touto směrnicí, není nezbytné posuzovat další argument Komise, podle něhož by bylo třeba porovnat poplatky požadované od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků podle uvedené směrnice a poplatky vybírané od občanů Unie za vydání podobných dokladů na základě směrnice 2004/38.
- 79 Je tedy třeba konstatovat, že Nizozemské království tím, že od státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Nizozemsku, a od těch, kterým toto právní postavení bylo přiznáno v jiném členském státě, než je Nizozemské království, a kteří žádají o přiznání práva pobytu v tomto členském státě, jakož i jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o povolení tyto státní příslušníky doprovázet či se k nim připojit, vybírá poplatky, jež jsou nadměrné a nepřiměřené a které mohou vytvořit překážku výkonu práv přiznaných směrnicí 2003/109, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.

K nákladům řízení

- 80 Podle čl. 69 odst. 2 prvního pododstavce jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle odst. 4 prvního pododstavce téhož článku členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady.
- 81 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Nizozemské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Řecká republika, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník, ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Nizozemské království tím, že od státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Nizozemsku, a od těch, kterým toto právní postavení bylo přiznáno v jiném členském státě, než je Nizozemské království, a kteří žádají o přiznání práva pobytu v tomto členském státě, jakož i jejich rodinných příslušníků, kteří žádají o povolení tyto státní příslušníky doprovázet či se k nim připojit, vybírá poplatky, jež jsou nadměrné a nepřiměřené a které mohou vytvořit překážku výkonu práv přiznaných směrnicí Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z této směrnice.**
- 2) **Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Řecká republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.