ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. listopadu 2004 *

Ve věci C-327/02,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Rechtbank te 's-Gravenhage (Nizozemsko) ze dne 16. září 2002, došlým Soudnímu dvoru dne 18. září 2002, v řízení

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Jednací jazyk: nizozemština.

Jolanta Monika Rusiecka

proti

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a R. Silva de Lapuerta, předsedové senátů, J.-P. Puissochet (zpravodaj), R. Schintgen, S. von Bahr a J. N. Cunha Rodrigues, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: M.-F. Contet, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 2. prosince 2003,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za L. G. Panayotovu, R. M. Kalchevu a I. M. Lis R. van Asperenem, advocaat,

— za nizozemskou vládu S. Terstal a J. van Bakel, jako zmocněnkyněmi,

— za řeckou vládu M. Apessosem a K. Boskovitsem, jako zmocněnci,

— za francouzskou vládu C. Bergeot-Nunes, jako zmocněnkyní,

— za Komisi Evropských společenství P. J. Kuijperem a H. van Vlietem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 19. února 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 45 odst. 1 a čl. 59 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Bulharskou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 94/908/ESUO, ES, Euratom ze dne 19. prosince 1994 (Úř. věst. L 358, s. 1; dále jen „dohoda Společenství–Bulharsko"), čl. 44 odst. 3

a čl. 58 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Polskou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 93/743/Euratom, ESUO, ES ze dne 13. prosince 1993 (Úř. věst. L 348, s. 1; dále jen „dohoda Společenství–Polsko"), jakož i čl. 45 odst. 3 a čl. 59 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Slovenskou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 94/909/ESUO, ES, Euratom ze dne 19. prosince 1994 (Úř. věst. L 359, s. 1; dále jen „dohoda Společenství–Slovensko" a společně též jen „dohody o přidružení").

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporů mezi jednak L. G. Panayotovou a R. M. Kalchevou, bulharskými státními příslušnicemi, jakož i I. M. Lis, I. L. Topa a J. M. Rusieckou, polskými státními příslušnicemi, a L. Sopovou, slovenskou státní příslušnicí, a jednak Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministrem pověřeným otázkami týkajícími se cizinců a integrace) ve věci odmítnutí ze strany posledně uvedeného ministra vyhovět jejich žádostem o povolení k pobytu za účelem výkonu profesní činnosti jako osoby samostatně výdělečně činné.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

3 Článek 45 odst. 1 dohody o přidružení Společenství–Bulharsko, který je obsažen v její hlavě IV, stanoví:

„Od vstupu této dohody v platnost vyhradí každý členský stát pro usazování bulharských společností a státních příslušníků a pro činnost bulharských společností a státních příslušníků usazených na jeho území zacházení ne méně příznivé, než jaké je poskytováno vlastním společnostem a státním příslušníkům, s výjimkou oblastí uvedených v příloze XVa." *(neoficiální překlad)*

4 Podle čl. 59 odst. 1 uvedené dohody:

„Pro účely použití hlavy IV žádné ustanovení této dohody nebrání stranám v použití jejich zákonů a právních předpisů týkajících se vstupu a pobytu, pracovní činnosti, pracovních podmínek, usazování fyzických osob a poskytování služeb za podmínky, že jimi nebudou zmařeny či znehodnoceny výhody plynoucí pro kteroukoliv ze stran ze zvláštních ustanovení této dohody. [...]" *(neoficiální překlad)*

5 Znění čl. 44 odst. 3 a čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko, jakož i čl. 45 odst. 3 a čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Slovensko je formulováno podobně jako znění čl. 45 odst. 1 a čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko.

Nizozemská právní úprava

6 Článek 16a) odst. 1 Vreemdelingenwet 1994 (zákon z roku 1994 o cizincích, dále jen „Vreemdelingenwet") stanoví, že žádost o povolení k pobytu je zkoumána pouze v případě, že cizinec má platné dočasné povolení k pobytu. Odstavce 3 a 4 téhož článku vyjímají z této podmínky určité kategorie cizinců, zatímco odstavec 6 téhož ustanovení stanoví, že tato podmínka může být žadatelům prominuta ve zcela zvláštních jednotlivých případech.

7 O dočasné povolení k pobytu musí cizinec požádat u nizozemského diplomatického nebo konzulárního zastoupení ve své zemi původu nebo v zemi, v níž dlouhodobě pobývá. Vydává se, pouze pokud žadatel splňuje hmotněprávní podmínky pro získání povolení k pobytu. Držitel takového povolení může po svém přicestování do Nizozemska získat povolení k pobytu, ledaže od vydání dočasného povolení k pobytu došlo ke změně okolností nebo se ukáže, že toto povolení bylo získáno na základě nesprávných údajů.

8 Pokud jde o krátkodobý pobyt na dobu nepřesahující tři měsíce, ten podléhá u bulharských státních příslušníků získání víza. Polští a slovenští státní příslušníci mají naopak v souladu s ustanovením článku 8 Vreemdelingenwet ve spojení s čl. 46 odst. 1 písm. c) Vreemdelingenbesluit 1994 (vyhláška z roku 1994 o cizincích) právo volného pobytu po dobu tří měsíců (dále jen „volná doba"). Podle čl. 46 odst. 2 Vreemdelingenbesluit 1994 však tato volná doba automaticky končí, pokud dotyčná osoba v jejím průběhu podá žádost o povolení k pobytu.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

9 Žádosti o povolení k pobytu podané žalobkyněmi v původním řízení za účelem výkonu profesní činnosti v Nizozemsku jako osoby samostatně výdělečně činné byly zamítnuty ředitelem regionální policie v Groningen (Nizozemsko) z důvodu, že žalobkyně neměly dočasné povolení k pobytu vyžadované čl. 16 a odst. 1 Vreemdelingenwet. Odvolání podaná proti tomuto zamítnutí byla prohlášena za neopodstatněná rozhodnutími Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vydanými v období mezi 22. lednem a 1. květnem 2001.

10 Rechtbank te 's-Gravenhage, jemuž byla předložena žaloba směřující proti uvedeným rozhodnutím, předně usuzuje, že žalobkyně v původním řízení nemohou uplatňovat žádnou z výjimek uvedených v odstavcích 3, 4 a 6 článku 16a Vreemdelingenwet.

11 Uvedený soud dále uvádí, že Soudní dvůr rozhodl ve svých rozsudcích ze dne 27. září 2001, Gloszczuk (C-63/99, Recueil, s. I-6369, bod 86), Kondova (C-235/99, Recueil, s. I-6427, bod 91), jakož i Barkoci a Malik (C-257/99, Recueil, s. I-6557, bod 83), které byly vydány v rámci sporů, v nichž byly použitelné právní předpisy Spojeného království, že ustanovení, jimiž se řídí právo usazování, obsažená v dohodách o přidružení uzavřených Společenstvími nebrání v zásadě tomu, aby členské státy vázaly vstup na své území na požadavek předchozího získání dočasného povolení k pobytu.

12 V tomto ohledu zejména poznamenává, že Soudní dvůr v bodě 4 výroku výše uvedeného rozsudku Barkoci a Malik rozhodl v souvislosti s ustanoveními znění totožného s čl. 45 odst. 3 a čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Slovensko, a sice s čl. 45 odst. 3 a čl. 59 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 94/910/ESUO, ES, Euratom ze dne 19. prosince 1994 (Úř. věst. L 360, s. 1; dále jen „dohoda Společenství–Česká republika"), takto:

„Podmínka stanovená na konci první věty čl. 59 odst. 1 uvedené dohody o přidružení musí být vykládána tak, že předmětem ani účinkem povinnosti získat v zemi bydliště před vycestováním do hostitelského členského státu předchozí povolení ke vstupu, jehož vydání podléhá ověření hmotněprávních podmínek, takových, jaké jsou stanoveny v bodě 212 [United Kingdom] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), dále jen ‚Immigration Rules'], není znemožnění nebo nadměrné ztížení výkonu práv českých státních příslušníků, která jim přiznává čl. 45 odst. 3 této

dohody, za předpokladu, že příslušné orgány hostitelského členského státu vykonávají správní uvážení, které mají ve vztahu k žádostem o vstup za účelem usazení, podaným na základě uvedené dohody v místě přicestování do tohoto státu, takovým způsobem, aby povolení ke vstupu mohlo být uděleno českému státnímu příslušníkovi, který nemá předchozí povolení ke vstupu, na jiném základě než na základě Immigration Rules, pokud žádost takového příslušníka jasně a zjevně splňuje stejné hmotněprávní požadavky, jako jsou ty, které by se byly uplatnily, pokud by takový příslušník byl požádal o předchozí povolení ke vstupu v České republice."

13 Předkládající soud zdůrazňuje, že Soudní dvůr nicméně v bodě 69 výše uvedeného rozsudku Barkoci a Malik upřesnil:

„[...] aniž by bylo třeba se zabývat otázkou, zda čl. 59 odst. 1 dohody o přidružení umožňuje příslušným orgánům hostitelského členského státu, aby odmítly vstup na své území českému státnímu příslušníkovi, který nemá předchozí povolení ke vstupu, postačuje přezkoumat, zda uplatňování vnitrostátních imigračních právních předpisů jako celku britskými orgány, včetně výkonu diskreční pravomoci ze strany Secretary of State [for the Home Department] za účelem určení, zda může být v jednotlivých případech upuštěno od podmínky předchozího povolení ke vstupu, se jeví být v souladu s podmínkou stanovenou na konci první věty uvedeného čl. 59 odst. 1."

14 Za těchto podmínek si předkládající soud klade otázku, zda odpověď uvedená v bodě 4 výroku výše uvedeného rozsudku Barkoci a Malik, je-li na ni nahlíženo ve světle jeho bodu 69, nebyla koncipována v závislosti výlučně na zvláštních rysech právních předpisů Spojeného království. V tomto ohledu uvádí, že nizozemské právo na rozdíl od posledně zmíněné právní úpravy neumožňuje příslušnému orgánu s výjimkou případů výslovně upravených v článku 16a Vreemdelingenwet, aby vydal povolení k pobytu žalobkyním v původním řízení, pokud tyto žalobkyně nemají dočasné povolení k pobytu.

15 Uvedený soud konečně zdůrazňuje, že jelikož L. G. Panayotova a R. M. Kalcheva nezískaly požadované vízum, pobývaly v Nizozemsku protiprávně v době, kdy podaly své žádosti o povolení k pobytu za účelem svého usazení v tomto členském státě. Situace je naproti tomu méně jasná, pokud se týká ostatních žalobkyň v původním řízení, u nichž je vzhledem k tomu, že pro pobyt v Nizozemsku v délce nepřesahující tři měsíce nepodléhaly požadavku víza a v tomto ohledu se na ně vztahovala volná doba popsaná v bodě 8 tohoto rozsudku, možné, že v tomto státě před podáním svých žádostí o povolení k pobytu pobývaly legálně.

16 Za těchto podmínek se Rechtbank te 's-Gravenhage rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být odpověď podaná Soudním dvorem na čtvrtou otázku v rozsudku, který vydal dne 27. [září] 2001 ve věci C-257/99 (Barkoci a Malik), vykládána tak, že skutečnost, že příslušný orgán, jemuž byla předložena žádost o povolení k pobytu podaná v Nizozemsku za účelem usazení na základě dohody o přidružení, se z důvodu nedostatku dočasného povolení k pobytu zdrží jakéhokoli meritorního zkoumání žádosti, není slučitelná s čl. 45 odst. 1 ve spojení s čl. 59 odst. 1 dohody o přidružení s Bulharskem, čl. 44 odst. 3 ve spojení s článkem 58 dohody o přidružení s Polskem, respektive čl. 45 odst. 3 ve spojení s článkem 59 dohody o přidružení se Slovenskou republikou? Má skutečnost, že hmotněprávní podmínky vstupu jsou jasně a zjevně splněny, význam pro odpověď na tuto otázku?

2) Má skutečnost, že v okamžiku žádosti o povolení k pobytu pobývá žadatel legálně v Nizozemsku, a to případně i na jiném základě než z důvodu dočasného povolení k pobytu, například z důvodu takzvané ‚volné' doby uvedené v článku 8 Vreemdelingenwet, vliv na odpověď na první otázku a případně, v jakém rozsahu?"

K předběžným otázkám

17 Svými dvěma otázkami, které je třeba zkoumat společně, se předkládající soud v podstatě táže, zda příslušná ustanovení dohod o přidružení musejí být vykládána tak, že brání právní úpravě členského státu, na jejímž základě musí být žádost o povolení k pobytu podaná na jeho území za účelem usazení jako osoba samostatně výdělečně činná na základě uvedených dohod bez dalšího zkoumání zamítnuta, pokud žadatel nemá dočasné povolení k pobytu předtím vydané diplomatickými nebo konzulárními službami uvedeného členského státu v zemi, z níž dotyčná osoba pochází nebo v níž dlouhodobě pobývá, a to i v případě, že by v uvedeném členském státě v době podání své žádosti pobývala legálně na základě svého postavení jiného, než je její postavení jako osoby samostatně výdělečně činné, a uplatňovala, že jasně a zjevně splňuje hmotněprávní podmínky pro udělení takového dočasného povolení k pobytu a povolení k pobytu jakožto osoba samostatně výdělečně činná.

18 Přímý účinek, který musí být přiznán čl. 45 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko, čl. 44 odst. 3 dohody Společenství–Polsko a čl. 45 odst. 3 dohody Společenství–Slovensko, znamená, že bulharští, polští a slovenští státní příslušníci, kteří je uplatňují, mají právo se jich dovolat před soudy hostitelského členského státu bez ohledu na skutečnost, že jeho orgány mají i nadále v souladu s čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko, čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko a čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Slovensko pravomoc použít na uvedené státní příslušníky vnitrostátní právní předpisy upravující vstup, pobyt a usazování (viz výše uvedené rozsudky Gloszczuk, bod 38, a Kondova, bod 39, jakož i rozsudek ze dne 20. listopadu 2001, Jany a další, C-268/99, Recueil, s. I-8615, bod 28).

19 Ačkoliv právo usazování, jak je vymezeno v prvních třech ustanoveních uvedených v předchozím bodě, znamená, že jakožto logický následek tohoto práva jsou přiznány i právo vstupu a právo pobytu, ze tří posledně tam uvedených ustanovení nicméně vyplývá, že toto právo vstupu a právo pobytu nepředstavuje absolutní výsadu, jelikož jejich výkon může být případně omezen pravidly hostitelského členského státu týkajícími se vstupu, pobytu a usazování takových státních příslušníků (výše uvedené rozsudky Gloszczuk, bod 51, Kondova, bod 54, a Jany a další, bod 28).

20 Aby byla slučitelná s podmínkou stanovenou v čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko, čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko a čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Slovensko, musejí však být omezení práva usazování stanovená imigračními právními předpisy hostitelského členského státu způsobilá k dosažení zamýšleného cíle a nesmějí ve vztahu k němu představovat zásah do samotné podstaty práv, která čl. 45 odst. 1, čl. 44 odst. 3, respektive čl. 45 odst. 3 uvedených dohod přiznávají bulharským, polským a slovenským státním příslušníkům, tím, že by výkon těchto práv byl znemožněn nebo nadměrně ztížen (viz výše uvedené rozsudky Gloszczuk, bod 56, a Kondova, bod 59).

21 V tomto ohledu ustanovení taková, jako je čl. 45 odst. 1 ve spojení s čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko, čl. 44 odst. 3 ve spojení s čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko, jakož i čl. 45 odst. 3 ve spojení s čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Slovensko, nebrání v zásadě systému předběžné kontroly, který podmiňuje vydání povolení ke vstupu a pobytu ze strany příslušných imigračních orgánů tím, aby žadatel doložil, že má skutečně v úmyslu zahájit činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, aniž by současně vykonával jakékoli zaměstnání nebo

využíval veřejné prostředky, a že již od počátku disponuje finančními prostředky dostatečnými k výkonu předmětné samostatně výdělečné činnosti a má přiměřené vyhlídky uspět (výše uvedené rozsudky Glosczuk, bod 86, Kondova, bod 91, a Jany a další, bod 31).

22 Takový vnitrostátní systém kontroly nad přesnou povahou činnosti zamýšlené žadatelem uplatňovaný před vycestováním tohoto žadatele do hostitelského členského státu, totiž sleduje legitimní cíl v tom, že umožňuje omezit výkon práv na vstup a pobyt státními příslušníky dotyčných zemí, kteří uplatňují tato ustanovení, pouze na ty osoby, na které se tato ustanovení vztahují (výše uvedené rozsudky Gloszczuk, bod 58, Kondova, bod 61, jakož i Barkoci a Malik, bod 62).

23 Mimoto takový systém kontroly může být mimo jiné odůvodněn vzhledem ke skutečnosti, že ověřování hmotněprávních podmínek a provádění podrobných šetření, které s sebou nese, lze snadněji uskutečnit ve státě původu, zejména vzhledem k jazykovým hlediskům a k hlediskům souvisejícím s přístupem k informacím o situaci cizích státních příslušníků, kteří si přejí usadit se v členském státě (viz výše uvedený rozsudek Barkoci a Malik, body 65 a 66).

24 Požadavek, aby hostitelský členský stát, který zavedl do praxe takový předběžný systém kontroly, mimoto stanovil, že jeho orgány jsou povinny přezkoumávat veškeré žádosti podané na jeho území na základě dohod o přidružení, by s sebou nesl zejména riziko přílivu žádostí učiněných při příležitosti turistických pobytů nebo

jiných pobytů, u nichž se má za to, že mají jen krátké trvání. Taková situace by přitom mohla, jak zdůraznila nizozemská, řecká a francouzská vláda, představovat zásah do systému předběžné povinné kontroly, který byl zaveden do praxe dotčeným členským státem, a s ohledem na lhůty spojené s přezkoumáváním žádostí a případných procesních prostředků podaných proti zamítavým rozhodnutím i zásah do svobody tohoto členského státu poskytnout volný nebo zjednodušený vstup na své území pouze za podmínky, že zamýšlený pobyt má jen krátké trvání. Důsledkem by stejně tak byl zásah do užitečného účinku ustanovení čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko, jakož i čl. 59 odst. 1 dohod Společenství–Bulharsko a Společenství–Slovensko.

25 Vzhledem k tomu, že předkládací usnesení neobsahuje žádné podrobnější údaje, pokud jde o hmotněprávní požadavky, kterými použitelná nizozemská právní úprava podmiňuje vydání dočasného povolení k pobytu, přísluší předkládajícímu soudu, aby případně ověřil, že jsou tyto požadavky vskutku způsobilé zajistit dosažení cíle vzpomenutého v bodě 22 tohoto rozsudku (viz, pokud jde o nizozemskou právní úpravu platnou v době rozhodné z hlediska skutečností, které vedly k výše uvedenému rozsudku Jany a další, jeho bod 31).

26 Mimoto je třeba upřesnit, že sama procesní pravidla pro vydání takového dočasného povolení k pobytu musejí být svou povahou způsobilá zaručit, že výkon práva usazování vyplývajícího z dohod o přidružení nebude ani znemožněn, ani nadměrně ztížen.

27 Z toho zejména vyplývá, že režim použitelný na taková dočasná povolení k pobytu se musí opírat o snadno přístupný procesní systém způsobilý zaručit dotyčným osobám, že jejich žádost bude vyřízena v přiměřené lhůtě a objektivně, přičemž případná zamítnutí povolení musí být mimoto soudně přezkoumatelná (viz obdobně

rozsudek ze dne 12. července 2001, Smits a Peerbooms, C-157/99, Recueil, s. I-5473, bod 90). V tomto posledním ohledu je důležité připomenout, že právo Společenství vyžaduje účinnou soudní kontrolu rozhodnutí vnitrostátních orgánů přijatých na základě použitelných ustanovení tohoto práva a že zásada účinné soudní ochrany představuje obecnou zásadu, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která je zakotvena v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, v jejích článcích 6 a 13 (viz zejména rozsudky ze dne 15. května 1986, Johnston, C-222/84, Recueil, s. 1651, body 18 a 19, jakož i ze dne 19. června 2003, Eribrand, C-467/01, Recueil, s. I-6471, bod 61).

28 Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že pokud se členský stát rozhodl pro systém, který váže udělení práva pobytu za účelem usazení na základě ustanovení dohod o přidružení na mechanismus předběžné kontroly před vstupem na jeho území, má tento členský stát v zásadě možnost stanovit, že jeho příslušné imigrační úřady zamítnou bez dalšího zkoumání žádosti o povolení k pobytu učiněné za tímto účelem na jeho území bulharským, polským nebo slovenským státním příslušníkem, pokud tento státní příslušník nemá požadované dočasné povolení k pobytu, které mělo být získáno u diplomatických nebo konzulárních služeb uvedeného členského státu v zemi původu dotyčné osoby nebo v zemi, v níž tato osoba dlouhodobě pobývá, před jejím vycestováním do tohoto členského státu.

29 Předkládající soud se však táže, zda takové zamítnutí zůstává slučitelným s uvedenými ustanoveními dohod o přidružení i v případě, že dotyčná osoba v hostitelském členském státě v okamžiku podání své žádosti o povolení k pobytu za účelem usazení pobývá legálně na základě svého postavení, jiného, než je její postavení jako osoby samostatně výdělečně činné, a uplatňuje, že jasně a zjevně splňuje hmotněprávní požadavky pro udělení dočasného povolení k pobytu a povolení k pobytu jakožto osoba samostatně výdělečně činná.

30 Pokud jde zaprvé o okolnost, že dotyčné osoby měly v Nizozemsku pobývat legálně z důvodu volné doby stanovené nizozemskou právní úpravou, je třeba předně připomenout, že v rámci vnitrostátního systému založeného na vhodných ověřovacích opatřeních prováděných před vycestováním cizího státního příslušníka do hostitelského členského státu za účelem, aby se tam usadil jako osoba samostatně výdělečně činná, se jeho případný dočasný vstup na území tohoto státu z jiného důvodu, když přitom nemá povolení ke vstupu, které může být vydáno na základě výše uvedených ověření, v žádném případě nerovná takovému povolení, takže dotyčná osoba se nemůže účinně opírat o samotnou skutečnost takového dočasného vstupu k tomu, aby tvrdila, že získala právo usadit se na území tohoto členského státu jako osoba samostatně výdělečně činná (viz obdobně výše uvedený rozsudek Barkoci a Malik, body 77 až 79).

31 Mimoto z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je slučitelné s čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko, a tudíž též s čl. 59 odst. 1 dohod Společenství–Bulharsko a Společenství–Slovensko, aby příslušné orgány hostitelského členského státu zamítly žádost podanou na základě čl. 44 odst. 3, čl. 45 odst. 1, respektive čl. 45 odst. 3 uvedených dohod z důvodu, že žadatel v době jejího podání pobýval na jeho území protiprávně v důsledku nepravdivých prohlášení, která učinil vůči uvedeným orgánům za účelem získání počátečního povolení ke vstupu založeného na jiném důvodu, nebo v důsledku nedodržení podmínky výslovně se vážící k tomuto vstupu a vztahující se k povolené době jeho pobytu v uvedeném členském státě (výše uvedený rozsudek Gloszczuk, bod 77).

32 Stejně tak tomu musí být, pokud se žádost podaná podle uvedených ustanovení jeví jako neslučitelná s podmínkami výslovně se vážícími ke vstupu dotyčné osoby do hostitelského členského státu, a zejména podmínkami vztahujícími se k povolené době pobytu v tomto členském státě.

33 Jak totiž bylo konstatováno v bodě 24 tohoto rozsudku, pokud by bulharským, polským nebo slovenským státním příslušníkům bylo povoleno podat žádost o usazení na základě dohod o přidružení v hostitelském členském státě bez ohledu na skutečnost, že vstoupili na jeho území pod výslovnou podmínkou, že tam budou pobývat nejvýše po dobu tří měsíců, uvedení státní příslušníci by mohli snadno obcházet vnitrostátní pravidla týkající se vstupu a pobytu cizinců, čímž by v důsledku toho byly čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko a čl. 59 odst. 1 dohod Společenství–Bulharsko a Společenství–Slovensko zbaveny svého užitečného účinku.

34 V tomto ohledu je třeba mít za to, že bulharští, polští nebo slovenští státní příslušníci, kteří se nepodrobí příslušným kontrolám vnitrostátních orgánů, přičemž porušují podmínky, za nichž jim bylo přiznáno právo vstupu na uvedené území, se nemohou dovolávat ochrany ustanovení dohod o přidružení týkajících se práva usazování, aby se tak takovým podmínkám vyhnuli.

35 Zadruhé, pokud jde o okolnost, že bulharský, polský nebo slovenský státní příslušník, který činí na nizozemském území žádost o povolení k pobytu za účelem usazení na základě dohod o přidružení, údajně uplatňuje, že jasně a zjevně splňuje hmotněprávní požadavky, které měly být předmětem ověření v rámci systému předběžné kontroly, který byl zaveden do praxe nizozemskou právní úpravou, je zajisté pravda, že Soudní dvůr v bodě 74 výše uvedeného rozsudku Barkoci a Malik rozhodl, že čl. 45 odst. 3 a čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Česká republika nebrání tomu, aby příslušné imigrační orgány hostitelského členského státu vyžadovaly, aby český státní příslušník před svým vycestováním do tohoto státu získal předchozí povolení ke vstupu, jehož vydání podléhá ověření hmotněprávních podmínek pro usazení, takových, jaké jsou stanoveny v bodě 212 Immigration Rules,

za předpokladu, že tyto orgány vykonávají správní uvážení, které mají ve vztahu k žádostem o povolení vstupu za účelem usazení podaným na základě uvedené dohody v místě přicestování do tohoto státu, takovým způsobem, aby povolení ke vstupu mohlo být uděleno českému státnímu příslušníku na jiném základě než na základě Immigration Rules, pokud žádost tohoto příslušníka jasně a zjevně splňuje stejné hmotněprávní požadavky, jako jsou ty, které by se byly uplatnily, pokud by takový příslušník byl požádal o předchozí povolení ke vstupu v České republice.

36 Avšak jak Soudní dvůr upřesnil v bodě 72 uvedeného rozsudku Barkoci a Malik, je to právě potud, pokud příslušné imigrační orgány hostitelského členského státu přijmou politiku spočívající v upuštění od kategorické nutnosti mít předchozí povolení ke vstupu, kdy se jeví jako soudržné s logikou systému předběžné kontroly a jako odůvodněné z hlediska dohody Společenství–Česká republika, aby tyto orgány při výkonu svého volného uvážení ve vztahu k individuální situaci žadatele provedly pouze zběžnější přezkoumání opodstatněnosti žádosti o usazení podané na základě uvedené dohody v místě přicestování do tohoto členského státu než přezkoumání, které by bývalo bylo provedeno v případě žádosti o předchozí povolení ke vstupu podané českým státním příslušníkem v jeho zemi pobytu.

37 Jak však zdůraznil předkládající soud i vlády, které předložily vyjádření Soudnímu dvoru, v nizozemském právním řádu, na rozdíl od situace ve Spojeném království, příslušným imigračním orgánům takové správní uvážení nepřísluší. Není-li vydáno dočasné povolení k pobytu nizozemskými diplomatickými nebo konzulárními službami ve státě původu dotyčné osoby, nemají totiž uvedené orgány podle vnitrostátního práva v zásadě vůbec pravomoc k tomu, aby vydaly povolení k pobytu za účelem usazení na základě dohod o přidružení a za tímto účelem ověřily, zdali jsou splněny hmotněprávní podmínky, jimž podléhá vydání takového povolení.

38 Aniž by byla dotčena možnost, aby si členské státy upravily systém předběžné kontroly spojený s možností přezkoumání žádostí učiněných přímo na vnitrostátním území, je v souladu s logikou systému předběžné kontroly, takového, jaký byl zaveden do praxe v Nizozemském království, a je přípustné z hlediska dohod o přidružení, aby tento členský stát ve svém právním pořádku stanovil, že není-li splněn požadavek, aby v zemi jejich původu nebo v zemi, v níž dlouhodobě pobývají, byla předem podána žádost o dočasné povolení k pobytu za účelem usazení, zamítnou příslušné orgány uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu bulharských, polských nebo slovenských státních příslušníků, kteří uplatňují čl. 45 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko, čl. 44 odst. 3 dohody Společenství–Polsko, respektive čl. 45 odst. 3 dohody Společenství–Slovensko, a to nezávisle na tom, zda byly, či nebyly skutečně splněny hmotněprávní podmínky, jimž podléhá získání takového dočasného povolení k pobytu (viz obdobně výše uvedené rozsudky Gloszczuk, bod 70, a Kondova, bod 75).

39 Ze všeho, co bylo uvedeno výše, vyplývá, že na položené otázky je třeba odpovědět takto:

— článek 45 odst. 1 ve spojení s čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Bulharsko, čl. 44 odst. 3 ve spojení s čl. 58 odst. 1 dohody Společenství–Polsko, jakož i čl. 45 odst. 3 ve spojení s čl. 59 odst. 1 dohody Společenství–Slovensko nebrání v zásadě právní úpravě členského státu obsahující systém předběžné kontroly, který podmiňuje vstup na území uvedeného členského státu za účelem usazení jako osoba samostatně výdělečně činná vydáním dočasného povolení k pobytu diplomatickými nebo konzulárními službami tohoto členského státu v zemi

původu dotyčné osoby nebo v zemi, kde tato osoba dlouhodobě pobývá. Takový systém může platně vázat udělení uvedeného dočasného povolení na podmínku, aby dotyčná osoba doložila, že má skutečně v úmyslu zahájit činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, aniž by současně vykonávala jakékoliv zaměstnání nebo využívala veřejné prostředky, a že již od začátku disponuje finančními prostředky dostatečnými k výkonu předmětné samostatně výdělečné činnosti a má přiměřené vyhlídky uspět. Režim použitelný na taková dočasná povolení k pobytu se však musí opírat o snadno přístupný procesní systém způsobilý zaručit dotyčným osobám, že jejich žádosti budou vyřízeny v přiměřené lhůtě a objektivně, přičemž případná zamítnutí povolení musí být soudně přezkoumatelná;

— uvedená ustanovení dohod o přidružení musejí být vykládána tak, že v zásadě nebrání ani tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava stanovila, že příslušné orgány hostitelského členského státu zamítnou žádost o povolení k pobytu za účelem usazení na základě uvedených dohod o přidružení podanou na území tohoto státu, pokud žadatel nemá dočasné povolení k pobytu takto vyžadované touto právní úpravou;

— v tomto ohledu je nerozhodná skutečnost, že žadatel údajně uplatňuje, že jasně a zjevně splňuje hmotněprávní podmínky vyžadované pro udělení dočasného povolení k pobytu a povolení k pobytu za takovým účelem usazení, i okolnost, že uvedený žadatel v hostitelském členském státě ke dni své žádosti legálně pobývá z jiného důvodu, pokud se tato žádost jeví jako neslučitelná s podmínkami výslovně se vážícími ke vstupu dotyčné osoby do uvedeného členského státu, a zejména podmínkami vztahujícími se k povolené době pobytu.

K nákladům řízení

40 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

1) **Článek 45 odst. 1 ve spojení s čl. 59 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Bulharskou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 94/908/ESUO, ES, Euratom ze dne 19. prosince 1994, čl. 44 odst. 3 ve spojení s čl. 58 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Polskou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 93/743/Euratom, ESUO, ES ze dne 13. prosince 1993, jakož i čl. 45 odst. 3 ve spojení s čl. 59 odst. 1 Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Slovenskou republikou na straně druhé, schválené rozhodnutím Rady a Komise 94/909/ESUO, ES, Euratom ze dne 19. prosince 1994, nebrání v zásadě právní úpravě členského státu obsahující systém předběžné kontroly, který podmiňuje vstup na území uvedeného členského státu za účelem usazení jako osoba samostatně výdělečně činná vydáním dočasného povolení k pobytu diplomatickými nebo konzulárními službami tohoto členského státu v zemi původu dotyčné osoby nebo v zemi, kde tato osoba dlouhodobě pobývá. Takový systém může platně vázat udělení uvedeného dočasného povolení na podmínku, aby dotyčná osoba**

doložila, že má skutečně v úmyslu zahájit činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, aniž by současně vykonávala jakékoli zaměstnání nebo využívala veřejné prostředky, a že již od začátku disponuje finančními prostředky dostatečnými k výkonu předmětné samostatně výdělečné činnosti a má přiměřené vyhlídky uspět. Režim použitelný na taková dočasná povolení k pobytu se však musí opírat o snadno přístupný procesní systém způsobilý zaručit dotyčným osobám, že jejich žádost bude vyřízena v přiměřené lhůtě a objektivně, přičemž případná zamítnutí povolení musí být soudně přezkoumatelná.

2) **Uvedená ustanovení dohod o přidružení musejí být vykládána tak, že v zásadě nebrání ani tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava stanovila, že příslušné orgány hostitelského členského státu zamítnou žádost o povolení k pobytu za účelem usazení na základě uvedených dohod o přidružení podanou na území tohoto státu, pokud žadatel nemá dočasné povolení k pobytu takto vyžadované touto právní úpravou.**

3) **V tomto ohledu je nerozhodná skutečnost, že žadatel údajně uplatňuje, že jasně a zjevně splňuje hmotněprávní podmínky vyžadované pro udělení dočasného povolení k pobytu a povolení k pobytu za takovým účelem usazení, i okolnost, že uvedený žadatel v hostitelském členském státě ke dni své žádosti legálně pobývá z jiného důvodu, pokud se tato žádost jeví jako neslučitelná s podmínkami výslovně se vážícími ke vstupu dotyčné osoby do uvedeného členského státu, a zejména podmínkami vztahujícími se k povolené době pobytu.**

Podpisy.