



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
YVES BOT  
prednesené 19. januára 2012<sup>1</sup>

**Vec C-508/10**

**Európska komisia  
proti**

**Holandskému kráľovstvu**

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Smernica 2003/109/ES — Právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom — Výška poplatkov požadovaných za priznanie právneho postavenia alebo za udelenie povolenia na pobyt v inom členskom štáte — Nadmerný alebo neprimeraný charakter — Prekážka výkonu práva na pobyt“

1. Táto žaloba o nesplnenie povinnosti sa týka uplatnenia smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom<sup>2</sup>.
2. Európska komisia navrhuje, aby Súdny dvor rozhodol, že Holandské kráľovstvo si tým, že od štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov, ktorí žiadajú o právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom, vyžaduje poplatky, ktoré sú podľa jej názoru „vysoké“ a „neprimerané“, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice.
3. V týchto návrhoch najprv Súdnemu dvoru navrhujem, aby žalobu vyhlásil za prípustnú, keďže Holandskému kráľovstvu sa vytýka, že svojou vnútroštátnou právnou úpravou porušilo cieľ smernice, tak ako je vykladaný s prihliadnutím na jej odôvodnenia, ako aj jej potrebný účinok, pričom Komisia žalobný dôvod vo svojej žalobe identifikovala dostatočne presne.
4. Ďalej uvediem dôvody, prečo zastávam názor, že členské štáty nemôžu od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o vydanie pobytových dokladov na základe smernice, žiadať zaplatenie poplatkov, ktoré sú buď nadmerné, alebo neprimerané v porovnaní s poplatkami, ktoré musia za získanie obdobných dokladov zaplatiť vlastní štátni príslušníci a občania Európskej únie, ktorí si uplatňujú právo na voľný pohyb.
5. Napokon uvediem, že Holandské kráľovstvo si tým, že od štátnych príslušníkov tretích krajín požadovalo nadmerné a neprimerané poplatky, skutočne nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 258 ZFEÚ.

### **I – Právny rámec**

#### *A – Právo Únie*

6. Smernica bola prijatá na základe článku 63 prvého odseku bodov 3 a 4 ES s cieľom spresniť právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt v členských štátoch, ktorých integrácia je podľa odôvodnenia 4 smernice „kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa Spoločenstva“.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272, ďalej len „smernica“.

7. Smernica má dva ciele. V jej článku 1 sa stanovuje:

„Táto smernica upravuje:

- a) podmienky na priznanie a odňatie postavenia osoby s dlhodobým pobytom, ktorý udeľuje členský štát s ohľadom na štátnych príslušníkov tretích krajín, oprávnené sa zdržiavajúcich na jeho území, ako aj k tomu sa vzťahujúce práva a
- b) podmienky na pobyt v členských štátoch, iných ako je ten štát, ktorý priznal postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí požívajú toto postavenie.“

8. Odôvodnenia 2, 3, 6, 9, 10 a 18 smernice znejú takto:

„(2) Európska rada na svojom mimoriadnom zasadnutí v Tampere v dňoch 15. a 16. októbra 1999 vyhlásila, že právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín by malo byť priblížené k právnemu postaveniu štátnych príslušníkov členských štátov a že osobe, ktorá sa určitú stanovenú dobu oprávnené zdržiava v členskom štáte a ktorá je držiteľom povolenia na dlhodobý pobyt, by mali byť priznané v členskom štáte jednotné práva, ktoré sa čo najviac približujú právam občanov Európskej únie;

(3) táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané najmä v článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Charte základných práv Európskej únie;

...

(6) hlavným kritériom na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom by mala byť dĺžka pobytu na území členského štátu;

...

(9) ekonomické hľadisko by nemalo byť dôvodom na zamietnutie priznania postavenia osoby s dlhodobým pobytom a nepovažuje sa za zásah do príslušných podmienok;

(10) sa vypracuje súhrn pravidiel postupu na posudzovanie žiadosti o povolenie na dlhodobý pobyt. Tieto postupy by mali byť efektívne a kontrolovateľné, s ohľadom na bežnú pracovnú záťaž správy členských štátov, mali by byť aj transparentné a spravodlivé, aby sa tým, ktorých sa to týka, ponúkla primeraná právna istota. Nemali by sa vytvárať prostriedky pre bránenie výkonu práva na pobyt;

...

(18) vytváranie podmienok, s ohľadom na ktoré štátni príslušníci tretej krajiny, ktorí majú dlhodobý pobyt získajú právo na pobyt v inom členskom štáte, by malo prispieť k efektívnej realizácii vnútorného trhu ako oblasti, v ktorej je zaručený voľný pohyb osôb. Takisto by mohlo vytvárať hlavný faktor mobility, predovšetkým na trhu zamestnanosti [Ú]nie.“

9. Kapitola II smernice sa týka právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v prvom členskom štáte, zatiaľ čo kapitola III tejto smernice stanovuje podmienky pobytu osoby s dlhodobým pobytom alebo členov jeho rodiny v inom členskom štáte.

10. Články 4 až 6 smernice definujú podmienky na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom, ako aj prípady, v ktorých môže byť priznanie tohto právneho postavenia odmietnuté. Žiadateľ sa najmä musí zdržiavať oprávnene a nepretržite na území členského štátu päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti.<sup>3</sup> Okrem toho žiadateľ musí preukázať, že má stabilné a pravidelné zdroje, ktoré sú postačujúce pre neho aj pre členov jeho rodiny, a že má zdravotné poistenie.<sup>4</sup> Takisto môže mať povinnosť vyhovieť integračným podmienkam, ktoré členské štáty stanovili v súlade s ich vnútroštátnym právom.<sup>5</sup> Ak žiadateľ tieto podmienky spĺňa, priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom je možné odmietnuť len z dôvodu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.<sup>6</sup>

11. Články 11 a 12 smernice uvádzajú účinky priznania tohto právneho postavenia, pričom stanovujú zásadu rovnosti zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi v určitých oblastiach, ako aj ochranu proti vyhosteniu.

12. Články 14 až 16 smernice stanovujú podmienky, za ktorých osoba s dlhodobým pobytom a členovia jej rodiny majú právo na pobyt v inom členskom štáte na obdobie presahujúce tri mesiace. Toto právo podlieha podmienke podania novej žiadosti o povolenie na pobyt, na ktorého udelenie môžu členské štáty vyžadovať splnenie niektorých podmienok požadovaných na prvotné priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

13. Smernica neobsahuje nijaké ustanovenie týkajúce sa poplatkov, ktoré môžu požadovať členské štáty pri podaní žiadosti.

#### B – Vnútroštátne právo

14. § 24 ods. 2 Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (zákon o úplnej rekodifikácii zákona o cudzincoch) z 23. novembra 2000<sup>7</sup> stanovuje:

„Cudzinec je v prípadoch stanovených ministrom a podľa ním vydaných predpisov povinný zaplatiť poplatky za vybavenie žiadosti. V tejto súvislosti môže minister okrem iného stanoviť, že cudzinec musí zaplatiť poplatky za vydanie osvedčenia o oprávnenom pobyte. V prípade nezaplatenia poplatku žiadosť nebude vybavená alebo sa nevydá osvedčenie.“

15. § 3.34 až § 3.34i Voorschrift Vreemdeling 2000 (nariadenie o cudzincoch)<sup>8</sup> stanovujú v prípade poplatkov, ktoré majú zaplatiť štátni príslušníci tretích krajín, s výnimkou tureckých štátnych príslušníkov, ak žiadajú o povolenie na pobyt, tieto sumy:

Druh žiadosti	Suma v eurách	Príslušný § nariadenia o cudzincoch z roku 2000
Právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom	201	§ 3.34g ods. 1
Povolenie na pobyt najmä na účely výkonu zárobkovej činnosti alebo štúdia	433	§ 3.34 ods. 2 písm. a)
Povolenie na pobyt z iných dôvodov	331	§ 3.34 ods. 2

3 — Článok 4 ods. 1 smernice.

4 — Článok 5 ods. 1 smernice.

5 — Článok 5 ods. 2 smernice.

6 — Článok 6 ods. 1 smernice.

7 — Stb. 2000, č. 495.

8 — Stcrt. 2001, č. 10.

Povolenie na pobyt pre sprevádzajúcich rodinných príslušníkov	188	§ 3.34 ods. 2 písm. c)
Povolenie na pobyt pre nesprevádzajúcich rodinných príslušníkov	830 (prvý rodinný príslušník) 188 (ostatní rodinní príslušníci)	§ 3.34 ods. 2 písm. b)

## II – Konanie pred podaním žaloby

16. Keďže Holandské kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, Komisia mu 27. júna 2008 zaslala výzvu a 23. marca 2009 odôvodnené stanovisko, na ktoré holandské orgány odpovedali 25. augusta 2008 a 25. mája 2009, pričom namietali proti údajnému nesplneniu povinnosti.

17. Keďže Komisia považovala tieto odpovede za nedostatočné, rozhodla sa predložiť vec Súdnemu dvoru na základe článku 258 ZFEÚ.

## III – Žaloba

18. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

- určil, že Holandské kráľovstvo si tým, že od štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov, ktorí žiadajú o právne postavenie osôb s dlhodobým pobytom, vyžaduje vysoké a neprimerané poplatky, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice, a tým aj povinnosti, ktoré mu ukladá článok 258 ZFEÚ, a
- zaviazal Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania.

## IV – Tvrdenia účastníkov konania

### A – O prípustnosti žaloby

19. Holandské kráľovstvo vznieslo vo svojom vyjadrení k žalobe námietku neprípustnosti žaloby z dvoch dôvodov.

20. Po prvé tvrdí, že Komisia vo svojej žalobe nepoukazuje na nijaké záväzné ustanovenie smernice, ale len odkazuje na jedno odôvodnenie, ktoré nie je právne záväzné, ako aj na článok 4 ods. 3 ZEÚ, pričom na tento článok odkazuje iba všeobecne bez toho, aby vysvetlila, v akom rozsahu sa jej výhrady zakladajú na tomto ustanovení.

21. Po druhé tvrdí, že Komisia obmedzila svoj žalobný návrh na poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín za získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom upraveného v kapitole II smernice, takže konanie sa nemôže týkať poplatkov požadovaných od osôb s dlhodobým pobytom, ktoré z určitého členského štátu podávajú žiadosť o povolenie na pobyt v zmysle kapitoly III tejto smernice.

22. Vo svojej duplike Holandské kráľovstvo spochybňuje možnosť Komisie odvolávať sa na judikatúru Súdného dvora, podľa ktorej nemôže byť žaloba kvalifikovaná ako neprípustná zo samotného dôvodu, že Komisia tvrdí, že právna úprava je v rozpore so systémom, štruktúrou a zmyslom smernice<sup>9</sup>. Podľa jeho názoru je odkaz na túto judikatúru zo strany Komisie novým žalobným dôvodom prvýkrát uvedeným v replike, ktorý Súdny dvor nemôže zohľadniť.

<sup>9</sup> — Pozri rozsudok z 29. novembra 2001, Komisia/Taliansko, C-202/99, Zb. s. I-9319.

B – O dôvodnosti žaloby

23. Komisia bez toho, aby spochybňovala zásadu výberu poplatkov za vydanie povolenia na dlhodobý pobyt alebo rozhodovací priestor členských štátov, ktorý majú v prípade, že smernica neobsahuje osobitné ustanovenia na účely stanovenia ich výšky, sa vzhľadom na odôvodnenie 10 tejto smernice domnieva, že tieto poplatky musia byť „primerané“ a že štátnym príslušníkom tretích krajín spĺňajúcim podmienky uvedené v tejto smernici nesmú brániť v podaní žiadosti o povolenie na pobyt alebo ich od toho odrádzať. Tvrdí, že vysoké poplatky platné v Holandsku, ktoré narúšajú výkon práv stanovených v právnej úprave Únie, narúšajú potrebný účinok smernice.

24. Komisia takisto tvrdí, pričom sa odvoláva na odôvodnenie 2 smernice, že poplatky musia byť „porovnateľné“ s poplatkami, ktoré musia platiť občania Únie, ktorí vykonávajú svoje právo na voľný pohyb, za vydanie obdobných dokladov. Domnieva sa, že sumy požadované Holandským kráľovstvom, ktoré sú približne 7- až 27-krát vyššie než sumy platné pre občanov Únie, sú neprimerané a môžu dotknuté osoby odrádzať od uplatnenia ich práv.

25. Keďže podľa názoru Komisie je účel smernice podobný účelu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004<sup>10</sup>, štátni príslušníci tretích krajín sa nachádzajú v porovnateľnej situácii s občanmi Únie v kontexte smernice 2004/38. Komisia odkazuje na rozsudok z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko<sup>11</sup>, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že Holandské kráľovstvo si tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti režim upravujúci neprimerané poplatky za vydanie povolenia na pobyt tureckým štátnym príslušníkom, nespĺnilo povinnosti, z čoho vyvodzuje, že v prejednávanej veci musí byť výška poplatkov *a fortiori* považovaná takisto za neprimeranú.

26. Holandské kráľovstvo vo svojom vyjadrení k žalobe odpovedá, že smernica 2004/38 nie je rozhodujúca na účely definície pojmu spravodlivý postup, ktorý je uvedený v odôvodnení 10 smernice, pretože prvá z týchto smerníc je staršia než druhá a právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín sa odlišuje od právneho postavenia občanov Únie, ktorým sa priznáva základné právo voľne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov. Okrem toho návrh smernice Rady o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom<sup>12</sup>, obsahoval ustanovenie o vyberaní poplatkov za vydanie povolenia na pobyt, pričom smernica porovnateľné ustanovenie neobsahuje. Podľa Holandského kráľovstva sa teda normotvorca Únie rozhodol ponechať členským štátom právomoc určiť výšku poplatkov, z čoho vyvodzuje, že správne a súdne preskúmanie treba obmedziť na otázku, či vnútroštátna právna úprava je, alebo nie je zjavne neprimeraná.

27. Holandské kráľovstvo dodáva, že riešenie, ktoré sa nachádza v už citovanom rozsudku Komisia/Holandsko, v prospech tureckých štátnych príslušníkov uplatňujúcich si práva, ktoré im poskytuje jednak článok 13 rozhodnutia asociačnej rady č. 1/80<sup>13</sup> z 19. septembra 1980 o vývoji pridruženia<sup>14</sup> a jednak článok 59 dodatkového protokolu podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a uzatvoreného, schváleného a potvrdeného v mene Spoločenstva nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972<sup>15</sup>, nie je možné preniesť na prejednanú vec, pretože smernica neobsahuje pravidlo „standstill“, ktoré by zakazovalo zavedenie nových obmedzení, ani ustanovenie, ktoré by predpisovalo rozlišovať medzi výškou poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín a výškou poplatkov požadovaných od občanov Únie.

10 — Smernica o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

11 — C-92/07, Zb. s. I-3683.

12 — Návrh predložený Komisiou 13. marca 2001 [KOM(2001) 127 v konečnom znení, ďalej len „návrh smernice“].

13 — Asociačná rada bola zriadená Dohodou o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom na druhej strane. Táto dohoda bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 (Ú. v. ES 217, 1964, s. 3685; Mim. vyd. 11/011, s. 10).

14 — Ďalej len „rozhodnutie č. 1/80“.

15 — Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim. vyd. 11/011, s. 41.

28. Holandské kráľovstvo sa napokon domnieva, že Komisia nevysvetlila presne rozsah pôsobnosti poplatkov požadovaných na účely získania práva na pobyt v Holandsku od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte, a že nepreukázala, v čom by suma vo výške 201 eur požadovaná na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom bránila vo výkone práv vyplývajúcich zo smernice. Holandské kráľovstvo uviedlo, že počet žiadostí o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom sa výrazne zvýšil v období od roku 2006 do roku 2009, pričom poukázalo na to, že táto suma, ktorá bola určená v súlade so všeobecnou politikou spočívajúcou v tom, že žiadatelia znášajú náklady, ktoré vzniknú príslušnému orgánu pri vydaní povolenia, nijako nenarúša výkon práv zakotvených v smernici.

29. Komisia vo svojej replike uviedla, že hoci normotvorca Únie na rozdiel od toho, čo sa pôvodne uvádza v návrhu smernice, nestanovil nijaké výslovné obmedzenie prípadných poplatkov, ktoré sa majú vyberať, rozhodovací priestor, ktorý si ponechali členské štáty v danej oblasti, nie je neobmedzený. Podľa Komisie predpis o určení výšky poplatku pre občanov Únie možno považovať za primeraný indikátor toho, čo je možné požadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín. Vo výbere poplatkov, ktoré sú v prejednávanej veci 7- až 27-krát vyššie než sumy, ktoré sú povinní platiť občania Únie za získanie porovnateľných dokladov, pritom Komisia vidí opatrenie, ktoré by mohlo štátnych príslušníkov tretích krajín odradiť od získania úradných dokladov nevyhnutných na výkon práv, ktoré priznáva smernica.

30. Komisia okrem toho tvrdí, že rozhodnutie Súdneho dvora v už citovanom rozsudku Komisia/Holandsko je odôvodnené samotným neprimeraným charakterom vybraných poplatkov, bez ohľadu na porušenie osobitných ustanovení uplatniteľných iba na tureckých štátnych príslušníkov.

31. Holandské kráľovstvo vo svojej duplike tvrdí, že z odôvodnenia 10 smernice, ktoré stanovuje, že procesné pravidlá nemôžu byť „prostriedkom“ na bránenie výkonu práva na pobyt, treba vyvodiť, že tieto pravidlá, hoci sa nevyužívajú ako nástroj na zamedzenie výkonu práva na pobyt, môžu skutočne tvoriť prekážku.

32. Napokon tvrdí, že postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chcú získať právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom, je možné porovnať s postavením občanov Únie, ktorí žiadajú o získanie práva na trvalý pobyt v zmysle článku 16 smernice 2004/38, hoci zdôrazňuje, že vyšetrovanie, ktoré treba vykonať, je oveľa dôkladnejšie u štátnych príslušníkov tretích krajín a že doklad vydaný občanom Únie má iba deklaratórny účinok, kým povolenie na pobyt vydané osobe s dlhodobým pobytom má konštitutívny účinok.

33. Helénska republika vo svojom vyjadrení vedľajšieho účastníka konania spochybňuje relevantnosť kritéria proporcionality uvádzaného Komisiou a zastáva názor, že pri určovaní poplatkov vybraných za vydanie povolenia na pobyt osobám s dlhodobým pobytom treba zohľadniť náklady na administratívne služby poskytované nielen na účely kontroly a osvedčenia práva na pobyt, ale aj na účely integrácie osôb, akými je jazykové, historické a kultúrne vzdelávanie migrantov v hostiteľskom štáte.

34. Helénska republika poukazuje na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa náhrady výdavkov na zdravotnú starostlivosť vynaložených v inom členskom štáte,<sup>16</sup> pričom zastáva názor, že treba zistiť, či uložené poplatky predstavujú nevyhnutné a primerané opatrenie na účely zachovania finančnej rovnováhy vnútroštátneho systému riadenia prisťahovalectva ako celku.

## V – Analýza

### A – O prípustnosti žaloby

35. Podľa judikatúry účelom konania pred podaním žaloby v rámci konaní o nesplnení povinnosti je dať dotknutému členskému štátu dvojité príležitosti, na jednej strane, aby si splnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a na strane druhej, aby sa mohol účinne brániť proti výhradám vzneseným Komisiou.<sup>17</sup>

16 — Pozri najmä rozsudky z 5. októbra 2010, Komisia/Francúzsko, C-512/08, Zb. s. I-8833, a Elčinov, C-173/09, Zb. s. I-8889.

17 — Pozri najmä rozsudok zo 16. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-456/03, Zb. s. I-5335, bod 36.

36. Vzhľadom na to, že zákonnosť tohto postupu predstavuje zásadnú záruku nielen na zabezpečenie ochrany práv predmetného členského štátu, ale aj na zabezpečenie toho, že prípadné sporové konanie bude mať za cieľ jasne definovaný spor, treba, aby predmet výhrady, ku ktorému sa má vyjadriť Súdny dvor, bol presne určený.

37. Z článku 21 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a z článku 38 ods. 1 písm. c) jeho rokovacieho poriadku okrem toho vyplýva, že Komisia je povinná v každej žalobe podanej na základe článku 258 ZFEÚ stručne uviesť konkrétne výhrady, o ktorých má Súdny dvor rozhodnúť, ako aj skutkové a právne okolnosti, na ktorých sa tieto výhrady zakladajú.

38. Súdny dvor však vo svojom už citovanom rozsudku z 29. novembra 2001, Komisia/Taliansko, rozhodol, že ak Komisia tvrdí, že vnútroštátna právna úprava je v rozpore so systémom, štruktúrou a zmyslom harmonizačnej smernice bez toho, aby porušenie práva Únie, ktoré z toho vyplýva, mohlo byť spájané s konkrétnym ustanovením tejto smernice, nemôže byť jej žaloba len z tohto dôvodu kvalifikovaná ako neprípustná.<sup>18</sup> Zastávam názor, že skutočnosť, že Komisia sa vo svojej replike odvoláva na túto judikatúru, predstavuje len obranné tvrdenie proti námietke neprípustnosti, ktorú vznieslo Holandské kráľovstvo vo svojom vyjadrení k žalobe, a v nijakom prípade ju nemožno považovať za novú výhradu, ktorú by Súdny dvor nemohol zohľadniť. Komisii teda nie je možné vytýkať, že by v priebehu konania zmenila predmet údajného nesplnenia povinnosti.

39. Z judikatúry Súdneho dvora takisto vyplýva, že nesplnenie povinnosti môže pozostávať z porušenia povinnosti lojálnej spolupráce medzi Úniou a členskými štátmi, ktorá vyplýva z článku 4 ods. 3 ZEÚ<sup>19</sup>.

40. Žaloba podľa článku 258 ZFEÚ teda môže byť založená na porušení nielen konkrétneho ustanovenia právnej úpravy Únie, ale aj všeobecnej povinnosti spolupráce, ktorej súčasťou je povinnosť dodržať cieľ tejto právnej úpravy a zdržať sa každej činnosti, ktorá by mohla spochybniť jej potrebný účinok.

41. V prejednávanej veci je nesporné, že Komisia vo svojej výzve, vo výroku odôvodneného stanoviska a v žalobných návrhoch v tomto konaní jasne uviedla, že Holandskému kráľovstvu vytýka, že si nespĺnilo povinnosti uvedené v smernici. Na rozdiel od toho, čo tvrdí tento členský štát, mu Komisia nevytýka, že porušil odôvodnenia smernice, ale ustanovenie, ktoré sa nachádza v samotnej smernici, tak ako je vykladané vzhľadom na jej odôvodnenia, pričom ju zbavil jej potrebného účinku porušením práv, ktoré priznáva štátnym príslušníkom tretích krajín. Komisia *ab initio* Holandskému kráľovstvu vytýka, že porušilo všeobecnú štruktúru smernice, ako aj jej zmysel a cieľ. Okolnosť, že žaloba subsidiárne odkazuje na článok 4 ods. 3 ZEÚ, nemôže viesť k jej neprípustnosti.

42. Komisia ďalej vo svojej výzve, v odôvodnenom stanovisku a v žalobe podanej v tomto konaní poukazovala nielen na postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom, ale aj na postavenie osôb s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte, ktorí žiadajú pre seba alebo pre svojich rodinných príslušníkov právo na pobyt v Holandsku. Odvoláva sa nielen na poplatok vo výške 201 eur požadovaný od prvej skupiny osôb, ale aj na poplatky vo výške 331, 433 a 830 eur požadované od druhej skupiny osôb a od ich rodinných príslušníkov.

43. Hoci je pravda, že petit žaloby uvádza len poplatky požadované od „štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov, ktorí žiadajú o právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom“, a nezmiňuje sa o získaní povolenia na pobyt pre štátnych príslušníkov, ktorým už bolo priznané právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom v prvom členskom štáte, bolo by prehnaným formalizmom sankcionovať túto formulačnú nepresnosť čiastočnou neprípustnosťou žaloby, keď sa na „rodinných príslušníkov“ výslovne uvedených v petite vzťahuje iba kapitola III smernice a žalobné návrhy Komisie umožnili Holandskému kráľovstvu jasne identifikovať povinnosti, ktorých nesplnenie mu Komisia vytýka, takže v dôsledku toho mohlo podať svoje vyjadrenie k žalobe s cieľom vyvrátiť vznesené výhrady.

<sup>18</sup> — Bod 23.

<sup>19</sup> — Pozri rozsudky z 24. marca 1988, Komisia/Grécko, 240/86, Zb. s. 1835, body 27 a 28; z 22. septembra 1988, Komisia/Grécko, 272/86, Zb. s. 4875, body 30 až 32, a z 18. októbra 2007, Komisia/Francúzsko, C-441/06, Zb. s. I-8887, body 45 až 52.

44. V dôsledku toho navrhujem zamietnuť námietku neprípustnosti.

45. Teraz preskúmam dôvodnosť žaloby.

#### B – O dôvodnosti žaloby

46. Preskúmanie dôvodnosti žaloby si v prvom rade vyžaduje určiť, či existuje povinnosť členských štátov obmedziť výšku poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín za vydanie dokladov na pobyt. Ak bude takáto povinnosť zistená, treba v druhom rade preskúmať, či Holandské kráľovstvo porušilo túto povinnosť tým, že štátnym príslušníkom tretích krajín uložilo poplatky uvedené v tabuľke v bode 15 týchto návrhov.

1. O povinnosti členských štátov obmedziť výšku poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín za vydanie dokladov na pobyt

47. V návrhu smernice sa uvádza, že doklady na pobyt musia byť vydávané bezplatne alebo za poplatok nepresahujúci poplatky požadované od vlastných štátnych príslušníkov za vydanie preukazov totožnosti.<sup>20</sup>

48. Toto spresnenie nebolo prevzaté do smernice, ktorá neobsahuje ustanovenie, ktoré by obmedzovalo možnosť členských štátov žiadať od štátnych príslušníkov tretích krajín alebo od ich rodinných príslušníkov zaplatenie poplatku.<sup>21</sup> Odstránenie tohto spresnenia je odrazom želania niektorých členských štátov obmedziť rozsah rovnosti zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom, a s občanmi Únie.<sup>22</sup>

49. Keďže smernica neobsahuje osobitné ustanovenia, členské štáty majú k dispozícii rozhodovací priestor pri výbere poplatkov za vydávanie dokladov na pobyt a pri určovaní ich výšky. Smernica teda členským štátom nezakazuje vydávať tieto doklady bezplatne ani, naopak, požadovať zaplatenie poplatkov. Ostáva určiť, či je tento rozhodovací priestor neobmedzený, alebo obmedzený.

50. Keďže občianstvo Únie je spojené so štátnou príslušnosťou členského štátu, právne postavenie, ktoré z toho vyplýva, nemožno uplatniť na štátnych príslušníkov tretích krajín. Zdá sa teda, že režim zavedený smernicou 2004/38, ktorý stanovuje bezplatnosť priznania práv, resp. to, že poplatky sú rovnaké ako poplatky požadované od vlastných štátnych príslušníkov, sa na štátnych príslušníkov tretích krajín nevzťahuje.<sup>23</sup>

51. Je nesporné, že voči štátnym príslušníkom všetkých tretích krajín nemožno uplatňovať režim osobitnej ochrany uplatniteľný na štátnych príslušníkov, ktorých štáty uzavreli s Úniou dohodu o pridružení, ktorá im dáva privilegované právne postavenie. Z judikatúry Súdneho dvora, ktorá ostro posudzuje na základe osobitných ustanovení rozdielne zaobchádzanie s tureckými štátnymi príslušníkmi a s občanmi Únie, pokiaľ ide o poplatky za vydávanie dokladov na pobyt, predovšetkým

20 — Článok 9 ods. 3 a článok 2 ods. 4 návrhu smernice. Táto formulácia bola takmer doslovne prevzatá do článku 25 ods. 2 smernice 2004/38, v ktorom sa stanovuje, že všetky doklady na pobyt „sa vydajú bezplatne alebo za poplatok, ktorý nepresahuje poplatok stanovený pre vlastných štátnych príslušníkov na vydanie podobných dokladov“.

21 — Treba poznamenať, že Európsky parlament vo svojej správe o návrhu smernice Rady o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (A5-0436/2001), navrhoval článok 9 ods. 3 zmeniť a doplniť takto: „Povolenie na dlhodobý pobyt – ES sa vydáva za poplatok, ktorého výška nepresahuje administratívne náklady. Výška poplatku nebude vyššia než poplatky požadované od vlastných štátnych príslušníkov za vydanie preukazu totožnosti. Členské štáty môžu stanoviť, že uvedené doklady sa vydávajú bezplatne.“  
Článok 21 ods. 4 bol v uvedenej správe tiež zmenený a doplnený takto: „Povolenie na pobyt sa vydáva za poplatok, ktorého výška nepresahuje administratívne náklady a ktorý nebude vyšší než poplatky požadované od vlastných štátnych príslušníkov za vydanie preukazu totožnosti. Členské štáty môžu stanoviť, že uvedené doklady sa vydávajú bezplatne.“

22 — Pozri v tejto súvislosti PEERS, S., ROGERS, N.: *EU Immigration and Asylum Law*. Leyde, s. 627.

23 — Pozri v tomto zmysle bod 54 mojich návrhov prednesených 14. apríla 2011 vo veci Ziebell (rozsudok z 8. decembra 2011, C-371/08, Zb. s. I-12735).



nie je možné vyvodiť všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania, z ktorej by mohol mať prospech každý štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom. Práve na základe osobitného pravidla „standstill“ uvedeného v článku 13 rozhodnutia č. 1/80, ktoré zakazuje zavedenie nových obmedzení týkajúcich sa podmienok prístupu pracovníkov a ich rodinných príslušníkov k zamestnaniu, totiž Súdny dvor vo svojom rozsudku zo 17. septembra 2009, Sahin<sup>24</sup>, rozhodol, že tureckým štátnym príslušníkom nemôžu byť uložené nové povinnosti, ktoré sú neprimerané vo vzťahu k povinnostiam stanoveným pre občanov Únie.<sup>25</sup> Už citovaný rozsudok Komisia/Holandsko je takisto založený na uplatnení tejto podmienky proporcionality v spojení s pravidlom zákazu diskriminácie uvedeným v článku 9 dohody o pridružení a v článku 10 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80.

52. Nemyslím si však, že z týchto rozdielov v právnom postavení je možné vyvodzovať, že práva štátnych príslušníkov tretích krajín a práva občanov Únie sa nijako nepodobajú a že právne predpisy Únie síce obmedzujú výšku poplatkov, ktorú možno požadovať od občanov Únie za vydanie dokladov na pobyt, členským štátom však ponechávajú diskrečnú právomoc určiť výšku poplatku požadovanú od štátnych príslušníkov tretích krajín za vydanie obdobných dokladov.

53. Naopak, zastávam názor, že rozhodovací priestor členských štátov je obmedzený v dvoch hľadiskách.

54. Po prvé členské štáty nesmú im priznaný rozhodovací priestor využívať tak, aby bol porušený cieľ smernice a jej potrebný účinok.

55. Smernica prijatá na základe článku 63 prvého odseku bodov 3 a 4 ES vytvára postupný proces integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín v hostiteľskom členskom štáte, ktorí sú v ňom oprávnené a trvalo usídlené. Pripomínam, že podľa odôvodnenia 4 smernice je integrácia týchto štátnych príslušníkov „kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa spoločenstva, uvedeného v zmluve“.

56. Na splnenie tohto cieľa zblízuje smernica postavenie osoby s dlhodobým pobytom s postavením občana Únie, pričom prvej skupine priznáva určité práva rovnocenné s právami druhej skupiny. Toto zblížovanie jasne vyplýva z odôvodnenia 2 smernice, v ktorej sa odkazuje na mimoriadne zasadnutie Európskej rady v Tampere 15. a 16. októbra 1999, na ktorom Európska rada vyhlásila, že právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín by malo byť priblížené k právnomu postaveniu štátnych príslušníkov členských štátov a že osobe, ktorá sa určitú stanovenú dobu oprávnené zdržiava v členskom štáte a je držiteľom povolenia na dlhodobý pobyt, by mali byť v členskom štáte priznané jednotné práva, „ktoré sa čo najviac približujú právam občanov Európskej únie“. Okrem toho odôvodnenie 12 smernice stanovuje, že „k vytvoreniu skutočného nástroja pre integráciu osôb s dlhodobým pobytom do spoločnosti v ktorej žijú, osoby s dlhodobým pobytom by mali požívať rovnoprávnosť v prístupe spolu s občanmi členského štátu v širokom rozsahu v ekonomickej a sociálnej oblasti, za podmienok ustanovených touto smernicou“<sup>26</sup>.

57. Smernica ďalej zjednodušuje voľný pohyb štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom v rámci Únie. V tejto súvislosti odôvodnenie 18 smernice spresňuje, že „vytváranie podmienok, s ohľadom na ktoré štátni príslušníci tretej krajiny, ktorí majú dlhodobý pobyt[,] získajú právo na pobyt v inom členskom štáte, by malo prispieť k efektívnej realizácii vnútorného trhu ako oblasti, v ktorej je zaručený voľný pohyb osôb. Takisto by mohlo vytvárať hlavný faktor mobility, predovšetkým na trhu zamestnanosti [Ú]nie“.

24 — C-242/06, Zb. s. I-8465.

25 — Bod 71.

26 — Ako som uviedol v poznámke pod čiarou 36 svojich návrhov predložených 13. decembra 2011 vo veci Kamberaj (C-571/10), ktorá je v konaní na Súdnom dvore, cieľ integrácie je obdobne potvrdený v odôvodneniach 2, 3 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 2003/109/ES na účely rozšírenia jej pôsobnosti na osoby požívajúce medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 132, s. 1).

58. Pri sledovaní tohto cieľa zblížovania smernica upravuje rovnosť zaobchádzania s osobami s dlhodobým pobytom a s vlastnými štátnymi príslušníkmi v rôznych oblastiach, ktoré sú vymenované v jej článku 11 ods. 1 písm. a) až h), a v zmysle podmienok uvedených v jej článku 12 zavádza ochranu proti vyhosteniu. Štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí majú právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte, priznáva právo na pobyt v inom členskom štáte, pričom ich môžu sprevádzať alebo sa k nim pripojiť ich rodinní príslušníci.

59. Tieto práva sa priznávajú pri splnení určitých hmotnoprávných a procesnoprávných podmienok, ktoré upravuje smernica. Článok 4 ods. 1 a článok 5 ods. 1 smernice týkajúce sa podmienok na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom stanovujú, že toto právne postavenie sa priznáva štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa oprávnené a nepretržite zdržiaval na území hostiteľského štátu päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti a ktorý má stabilné a pravidelné zdroje, ktoré sú postačujúce, a má zdravotné poistenie. Článok 5 ods. 2 smernice okrem toho členským štátom umožňuje požadovať dodržiavanie „integračných podmienok“<sup>[27]</sup> v súlade s vnútroštátnym právom“. Článok 7 ods. 1 smernice stanovuje, že žiadosť musí byť podaná na príslušnom orgáne a musia byť k nej priložené písomné dôkazy „podľa vnútroštátneho práva“, z ktorých vyplýva, že žiadateľ spĺňa podmienky uvedené v článkoch 4 a 5 smernice, ďalej doklady o primeranom ubytovaní, ako aj, ak je to potrebné, platný cestovný doklad alebo jeho overená kópia. Články 14 a 15 smernice stanovujú podmienky, za ktorých môže štátny príslušník tretej krajiny majúci právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte získať právo na pobyt v inom členskom štáte, pričom najmä stanovujú, že členské štáty môžu od žiadateľa požadovať, aby preukázal, že má stabilné a pravidelné finančné zdroje, ktoré sú postačujúce, ako aj zdravotné poistenie, a aby vyhovel „integračným opatreniam“<sup>[28]</sup> v súlade s vnútroštátnym právom“.

60. Tento výpočet je taxatívny. Odôvodnenie 17 smernice, ktoré stanovuje, že „zosúladenie podmienok na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom podporuje vzájomnú dôveru medzi členskými štátmi [a že] možnosť uplatnenia priaznivejších vnútroštátnych ustanovení zmluva nevyklučuje“, a *contrario* vylučuje akékoľvek oprávnenie členských štátov stanoviť obmedzujúcejšiu právnu úpravu. Pripomínam, že odôvodnenie 10 smernice ďalej stanovuje, že postupy posudzovania žiadosti o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom by „nemali... vytvárať prostriedky pre bránenie výkonu práva na pobyt“. Ak štátni príslušníci tretích krajín stanovené podmienky spĺňajú, majú právo na priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom.<sup>29</sup>

61. Keďže právo na priznanie právneho postavenia je všeobecným pravidlom, ak je splnená podmienka týkajúca sa doby pobytu uvedená v článku 4 smernice, zastávam názor, obdobne ako Súdny dvor vo svojom rozsudku zo 4. marca 2010, Chakroun<sup>30</sup>, vo veci smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny<sup>31</sup>, že podmienky, ktoré môžu členské štáty uložiť na priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom, treba vykladať doslovne.<sup>32</sup>

62. Vzhľadom na tieto skutočnosti zastávam názor, že na to, aby bolo stanovenie poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade s ustanoveniami smernice, je potrebné, aby jeho cieľom ani účinkom nebolo pridanie ďalšej podmienky na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

27 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

28 — To isté.

29 — Pozri v tomto zmysle GROENENDIJK, K.: The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration. In: *Whose Freedom, Security and Justice?* Hart Publishing. 2007, s. 429, najmä s. 440.

30 — C-578/08, Zb. s. I-1839.

31 — Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224.

32 — Rozsudok Chakroun, už citovaný, bod 43.

63. Z toho vyvodzujem, že v prípade žiadosti o získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom nie je možné požadovať poplatky v takej výške, aby ich štátni príslušníci, ktorí nemajú dostatočné finančné možnosti, nemohli uhradiť. Takáto požiadavka predstavuje nepriamy prostriedok na obmedzenie výkonu práv, ktoré priznáva smernica, resp. jeho vyhradenie pre najmajetnejších štátnych príslušníkov tretích krajín, pričom smernica stanovuje ako jedinú finančnú podmienku iba podmienku, ktorá sa týka stabilných a pravidelných finančných zdrojov, ktoré sú postačujúce pre nich aj pre členov ich rodiny, bez zaťaženia systému sociálnej pomoci dotknutého členského štátu.

64. Z rovnakých dôvodov nie je podľa môjho názoru možné v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom v prvom členskom štáte, obmedziť ich právo na pobyt v druhom členskom štáte nadmernými poplatkami.

65. Je to tak aj v prípade práva na pobyt rodinných príslušníkov. Článok 16 ods. 1 smernice stanovuje, že osobu s dlhodobým pobytom, ktorá vykonáva svoje právo na pobyt v inom členskom štáte po dobu dlhšiu než tri mesiace, môžu sprevádzať alebo sa k nej pripojiť jej rodinní príslušníci, ktorí s ňou bývali v prvom hostiteľskom členskom štáte. Článok 16 ods. 5 tejto smernice spresňuje, že smernica 2003/86 sa uplatňuje, aj keď rodina ešte nebola založená v prvom členskom štáte. Pred vydaním nového povolenia na pobyt sú orgány druhého členského štátu oprávnené overiť, či rodinný príslušník má povolenie na dlhodobý pobyt alebo platný cestovný doklad, že pobýval v prvom členskom štáte ako rodinný príslušník osoby s dlhodobým pobytom a že má stabilné a pravidelné finančné zdroje, ktoré sú pre neho dostatočné, ako aj zdravotné poistenie. Ak sú taxatívne podmienky vymedzené smernicou splnené, druhý členský štát môže odmietnuť udelenie povolenia na pobyt len z dôvodu ohrozenia verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že právo rodinných príslušníkov osôb s dlhodobým pobytom sprevádzať ich alebo sa k nim pripojiť nemôže byť viazané na ďalšiu podmienku spočívajúcu v zaplatení nadmerných poplatkov bez toho, aby nedošlo k porušeniu práva na zlúčenie rodiny.

66. Okrem toho zastávam názor, že cieľ sledovaný smernicou, ktorým je uľahčiť integráciu osobám s dlhodobým pobytom ich hoci aj čiastočným zblížením s občanmi Únie, musí viesť k tomu, že sa s nimi bude zaobchádzať za podmienok porovnateľných s podmienkami platnými pre občanov Únie, ak na základe tejto smernice za obdobných podmienok požiadajú o vydanie obdobných dokladov. Aj bez ustanovenia o výbere poplatkov sa mi zdá, že tento cieľ robí nelegitímnym rozdielne zaobchádzanie, ktoré nie je odôvodnené nijakým objektívnym dôvodom.

67. Rozhodovací priestor priznaný členskými štátom je podľa môjho názoru ďalej obmedzovaný ďalšou sériou obmedzení založených na dodržiavaní základných práv.

68. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že požiadavky vyplývajúce z ochrany všeobecných zásad uznaných v právnom poriadku Únie, medzi ktoré patria aj základné práva, sú záväzné aj pre členské štáty, keď vykonávajú právne predpisy Únie, a následne sú tieto členské štáty povinné v najvyššej možnej miere uplatňovať tieto predpisy za podmienok, ktoré neodporujú týmto požiadavkám.<sup>33</sup> Odôvodnenie 3 smernice okrem toho stanovuje, že táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady, ktoré uznáva predovšetkým Európska dohoda o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaná v Ríme 4. novembra 1950, a Charta základných práv Európskej únie. Z toho vyplýva, že ustanovenia, ktoré vykonávajú smernicu, musia byť posudzované vzhľadom na základné práva a konkrétnejšie vzhľadom na zásadu zákazu diskriminácie.

69. Zdá sa, že zásada zákazu diskriminácie uvedená v odôvodnení 5 smernice, ktoré stanovuje, že „členské štáty by mali uplatňovať ustanovenia tejto smernice bez diskriminácie na základe pohlavia, rasy, farby pleti, etnického alebo sociálneho pôvodu, genetických znakov, jazyka, viery alebo presvedčenia, politických alebo iných názorov, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, pôvodu, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie“, bráni zavedeniu poplatkov, ktorých výška by bola odstrašujúca pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú dostatočné finančné prostriedky.

33 — Rozsudok z 11. októbra 2007, Möllendorf a Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Zb. s. I-8361, bod 78.

70. Vzhľadom na tieto skutočnosti zastávam názor, že rozhodovací priestor, ktorý majú členské štáty k dispozícii pri určovaní výšky poplatkov, ktoré možno požadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, je nevyhnutne obmedzený povinnosťou neukladať také poplatky, ktoré boli buď samy osebe nadmerné, alebo neprimerané vzhľadom na poplatky požadované od občanov Únie za vydanie obdobných dokladov.

71. Holandské kráľovstvo a Helénska republika namietajú proti tomuto názoru dvoma námietkami. Po prvé uvádzajú, že vydanie dokladov na pobyt má pre štátnych príslušníkov tretích krajín konštitutívny účinok, z čoho vyplýva voľná úvaha vnútroštátnych orgánov, zatiaľ čo v prípade občanov Únie má takéto vydanie len deklaratórny účinok. Po druhé tvrdia, že členské štáty musia mať možnosť preniesť náklady, ktoré predstavuje vydanie povolenia na pobyt, na žiadateľov. Zdá sa mi, že tieto námietky je potrebné zamietnuť z nasledujúcich dôvodov.

72. Prvá námietka sa opiera o teoretické rozlišovanie, ktoré je podľa môjho názoru spochybniteľné z hľadiska jeho princípu, ako aj s ním spojených účinkov.

73. Na úvod zastávam názor, že zásadné rozlišovanie medzi len konštitutívnym účinkom vydania povolenia na pobyt „cudzincom všeobecne“<sup>34</sup> a deklaratórnym účinkom vydania obdobných dokladov občanovi Únie už naozaj nie je v súlade s právom Únie. Súdny dvor v už citovanom rozsudku Sagulo a i. uviedol, že vydanie povolenia na pobyt občanovi Únie, ktorý má právo na pohyb a pobyt v členských štátoch, ktoré mu priznáva priamo právo Únie, má len deklaratórny účinok a že doklad takejto povahy nemôže byť rovnocenný s takým povolením na pobyt, pri ktorého vydaní majú vnútroštátne orgány voľnú úvahu, akým je povolenie vydávané cudzincom všeobecne.<sup>35</sup> V každom prípade zastávam názor, že hoci prvé konštatovanie je aj naďalej správne, druhé už nie je v úplnom súlade so súčasným stavom práva.

74. Treba totiž zohľadniť, že boli prijaté rôzne ustanovenia, ktoré niektorým štátnym príslušníkom tretích krajín priamo priznávajú právo na pobyt bez ohľadu na vydanie zodpovedajúceho povolenia zo strany hostiteľského členského štátu. Súdny dvor, opierajúc sa o tieto ustanovenia, preniesol riešenie, ktoré vyvodil pre občanov Únie, *analogicky* na týchto štátnych príslušníkov. V prvej sérii rozsudkov Súdny dvor rozhodol, že povolenie na pobyt vydané na základe rozhodnutia č. 1/80 tureckým štátnym príslušníkom môže mať len deklaratórnu a dôkaznú hodnotu.<sup>36</sup> V druhej sérii rozsudkov rozšíril čisto deklaratórny účinok povolenia na pobyt na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie. Z formulácie, že „právo na vstup na územie členského štátu udelené štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, manželovi/manželke štátneho príslušníka členského štátu vyplýva zo samotného rodinného vzťahu“, totiž Súdny dvor vyvodil, že vydanie povolenia na pobyt netreba považovať za akt zakladajúci práva, ale za akt, ktorý potvrdzuje osobné postavenie štátneho príslušníka tretej krajiny z hľadiska práva Spoločenstva.<sup>37</sup>

75. Vzhľadom na práva, ktoré sú teraz v smernici priznané štátnym príslušníkom všetkých tretích krajín, je dovolené položiť si predovšetkým otázku, či vydanie povolenia na pobyt týmto štátnym príslušníkom aj naďalej spôsobuje konštitutívne účinky v rozsahu, v akom zakladá práva, alebo či má teraz len deklaratórny charakter v rozsahu, v akom sa obmedzuje na uznanie už existujúcej situácie. Treba uviesť, že článok 9 ods. 6 smernice stanovuje, že uplynutie platnosti povolenia na dlhodobý pobyt nesmie mať v nijakom prípade za následok odňatie alebo stratu postavenia osoby s dlhodobým pobytom a že článok 7 ods. 3 tejto smernice stanovuje, že ak sú splnené podmienky stanovené v jej článkoch 4 a 5 a ak osoba nepredstavuje hrozbu v zmysle jej článku 6, príslušný členský štát „prizná“ dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny postavenie osoby s dlhodobým pobytom. Bez toho, aby som spochybnoval rozhodovací priestor ponechaný členským štátom na definovanie podmienok na získanie

34 — Výraz je prevzatý z rozsudku zo 14. júla 1977, Sagulo a i. (8/77, Zb. s. 1495, bod 8).

35 — Tamže.

36 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok zo 16. marca 2000, Ergat, C-329/97, Zb. s. I-1487, bod 62 a citovanú judikatúru.

37 — Pozri najmä rozsudok zo 14. apríla 2005, Komisia/Španielsko, C-157/03, Zb. s. I-2911, bod 28 a citovanú judikatúru.

právneho postavenia, ako aj na určenie práv priznaných štátnym príslušníkom tretích krajín a na definovanie dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, ktoré odôvodňujú odmietnutie priznania určitého právneho postavenia, však zastávam názor, že použitie indikatívu v tomto článku 6, ktorý normotvorca Únie z hľadiska formulačnej techniky zvyčajne používa, má hodnotu imperatívu, vyjadruje existenciu povinnosti, ktorá vylučuje akúkoľvek voľnú úvahu, priznať určité právne postavenie, ak sú raz splnené podmienky, takže podľa môjho názoru právomoc priznanú vnútroštátnym orgánom pri vydávaní povolení na pobyt na základe smernice nemožno považovať za diskrečnú.<sup>38</sup>

76. Ani za predpokladu, že by malo vydanie povolenia na dlhodobý pobyt konštitutívny účinok, si nemyslím, že je možné preukázať existenciu vzťahu proporcionality, či vôbec akéhokoľvek vzťahu medzi právnymi účinkami aktu a nákladmi na tento akt. Inými slovami, nie je preukázané, že čím viac právnych účinkov spôsobuje akt vydaný určitým orgánom, tým vyššie náklady vznikajú orgánu, ktorý ho vydáva.

77. Nepresvedčila ma ani druhá námietka, založená na tom, že pri vydávaní dokladu o pobyte osobe s dlhodobým pobytom alebo jeho rodinnému príslušníkovi treba zohľadniť skutočné náklady, ktoré vznikli členským štátom podaním žiadosti.

78. Nie je na škodu po prvé konštatovať, že hoci smernica neprevzala ustanovenie o bezplatnom priznávaní práv alebo o maximálnej výške poplatkov, ktoré bolo uvedené v návrhu smernice, neprevzala ani zmeny a doplnenia Parlamentu, podľa ktorých majú byť poplatky primerané výške administratívnych nákladov. Nevieťm preto, z akého právneho základu môže vychádzať toto odôvodnenie, ktoré podľa môjho názoru nie je možné vyvodiť zo všeobecnej zásady. V tejto súvislosti neskrývam rozpaky, ktoré vo mne vyvoláva porovnanie, ktoré uviedlo Holandské kráľovstvo, hoci sa obmedzovalo na otázku pripísania administratívnych nákladov, medzi postavením štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o získanie dokladu na pobyt, a situáciou hovädzieho dobytku a prasiat, na ktorých porážku treba osvedčenie.

79. Po druhé zastávam názor, že Holandské kráľovstvo nepreukázalo, že overenia, ktoré vykonáva, sú oveľa rozsiahlejšie než v prípade občana Únie. Holandské kráľovstvo zakladá svoj dôkaz na porovnaní s postavením občana Únie, ktorý žiada o priznanie práva na trvalý pobyt upraveného v článku 16 smernice 2004/38, a uvádza, že ak žiadosť podá štátny príslušník tretej krajiny, treba overiť, či boli zaplatené poplatky, či bol úplne vyplnený formulár, či sa preukázalo, že žiadateľ sa zdržiaval na území Holandského kráľovstva nepretržite počas piatich rokov a že má stále svoje hlavné bydlisko, že jeho právo na pobyt nebolo dočasné, resp. formálne obmedzené, že žiadateľ má dostatočné vlastné prostriedky na výživu, je zdravotne poistený a nemá záznam v registri trestov. Proti tomuto tvrdeniu možno namietat, že viaceré overenia, o ktorých Holandské kráľovstvo tvrdí, že ich musí vykonávať, sa zhodujú s overeniami, ktoré môže vykonať na základe smernice 2004/38, keď vydáva osvedčenie o registrácii občanovi Únie, ktorý zamýšľa využiť právo na pobyt v dĺžke presahujúcej tri mesiace, alebo pobytový preukaz jeho rodinným príslušníkom.<sup>39</sup> Z toho vyvodzujem, že neexistujú objektívne dôvody, ktoré by mohli odôvodniť rozdielne zaobchádzanie s občanmi Únie a so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorým vyplývajú práva zo smernice.

80. Ďalej, hoci Helénska republika tvrdí, že poplatky vyberané za vydanie povolenia na pobyt pokrývajú náklady za administratívne služby vynaložené nielen na kontrolu a osvedčenie práva na pobyt, ale aj na integráciu osôb, treba pripomenúť, že Holandské kráľovstvo vo svojich vyjadreniach neuviedlo, že poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín zahŕňajú náklady integračných opatrení. Navyše, hoci smernica stanovuje možnosť členských štátov vyžadovať od štátnych príslušníkov tretích

38 — Pozri v tomto zmysle ILLAMOLA DAUSÁ, M.: *Égalité et intégration*. In: *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*. Bruxelles: Bruylant, 2005, s. 175. Táto autorka kvalifikuje právomoc členských štátov ako „viazanú právomoc“ (s. 187).

39 — Poukazujem najmä na to, že právo na pobyt po dobu dlhšiu než tri mesiace, priznané občanovi Únie, ktorý nie je zárobkovo činný ani študujúci, podlieha dvom podmienkam, ktoré sú takmer zhodné s podmienkami požadovanými na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom, pretože podľa článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38 musí cudzinec preukázať, že má komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte, ako aj dostatočné zdroje pre seba aj pre svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestal záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu.

krajín „dodržiavanie integračných *podmienok* [40] v súlade s vnútroštátnym právom“ a hoci bolo uvedené, že toto ustanovenie môže týmto členských štátom povoliť, aby od štátnych príslušníkov tretích krajín požadovali úplné alebo čiastočné zaplatenie nákladov na integračné opatrenia,<sup>41</sup> zdá sa, že rozhodovací priestor takto ponechaný uvedeným členským štátom nemôže odôvodniť narušenie cieľa a potrebného účinku smernice uložením nadmerných alebo neprimeraných poplatkov.

81. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti zastávam názor, že členské štáty nemôžu ukladať štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí žiadajú o vydanie dokumentov na pobyt na základe smernice, poplatky, ktoré by boli buď samy osebe nadmerné, alebo neprimerané v porovnaní s poplatkami, ktoré musia platiť vlastní štátni príslušníci a občania Únie, ktorí vykonávajú svoje právo na voľný pohyb, za získanie obdobných dokladov.

82. Ostáva určiť, či si Holandské kráľovstvo túto povinnosť nesplnilo.

2. O nadmernom a neprimeranom charaktere poplatkov požadovaných zo strany Holandského kráľovstva

83. Vzhľadom na to, že z vyššie uvedených dôvodov zastávam názor, že smernica ukladá členským štátom Únie povinnosť neukladať poplatky, ktoré sú neprimerané v porovnaní s poplatkami požadovanými od štátnych príslušníkov členských štátov za vydanie obdobných dokladov, stačí odkázať na posúdenie vzťahu proporcionality, ktoré vykonal Súdny dvor vo svojom už citovanom rozsudku Komisia/Holandsko.

84. V tomto rozsudku Súdny dvor považoval za neprimerané poplatky, ktorých výška sa pohybuje v rámci rozmedzia, ktorého najnižšia hranica o viac ako dve tretiny prevyšuje výšku poplatkov pre občanov Únie za vydanie obdobných dokladov.

85. Poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov, v prípade ktorých Holandské kráľovstvo nespochybňuje, že ich výška je 7- až 27-krát vyššia než sumy stanovené pre občanov Únie, musia byť *a fortiori* považované za nadmerné a neprimerané.

86. V dôsledku toho treba podľa môjho názoru vyhlásiť druhú výhradu za dôvodnú.

## VI – Návrh

87. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Holandské kráľovstvo si tým, že od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v Holandsku, a od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí si ako osoby s dlhodobým pobytom v inom členskom štáte chcú uplatniť svoje právo na pobyt v Holandsku, ako aj od ich rodinných príslušníkov, ktorí žiadajú o povolenie tieto osoby sprevádzať alebo sa k nim pripojiť, požaduje poplatky, ktoré sú nadmerné a neprimerané v porovnaní s poplatkami požadovanými od štátnych príslušníkov členských štátov Únie za vydanie obdobných dokladov, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom.
2. Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.

40 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

41 — Pokiaľ ide o vývoj tejto formulácie, pozri GROENENDIJK, K.: Legal concepts of integration in EU Migration Law. In: *European Journal of Migration and Law*. 2007, č. 2, zv. 6, s. 111.