



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 26. apríla 2012 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Smernica 2003/109/ES — Právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom — Žiadosť o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom — Žiadosť o povolenie na pobyt v druhom členskom štáte podaná štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorému už bolo priznané právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom v prvom členskom štáte, alebo jeho rodinným príslušníkom — Výška poplatkov požadovaných príslušnými orgánmi — Neprimeranosť — Prekážka výkonu práva na pobyt“

Vo veci C-508/10,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ podaná 25. októbra 2010,

Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a R. Troosters, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Holandskému kráľovstvu, v zastúpení: C. Wissels a J. Langer, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

ktorého v konaní podporuje:

Helénska republika, v zastúpení: T. Papadopoulou, splnomocnená zástupkyňa, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory J. N. Cunha Rodrigues, sudcovia U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (spravodajca) a C. G. Fernlund,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 19. januára 2012,

* Jazyk konania: holandčina.

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Svojou žalobou 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 vysoké a neprimerané poplatky, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktor[í] sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272), a v dôsledku toho si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 258 ZFEÚ.

Právny rámec

Právna úprava Únie

Smernica 2003/109

- 2 Odôvodnenia 2, 3, 6, 9, 10 a 18 smernice 2003/109, ktorá bola prijatá na základe článku 63 bodov 3 a 4 ES, 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, ktoré uznáva predovšetkým Európska dohoda o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Charta 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 únie.“

3 Z článku 1 smernice 2003/109 vyplýva, že táto smernica stanovuje:

„...“

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.“

4 Kapitola II smernice 2003/109 sa týka priznania právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte.

5 Podľa článku 4 ods. 1 tejto smernice, ktorá spadá do jej kapitoly II, členské štáty priznávajú postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú oprávnené a nepretržite na ich území päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti.

6 Článok 5 uvedenej smernice upravuje podmienky na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Podľa odseku 1 písm. a) a b) tohto článku členské štáty si musia vyžiadať od štátnych príslušníkov tretích krajín dôkazy o tom, že oni sami a na nich závislí rodinní príslušníci majú jednak stabilné a pravidelné zdroje, ktoré sú postačujúce pre nich a ich rodinných príslušníkov, bez zaťaženia systému sociálnej pomoci dotknutého členského štátu, a jednak zdravotné poistenie s ohľadom na všetky riziká bežne pokryté v prípade vlastných štátnych príslušníkov v príslušnom členskom štáte.

7 Odsek 2 uvedeného článku 5 stanovuje, že členské štáty môžu od štátnych príslušníkov tretích krajín tiež vyžadovať, aby vyhovel integracným podmienkam v súlade s vnútroštátnym právom.

8 Na základe článku 7 ods. 1 smernice 2003/109 na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom dotknutý štátny príslušník tretej krajiny musí podať žiadosť na príslušné orgány členského štátu, v ktorom sa zdržiava, priložiť k nej písomné dôkazy, ktoré sa požadujú podľa vnútroštátneho práva, o tom, že spĺňa podmienky stanovené v článkoch 4 a 5 tejto smernice.

9 Článok 8 tejto smernice, nazvaný „Povolenie na pobyt osoby s dlhodobým pobytom – ES“, v odseku 2 stanovuje:

„Členské štáty vydajú povolenie na pobyt osoby s dlhodobým pobytom – ES osobám s dlhodobým pobytom. Povolenie je platné najmenej na dobu piatich rokov a obnovuje sa automaticky po uplynutí platnosti a ak sa to vyžaduje, na základe žiadosti.“

10 Kapitola III smernice 2003/109 sa týka práva na pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému bolo priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom na území iného členského štátu, ako je členský štát, ktorý mu priznal toto postavenie, ako aj práva na pobyt jeho rodinných príslušníkov v tomto inom členskom štáte.

- 11 Článok 14 ods. 2 tejto smernice, ktorý spadá do uvedenej kapitoly III, stanovuje:
- „Osoba s dlhodobým pobytom sa môže zdržiavať v druhom členskom štáte z týchto dôvodov:
- a) vykonávanie hospodárskej činnosti vo forme zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti;
 - b) štúdií, alebo odborného vzdelávania;
 - c) iné účely.“
- 12 Článok 15 ods. 1 uvedenej smernice, ktorý sa týka podmienok pobytu v druhom členskom štáte, stanovuje, že osoba s dlhodobým pobytom je povinná čo najskôr a najneskôr do troch mesiacov po vstupe na územie druhého členského štátu požiadať jeho príslušné orgány o povolenie na pobyt.
- 13 Článok 16 smernice 2003/109 stanovuje podmienky týkajúce sa pobytu rodinných príslušníkov osoby s dlhodobým pobytom, ktorí ju môžu sprevádzať alebo sa k nej pripojiť v druhom členskom štáte. Rozlišuje medzi rodinami už založenými v prvom členskom štáte, ktorý priznal postavenie osoby s dlhodobým pobytom, patriacimi do pôsobnosti článku 16 ods. 1 a 2 tejto smernice, a rodinami, ktoré neboli založené v prvom členskom štáte. V tomto poslednom prípade sa v súlade s odsekom 5 tohto článku uplatňuje smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224).
- 14 Článok 19 smernice 2003/109, nazvaný „Skúmanie žiadostí a vydávanie povolení na pobyt“, v odsekoch 2 a 3 stanovuje:
- „2. V prípade splnenia podmienok ustanovených v článkoch 14, 15 a 16, za predpokladu dodržania ustanovení vzťahujúcich sa na verejný poriadok, bezpečnosť štátu a verejné zdravie v článkoch 17 a 18, druhý členský štát vydá osobe s dlhodobým pobytom obnoviteľné povolenie na pobyt. ...
3. Druhý členský štát je povinný rodinným príslušníkom osoby s dlhodobým pobytom vydať obnoviteľné povolenia na pobyt, platné počas rovnakej doby, ako povolenie vydané osobe s dlhodobým pobytom.“

Smernica 2004/38/ES

- 15 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 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) – ktorá bola prijatá na základe článkov 12 ES, 18 ES, 40 ES, 44 ES a 52 ES –, v článku 25 ods. 2 stanovuje, že všetky doklady uvedené v odseku 1 tohto článku, konkrétne registračné potvrdenie, doklad potvrdzujúci trvalý pobyt, potvrdenie osvedčujúce podanie žiadosti o pobytový preukaz rodinného príslušníka, pobytový preukaz alebo preukaz o trvalom pobyte, „sa vydajú bezplatne alebo za poplatok, ktorý nepresahuje poplatok stanovený pre vlastných štátnych príslušníkov na vydanie podobných dokladov“.

Vnútroštátna právna úprava

- 16 § 24 ods. 2 zákona o úplnej rekodifikácii zákona o cudzincoch (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) z 23. novembra 2000 (Stb. 2000, č. 495, ďalej len „VW“) stanovuje:

„Cudzinec je v prípadoch stanovených [príslušným ministrom] a podľa ním vydaných predpisov povinný zaplatiť poplatky za vybavenie žiadosti. V tejto súvislosti môže [príslušný 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.“

- 17 § 24 ods. 2 VW boli vykonané § 3.34 až 3.34 i nariadenia z roku 2000 o cudzincoch (Voorschrift Vreemdelingen 2000, ďalej len „VV“).

- 18 Uvedené § 3.34 až 3.34 i stanovujú v prípade poplatkov, ktoré majú zaplatiť štátni príslušníci tretích krajín, s výnimkou Turkov, ak žiadajú o povolenie na pobyt, tieto sumy:

Druh žiadosti	EUR	Právny predpis
právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom	201	§ 3.34 g ods. 1 VV
povolenie na pobyt, najmä na účely výkonu hospodárskej činnosti alebo štúdia	433	§ 3.34 ods. 2 písm. a) VV
povolenie na pobyt z iných dôvodov	331	§ 3.34 ods. 2 VV
povolenie na pobyt pre sprevádzajúcich rodinných príslušníkov	188	§ 3.34 ods. 1 VV
zlúčenie rodiny/založenie rodiny – nesprevádzajúci rodinní príslušníci	830	§ 3.34 ods. 2 písm. b) VV

- 19 § 3.34 f VV upravuje možné oslobodenie od zaplataenia poplatku, pokiaľ je to odôvodnené na základe článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950. Odsek 3 tohto ustanovenia VV znie takto:

„Odchylné od § 3.34 c písm. b) cudzinec, ktorý nie je štátnym príslušníkom Spoločenstva, je oslobodený od zaplataenia poplatkov na posúdenie žiadosti o zmenu povolenia na pobyt v rámci povolenia na pobyt upraveného v § 14 [VW] z dôvodu pobytu uvedeného v § 3.4 ods. 1 písm. a) [VV], pokiaľ tento cudzinec o to požiada, pokiaľ je oslobodenie odôvodnené na základe článku 8 [uvedeného dohovoru] a pokiaľ preukáže, že nedisponuje dostatočnými prostriedkami na zaplataenie uvedených poplatkov.“

Konanie pred podaním žaloby

- 20 Po tom, ako viacerí štátni príslušníci tretích krajín podali Komisii sťažnosti v súvislosti s vyberaním poplatkov stanovených holandskou právnou úpravou v oblasti vydávania povolení na pobyt takýmto štátnym príslušníkom, Komisia listom z 30. novembra 2007 požiadala holandské orgány o vysvetlenie.

- 21 Tieto orgány poskytli vlastný výklad platnej právnej úpravy v liste zo 7. februára 2008. Nespochybnili sumy poplatkov vyberaných od uvedených štátnych príslušníkov, tvrdili však, že keďže smernica 2003/109 neupravila otázku výšky uvedených poplatkov, právomoc v tejto súvislosti prináleží členským štátom.

- 22 Za týchto podmienok Komisia 27. júna 2008 zaslala Holandskému kráľovstvu výzvu, v ktorej zdôraznila, že poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú nositeľmi práv priznaných smernicou 2003/109, musia byť spravodlivé. Tieto poplatky nesmú v nijakom prípade odrádzať týchto štátnych príslušníkov, pokiaľ spĺňajú podmienky stanovené touto smernicou, od uplatnenia práv, ktoré im priznáva táto smernica. Aj za predpokladu, že by skutočné náklady na posúdenie žiadostí uvedených štátnych príslušníkov prekročili náklady posúdenia žiadostí občanov Únie, by výška poplatkov požadovaných Holandským kráľovstvom bola neprimeraná.
- 23 Komisia, ktorá sa domnievala, že odpoveď Holandského kráľovstva na uvedenú výzvu nebola uspokojivá, zaslala 23. marca 2009 tomuto členskému štátu odôvodnené stanovisko, v ktorom ho vyzvala na prijatie opatrení potrebných na to, aby sa uvedenému stanovisku vyhovel v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.
- 24 Listom z 25. mája 2009 Holandské kráľovstvo odpovedalo na uvedené odôvodnené stanovisko, pričom opätovne zdôraznilo právomoc členských štátov pri výbere poplatkov v rámci vykonávania smernice 2003/109 pod podmienkou, že takýto výber neznemožňuje alebo neprimerane nestáži výkon práv priznaných touto smernicou. Podľa tohto členského štátu sumy poplatkov uložených holandskou právnou úpravou vypočítané v závislosti od skutočných nákladov formalít nebránia výkonu práv dotknutých príslušníkov tretích krajín.
- 25 Za týchto okolností sa Komisia rozhodla podať túto žalobu.
- 26 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 12. apríla 2011 sa vyhovel návrhu Helénskej republiky na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Holandského kráľovstva.

O žalobe

O prípustnosti žaloby

Argumentácia účastníkov konania

- 27 Holandské kráľovstvo tvrdí, že žaloba sa musí zamietnuť ako neprípustná.
- 28 Na jednej strane totiž žaloba Komisie nesmeruje proti porušeniu konkrétneho ustanovenia smernice 2003/109. Jej odôvodnenie 10, na ktorom Komisia predovšetkým zakladá svoju žalobu, nemá záväznú právnu silu a nezakladá samostatné povinnosti. Hoci sa Komisia odvoláva aj na povinnosť lojálnej spolupráce podľa článku 10 ES, teraz článok 4 ods. 3 ZEÚ, dostatočne nevysvetlila, v akom rozsahu sa jej výhrady proti sporným poplatkom zakladajú na tomto ustanovení.
- 29 Holandské kráľovstvo ďalej tvrdí, že v nijakom okamihu v štádiu konania pred podaním žaloby Komisia neuviedla výhradu, na základe ktorej je holandská právna úprava v rozpore so systémom, štruktúrou a duchom uvedenej smernice. V tomto ohľade, hoci sa rozhodlo, že Komisia má právo predložiť takúto výhradu v neskoršom štádiu konania o nesplnení povinnosti, tento členský štát tvrdí, že na rozdiel od rozsudku z 29. novembra 2001, Komisia/Taliansko (C-202/99, Zb. s. I-9319), v ktorom Súdny dvor vyhovel takejto výhrade, táto žaloba nesmeruje proti nijakému záväznému ustanoveniu práva Únie.
- 30 Na druhej strane Holandské kráľovstvo namieta proti šírke žaloby podanej Komisiou v rozsahu, v akom Komisia podľa neho obmedzila svoj žalobný návrh na poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín za priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom upraveného v kapitole II smernice 2003/109. Táto žaloba sa preto nemôže týkať poplatkov požadovaných z dôvodu žiadostí podaných na základe kapitoly III tejto smernice.

- 31 Za týchto okolností sa uvedený členský štát domnieva, že žaloba Komisie sa musí vyhlásiť za neprípustnú.
- 32 Komisia spochybňuje námietku neprípustnosti vznesenú Holandským kráľovstvom. Na jednej strane je žaloba, ktorej cieľom je preukázať, že holandská právna úprava je v rozpore so systémom, štruktúrou a duchom smernice, zjavne prípustná, ako to už rozhodol Súdny dvor v už citovanom rozsudku Komisia/Taliansko. Na druhej strane Komisia tvrdí, že napriek stručnému uvedeniu jej námietok proti holandskej právnej úprave v žalobných návrhoch tento členský štát mohol presne určiť rozsah žaloby tejto inštitúcie. Skutočnosť, že tento štát mohol poskytnúť podrobné vysvetlenia a uplatniť prostriedky na svoju obranu, pokiaľ ide o skutočnosti uvádzané Komisiou v konaní pred podaním žaloby, tiež predstavuje dôkaz dôvodnosti tohto tvrdenia.

Posúdenie Súdny dvorom

- 33 Na úvod je potrebné pripomenúť, že v rámci žaloby o nesplnenie povinnosti je účelom postupu pred začatím súdneho konania poskytnúť príležitosť dotknutému členskému štátu jednak, aby si splnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, a jednak, aby účinne uplatnil svoje prostriedky na obranu voči žalobným dôvodom vysloveným Komisiou (rozsudok zo 14. októbra 2004, Komisia/Francúzsko, C-340/02, Zb. s. I-9845, bod 25).
- 34 Predmet žaloby podanej na základe článku 258 ZFEÚ je v dôsledku toho vymedzený konaním pred podaním žaloby upraveným v tomto ustanovení. Súlad tohto konania s právom predstavuje základnú záruku vyžadovanú Zmluvou o FEÚ nielen na účel ochrany práv predmetného členského štátu, ale aj na účel zabezpečenia toho, že predmetom prípadného sporového konania bude jasne vymedzený spor (pozri rozsudky z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko, C-1/00, Zb. s. I-9989, bod 53, a z 29. apríla 2010, Komisia/Nemecko, C-160/08, Zb. s. I-3713, bod 42).
- 35 Na základe článku 21 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článku 38 ods. 1 písm. c) jeho rokovacieho poriadku prináleží Komisii, aby v každej žalobe podanej podľa článku 258 ZFEÚ uviedla presné výhrady, ku ktorým sa má Súdny dvor vyjadriť, ako aj aspoň zhrnujúco právne a skutkové okolnosti, na ktorých sú tieto výhrady založené (pozri najmä rozsudky z 13. decembra 1990, Komisia/Grécko, C-347/88, Zb. s. I-4747, bod 28, a zo 16. júna 2005, Komisia/Taliansko, C-456/03, Zb. s. I-5335, bod 23).
- 36 Z toho vyplýva, že žaloba Komisie musí obsahovať koherentný a podrobný výklad dôvodov, ktoré ju viedli k presvedčeniu, že predmetný členský štát si nesplnil jednu z povinností, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv.
- 37 V rámci tejto žaloby je však nutné konštatovať, že obsahuje jasný výklad skutkových a právnych okolností, na ktorých sa zakladá. Tak z konania pred podaním žaloby a najmä z odôvodneného stanoviska zaslaného Komisiou Holandskému kráľovstvu, ako aj z jej žaloby vyplýva, že táto inštitúcia predovšetkým tvrdí, že neprimeraná výška poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov tretích štátov týmto členským štátom z dôvodu vykonania smernice 2003/109 narúša ňou sledovaný cieľ a bráni výkonu práv, ktoré táto smernica priznáva týmto štátnym príslušníkom.
- 38 Je teda nesporné, že Komisia sa vo svojej žalobe nesnažila preukázať porušenie konkrétneho ustanovenia smernice 2003/109 Holandským kráľovstvom, ale naopak s poukazaním na jej odôvodnenia tvrdila, že tento členský štát porušil všeobecnú štruktúru, duch, cieľ a v dôsledku toho aj potrebný účinok tejto smernice.

- 39 Súdny dvor však už rozhodol, že pokiaľ Komisia tvrdí, že vnútroštátna právna úprava je v rozpore so systémom, štruktúrou a zmyslom smernice, a to 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 (rozsudok z 29. novembra 2001, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 23).
- 40 Ako to zdôraznil generálny advokát v bode 38 návrhov, uvedenie rozsudku citovaného v predchádzajúcom bode Komisiou v jej replike malo za cieľ odpovedať na námietku neprípustnosti vznesenú Holandským kráľovstvom v jeho vyjadrení k žalobe a nepredstavuje zmenu predmetu vytýkaného nesplnenia povinnosti, ktoré je v rozpore s požiadavkami článku 258 ZFEÚ.
- 41 Treba tiež uviesť, že v prejednávanej veci uvedený členský štát mohol účinne uplatniť svoje prostriedky na obranu proti výhradám uvedeným Komisiou, a to napriek stručnému zneniu jej žalobných návrhov.
- 42 Komisia totiž vo svojej výzve, odôvodnenom stanovisku aj žalobe poukazovala nielen na postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom, ktoré spadá do kapitoly II smernice 2003/109, ale aj na postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí už nadobudli toto postavenie v inom členskom štáte a žiadajú o priznanie práva na pobyt pre seba a pre svojich rodinných príslušníkov na holandskom území, teda situáciu, ktorá prináleží do kapitoly III tejto smernice. Navyše rozsah žaloby jasne vyplýva zo záverov odôvodneného stanoviska, z ktorých vyplýva, že citáciou článkov 7, 8, 15 a 16 uvedenej smernice Komisia smerovala proti poplatkom požadovaným v prípade žiadostí o povolenie na pobyt, ktoré spadajú tak do kapitoly II, ako aj do kapitoly III tejto smernice.
- 43 Skutočnosť, že návrhy žaloby odkazujú výlučne na „zaplatenie vysokých a neprimeraných poplatkov od štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov, ktorí žiadajú o právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom“, sa nemôže považovať za obmedzenie rozsahu žaloby len na žiadosti štátnych príslušníkov tretích krajín patriace do kapitoly II smernice 2003/109, v súvislosti s ktorými príslušné holandské orgány vyžadujú poplatok vo výške 201 eur, keďže zo žalobných návrhov vykladaných s prihliadnutím na odôvodnenie žaloby vyplýva, že smeruje tiež proti výške poplatkov vyžadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj od ich rodinných príslušníkov na základe kapitoly III tejto smernice.
- 44 Z vyššie uvedeného vyplýva, že žaloba Komisie o nesplnenie povinnosti sa musí vyhlásiť za prípustnú a v rozsahu, v akom sa v zostávajúcej časti tvrdenia Holandského kráľovstva snažia spochybníť existenciu vytýkaného nesplnenia povinnosti, bude potrebné preskúmať ich dôvodnosť v rámci vecného preskúmania tohto sporu.

O veci samej

Argumentácia účastníkov konania

- 45 Treba poukázať na to, že tvrdenia účastníkov konania sa týkajú troch skutočností, konkrétne existencie či neexistencie prekážky výkonu práv priznaných smernicou 2003/109, neprimeranosti poplatkov vyžadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín a porovnania medzi týmito štátnymi príslušníkmi a občanmi Únie, čiže medzi smernicami 2003/109 a 2004/38, čo sa týka výšky týchto poplatkov.
- 46 Komisia nespochybňuje ani zásadu výberu poplatkov za vydanie povolenia na dlhodobý pobyt či pobytového preukazu v zmysle smernice 2003/109, ani voľnú úvahu, ktorou disponujú členské štáty v prípade, že smernica neobsahuje osobitné ustanovenia na účely stanovenia výšky týchto poplatkov. Domnieva sa však, že najmä s prihliadnutím na odôvodnenie 10 tejto smernice musia mať tieto

poplatky primeranú a spravodlivú výšku a nesmú odrádzať štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí spĺňajú podmienky stanovené uvedenou smernicou, od výkonu práva na pobyt, ktoré im táto smernica priznáva.

- 47 V Holandsku sú sumy zaplatené štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí žiadajú o postavenie osoby s dlhodobým pobytom alebo podávajú žiadosť o pobyt v tomto členskom štáte po získaní tohto postavenia v inom členskom štáte, 7- až 27-krát vyššie než sumy stanovené pre občanov Únie za posúdenie ich žiadostí o povolenie na pobyt. Podľa Komisie tieto vysoké sumy, ktoré zamedzujú výkonu práv stanovených v smernici 2003/109, narušujú jej potrebný účinok.
- 48 S odvolaním sa na odôvodnenie 2 smernice Komisia tvrdí, že poplatky vyžadované na základe tejto smernice musia byť „porovnateľné“ s poplatkami, ktoré musia platiť občania Únie, ktorí vykonávajú svoje právo na voľný pohyb, za vydanie obdobných dokladov. V tomto ohľade Komisia uznáva, že právne postavenie príslušníkov tretích krajín nie je rovnaké ako právne postavenie občanov Únie a že nemajú rovnaké práva. Keďže je však cieľ tejto smernice analogický cieľu smernice 2004/38, domnieva sa, že je neprimerané, aby v prípade porovnateľných preskúmaní sledujúcich rovnaké ciele bola výška poplatkov požadovaných od uvedených štátnych príslušníkov viacsobne vyššia než výška poplatku, ktorá sa považuje za primeranú v prípade občanov Únie v kontexte smernice 2004/38. Maximálna výška stanovená smernicou 2004/38 by sa preto mala považovať za významný ukazovateľ pre stanovenie spravodlivej výšky poplatku v zmysle smernice 2003/109, ktorá by neodrádzala osoby, ktoré o to majú záujem, od podania žiadosti o priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom.
- 49 S cieľom zdôrazniť neprimeranosť poplatkov sporných vo veci samej Komisia odkazuje na body 74 a 75 rozsudku z 29. apríla 2010, Komisia/Holandsko (C-92/07, Zb. s. I-3683), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že Holandské kráľovstvo si tým, že v prípade vydávania povolenia na pobyt pre tureckých štátnych príslušníkov zaviedlo a zachovalo poplatky neprimerané poplatkom, ktoré sa vyžadujú od štátnych príslušníkov členských štátov, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie. V tejto veci by sa výška poplatkov požadovaných holandskými orgánmi za vydanie dokladov stanovených smernicou 2003/109 mala tiež o to viac uznať za neprimeranú.
- 50 Holandské kráľovstvo spochybňuje relevantnosť smernice 2004/38 na účely definovania rozsahu pojmu „spravodlivý“ postup uvedeného v odôvodnení 10 smernice 2003/109. Podľa neho je smernica 2004/38 neskoršia než smernica 2003/109 a týka sa samostatného právneho rámca. Kým totiž povolenie na pobyt udelené na základe smernice 2004/38 malo výlučne deklaratórny účinok, keďže základné právo občanov Únie na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov vyplýva zo samotnej Zmluvy FEÚ, povolenie udelené na základe smernice 2003/109 má konštitutívny účinok.
- 51 Uvedený členský štát tiež tvrdí, že žaloba Komisie nezohľadňuje vývoj smernice 2003/109. Normotvorca Únie výslovne rozhodol, že neuvedie ustanovenie týkajúce sa výberu poplatkov, keďže návrh Komisie v tomto zmysle bol zamietnutý. Rozhodol teda, že členským štátom ponechá právomoc stanoviť výšku poplatkov vybraných na základe tejto smernice.
- 52 Podľa Holandského kráľovstva už citovaný rozsudok Komisia/Holandsko nemožno uplatniť na túto vec. V prvom rade, hoci Súdny dvor rozhodol, že poplatky dotknuté vo veci, ktorá viedla k uvedenému rozsudku, boli neprimeranej povahy, urobila tak s prihliadnutím na ustanovenie „standstill“ uvedené v rozhodnutí č. 1/80 prijatom 19. septembra 1980 asociačnou radou, ktorá bola vytvorená na základe Asociačnej dohody medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom podpísanej 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane, a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom na strane druhej a uzavretá, schválená a potvrdená v jeho mene rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 (Ú. v. ES 217, 1964, s. 3685), ktoré bráni zavedeniu nových obmedzení v právnom poriadku dotknutého členského štátu. V druhom rade, hoci článok 59 dodatkového protokolu podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a uzavretého, schváleného a potvrdeného v mene Spoločenstva nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 (Ú. v. ES

L 293, s. 1) ukladá porovnanie medzi výškou poplatkov vyžadovaných od tureckých štátnych príslušníkov a poplatkov vyžadovaných od občanov Únie, takáto požiadavka porovnania občanov Únie a štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom sa v smernici 2003/109 nenachádza.

- 53 Uvedený členský štát tiež tvrdí, že Komisia nepreukázala, že štátnym príslušníkom tretích krajín sa z dôvodu výšky vyžadovaných poplatkov bráni vo výkone ich práv priznaných smernicou 2003/109. Žiadosti o priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom podané týmito štátnymi príslušníkmi zaznamenali rýchly nárast v rokoch 2006 až 2009, čo nijako nevyvoláva dojem reštriktívneho účinku výšky uvedených poplatkov. Rovnako výlučne skutočnosť, že poplatky vyžadované v prípade žiadosti o priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom sú vyššie než poplatky stanovené pre občanov Únie žiadajúcich o analogické doklady, nie je ako taká synonymom prekážky. Navyše preskúmanie, ktoré sa musí uskutočniť v prípade žiadostí pochádzajúcich od príslušníkov tretích krajín, je značne hlbšie než preskúmanie v prípade občanov Únie.
- 54 Helénska republika vo svojom vyjadrení vedľajšieho účastníka na podporu návrhov Holandského kráľovstva tvrdí, že smernice 2003/109 a 2004/38 majú odlišné ciele a zdôrazňuje, že existuje rozdiel, pokiaľ ide o podmienky a postupy upravené týmito smernicami.
- 55 Podľa uvedeného členského štátu na stanovenie poplatkov vyžadovaných za vydanie povolenia na pobyt alebo pobytového preukazu príslušníkom tretích krajín s dlhodobým pobytom je potrebné zohľadniť jednak výšku odplaty, ktorá zodpovedá nákladom poskytnutých administratívnych služieb nielen pri kontrole práva na pobyt, ale aj pri integrácii dotknutých osôb, čo predstavuje nevyhnutnú podmienku pre nadobudnutie postavenia osoby s dlhodobým pobytom, a jednak finančnú rovnováhu vnútroštátneho systému správy prisťahovalectva ako celku ako dôvod všeobecného záujmu.

Posúdenie Súdny dvorom

- 56 Na úvod treba poukázať, že výška poplatkov vyžadovaných Holandským kráľovstvom od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorá je predmetom tejto žaloby, sa pohybuje od 188 eur do 830 eur.
- 57 V odpovedi na písomné otázky položené Súdny dvorom Holandské kráľovstvo vysvetlilo, čomu zodpovedajú požadované sumy.
- 58 Suma 201 eur sa požaduje na účely vydania povolenia na pobyt osoby s dlhodobým pobytom – ES Holandským kráľovstvom štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na základe článku 8 ods. 2 smernice 2003/109, teda ustanovenia, ktoré spadá do kapitoly II tejto smernice. Toto povolenie sa vydáva príslušníkom tretích krajín, ktorým bolo priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom podľa článkov 4, 5 a článku 7 ods. 2 tejto smernice.
- 59 Suma 433 eur predstavuje poplatok požadovaný od štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý po nadobudnutí postavenia osoby s dlhodobým pobytom v prvom členskom štáte žiada na základe článku 14 ods. 1 smernice 2003/109 o pobyt na holandskom území. Takáto žiadosť o povolenie na pobyt pokrýva výkon hospodárskej činnosti vo forme zamestnania alebo samostatnej zárobkovej činnosti alebo štúdium či odborné vzdelávanie podľa odseku 2 písm. a) a b) uvedeného článku.
- 60 V súvislosti so žiadosťami o pobyt „na iné účely“ spadajúcimi pod článok 14 ods. 2 písm. c) smernice 2003/109 sa od štátnych príslušníkov tretích krajín vyžaduje suma 331 eur.
- 61 Pokiaľ ide o sumy, ktoré možno vyžadovať od rodinných príslušníkov štátnych príslušníkov tretích krajín žiadajúcich o povolenie na pobyt v Holandsku na základe článku 16 smernice 2003/109, tento článok, ako aj vnútroštátna právna úprava rozlišujú medzi žiadosťami podanými rodinnými príslušníkmi osoby s dlhodobým pobytom s rodinou už založenou v prvom členskom štáte, v ktorom táto osoba nadobudla svoje postavenie, a žiadosťami podanými príslušníkmi rodiny, ktorá nebola takto založená v prvom

členskom štáte. Kým v prípade prvej kategórie osôb sa vyžaduje od všetkých rodinných príslušníkov suma 188 eur, v prípade druhej kategórie sa od prvého príslušníka tejto rodiny, ktorý podá žiadosť na základe uvedeného článku 16, vyžaduje suma 830 eur a od každého ďalšieho rodinného príslušníka sa požaduje suma 188 eur.

- 62 Pokiaľ ide o povinnosti, ktoré prináležia členskými štátmi na základe smernice 2003/109, pokiaľ ide o poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov za vydanie povolení na pobyt a pobytových preukazov, treba v prvom rade pripomenúť, že nijaké ustanovenie tejto smernice nestanovuje výšku poplatkov, ktoré členské štáty môžu požadovať za vydanie týchto dokladov.
- 63 Ako uviedlo Holandské kráľovstvo, hoci návrh smernice predložený Komisiou upravoval vydanie povolenia na pobyt zdarma alebo po zaplatení sumy nepresahujúcej výšku poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu za vydanie občianskych preukazov, normotvorca Únie pri prijímaní smernice 2003/109 rozhodol o tom, že takéto ustanovenie nezahŕňa do jej znenia.
- 64 Nikto vrátane Komisie teda nenamieta proti tomu, že členské štáty môžu podmieniť vydanie povolenia na pobyt alebo pobytového preukazu na základe smernice 2003/109 zaplatením poplatku, ani proti tomu, že pri stanovení týchto práv disponujú voľnou úvahou.
- 65 Voľná úvaha priznaná členskými štátmi smernicou 2003/109 však v tomto ohľade nie je neobmedzená. Členské štáty nemôžu uplatňovať vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá môže ohroziť dosiahnutie cieľov smernice a tým ju zbaviť jej potrebného účinku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Zb. s. I-3015, bod 55).
- 66 Ako vyplýva z odôvodnení 4, 6 a 12 smernice 2003/109, jej hlavným cieľom je integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt v členských štátoch. Cieľom práva na pobyt osôb s dlhodobým pobytom a ich rodinných príslušníkov v inom členskom štáte upraveného kapitolou III tejto smernice je tiež prispieť k skutočnému vytvoreniu vnútorného trhu ako priestoru, v ktorom je zaručený voľný pohyb všetkých osôb, ako to vyplýva z odôvodnenia 18 uvedenej smernice.
- 67 Tak pre prvú kategóriu štátnych príslušníkov tretích krajín spadajúcu do kapitoly II smernice 2003/109, ako aj pre druhú kategóriu, ktorej žiadosti o pobyt v inom členskom štáte spadajú do jej kapitoly III, táto smernica, najmä jej články 4, 5, 7 a 14 až 16 stanovuje presné vecné a procesné podmienky, ktoré sa musia dodržať, kým dotknuté členské štáty vydajú požadované povolenie na pobyt. Žiadatelia musia v podstate preukázať, že majú dostatočné prostriedky a zdravotné poistenie, aby sa zamedzilo tomu, že sa stanú bremenom pre dotknutý členský štát, a musia predložiť príslušným orgánom žiadosť, ktorej prílohu budú tvoriť potrebné dôkazy.
- 68 Vzhľadom na cieľ sledovaný smernicou 2003/109 a systémom, ktorý zavádza, treba uviesť, že pokiaľ štátni príslušníci tretích krajín spĺňajú podmienky a rešpektujú postupy stanovené touto smernicou, majú právo nadobudnúť postavenie osoby s dlhodobým pobytom, ako aj ďalšie práva, ktoré vyplývajú z priznania tohto postavenia.
- 69 Hoci teda Holandské kráľovstvo môže podmieniť vydanie povolenia na pobyt na základe smernice 2003/109 výberom poplatkov, úroveň, na ktorej sú stanovené, nesmie mať ani za cieľ, ani za účinok vytvorenie prekážky nadobudnutia postavenia osoby s dlhodobým pobytom priznaného touto smernicou, inak by totiž narúšala tak cieľ, ako aj zmysel tejto smernice.
- 70 Poplatky, ktoré majú značné finančné dôsledky pre príslušníkov tretích krajín, ktorí spĺňajú podmienky stanovené smernicou 2003/109 na udelenie týchto povolení na pobyt, by mohli týchto štátnych príslušníkov pripraviť o možnosť uplatniť si práva priznané touto smernicou 2003/109, a to v rozpore s jej odôvodnením 10.

- 71 Ako teda vyplýva z uvedeného odôvodnenia, systém procesných predpisov, ktorými sa riadi preskúmanie žiadostí o nadobudnutie postavenia osoby s dlhodobým pobytom, by nemal byť prostriedkom na zamedzenie výkonu práva na pobyt.
- 72 Vzhľadom na úzky vzťah medzi právami priznanými príslušníkom tretích krajín kapitolou II smernice 2003/109 a právami, ktoré spadajú do jej kapitoly III, rovnaké úvahy sa uplatnia v súvislosti so žiadosťami o povolenie na pobyt podanými v súlade s článkami 14 až 16 tejto smernice štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ich rodinnými príslušníkmi v inom členskom štáte, než je štát, ktorý im priznal právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom.
- 73 Z toho vyplýva, že keďže by vysoká suma poplatkov požadovaných od štátnych príslušníkov tretích krajín Holandským kráľovstvom mohla vytvoriť prekážku výkonu práv priznaných smernicou 2003/109, holandská právna úprava ohrozuje cieľ sledovaný smernicou a zbavuje ju potrebného účinku.
- 74 Navyše treba zdôrazniť, že ako sa pripomenulo v bode 65 tohto rozsudku, voľná úvaha, ktorou disponuje Holandské kráľovstvo na účely stanovenia výšky poplatkov, ktoré možno vyžadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín za vydanie povolenia na pobyt na základe kapitol II a III smernice 2003/109, nie je neobmedzená, a teda neumožňuje stanoviť úhradu poplatkov, ktoré by boli neprimerané vzhľadom na ich značné finančné dôsledky pre týchto štátnych príslušníkov.
- 75 V súlade so zásadou proporcionality, ktorá je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, totiž prostriedky vytvorené vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá preberá smernicu 2003/109, musia byť vhodné na dosiahnutie cieľov sledovaných touto právnou úpravou a nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie.
- 76 Nemožno však vylúčiť, že výška poplatkov uplatňujúcich sa na štátnych príslušníkov tretích krajín patriacich do pôsobnosti smernice 2003/109 sa môže líšiť v závislosti od druhu požadovaného povolenia na pobyt a preskúmania, ktoré je členský štát povinný uskutočniť v tejto súvislosti. Ako vyplýva z bodu 61 tohto rozsudku, táto smernica v článku 16, čo sa týka vydania povolenia na pobyt rodinným príslušníkom štátnych príslušníkov tretích krajín, sama rozlišuje podľa toho, či táto rodina bola alebo nebola založená v členskom štáte, ktorý priznal tomuto štátnemu príslušníkovi právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom.
- 77 Treba však uviesť, že v prejednávanej veci sa výška poplatkov požadovaných Holandským kráľovstvom mení v rámci rozpätia, ktorého najnižšia hodnota je približne sedemkrát vyššia než suma, ktorá sa platí za získanie občianskeho preukazu. Hoci sa holandskí občania a štátni príslušníci tretích krajín, ako aj ich rodinní príslušníci, na ktorých sa vzťahuje smernica 2003/109, nenachádzajú v rovnakej situácii, takýto rozdiel preukazuje neprimeranosť poplatkov požadovaných vo veci samej na základe vnútroštátnej právnej úpravy.
- 78 Keďže poplatky požadované Holandským kráľovstvom na základe vnútroštátnej právnej úpravy vykonávajúcej smernicu 2003/109 sú samy osebe neprimerané a mohli by tvoriť prekážku výkonu práv priznaných touto smernicou, nie je nevyhnutné skúmať ďalšie tvrdenie Komisie, podľa ktorého by bolo namieste porovnať práva požadované od príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov na základe uvedenej smernice s poplatkami vyberanými do občanov Únie za vydanie podobných dokumentov na základe smernice 2004/38.
- 79 V dôsledku toho treba konštatovať, že Holandské kráľovstvo si tým, že od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v Holandsku, a od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí po získaní tohto postavenia v inom členskom štáte než v Holandskom kráľovstve žiadajú o uplatnenie svojho práva na pobyt v tomto štáte, 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 a mohli by vytvoriť prekážku výkonu práv priznaných smernicou 2003/109, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice.

O trovách

- 80 Podľa článku 69 ods. 2 prvého pododseku rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa odseku 4 prvého pododseku toho istého ustanovenia členskej štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania.
- 81 Keďže Komisia navrhla zaviazať Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania a Holandské kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania. Helénska republika, ktorá vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania, znáša vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Holandské kráľovstvo si tým, že od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žiadajú o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v Holandsku, a od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí po získaní tohto postavenia v inom členskom štáte než v Holandskom kráľovstve žiadajú o uplatnenie svojho práva na pobyt v tomto štáte, 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 a mohli by vytvoriť prekážku výkonu práv priznaných smernicou Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z tejto smernice.**
- 2. Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.**
- 3. Helénska republika znáša vlastné trovy konania.**

Podpisy