OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA

przedstawiona w dniu 25 października 2005 r. [1]

1. W skardze tej, wniesionej na podstawie art. 226 akapit drugi WE, Komisja Wspólnot Europejskich zarzuca Królestwu Belgii:

— naruszenie art. 18 WE i dyrektywy 90/364/EWG w sprawie prawa pobytu [2];

— naruszenie:

a) art. 4 dyrektywy 68/360/EWG w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie [3], jak również art. 4 dyrektywy 73/148/EWG w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług [4], oraz

b) art. 2 dyrektyw 93/96/WE [5] i 90/365/EWG [6] w sprawie prawa pobytu studentów oraz pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową.

2. Pierwsze uchybienie polega na tym, że obywatele innych państw członkowskich, którzy chcą osiedlić się na terytorium belgijskim, muszą posiadać wystarczające środki „własne". Drugie wynika z praktyki automatycznego wydawania nakazu wydalenia w stosunku do obywateli Unii Europejskiej, którzy w określonym terminie nie przedstawią dokumentów wymaganych dla otrzymania karty pobytu.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 180, str. 26).

3 — Dyrektywa Rady z dnia 15 października 1968 r. (Dz.U. L 257, str. 13).

4 — Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1973 r. (Dz.U. L 172, str. 14).

5 — Dyrektywa Rady z dnia 29 października 1993 r. (Dz.U. L 317, str. 59).

6 — Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 180 str. 28).

I — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

1. Prawo pierwotne

3. Artykuł 18 ust. 1 WE przyznaje każdemu obywatelowi Unii prawo do „swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w niniejszym traktacie i środkach przyjętych w celu jego wykonania".

2. Prawo wtórne

a) W przedmiocie warunku posiadania wystarczających środków

4. Zgodnie z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364:

„Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy nie korzystają z tego prawa na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego, oraz członkom ich rodzin określonym w ust. 2, pod warunkiem że oni sami oraz członkowie ich rodzin objęci są ubezpieczeniem chorobowym [zdrowotnym] w odniesieniu do wszelkiego ryzyka w przyjmującym państwie członkowskim oraz mają wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w okresie ich pobytu".

b) W przedmiocie zezwoleń na pobyt

5. Na mocy art. 2 ust. 1 dyrektywy 90/364:

„Wykonywanie prawa pobytu jest dokumentowane poprzez wystawienie dokumentu znanego jako [zwanego] «zezwolenie na pobyt [kartą pobytu] obywatela państwa członkowskiego EWG» [...].

Do celów wystawienia zezwolenia na pobyt [karty pobytu] lub dokumentu pobytu państwo członkowskie może wymagać od ubiegającego się jedynie przedstawienia ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i udowodnienia, że osoba ta spełnia warunki ustanowione w art. 1".

6. Ze swej strony art. 4 dyrektywy 68/360 stanowi, że:

„1. Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu na ich terytorium osobom, o których mowa w art. 1, mogącym okazać dokumenty wymienione w ust. 3.

[...]

3. Do wydania »Karty pobytu obywatela państwa członkowskiego EWG« państwa członkowskie mogą żądać okazania następujących dokumentów:

[...]".

7. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 73/148:

„Każde państwo członkowskie przyznaje prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy osiedlają się na terytorium tego państwa w celu podjęcia działalności na własny rachunek, jeżeli na mocy traktatu zostaną zniesione ograniczenia w odniesieniu do tej działalności.

Na potwierdzenie przyznanego prawa pobytu wydawany jest dokument o nazwie Karta pobytu obywatela państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich [...]".

8. Dyrektywa 93/96, która odnosi się do studentów, uściśla w art. 2 ust. 1, że:

„[...] Prawo pobytu zostanie potwierdzone wystawieniem »dokumentu pobytowego [karty pobytu] dla obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty« [...].

W celu wystawienia dokumentu pobytowego [karty pobytu] lub dokumentu zezwalającego na pobyt państwo członkowskie może zażądać jedynie, aby wnioskodawca przedstawił ważny dowód tożsamości lub paszport oraz dostarczył dowodu na to, że spełnia on wymagania określone w art. 1".

9. Wreszcie ten sam artykuł dyrektywy 90/365, mającej zastosowanie do emerytów, stanowi w ust. 1:

„Wykonywanie prawa pobytu jest dokumentowane poprzez wystawienie dokumentu znanego jako [zwanego] »zezwolenie na pobyt [kartą pobytu] obywatela państwa członkowskiego EWG«, [...]

W celu wystawienia zezwolenia na pobyt [karty pobytu] lub dokumentu pobytu państwo członkowskie może wymagać jedynie przedstawienia przez osobę składającą wniosek ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i udowodnienia, że osoba ta spełnia warunki ustanowione w art. 1"[7].

2. W przedmiocie wydawania zezwoleń na pobyt

11. Ustępy 2 i 6 wymienionego wyżej przepisu, w brzmieniu wynikającym z arrêté z dnia 12 czerwca 1998 r.[9], regulują tę kwestię.

B — *Prawo belgijskie*

12. Obywatel Wspólnoty, który dostarczy dokumenty wymagane do wjazdu do Belgii, jest wpisywany do rejestru cudzoziemców i otrzymuje zaświadczenie o zarejestrowaniu się ważne pięć miesięcy od daty jego wydania. Od tej chwili jest on zobowiązany do złożenia wniosku o zezwolenie na osiedlenie się (ust. 2 akapity pierwszy i drugi).

1. W przedmiocie posiadania wystarczających środków

10. Na mocy art. 53 arrêté royal (dekretu królewskiego) z dnia 8 października 1981 r.[8] o prawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlenia się i o wydalaniu cudzoziemców, obywatele wspólnoty mają prawo osiedlenia się w Królestwie pod warunkiem posiadania „wystarczających środków", tak aby nie być obciążeniem dla władz publicznych.

13. W okresie tym musi on udowodnić, że spełnia warunki ust. 1 (ust. 2 akapit trzeci). Jeżeli nie spełnia tych warunków lub nie dostarczy konkretnych dowodów, odmawia się mu wydania zezwolenia na osiedlenie się i musi on opuścić terytorium belgijskie (ust. 4).

14. Jednakże jeśli wymieniony powyżej termin nie upłynął i wnioskodawca dysponuje zaświadczeniem o zarejestrowaniu się, jest on uprawniony do przedstawienia niezbędnych dokumentów przed jego upływem, a jego pobyt zostaje przedłużony o jeden miesiąc (ust. 5).

7 — Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.U. L 158, str. 77), zmieniająca wspomniane dyrektywy, i która weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2004 r. (art. 41), utrzymuje w mocy przedstawione wyżej ramy prawne. Artykuł 7 mówi o „wystarczających środkach" wnioskodawcy dla niego i dla członków jego rodziny, a art. 8 zastępuje zezwolenie lub kartę pobytu wpisem do rejestru, który poprzez wydanie zaświadczenia potwierdza nazwisko i adres zarejestrowanej osoby oraz datę rejestracji.

8 — *Moniteur belge*, dodatek do nr 206 z dnia 27 października 1981 r., str. 1. Aktualne brzmienie tego ustępu wynika z arrêté royal z dnia 22 grudnia 1992 r., *Moniteur belge*, nr 14 z dnia 23 stycznia 1993 r., str. 1053.

9 — *Moniteur belge* nr 160, z dnia 21 sierpnia 1998 r., str. 26854.

15. W przeciwnym wypadku, z upływem wyżej wymienionych terminów, wydawany jest nakaz opuszczenia terytorium, który podlega wykonaniu po upływie piętnastu dni (ust. 6) [10].

16. Artykuły 45 [11], 55 i 51 ustanawiają podobny system dla pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek, studentów [12] i emerytów z innych państw członkowskich.

II — Postępowanie administracyjne poprzedzające wniesienie skargi

17. Komisja otrzymała różnego rodzaju skargi dotyczące ustawodawstwa oraz belgijskiej praktyki w dziedzinie zezwoleń na pobyt i nakazów opuszczenia terytorium, wydawanych w stosunku do obywateli Unii.

18. Zwróciła ona szczególną uwagę na sytuację Mamade De Figueiredo, która w sierpniu 1999 r. przybyła do Belgii wraz ze swoimi trzema córkami, dołączając do obywatela belgijskiego, swego długoletniego partnera. Administracja gminna Waterloo zażądała zezwolenia jej małżonka na osiedlenie się przez nią w tym kraju, ponieważ w Portugalii, w której zamieszkiwało małżeństwo, nie orzeczono jeszcze rozwodu. Żadne zezwolenie nie zostało jednak prawdopodobnie przedstawione.

19. Chociaż dokonano zgłoszenia wjazdu na podstawie dokumentu, w którym jej partner zobowiązywał się do utrzymywania jej i jej dzieci, w dniu 16 grudnia 1999 r. doręczono jej decyzję oddalająca wniosek i nakaz opuszczenia terytorium.

20. W dniu 7 stycznia 2000 r. Komisja przedstawiła władzom pozwanego państwa członkowskiego swoje wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym warunków, które nałożyło ono dla wydania karty pobytu, podkreślając, że w przypadku Mamade De Figuiredo nie było żadnej przeszkody do jej wydania, ponieważ ustalono, że jej partner zobowiązał się do jej utrzymywania. W dniu 8 marca 2000 r. władze udzieliły odpowiedzi, że zobowiązanie to nie jest dowodem na to, że wnioskodawczyni posiada własne środki utrzymania.

21. Nie podzielając stanowiska prezentowanego przez Królestwo Belgii, Komisja, której służby otrzymały inne skargi, w dniu 8 maja 2001 r. skierowała do niego pismo wzywające do usunięcia uchybienia, przedstawiając dwa zarzuty. W pierwszym uważa ona, że dyrektywa 90/363 nie uzależnia wydania karty

10 — Okólnik ministerstwa spraw wewnętrznych z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie warunku pobytu cudzoziemców ze Wspólnoty i członków ich rodzin oraz zagranicznych członków rodzin obywateli belgijskich (*Moniteur belge* nr 160, z dnia 21 sierpnia 1998 r., str. 27032) potwierdza tę interpretację w rozdziale III, część A, pkt 3.b.1.

11 — Ustęp 6 tego artykułu pozwala na przedstawienie przez zainteresowanego, przed jego wydaleniem, dokumentów, których wcześniej nie dostarczył, a nowe zaświadczenie o zarejestrowaniu się wydaje mu się na okres kolejnych pięciu miesięcy.

12 — W tym przypadku wpis do rejestru cudzoziemców jest ważny przez trzy miesiące (art. 55 ust. 2).

pobytu od spełnienia warunku, zgodnie z którym środki wnioskodawcy mają być własne; w drugim zarzucie twierdzi ona, że automatyczne wydanie nakazu opuszczenia terytorium, jeśli wnioskodawca nie posiada dowodów wymaganych do uzyskania tej karty, narusza zasadę proporcjonalności.

22. W swojej odpowiedzi z dnia 6 lipca 2001 r. Królestwo Belgii położyło nacisk na własność środków osoby mającej zamiar żyć na jego terytorium, potwierdzając, że trzeba wydać nakaz opuszczenia terytorium przez obywatela Unii, jeśli z upływem terminu trzech miesięcy od wjazdu pozostaje on w kraju, nie wszczynając procedury administracyjnej w celu osiedlenia się lub nie przedkładając niezbędnych dokumentów.

23. Nie podzielając stanowiska władz krajowych, w dniu 3 kwietnia 2002 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, zarzucając Królestwu Belgii uchybienia wskazane w pkt 1 niniejszej opinii i wyznaczając mu termin dwóch miesięcy na dostosowanie się do przepisów prawa wspólnotowego. Państwo członkowskie powtórzyło swoje argumenty w dokumencie z dnia 10 lipca 2002 r.

III — Żądania podniesione przez strony i postępowanie przed Trybunałem

24. W dniu 1 października 2003 r. Komisja wniosła niniejszą skargę na podstawie art. 226 akapit drugi WE, wnioskując o uznanie przez Trybunał, że Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, jakie nakłada na nie art. 18 WE i dyrektywa 90/364, art. 4 dyrektyw 68/360 i 73/148 oraz art. 2 dyrektyw 93/96 i 90/365, któremu to żądaniu sprzeciwiło się państwo członkowskie przy wsparciu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej [13].

25. Na rozprawie w dniu 20 września 2005 r. pełnomocnicy stron podtrzymali swe stanowiska.

IV — Analiza zarzucanych uchybień

26. Skarga dotyczy dwóch bardzo szczególnych kwestii: pochodzenia środków finansowych obywatela Wspólnoty, który chce osiedlić się w Belgii (pierwszy zarzut), i możliwości nakazania jego wydalenia, jeśli nie przedstawi on, w wyznaczonym terminie, dokumentów niezbędnych do uzyskania karty pobytu (drugi zarzut).

13 — Jak wskazała Komisja, uwagi Zjednoczonego Królestwa są niedekwatne, ponieważ dotyczą kwestii, co do których nie ma kontrowersji (braku wystarczających środków i obowiązku udowodnienia ich posiadania), omijając rzeczywisty przedmiot dyskusji (czy środki te powinny być środkami własnymi wnioskodawcy i konsekwencje niedostarczenia dowodu).

A — *W przedmiocie pochodzenia środków*

1. Wyznaczenie granic dyskusji: uznane uchybienie

27. W niniejszym postępowaniu ustalono, że władze belgijskie wymagają, aby obywatele innych państw członkowskich, ubiegający się o kartę pobytu na podstawie dyrektywy 90/364, posiadali wystarczające środki „własne" [14]. Mamade De Figuereido jest tego dobrym przykładem.

28. Jednakże w miarę rozwoju dyskusji, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym, Królestwo Belgii złagodziło swoje stanowisko, uznając, że art. 1 dyrektywy 90/364 nie stawia wyraźnego wymogu, aby obywatel Unii osobiście posiadał środki finansowe niezbędne do tego, by nie być obciążeniem dla funduszy państwa przyjmującego i akceptując, że środki te pochodzą od osoby połączonej z zainteresowanym więzami zobowiązującymi ją do jej utrzymywania, takiej jak małżonkowie, dzieci, a nawet osoby trzecie połączone umową, pod warunkiem że istnieje wiążący stosunek prawny (ust. 3–12 odpowiedzi na skargę i ust. 2–4 odpowiedzi na duplikę).

14 — Na rozprawie Zjednoczone Królestwo podtrzymywało swoją błędną argumentację, skupiając się na warunku posiadania wystarczających środków i uznając, iż oczywiste jest, że środki muszą pochodzić od osoby zainteresowanej, zapominając, że dyskusja dotyczy tej drugiej kwestii.

29. Przyjmując tą zmianę strategii proceduralnej, pozwane państwo w dorozumiany sposób przyznaje wystąpienie zarzucanego uchybienia, ponieważ Mamade De Figuereido załączyła do akt sprawy dokument, w którym jej partner zobowiązał się do jej utrzymywania, i ani krajowe władze administracyjne, ani Trybunał nie mogą określać jego zakresu, ponieważ takie uprawnienia posiadają sądy belgijskie, których porządek prawny uznaje swobodę zawierania umów w stosunkach zobowiązaniowych [15].

30. W tym miejsce rozważania mogłyby się zakończyć, ale mając na uwadze okoliczności, w jakich ujawniony został spór, należy poddać analizie swobodę przemieszczania się w Unii Europejskiej dla ustalenia, co oznacza wymóg, zgodnie z którym osoba uprawniona ma posiadać wystarczające środki, jak to stanowi art. 1 dyrektywy 90/364.

2. Swobodny przepływ obywateli Unii

31. Obywatelstwo Unii, którego charakter jest wtórny [16], jest „podstawowym statusem"

15 — Artykuły 1126 i nast. belgijskiego kodeksu cywilnego ustanawiają zasadę autonomii stosunków umownych.

16 — Artykuł 17 ust. 1 WE uzależnia jego uzyskanie od posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich, które jest jego uzupełnieniem, ale go nie zastępuje. R. Kovar nazwał je „uzależnionym" w „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, édition de l'université de Montréal, 2000, str. 81–94, w szczególności str. 85–87.

obywatela Wspólnoty. Pogląd ten, wyrażony po raz pierwszy w wyroku z dnia 20 września 2001 r. w sprawie Grzelczyk (pkt 31) [17], utrwalił się w orzecznictwie wspólnotowym [18].

32. Na jego treść składa się, zgodnie z art. 17 ust. 2 WE, całość praw i obowiązków przewidzianych w traktacie WE, a w szczególności w art. 18–21 WE.

33. Artykuł 18 ust. 1 WE, ustanawiając prawo do przebywania na terytorium państw członkowskich, tworzy uprzywilejowany stan prawny z czterema charakterystycznymi cechami. Po pierwsze, prawo to stanowi osobistą gwarancję, która jest spoiwem unijnego systemu współżycia [19]. Po drugie, tak jak jest skonstruowane, wywiera skutek bezpośredni, tak że jest bezpośrednio stosowane, i mogą się na nie powoływać osoby uprawnione [20]. Po trzecie, nie jest ono bezwarunkowe, ponieważ nie ma praw bez obowiązków. Sam art. 18 ust. 1 WE stanowi, że z prawa tego można korzystać z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych w traktacie i środkach przyjętych w celu jego wykonania, co było w orzecznictwie wielokrotnie powtarzane [21]. Wreszcie, jako prawo podstawowe, ma tendencję do rozszerzania się, która wymaga niezwykle zawężonej wykładni ograniczeń, jakie mogą zostać na nie nałożone, redukując je do tego, co jest bezwzględnie konieczne w imię zasady proporcjonalności [22], w celu ochrony, bez negatywnego wpływu na zakres tej swobody, zbiorowych wartości, które mogłyby ją ograniczać [23].

3. „Wystarczające środki" jako warunek korzystania z prawa pobytu

34. Zatem od wejścia w życie traktatu z Maastricht, który wprowadził artykuły

17 — C-184/99, Rec. str. I-6193.

18 — Również podobnie orzekł Trybunał m.in. w swoich wyrokach z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. str. I-7091, pkt 82, z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. str. I-11613, pkt 22, i z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen, Zb.Orz. str. I-9925, pkt 25.

19 — W wyrokach w sprawie Grzelczyk, pkt 33, i w sprawie Garcia Avello, pkt 24, uznano je za podstawową swobodę. Podobnie orzekł Trybunał w swoich niedawnych wyrokach z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. str. I-2119, pkt 33, i z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. str. I-6421, pkt 18. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowana w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364, str. 1) włącza to prawo w art. 45, które znajduje się również w artykule II-105 traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy [traktat podpisany w dniu 29 października 2004 r. (wejście w życie przewidziane na dzień 1 listopada 2006 r., z zastrzeżeniem ratyfikacji przez państwa członkowskie)] (Dz.U. C 310, str. 1). W pkt 12 swojej opinii z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani (wyrok z dnia 7 września 2004 r., Zb.Orz. str. I-7573) rzecznik generalny stwierdził, że prawo pobytu jest podstawowym prawem każdego obywatela europejskiego. Rzecznik generalny A. Tizzano sklasyfikował je w ten sam sposób w pkt 73 opinii, którą przedstawił w sprawie Zhu i Chen, wyrok ww. w przypisie 18.

20 — Wyroki w sprawie Baumbast i R, ww. w przypisie 18, pkt 84, w sprawie Trojani, ww. w przypisie 19, pkt 31, i w sprawie Zhu i Chen, ww. w przypisie 18, pkt 26.

21 — Na przykład wyroki w sprawie Baumbast i R, ww. w przypisie 18, pkt 86, w sprawie Trojani, ww. w przypisie 19, pkt 32, i w sprawie Zhu i Chen, ww. w przypisie 18, pkt 26.

22 — W pkt 70 opinii, którą przedstawiłem w dniu 10 lipca 2003 r. w sprawie Collins (wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02, Rec. str. I-2703), przypomniałem, że zasada proporcjonalności ma zastosowanie w tej dziedzinie.

23 — W swoim wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. str. I-5257, Trybunał potwierdził, że status obywatela Unii wymaga szczególnie zawężonej wykładni odstępstw od tej swobody. Co więcej, w swoim ww. w przypisie 19 wyroku w sprawie Trojani dodał on, że ograniczenia, którym podlega wykonywanie prawa, muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, a w szczególności z zasadą proporcjonalności (pkt 46).

dotyczące obywatelstwa Unii [24], obywatele państw członkowskich, jedynie z samego faktu bycia obywatelem Unii, mają prawo zamieszkiwać w innych państwach członkowskich na mocy art. 18 ust. 1 WE, bez konieczności prowadzenia działalności gospodarczej [25]. Jedyne warunki przewidziane są w art. 1 ust. 1 dyrektywy 90/364, który stanowi, że zainteresowany oraz członkowie jego rodziny muszą być objęci ubezpieczeniem zdrowotnym oraz muszą posiadać środki umożliwiające utrzymanie się, bez uzależnienia od pomocy społecznej przyjmującego państwa.

35. Żaden element tego przepisu nie pozwala na obronę tezy zaprezentowanej przez Królestwo Belgii w pierwszych dokumentach przedstawionych w fazie administracyjnej. Wynika to z wyżej wymienionego w przypisie 18 wyroku w sprawie Zhu i Chen, w którym Trybunał wyjaśnił, że przepis dyrektywy 90/364 nie wprowadza żadnego wymogu dotyczącego pochodzenia środków finansowych (pkt 30), a więc każdy tego rodzaju przepis stanowiłby nieproporcjonalną ingerencję w korzystanie z omawianego podstawowego prawa (pkt 33).

36. Ostateczne stanowisko bronione przez państwo, któremu zarzuca się uchybienie, nie jest też zgodne z duchem tego przepisu. Celem tego przepisu jest zapewnienie, aby prawo do swobodnego pobytu nie było dodatkowym obciążeniem dla przyjmującego państwa członkowskiego, co oznacza, że obywatel Wspólnoty, który zamierza osiedlić się w państwie członkowskim innym niż państwo, którego jest obywatelem, musi wykazać, że posiada wystarczające środki, i nie ma znaczenia, czy są to jego środki własne, czy też nie, i że w tym drugim przypadku osoba zapewniająca środki jest do tego zobowiązana istnieniem bardziej lub mniej ścisłego stosunku prawnego lub czyni to, kierując się jedynie hojnością [26].

37. Organ administracyjny, który wydaje kartę pobytu, musi sprawdzić, czy spełnione są przesłanki konkretyzacji wcześniej istniejącego prawa [27], przeprowadzając stosowne kontrole i dokonując oceny dowodów przedłożonych przez wnioskodawcę. Musi on zatem ograniczyć się do sprawdzenia, czy wnioskodawca posiada wystarczające środki [28], nie zastanawiając się nad ich

24 — Traktat ten, obowiązujący od dnia 1 listopada 1993 r., w artykule G stworzył pojęcie obywatelstwa Unii [następnie art. 8 WE–art. 8E WE, które ze zmianami wprowadzonymi traktatem Amsterdamskim stanowią dzisiaj drugą część traktatu WE (art. 17 WE–art. 22 WE)].

25 — W ww. w przypisie 19 wyroku w sprawie Trojani, pkt 46, rozwijając wyrok w sprawie Baumbast i R, ww. w przypisie 18, pkt 46, stwierdzono, że obywatel Unii, który w przyjmującym państwie członkowskim nie korzysta z prawa pobytu na podstawie art. 39 WE, art. 43 WE lub art. 49 WE, może korzystać w nim z tego prawa zwyczajnie jako obywatel Unii, bezpośrednio na podstawie art. 18 ust. 1 WE.

26 — Mało ważne jest zatem, że środki pochodzą od niebędącego obywatelem Wspólnoty współmałżonka lub dziecka obywatela Unii i że to te osoby trzecie nie mogą legalnie zamieszkiwać w Belgii, ponieważ ich prawo nie jest przedmiotem postępowania. Ich los zależy od głównego członka rodziny, jeśli zamieszkuje on w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada, nic nie może przeszkodzić im w zamieszkaniu w nim; to samo dotyczy sytuacji, gdy przenosi swoje miejsce zamieszkania do innego kraju Unii. Nie ma w tym nic dziwnego, przeciwnie, odmienne rozwiązanie, które uzależniałoby swobodę pobytu od prawa osób trzecich, byłoby pozbawione sensu.

27 — W swoim wyroku z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Oulane, Zb.Orz. str. I-1215 Trybunał podkreślił, że wydanie obywatelowi państwa członkowskiego zezwolenia na pobyt nie powinno zostać uznane za czynność o charakterze konstytutywnym, lecz za czynność mającą na celu jedynie potwierdzenie jego indywidualnej sytuacji wynikającej z przepisów prawa wspólnotowego.

28 — Nie ma ona całkowitej swobody również w tej kwestii, ponieważ wspólnotowy porządek prawny (art. 1 ust. 1 akapit pierwszy i drugi dyrektyw 90/364 i 90/365) i jego transpozycja do prawa krajowego (art. 53 ust. 1 akapit drugi arrêté royal z dnia 8 października 1981 r.) ustanawiają pewne kryteria.

pochodzeniem lub charakterem, chociaż może on stwierdzić ewentualne oszustwo. Podstawowy charakter tego prawa zapobiega temu, aby było ono ograniczane przeszkodami nieprzewidzianymi przez ustawodawcę, jako że inne dodatkowe ograniczenia są wykluczone, niezależnie od tego, czy bezpośrednio dotyczą pochodzenia środków lub w sposób pośredni ograniczają możliwości potwierdzenia istnienia środków i tego, czy są one wystarczające [29].

38. Oczywiście istnieje ryzyko, ponieważ zdarza się, że źródło odpowiednich dochodów wyczerpuje się, chociaż może to nastąpić nie tylko wtedy, gdy dochody są własne, ale również gdy pochodzą od innej osoby; jednakże nikt nie odmówiłby pobytu obywatelowi Wspólnoty ze względu na to, że w chwili składania wniosku nie może on zagwarantować, że jego dochody nie zmienią się, kiedy będzie zamieszkiwał w przyjmującym państwie. Jak przypomina Komisja, dyrektywa ustanawia w tym celu system gwarancji: art. 3 pozwala na cofnięcie prawa pobytu, jeśli przestaną występować okoliczności, które pozwoliły na jego przyznanie; ponadto art. 2 ust. 1 dyrektywy 90/364 pozwala na wymóg odnowienia karty, a zatem na potwierdzenie, że niezbędne warunki są spełnione z upływem dwóch pierwszych lat pobytu.

39. W świetle tych rozważań nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że Królestwo Belgii naruszyło zasadę proporcjonalności, jako że jeśli chodzi o ochronę finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego [30], nie ma żadnego powodu uzasadniającego wyłączenie środków przekazywanych przez osoby trzecie, ponieważ mogą się one również skończyć, w przypadku gdy są środkami własnymi wnioskodawcy, a dyrektywa przewiduje odpowiednie środki dla uniknięcia takiej sytuacji.

40. Podsumowując, istota prawa, jakie przyznaje obywatelom Wspólnoty art. 18 ust. 1 WE, o którym stanowi art. 1 dyrektywy 90/365, dopuszcza wyłącznie wyraźnie przewidziane ograniczenia, należy więc odrzucić ustawodawstwo tego rodzaju co ustawodawstwo pozwanego państwa, które od początku i w sposób ogólny ma na celu zawężenie zakresu tego prawa przewidzianego przez prawodawcę wspólnotowego, sprzeciwiając się temu, by wystarczające środki wskazane w dyrektywie pochodziły od osoby innej niż wnioskodawca.

41. Przy zastosowaniu tej wykładni wniosek Mamade De Figuereido został odrzucony, a zatem należy uznać, że zarzucane uchybienie zostało wykazane.

29 — W swoim wyroku z dnia 25 maja 2000 r. w sprawie C-424/98 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4001, pkt 34-37, w sprawie, w której swoje wnioski przedstawiłem w dniu 19 listopada 1999 r., Trybunał orzekł, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać środków dowodowych.

30 — Zgodnie z czwartym motywem i art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364, co potwierdził wyrok w sprawie Zhu i Chen, ww. w przypisie 18, pkt 33.

B — *W przedmiocie automatyzmu nakazu opuszczenia terytorium*

42. Komisja zarzuca pozwanemu państwu, że obywatele Unii, którzy chcą osiedlić się na jego terytorium, są wydalani, jeśli z upływem okresu, w którym mogą dokonać zgłoszenia wjazdu, nie uregulowali swojej sytuacji [31].

43. Istnieją cztery sytuacje, w których wydalenie jest dopuszczalne. Pierwsza ma miejsce w przypadku, gdy zainteresowany nie wszczął procedury administracyjnej w celu uzyskania karty pobytu. Druga, gdy stwierdzono, iż nie spełnia on warunków, od których uzależnione jest wydanie karty. Trzecia, jeżeli w trakcie tej procedury nie dostarczył on odpowiednich dowodów i okazało się, że nie posiada takiego prawa. Czwarta ma miejsce w przypadku, gdy wnioskodawca, wezwany do złożenia odpowiednich dokumentów, nie dostarcza ich, tak więc nie wiadomo, czy jest on do tego uprawniony. Drugi zarzut Komisji odnosi się do tej sytuacji.

44. Rozwiązanie przewidziane w czwartej sytuacji wynika z samego charakteru swobody wyboru miejsca pobytu, co zostało zresztą wyraźnie zaznaczone w orzecznictwie wspólnotowym.

45. W swoim wyroku z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie Royer [32], w którym dokonał wykładni dyrektywy 68/360, Trybunał orzekł, że zwykłe naruszenie przez obywatela państwa członkowskiego formalności prawnych dotyczących wjazdu, przemieszania się i pobytu cudzoziemców na terytorium innego państwa członkowskiego nie uzasadnia decyzji o jego wydaleniu (pkt 38), co od momentu wydania wyroku z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie Pieck [33] jest środkiem niezgodnym z postanowieniami traktatu, ponieważ jest zaprzeczeniem tego samego prawa, które traktat przyznaje i gwarantuje (pkt 18).

46. Taką ocenę potwierdza art. 18 WE, który, jak to już podkreśliłem, ustanawia podstawowe prawo obywateli Unii i dał Trybunałowi okazję do jednoznacznego potwierdzenia, że zaskarżona decyzja, ponieważ wpływa na samą istotę prawa, jest w wyraźny sposób nieproporcjonalna w stosunku do wagi naruszenia [34]. Jest to zatem nadmierna sankcja.

31 — W wyroku z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-344/95 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1035 Trybunał orzekł, że to państwo członkowskie naruszyło swoje wspólnotowe zobowiązania, nakazując obywatelom innych państw członkowskich, którzy próbowali pracować automatyczne, opuszczenie terytorium po upływie terminu trzech miesięcy, o ile nie dostarczą dowodu na to, że w dalszym ciągu poszukują pracy lub że mają realne szanse na zatrudnienie (pkt 17 i 18).

32 — 48/75, Rec. str. 497.

33 — 157/79, Rec. str. 2171.

34 — Wyroki z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 MRAX, Rec. str. I-6591, pkt 78, i w sprawie Oulane, ww. w przypisie 27, pkt 40.

47. Uważam, że w tym kontekście belgijski porządek prawny i praktyka administracyjna, które prowadzą do wydalania obywateli innych państw członkowskich jedynie z tego powodu, że nie przestrzegają oni w terminie procedur niezbędnych dla uzyskania karty pobytu, są sprzeczne z prawem wspólnotowym, a pozwane państwo winne jest uchybienia zobowiązaniom zarzucanego niniejszym przez Komisję [35].

48. Nie poddaję w wątpliwość tego, że na mocy dyrektyw w części przytoczonych na początku niniejszej opinii wnioskodawca jest zobowiązany do dostarczenia odpowiednich dokumentów i udowodnienia, że spełnia warunki wymagane do uzyskania karty pobytu [36]. Jednakże, jak wskazuje orzecznictwo, łączenie niespełnienia tego formalnego obowiązku z zaprzeczeniem swobodnego przepływu wydaje mi się nieproporcjonalne [37], jako że swoboda ta istnieje już wcześniej (art. 18 WE) [38], oraz w niniejszym postępowaniu wystarczy wykazać, że wprowadzone wymogi zostały spełnione, z czego wynika deklaratywny charakter stwierdzenia uprawnienia. Wyjaśniłem już, że wydanie karty pobytu ogranicza się do poświadczenia wcześniejszego prawa [39].

49. Bardziej właściwe byłoby uznanie wniosku za nieważny, pozostawiając uprawnienie w zawieszeniu i poinformowanie zainteresowanej osoby, by w wyznaczonym terminie naprawiła sytuację z zaznaczeniem, że jeśli pozostanie bierna, będzie traktowana, tak jakby wycofała wniosek [40]. W ten sposób we właściwy sposób uwzględnia się zarówno gwarancje dla osoby fizycznej, jak i interes publiczny poprzez zapobieżenie sytuacji, w której z powodu milczenia osoby, które nie mają prawa do osiedlenia się z racji braku spełnienia niezbędnych wymogów, osiedlają się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Belgia zgadza się z tym argumentem w ust. 5 swojej dupliki.

V — Koszty

50. Ocena zarzutów skargi prowadzi do obciążenia strony pozwanej kosztami postępowania, zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, ponieważ zażądała tego Komisja.

35 — Odpowiadając na moje pytania, przedstawiciel rządu belgijskiego wskazał na rozprawie, że automatyzm taki nie istnieje, ale jego twierdzenie jest sprzeczne z brzmieniem art. 45 ust. 3, art. 51 ust. 4, art. 53 ust. 4 i art. 55 ust. 3 arrêté royal z 12 czerwca 1998 r.

36 — W ww. w przypisie 29 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Włochom stwierdzono, że dyrektywy nie odnoszą się do sposobu, w jaki beneficjenci muszą udowadniać, że spełniają te warunki (pkt 34).

37 — Zjednoczone Królestwo wyraziło na rozprawie taką samą opinię.

38 — Ponieważ osoba zainteresowana wykonuje lub zaprzestała wykonywania działalności w charakterze pracownika najemnego lub na własny rachunek w państwie przyjmującym (dyrektywy 68/360, 73/148 i 90/365), lub ponieważ kontynuuje studia (dyrektywa 93/96), lub dlatego że posiada obywatelstwo innego państwa członkowskiego (dyrektywa 90/364). Jedyne wyjątki wynikają ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego (art. 2 ust. 2 akapit trzeci dyrektyw 90/364 i 90/365).

39 — Jak stwierdzono w pkt 18 ww. w przypisie 27 wyroku w sprawie Oulane.

40 — To zalecenie nie wyklucza ciężaru dowodu, ponieważ nie zobowiązuje państwa członkowskiego do udowodnienia braku środków.

VI — Wnioski

51. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby:

1) stwierdził, że Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy:

a) art. 18 WE i dyrektywy Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu, ponieważ wymaga od obywateli Wspólnoty, którzy chcą osiedlić się na jego terytorium, posiadania wystarczających środków „własnych",

b) art. 4 dyrektywy Rady 68/360 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie; art. 4 dyrektywy Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług, i art. 2 dyrektyw Rady 93/96/WE z dnia 29 października 1993 r. i 90/365/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. regulujących prawo pobytu studentów oraz pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową, pozwalając na wydanie nakazu opuszczenia terytorium w stosunku do obywateli Wspólnoty, ponieważ nie przedstawili oni w określonym terminie dokumentów niezbędnych dla uzyskania karty pobytu;

2) obciążył Królestwo Belgii kosztami postępowania.