ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)
zo 16. novembra 2004 *

Vo veci C-327/02,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Rechtbank te 's-Gravenhage (Holandsko) zo 16. septembra 2002 a doručený Súdnemu dvoru 18. septembra 2002, ktorý súvisí s konaním:

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopová,

Izabela Leokadia Topa,

* Jazyk konania: holandčina.

Jolanta Monika Rusiecka,

proti

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a R. Silva de Lapuerta, sudcovia J.-P. Puissochet (spravodajca), R. Schintgen, S. von Bahr a J. N. Cunha Rodrigues,

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: M.-F. Contet, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 2. decembra 2003,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— panie Panayotova, Kalcheva a Lis, v zastúpení: R. van Asperen, advocaat,

— holandská vláda, v zastúpení: S. Terstal a J. van Bakel, splnomocnené zástupkyne,

— grécka vláda, v zastúpení: M. Apessos a K. Boskovits, splnomocnení zástupcovia,

— francúzska vláda, v zastúpení: C. Bergeot-Nunes, splnomocnená zástupkyňa,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: P. J. Kuijper a H. van Vliet, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 19. februára 2004,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 45 ods. 1 a článku 59 ods. 1 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Bulharskou republikou na strane druhej schválenej rozhodnutím Rady a Komisie 94/908/ESUO, ES, Euratom z 19. decembra 1994 (Ú. v. ES L 358, s. 1, ďalej len „dohoda Spoločenstvá —

Bulharsko"), článku 44 ods. 3 a článku 58 ods. 1 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Poľskou republikou na strane druhej schválenej rozhodnutím Rady a Komisie 93/743/ESUO, ES, Euratom z 13. decembra 1993 (Ú. v. ES L 348, s. 1, ďalej len „dohoda Spoločenstvá — Poľsko"), ako aj článku 45 ods. 3 a článku 59 ods. 1 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej, schválenej rozhodnutím Rady a Komisie 94/909/ESUO, ES, Euratom z 19. decembra 1994 (Ú. v. ES L 359, s. 1, ďalej len „dohoda Spoločenstvá — Slovensko" a spoločne „dohody o pridružení").

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú panie Panayotova a Kalcheva, bulharské štátne príslušníčky, ako aj panie Lis, Topa a Rusiecka, poľské štátne príslušníčky, a pani Sopová, slovenská štátna príslušníčka, na jednej strane a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (minister pre cudzinecké veci a integráciu) na strane druhej, pričom predmetom sporu je zamietnutie žiadosti o udelenie povolenia na pobyt vzhľadom na výkon zárobkovej činnosti ako samostatne zárobkovo činné osoby.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

3 Článok 45 ods. 1 časti IV dohody o pridružení Spoločenstvá — Bulharsko uvádza:

„Každý členský štát poskytuje od dátumu nadobudnutia platnosti tejto dohody pre usadenie bulharských spoločností a štátnych príslušníkov a pre činnosť bulharských spoločností a štátnych príslušníkov usadených na svojom území, zaobchádzanie, ktoré nebude menej priaznivé v porovnaní so zaobchádzaním poskytovaným svojim vlastným spoločnostiam a štátnym príslušníkom, okrem záležitostí uvedených v prílohe XVa." [*neoficiálny preklad*]

4 Podľa článku 59 ods. 1 uvedenej dohody:

„Na účely hlavy IV nič v tejto dohode nebráni zmluvným stranám v uplatňovaní ich zákonov a nariadení týkajúcich sa vstupu a pobytu, práce a pracovných podmienok a zamestnávania fyzických osôb a poskytovania služieb, za predpokladu, že ich neuplatňujú spôsobom, ktorý ruší alebo znehodnocuje výhody vyplývajúce pre ktorúkoľvek zmluvnú stranu podľa podmienok osobitného ustanovenia tejto dohody. ..." [*neoficiálny preklad*]

5 Článok 44 ods. 3 a článok 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko, ako aj článok 45 ods. 3 a článok 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Slovensko sú vyjadrené podobne ako článok 45 ods. 1 a článok 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko.

Holandská právna úprava

6 Článok 16a ods. 1 právneho predpisu Vreemdelingenwet 1994 (zákon z roku 1994 o cudzincoch, ďalej len „Vreemdelingenwet") určuje, že žiadosť o udelenie povolenia na pobyt sa preskúma, len ak má cudzinec platné povolenie na dočasný pobyt. Odseky 3 a 4 toho istého článku oslobodzujú od tejto podmienky určité kategórie cudzincov, zatiaľ čo odsek 6 tohto istého ustanovenia určuje, že žiadatelia môžu byť oslobodení od povinnosti mať platné povolenie na dočasný pobyt vo veľmi zvláštnych individuálnych prípadoch.

7 O udelenie povolenia na pobyt má cudzinec požiadať na holandskom diplomatickom zastupiteľstve alebo konzulárnom úrade v krajine pôvodu alebo v krajine, kde má trvalý pobyt. Toto povolenie sa vydá, pokiaľ žiadateľ spĺňa hmotnoprávne podmienky vyžadované pre získanie povolenia na pobyt. Len ak sa okolnosti od dňa vydania tohto povolenia nezmenili, alebo ak sa nepreukáže, že toto udelenie povolenia bolo získané na základe nepresných údajov, môže držiteľ takéhoto povolenia po svojom príchode do Holandska získať povolenie na pobyt.

8 Čo sa týka krátkodobého pobytu, ktorého dĺžka nepresahuje tri mesiace, pokiaľ ide o bulharských štátnych príslušníkov, tento je závislý od získania víza. V súlade s ustanoveniami článku 8 Vreemdelingenwet a článku 46 ods. 1 písm. c) Vreemdelingenbesluit 1994 (vyhláška z roku 1994 o cudzincoch) poľskí a slovenskí štátni príslušníci majú právo na pobyt počas obdobia troch mesiacov (ďalej len „voľná doba"). Podľa článku 46 ods. 2 Vreemdelingenbesluit 1994 však táto voľná doba automaticky skončí, ak v priebehu jej plynutia dotknutý subjekt podá žiadosť o udelenie povolenia na pobyt.

Spory vo veci samej a prejudiciálne otázky

9 Žiadosti o udelenie povolenia na pobyt, podané žalobkyňami vo veci samej s cieľom výkonu samostatne zárobkovej činnosti v Holandsku ako samostatne zárobkovo činné osoby, boli zamietnuté riaditeľom miestnej polície v Groningene (Holandsko) z toho dôvodu, že žiadateľky nemajú povolenie na dočasný pobyt, ktorý vyžaduje článok 16a ods. 1 Vreemdelingenwet. Odvolania podané proti týmto zamietavým rozhodnutiam boli vyhlásené za právne nedôvodné rozhodnutiami, ktoré vydal Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v období od 22. januára až do 1. mája 2001.

10 Rechtbank te 's-Gravenhage, na ktorý boli podané žaloby napádajúce uvedené rozhodnutia, rozhodol tak, že žalobcovia vo veci samej sa nemôžu dovolávať žiadnej z výnimiek stanovených v odsekoch 3, 4 a 6 článku 16 Vreemdelingenwet.

11 Tento súd ďalej zdôraznil, že vo svojich rozsudkoch z 27. septembra 2001, Gloszczuk (C-63/99, Zb. s. I-6369, bod 86), Kondova (C-235/99, Zb. s. I-6427, bod 91), a tiež Barkoci a Malik (C-257/99, Zb. s. I-6557, bod 83), vyhlásených v rámci sporov, v ktorých boli uplatniteľné právne predpisy Spojeného kráľovstva, Súdny dvor rozhodol, že nie je v zásade v rozpore s ustanoveniami upravujúcimi právo usadiť sa obsiahnutými v dohodách o pridružení uzavretých Spoločenstvami to, že členské štáty viažu vstup na svoje štátne územie na požiadavku predchádzajúceho získania povolenia na dočasný pobyt.

12 V tejto súvislosti obzvlášť poznamenáva, že v bode 4 výroku už citovaného rozsudku Barkoci a Malik Súdny dvor, v súvislosti s ustanoveniami zoštylizovanými rovnako ako ustanovenia článku 45 ods. 3 a článku 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Slovensko, t. j. článok 45 ods. 3 a článok 59 ods. 1 Európskej dohody zakladajúcej pridruženie medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Českou republikou na strane druhej, schválenej rozhodnutím 94/910/ESUO, ES, Euratom Rady a Komisie z 19. decembra 1994 (Ú. v. ES L 360, s. 1, ďalej len „dohoda Spoločenstvá — Česká republika") vyslovil tento právny názor:

„Podmienka uvedená na konci prvej vety článku 59 ods. 1 spomenutej dohody o pridružení sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosť získať v krajine svojho pobytu pred odchodom do hostiteľského členského štátu povolenie na vstup, ktorého vydanie sa viaže na preskúmanie hmotnoprávnych podmienok, ako napríklad podmienok stanovených v bode 212 [Spojené kráľovstvo] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), ďalej len „Immigration Rules"], nemá za cieľ a jej účinkom ani nie je znemožniť alebo nadmerne sťažiť českým štátnym príslušníkom výkon práv, ktoré im vyplývajú z článku 45 ods. 3 tejto dohody, pokiaľ

štátne orgány členského štátu vykonávajú diskrečnú právomoc, ktorú majú voči žiadostiam o prijatie s cieľom usadiť sa podaných podľa uvedenej dohody v čase príchodu do tejto krajiny tak, že povolenie na prijatie môže byť udelené českému štátnemu príslušníkovi, ktorý nemá povolenie na vstup, na inom základe ako Immigration Rules, akonáhle žiadosť tohto žiadateľa zodpovedá jednoznačne a zjavne rovnakým hmotnoprávnym požiadavkám, ako sú požiadavky, ktoré by boli uplatnené, ak by požiadal o udelenie povolenia na vstup v Českej republike."

13 Vnútroštátny súd podčiarkuje, že v bode 69 už citovaného rozsudku Barkoci a Malik, však Súdny dvor upresnil:

„...dokonca bez toho, že by bolo potrebné zaoberať sa otázkou, či článok 59 ods. 1 dohody o pridružení umožňuje príslušným orgánom hostiteľského členského štátu odmietnuť prijatie na svojom štátnom území českého štátneho príslušníka, ktorý nemá povolenie na vstup, stačí skúmať, či uplatnenie vnútroštátnej právnej úpravy v oblasti prisťahovalectva ako celku britskými štátnymi orgánmi, vrátane výkonu právomoci voľnej úvahy vykonávanej Secretary of State [for the Home Department], je zamerané na určenie toho, či podmienka povolenia na vstup, ktorá môže byť vylúčená v individuálnych prípadoch, je zlučiteľná s podmienkou uvedenou na konci prvej vety spomenutého článku 59 ods. 1."

14 Za týchto podmienok sa vnútroštátny súd pýta, či odpoveď uvedená v bode 4 výroku už citovaného rozsudku Barkoci a Malik, čítanom v súvislosti s bodom 69 tohto rozsudku, nebola daná vzhľadom na samotné osobitné znaky právneho poriadku Veľkej Británie. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že na rozdiel od právneho poriadku Veľkej Británie holandské právo neumožňuje príslušnému orgánu, okrem predpokladov výslovne uvedených v článku 16a Vreemdelingenwet, udeliť povolenie na pobyt žalobkyniam vo veci samej v prípade, že tieto nemajú povolenia na dočasný pobyt.

15 Uvedený súd nakoniec zdôrazňuje, že panie Panayotova a Kalcheva sa nachádzajú nelegálne na štátnom území Holandska, keďže nezískali požadované vízum, a to v čase, keď podali žiadosti o udelenie povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa v tejto členskej krajine. Naopak situácia je menej jasná, pokiaľ ide o ostatné žalobkyne vo veci samej. Keďže sa na ne nevzťahovala požiadavka víza na pobyt v Holandsku nepresahujúceho tri mesiace a v tejto súvislosti požívali výhody voľnej doby, ktorá je rozobratá v bode 8 tohto rozsudku, tieto účastníčky konania sa mohli nachádzať na území tohto štátu legálne pred podaním ich žiadosti o udelenie povolenia na pobyt.

16 Za týchto podmienok Rechtbank te 's-Gravenhage rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1) Má sa odpoveď, ktorú dal Súdny dvor na štvrtú otázku v rozsudku vyhlásenom 27. [septembra] 2001 vo veci C-257/99 (Barkoci a Malik) vykladať v tom zmysle, že skutočnosť, že príslušný orgán vybavujúci žiadosť o udelenie povolenia na pobyt podanú v Holandsku s cieľom usadiť sa v súlade s dohodou o pridružení, sa zdrží akéhokoľvek skúmania podstaty žiadosti z dôvodu neexistencie dočasného povolenia na pobyt, nie je zlučiteľná s článkom 45 ods. 1 v spojení s článkom 59 ods. 1 dohody o pridružení s Bulharskom, článkom 44 ods. 3 v spojení s článkom 58 ods. 1 dohody o pridružení s Poľskom, a článkom 45 ods. 3 v spojení s článkom 59 ods. 1 dohody o pridružení so Slovenskom? Má skutočnosť, že hmotnoprávne podmienky prijatia sú jednoznačne a preukázateľne splnené, vplyv na odpoveď na túto otázku?

2) Ovplyvňuje odpoveď na prvú otázku, a ak áno, tak do akej miery, skutočnosť, že v čase podania žiadosti o udelenie povolenia na pobyt sa žiadateľ zdržiava legálne na území Holandska na základe povolenia na dočasný pobyt, alebo z iného právneho dôvodu, ako napríklad vzhľadom na ‚voľnú' dobu uvedenú v článku 8 Vreemdelingenwet?"

O prejudiciálnych otázkach

17 Svojimi dvoma otázkami, ktoré je potrebné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú príslušné ustanovenia dohôd o pridružení vykladať v tom zmysle, že im odporuje právna úprava členského štátu, na základe ktorej je žiadosť o udelenie povolenia na pobyt, podaná na jeho území s cieľom usadiť sa ako samostatne zárobkovo činná osoba podľa uvedených dohôd, zamietnutá bez jej ďalšieho preskúmania, keď žiadateľ nemá povolenie na dočasný pobyt vydaný vopred diplomatickými alebo konzulárnymi službami zmieneného členského štátu nachádzajúcimi sa v krajine pôvodu dotknutého subjektu, alebo v krajine jeho trvalého pobytu, aj keď v čase podania svojej žiadosti žiadateľ bol legálne na území uvedeného členského štátu z iného dôvodu ako samostatne zárobkovo činná osoba a keď má v úmysle jednoznačne a zjavne splniť hmotnoprávne podmienky týkajúce sa udelenia povolenia na dočasný pobyt a udelenia povolenia na pobyt ako samostatne zárobkovo činná osoba.

18 Z priameho účinku, ktorý treba priznať článku 45 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko, článku 44 ods. 3 dohody Spoločenstvá — Poľsko a článku 45 ods. 3 dohody Spoločenstvá — Slovensko, vyplýva, že bulharskí, poľskí a slovenskí štátni príslušníci, ktorí sa odvolávajú na tieto články, majú právo sa ich dovolávať pred súdnymi orgánmi hostiteľského členského štátu bez ohľadu na skutočnosť, že orgánom tohto štátu zostáva zachovaná právomoc uplatňovať na týchto štátnych príslušníkov vnútroštátne právne predpisy pre oblasť vstupu, pobytu a usadenia sa v súlade s článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko, s článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko a článku 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Slovensko (pozri už citované rozsudky Gloszczuk, bod 38, a Kondova, bod 39, ako aj rozsudok z 20. novembra 2001, Jany a i., C-268/99, Zb. s. I-8615, bod 28).

19 Ak aj právo usadiť sa, tak ako je stanovené v prvých troch ustanoveniach citovaných v predchádzajúcom bode, má za následok, že právo na prijatie a právo na pobyt sú dôsledkami tohto práva, z troch posledných ustanovení však vyplýva, že právo na prijatie a právo na pobyt nepredstavujú absolútne výsady, ich výkon môže byť prípadne obmedzený pravidlami členského štátu upravujúcimi vstup, pobyt a usadenie sa týchto štátnych príslušníkov (už citované rozsudky Gloszczuk, bod 51, Kondova, bod 54, a Jany a i., bod 28).

20 Na to, aby obmedzenia vzťahujúce sa na právo usadiť sa a vyplývajúce z právneho poriadku členského štátu v oblasti prisťahovalectva boli zlučiteľné s podmienkou uvedenou v článku 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko, v článku 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko a v článku 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Slovensko, musia byť vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a nie predstavovať zásah do tohto cieľa, ktorý by sa mohol dotknúť samotnej podstaty práv vyplývajúcich z článku 45 ods. 1, resp. z článku 44 ods. 3 a článku 45 ods. 3 spomenutých dohôd bulharským, poľským a slovenským štátnym príslušníkom tak, že znemožní alebo nadmerne sťaží výkon týchto práv (už citované rozsudky Gloszczuk, bod 56, a Kondova, bod 59).

21 V tejto súvislosti ustanovenia ako článok 45 ods. 1 spolu s článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko, článok 44 ods. 3 spolu s článkom 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko a tiež článok 45 ods. 3 spolu s článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Slovensko nie sú v zásade v rozpore so systémom predbežnej kontroly, ktorý vydanie povolenia na vstup a pobyt orgánmi majúcimi právomoc

v oblasti prisťahovalectva viaže na splnenie podmienky, že žiadateľ preukáže, že má skutočný zámer začať vykonávať samostatne zárobkovú činnosť bez toho, že by súčasne vykonával závislú činnosť alebo že by využíval príspevky z verejných fondov. Musí tiež preukázať, že od začiatku má dostatočné finančné zdroje pre výkon uvedenej samostatne zárobkovej činnosti a že má tiež rozumné šance uspieť (už citované rozsudky Glosczuk, bod 86, Kondova, bod 91, a Jany a i., bod 31).

22 Takýto systém vnútroštátnej kontroly zameranej na presný charakter činnosti zamýšľanej žiadateľom, ktorá je vykonaná pred odchodom žiadateľa do hostiteľského členského štátu, v skutočnosti sleduje legitímny cieľ, a síce umožniť obmedzenie výkonu práv na prijatie a pobyt štátnymi príslušníkmi dotknutých krajín, ktorí sa dovolávajú týchto ustanovení, ktoré sú určené iba osobám označeným v týchto ustanoveniach (pozri už citované rozsudky Gloszczuk, bod 58, Kondova, bod 61, ako aj Barkoci a Malik, bod 62).

23 Okrem toho takýto systém kontroly možno obzvlášť odôvodniť vzhľadom na skutočnosť, že preskúmanie hmotnoprávnych podmienok a vykonanie podrobných prešetrení, ktoré sú súčasťou tohto systému, môžu byť ľahšie vykonané v štáte pôvodu, najmä vzhľadom na dôvody jazykového charakteru, ktoré súvisia s prístupom k informáciám týkajúcim sa situácie cudzích štátnych príslušníkov, ktorí sa chcú usadiť v členskom štáte (pozri rozsudok Barkoci a Malik, už citovaný, body 65 a 66).

24 Vyžadovať od hostiteľského členského štátu, ktorý vykonáva predbežný systém kontroly, aby okrem iného stanovil, že jeho štátne orgány sú povinné skúmať každú žiadosť podanú na jeho štátnom území v súlade s dohodami o pridružení, by v sebe skrývalo riziko spočívajúce najmä v návale žiadostí podaných z dôvodu turistických

pobytov alebo iných žiadostí považovaných za neprekračujúce krátku dobu. Ako zdôrazňuje holandská, grécka a francúzska vláda, takáto situácia by mohla zasiahnuť do systému povinnej predbežnej kontroly vykonávanej dotknutým členským štátom a tak isto, berúc do úvahy lehoty súvisiace so skúmaním žiadostí a prípadných žalôb podaných voči zamietavým rozhodnutiam, do slobody tohto členského štátu poskytnúť voľný alebo zjednodušený prístup na svoje štátne územie len pod podmienkou, že zamýšľaný pobyt neprekračuje krátku dobu. Z toho by vyplýval rovnako zásah do *effet utile* ustanovení článku 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko, ako aj článku 59 ods. 1 dohôd Spoločenstvá — Bulharsko a Spoločenstvá — Slovensko.

25 Uznesenie vnútroštátneho súdu neobsahuje žiadne upresnenie, pokiaľ ide o hmotnoprávne podmienky, na ktorých splnenie uplatniteľný holandský právny poriadok viaže vydanie povolenia na dočasný pobyt. Vnútroštátny súd bude mať povinnosť prípadne preskúmať, či uvedené požiadavky sú vhodné zabezpečiť dosiahnutie cieľa uvedeného v bode 22 tohto rozsudku (pozri, pokiaľ ide o holandskú právnu úpravu účinnú v čase skutkových okolností spätých s rozsudkom Jany a i., už citovaný, bod 31 tohto rozsudku).

26 Okrem toho je potrebné upresniť, že samotné procesné podmienky týkajúce sa vydania takéhoto povolenia na dočasný pobyt musia byť spôsobilé zaručiť, že výkon práva usadiť sa vyplývajúceho z dohôd o pridružení nie je znemožnený ani nadmerne sťažený.

27 Z toho vyplýva najmä, že režim uplatniteľný na takéto povolenia na dočasný pobyt má spočívať na procesnom systéme, ktorý je ľahko prístupný a schopný zaručiť dotknutým subjektom, že o ich žiadosti bude rozhodnuté nestranne v primeranej lehote a že prípadné odmietnutia povolenia okrem iného budú môcť byť napadnuté

žalobami na súde (pozri analogicky rozsudok z 12. júla 2001, Smits a Peerbooms, C-157/99, Zb. s. I-5473, bod 90). V tejto poslednej súvislosti treba pripomenúť, že právo Spoločenstva vyžaduje účinnú súdnu kontrolu rozhodnutí vnútroštátnych orgánov vydaných na základe uplatniteľných ustanovení práva Spoločenstva a že táto zásada účinnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu, ktorá vyplýva zo spoločných ústavných tradícií členských štátov a je zakotvená v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísanom v Ríme 4. novembra 1950 v článkoch 6 a 13 (pozri najmä rozsudky z 15. mája 1986, Johnston, 222/84, Zb. s. 1651, body 18 a 19, ako aj z 19. júna 2003, Eribrand, C-467/01, Zb. s. I-6471, bod 61).

28 Z predchádzajúceho vyplýva, že keď si členský štát zvolil systém, ktorý udelenie práva na pobyt s cieľom usadiť sa na základe ustanovení dohôd o pridružení viaže na mechanizmus predbežnej kontroly pri vstupe na jeho štátne územie, v zásade je dovolené tomuto členskému štátu určiť, že jeho orgány, ktoré majú právomoc v oblasti prisťahovalectva zamietnu, bez ďalšieho preskúmania, žiadosti o udelenie povolenia na pobyt s uvedenými cieľmi podané na jeho území bulharským, poľským, slovenským štátnym príslušníkom, a to akonáhle tento nemá potrebné povolenie na dočasný pobyt, ktoré by mohol získať na diplomatickom zastupiteľstve alebo konzulárnom úrade uvedeného členského štátu, ktorý sa nachádza v krajine pôvodu dotknutého subjektu alebo v krajine jeho trvalého pobytu pred svojím odchodom do tohto členského štátu.

29 Vnútroštátny súd sa však pýta, či takéto zamietnutie je v súlade s uvedenými ustanoveniami dohôd o pridružení za predpokladu, že dotknutý subjekt sa pravidelne zdržiava v hostiteľskom členskom štáte z iného dôvodu ako samostatne zárobkovo činná osoba, v čase podania svojej žiadosti o udelenie povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa a keď má v úmysle jednoznačne a zjavne splniť hmotnoprávne podmienky pre udelenie povolenia na dočasný pobyt a udelenie povolenia na pobyt ako samostatne zárobkovo činná osoba.

30 Po prvé, pokiaľ ide o okolnosť, že dotknuté subjekty sa mali pravidelne zdržiavať v Holandsku na základe voľnej doby stanovenej holandským právnym poriadkom, najskôr je potrebné pripomenúť, že v rámci vnútroštátneho systému založeného na vhodných preskúmavacích opatreniach vykonaných pred odchodom zahraničného štátneho príslušníka do hostiteľského členského štátu s cieľom usadiť sa tu ako samostatne zárobkovo činná osoba, jeho prípadné dočasné prijatie na území tohto štátu z iného dôvodu, hoci nemá povolenie na vstup, ktoré môže byť vydané po vykonaní uvedených opatrení, sa vôbec nerovná takémuto povoleniu tak, že dotknutý subjekt sa nemôže užitočne dovolávať iba tej okolnosti, že bol dočasne prijatý preto, aby tvrdil, že získal právo usadiť sa ako samostatne zárobkovo činná osoba na štátnom území tohto členského štátu (pozri analogicky rozsudok Barkoci a Malik, už citovaný, body 77 až 79).

31 Na strane druhej z ustálenej súdnej praxe Súdneho dvora vyplýva, že s článkom 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko a potom s článkom 59 ods. 1 dohôd Spoločenstvá — Bulharsko a Spoločenstvá — Slovensko je v súlade zamietnutie žiadosti podanej na základe článku 44 ods. 3 resp. článku 45 ods. 1 alebo článku 45 ods. 3 uvedených dohôd príslušnými orgánmi hostiteľského členského štátu, a to preto, že v čase podania tejto žiadosti sa žiadateľ zdržiaval nelegálne na jeho štátnom území vzhľadom na nepravdivé vyhlásenia určené uvedeným orgánom s cieľom získať počiatočné povolenie na vstup založené na inom dôvode alebo vzhľadom na nedodržanie podmienky výslovne spätej s týmto povolením, ktorá súvisí so schválenou dĺžkou jeho pobytu v uvedenom členskom štáte (rozsudok Gloszczuk, už citovaný, bod 77).

32 Rovnako je tomu vtedy, ak sa žiadosť podaná na základe spomenutých ustanovení preukáže ako nezlučiteľná s podmienkami výslovne spätými s prijatím dotknutého subjektu v hostiteľskom členskom štáte a najmä s tými, ktoré súvisia so schválenou dĺžkou pobytu v tomto členskom štáte.

33 Ako bolo uvedené v bode 24 tohto rozsudku, ak by bolo dovolené bulharským, poľským a slovenským štátnym príslušníkom podať žiadosť o usadenie na základe dohôd o pridružení v hostiteľskom členskom štáte napriek tej skutočnosti, že vstúpili na jeho štátne územie za výslovnej podmienky, že sa tu zdržia maximálne tri mesiace, uvedení štátni príslušníci by ľahko mohli obísť vnútroštátne právne normy upravujúce vstup a pobyt cudzincov, v dôsledku čoho by článok 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko a článok 59 ods. 1 dohôd Spoločenstvá — Bulharsko a Spoločenstvá — Slovensko boli zbavené ich *effet utile*.

34 V tejto súvislosti je potrebné vyvodiť záver, že bulharskí, poľskí, alebo slovenskí štátni príslušníci, ktorí sa nepodrobia náležitým kontrolám vnútroštátnych orgánov tým, že nesplnia podmienky, ktoré im ukladá právo vstupu na uvedené štátne územie, sa nemôžu dovolávať ochrany plynúcej z ustanovení dohôd o pridružení, ktoré sa týkajú práva usadiť sa, a to preto, aby sa vyhli pôsobeniu takýchto podmienok.

35 Po druhé, pokiaľ ide o okolnosť, že bulharskí, poľskí alebo slovenskí štátni príslušníci, ktorí podali na holandskom území žiadosť o udelenie povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa na základe dohôd o pridružení, majú v úmysle jednoznačne a zjavne splniť hmotnoprávne požiadavky, ktoré mali byť predmetom preskúmania v rámci systému predbežnej kontroly zriadenej holandskou právnou úpravou, je určite presné, že v bode 74 už citovaného rozsudku Barkoci a Malik, Súdny dvor rozhodol tak, že nie je v rozpore s článkom 45 ods. 3 a článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Česká republika, keď štátne orgány hostiteľského členského štátu, ktoré majú právomoc v oblasti prisťahovalectva, vyžadujú, aby český štátny príslušník získal pred svojím odchodom do tohto štátu povolenie na vstup, ktorého vydanie sa viaže na preskúmanie hmotnoprávnych podmienok pre usadenie sa, akými sú napríklad tie,

ktoré sú určené v bode 212 Immigration Rules, pretože tieto orgány vykonávajú svoju právomoc voľnej úvahy s tým, že jej predmetom sú žiadosti o prijatie s cieľom usadiť sa, ktoré sú podané na základe uvedenej dohody pri príchode do tohto štátu tak, že povolenie na prijatie môže byť udelené českému štátnemu príslušníkovi na inom právnom základe, akým je Immigration Rules, ak jeho žiadosť jednoznačne a nepochybne zodpovedá rovnakým hmotnoprávnym podmienkam, ako sú tie, ktoré by boli uplatnené, pokiaľ by žiadal o vydanie povolenia na vstup v Českej republike.

36 No ako Súdny dvor upresnil v bode 72 spomenutého rozsudku Barkoci a Malik, pokiaľ orgány hostiteľského členského štátu, ktoré majú právomoc v oblasti prisťahovalectva, prijímajú politiku spočívajúcu v upustení od naliehavej nevyhnutnosti mať povolenie na vstup, do tej miery sa zdá byť koherentným s logikou systému predbežných kontrol a takisto dôvodným vzhľadom na dohodu Spoločenstvá — Česká republika to, že pri výkone svojich právomocí posúdenia individuálnej situácie žiadateľa tieto orgány vykonajú zbežnejšie skúmanie dôvodnosti žiadosti o usadenie sa podanej na základe uvedenej dohody pri príchode do tohto členského štátu ako v prípade skúmania vykonaného v prípade žiadosti o udelenie povolenia na vstup podanej českým štátnym príslušníkom v krajine jeho pobytu.

37 Ako však zdôraznili pred Súdnym dvorom vnútroštátny súd a vlády, ktoré podali svoje pripomienky, v holandskom právnom poriadku na rozdiel od situácie, ktorá prevláda v Spojenom kráľovstve, orgány, ktoré majú právomoc v oblasti prisťahovalectva, sú zbavené takejto právomoci posúdenia. Bez povolenia na dočasný pobyt vydaného holandskými diplomatickými a konzulárnymi službami v krajine pôvodu dotknutého subjektu, uvedené štátne orgány na základe vnútroštátneho práva nemajú právomoc udeliť povolenie na pobyt s cieľom usadiť sa v súlade s dohodami o pridružení a nemajú ani právomoc preskúmať, či sú splnené hmotnoprávne podmienky, na ktoré sa viaže takéto vydanie.

38 Bez toho, aby tým bola dotknutá možnosť pre členské štáty stanoviť systém predbežnej kontroly doplnenej možnosťou vybavovania žiadostí podaných priamo na vnútroštátnom území, je v súlade s logikou systému predbežnej kontroly, ako v prípade predbežnej kontroly vytvorenej Holandským kráľovstvom, a je prípustné vzhľadom na dohody o pridružení, že tento členský štát určí, vo svojom právnom poriadku, že keď požiadavka o predbežné podanie žiadosti o udelenie povolenia na dočasný pobyt s cieľom usadiť sa v ich krajine pôvodu alebo v krajine, kde sa trvalo zdržujú, nie je splnená, potom príslušné orgány uvedeného členského štátu odmietnu bulharským, poľským alebo slovenským štátnym príslušníkom, ktorí sa dovolávajú článku 45 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko, článku 44 ods. 3 dohody Spoločenstvá — Poľsko, článku 45 ods. 3 dohody Spoločenstvá — Slovensko, udeliť povolenie na pobyt, o ktorý žiadajú a to nezávisle od toho, či hmotnoprávne podmienky, na ktoré sa viaže získanie takéhoto povolenia na dočasný pobyt sú alebo nie sú naozaj splnené (pozri analogicky už citované rozsudky Gloszczuk, bod 70, a Kondova, bod 75).

39 Z predchádzajúceho vyplýva, že na položené otázky je potrebné odpovedať takto:

— článku 45 ods. 1 v spojení s článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Bulharsko, článku 44 ods. 3 v spojení s článkom 58 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Poľsko, ako ani článku 45 ods. 3 v spojení s článkom 59 ods. 1 dohody Spoločenstvá — Slovensko v zásade neodporuje taká právna úprava členského štátu, ktorá obsahuje systém predbežnej kontroly podmieňujúci prístup na štátne územie uvedeného členského štátu s cieľom usadiť sa ako samostatne zárobkovo činná osoba povolením na dočasný pobyt vydaným diplomatickými alebo konzulárnymi službami tohto členského štátu nachádzajúcimi sa v krajine pôvodu dotknutého subjektu alebo v krajine jeho trvalého pobytu. Takýto systém môže platne viazať udelenie uvedeného povolenia na podmienku, že

dotknutý subjekt preukáže, že má skutočne zámer začať vykonávať samostatne zárobkovú činnosť bez toho, aby súčasne vykonával závislú činnosť alebo aby využíval príspevky z verejných fondov. Musí tiež preukázať, že od začiatku má dostatočné finančné zdroje pre výkon uvedenej samostatne zárobkovej činnosti a že má tiež rozumné šance uspieť. Režim uplatniteľný na takéto predbežné povolenia na pobyt však musí spočívať na ľahko prístupnom procesnom systéme, ktorý je schopný zaručiť dotknutým subjektom, že o ich žiadosti bude rozhodnuté v primeranej lehote a nestranne a že prípadné odmietnutie udeliť povolenie bude môcť byť napadnuté v rámci súdneho konania,

— uvedené ustanovenia dohôd o pridružení sa majú vykladať v tom zmysle, že im v zásade neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje, že príslušné orgány hostiteľského členského štátu zamietnu žiadosť o udelenie povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa podanú na základe spomenutých dohôd o pridružení na území tohto štátu, keď žiadateľ nemá povolenie na dočasný pobyt tak, ako to vyžaduje táto právna úprava,

— v tejto súvislosti je bezvýznamná skutočnosť, že žiadateľ tvrdí, že jednoznačne a zjavne spĺňa hmotnoprávne podmienky vyžadované pre udelenie povolenia na dočasný pobyt a povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa, alebo okolnosť, že spomenutý žiadateľ sa pravidelne zdržiava v hostiteľskom členskom štáte z iného dôvodu v čase podania svojej žiadosti, ak sa táto okolnosť zdá byť nezlučiteľnou s podmienkami výslovne spojenými s prijatím dotknutého subjektu v spomenutom členskom štáte a najmä s podmienkou, ktorá súvisí s dĺžkou povoleného pobytu.

O trovách

40 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1) **Článku 45 ods. 1 v spojení s článkom 59 ods. 1 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Bulharskou republikou na strane druhej schválenej rozhodnutím Rady a Komisie 94/908/ESUO, ES, Euratom z 19. decembra 1994, článku 44 ods. 3 v spojení s článkom 58 ods. 1 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Poľskou republikou na strane druhej schválenej rozhodnutím Rady a Komisie 93/743/Euratom, ESUO, ES z 13. decembra 1993, ako ani článku 45 ods. 3 v spojení s článkom 59 ods. 1 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej schválenej rozhodnutím Rady a Komisie 94/909/ESUO, ES, Euratom z 19. decembra 1994 v zásade neodporuje taká právna úprava členského štátu, ktorá obsahuje systém predbežnej kontroly podmieňujúci prístup na štátne územie uvedeného členského štátu s cieľom usadiť sa ako samostatne zárobkovo činná osoba povolením na dočasný pobyt vydaným diplomatickými alebo konzulárnymi službami tohto členského štátu nachádzajúcimi sa v krajine pôvodu dotknutého subjektu alebo v krajine jeho trvalého pobytu. Takýto systém**

môže platne viazať udelenie uvedeného povolenia na podmienku, že dotknutý subjekt preukáže, že má skutočne zámer začať vykonávať samostatne zárobkovú činnosť bez toho, aby súčasne vykonával závislú činnosť alebo aby využíval príspevky z verejných fondov. Musí tiež preukázať, že od začiatku má dostatočné finančné zdroje pre výkon uvedenej samostatne zárobkovej činnosti a že má tiež rozumné šance uspieť. Režim uplatniteľný na takéto predbežné povolenia na pobyt však musí spočívať na ľahko prístupnom procesnom systéme, ktorý je schopný zaručiť dotknutým subjektom, že o ich žiadosti bude rozhodnuté v primeranej lehote a nestranne a že prípadné odmietnutie udeliť povolenie bude môcť byť napadnuté v rámci súdneho konania.

2) Uvedené ustanovenia dohôd o pridružení sa majú vykladať v tom zmysle, že im v zásade neodporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje, že príslušné orgány hostiteľského členského štátu zamietnu žiadosť o udelenie povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa podanú na základe spomenutých dohôd o pridružení na území tohto štátu, keď žiadateľ nemá povolenie na dočasný pobyt tak, ako to vyžaduje táto právna úprava.

3) V tejto súvislosti je bezvýznamná skutočnosť, že žiadateľ tvrdí, že jednoznačne a zjavne spĺňa hmotnoprávne podmienky vyžadované pre udelenie povolenia na dočasný pobyt a povolenia na pobyt s cieľom usadiť sa, alebo okolnosť, že spomenutý žiadateľ sa pravidelne zdržiava v hostiteľskom členskom štáte z iného dôvodu v čase podania svojej žiadosti, ak sa táto okolnosť zdá byť nezlučiteľnou s podmienkami výslovne spojenými s prijatím dotknutého subjektu v spomenutom členskom štáte a najmä s podmienkou, ktorá súvisí s dĺžkou povoleného pobytu.

Podpisy