NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prednesené 25. októbra 2005 [1]

1. V tomto konaní začatom podľa článku 226 druhého odseku ES Komisia vytýka Belgickému kráľovstvu:

1. porušenie článku 18 ES a smernice 90/364/EHS o práve pobytu; [2]

2. porušenie:

a) článku 4 smernice Rady 68/360/EHS [3] o odstránení prekážok pohybu a pobytu pracovníkov členských štátov a ich rodín v rámci spoločenstva, ako aj článku 4 smernice Rady 73/148/EHS [4] o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb a

b) článku 2 smerníc Rady 93/96/ES [5] a 90/365/EHS, [6] ktoré upravujú právo na pobyt študentov, zamestnaných osôb a samostatne zárobkovo činných osôb po skončení ich pracovnej činnosti.

2. Prvé nesplnenie povinnosti súvisí so skutočnosťou, že od štátnych príslušníkov iných členských štátov, ktorí sa chcú usadiť na belgickom území, sa vyžaduje, aby mali dostatočné „osobné" finančné prostriedky. Druhé sa týka praxe, ktorá spočíva v automatickom vydávaní príkazov na opustenie štátneho územia občanom Európskej únie, ktorí v stanovenej lehote nepredložia dokumenty požadované na udelenie príslušného povolenia.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Smernica Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990 (Ú. v. ES L 180, s. 26; Mim. vyd. 20/001, s. 3).

3 — Smernica z 15. októbra 1968 (Ú. v. ES L 257, s. 13; Mim. vyd. 05/001, s. 27).

4 — Smernica z 21. mája 1973 (Ú. v. ES L 172, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167).

5 — Smernica z 29. októbra 1993 (Ú. v. ES L 317, s. 59; Mim. vyd. 06/002, s. 250).

6 — Smernica z 28. júna 1990 (Ú. v. ES L 180, s. 28; Mim. vyd. 20/001, s. 5).

I — Právny rámec

A — *Právo Spoločenstva*

1. Primárne právo

3. Podľa článku 18 ods. 1 ES má každý občan Únie „právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v tejto zmluve a v opatreniach prijatých na ich vykonanie".

2. Sekundárne právo

a) O podmienke mať dostatočné finančné prostriedky

4. Podľa článku 1 ods. 1 prvého pododseku smernice 90/634:

„Členské štáty udelia právo pobytu štátnym príslušníkom členských štátov, ktorým nevzniklo toto právo na základe iných ustanovení právnych predpisov spoločenstva, ako aj ich rodinným príslušníkom, ako je definované v odseku 2 pod podmienkou, že majú pre seba i pre svojich rodinných príslušníkov uzavreté nemocenské poistenie voči všetkým rizikám v hostiteľskom členskom štáte a majú dostatočné finančné prostriedky, aby sa v priebehu svojho pobytu nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu."

b) O povoleniach na pobyt

5. Podľa článku 2 ods. 1 uvedenej smernice 90/364:

„Právo pobytu sa doloží vydaním dokladu označovaného ako ‚povolenie k pobytu pre štátneho príslušníka členského štátu EHS'...

Členský štát môže na vydanie povolenia k pobytu alebo dokladu o pobyte vyžadovať od žiadateľa iba predloženie platného preukazu totožnosti alebo cestovného pasu a poskytnutie dôkazu, že on alebo ona spĺňa podmienky stanovené v článku 1."

6. Článok 4 smernice 68/360 zase stanovuje, že:

„1. Členské štáty priznajú právo na pobyt na svojom území osobám uvedeným v článku 1 [zamestnaným osobám], ktoré predložia doklady uvedené v odseku 3.

2. Členské štáty môžu za účelom vydania povolenia na pobyt pre štátneho príslušníka členského štátu EHS požadovať predloženie nasledujúcich dokladov:

..."

Ako dôkaz práva na pobyt bude vydaný dokument nazvaný ‚povolenie na pobyt pre štátnych príslušníkov členského štátu Európskych spoločenstiev'..."

8. Smernica 93/96, ktorá sa týka študentov, v článku 2 ods. 1 vyhlasuje, že:

„... Právo na pobyt bude potvrdené vydaním dokladu označovaného ako ‚povolenie na pobyt pre štátneho príslušníka členského štátu spoločenstva'...

Na účely vydania povolenia alebo dokladu k pobytu môže členský štát vyžadovať od žiadateľa len platný preukaz totožnosti alebo pas a poskytnutie dôkazu o tom, že žiadateľ spĺňa podmienky stanovené v článku 1."

7. V zmysle článku 4 ods. 1 smernice 73/148:

„Každý členský štát poskytne právo na trvalý pobyt štátnym príslušníkom iných členských štátov, ktorí sa usadili na jeho území na účely pokračovania v činnosti ako samostatne zárobkovo činné osoby po zrušení obmedzenia týchto činností vzhľadom na zmluvu.

9. Napokon článok 2 ods. 2 smernice 90/365, ktorá sa týka dôchodcov, potvrdzuje:

„Právo pobytu sa doloží vydaním dokladu označovaného ako ‚povolenie k pobytu pre štátneho príslušníka členského štátu EHS',...

Členský štát môže na vydanie povolenia k pobytu alebo dokladu o pobyte vyžadovať od žiadateľa iba predloženie platného preukazu totožnosti alebo cestovného pasu a poskytnutie dôkazu, že on alebo ona spĺňa podmienky stanovené v článku 1.“ [7]

2. O vydávaní povolení na pobyt

11. Túto problematiku upravujú odseky 2 a 6 citovaného ustanovenia v znení kráľovského nariadenia z 12. júna 1998 [9].

B — *Belgické právo*

1. Disponovanie dostatočnými finančnými prostriedkami

10. V súlade s článkom 53 ods. 1 kráľovského nariadenia z 8. októbra 1981 [8] o vstupe na územie, pobyte, usadení a vyhostení cudzincov majú občania Únie právo na pobyt v Belgickom kráľovstve za podmienky, že disponujú „dostatočnými finančnými prostriedkami“, aby sa nestali záťažou pre verejné inštitúcie.

12. Občan Spoločenstva, ktorý predloží dokumenty požadované na vstup do Belgicka, sa zaregistruje v zozname cudzincov, pričom je mu vydané osvedčenie platné päť mesiacov odo dňa vydania. Od tejto chvíle je cudzinec povinný žiadať o povolenie na pobyt (odsek 2 prvý a druhý pododsek).

13. Počas tohto obdobia musí preukázať, že spĺňa podmienky uvedené v odseku 1 (odsek 2 tretí pododsek). Ak ich nespĺňa alebo nepredloží potrebné doklady, právo na pobyt mu bude odopreté, čo znamená, že bude musieť opustiť belgické územie (odsek 4).

14. Ak ešte neuplynulo obdobie piatich mesiacov a žiadateľ má osvedčenie o spomínanej registrácii, bude vyzvaný, aby pred uplynutím tohto obdobia predložil potrebné dokumenty, a pobyt sa mu predĺži o mesiac (odsek 5).

7 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (Ú. v. EÚ L 158, s. 77), ktorou boli zrušené uvedené smernice a ktorá nadobudla účinnosť 30. apríla 2004 (článok 41), v podstatných rysoch zachováva načrtnutý právny rámec. Článok 7 sa odvoláva na „dostatočné zdroje“ žiadateľa pre neho samého a pre jeho rodinu a článok 8 nahrádza povolenie alebo dokument na pobyt registráciou, ktorá prostredníctvom osvedčenia potvrdzuje meno a adresu registrovanej osoby a dátum registrácie.

8 — *Moniteur belge*, dodatok č. 206 z 27. októbra 1981, s. 1. Aktuálne znenie tohto odseku 1 vyplýva z kráľovského nariadenia z 22. decembra 1992, *Moniteur belge* č. 14 z 23. januára 1993, s. 1053.

9 — *Moniteur belge* č. 160 z 21. augusta 1998, s. 26854.

15. Ak je po uplynutí uvedených lehôt povolenie na pobyt zamietnuté, sprevádza ho príkaz na opustenie štátneho územia, ktorý sa stáva vykonateľným o 15 dní (odsek 6). [10]

16. Články 45, [11] 55 a 51 stanovujú podobný režim pre pracovníkov, či už zamestnané osoby alebo samostatne zárobkovo činné osoby, študentov [12] a dôchodcov z iných členských štátov.

II — Predchádzajúce správne konanie

17. Komisia dostala rôzne sťažnosti na belgickú právnu úpravu a správnu prax v súvislosti s povoleniami na pobyt a príkazmi na opustenie štátneho územia, ktoré sa týkali občanov EÚ.

18. Komisiu osobitne zaujala situácia pani Mamade De Figueiredo, portugalskej občianky, ktorá v auguste 1999 prišla spolu so svojimi tromi deťmi do Belgicka, aby žila s istým belgickým občanom, ktorý bol už dávnejšie jej druhom. Miestna samospráva vo Waterloo od nej žiadala súhlas jej manžela s tým, že si určí pobyt v tejto krajine, pretože manželský pár ešte nebol v Portugalsku rozvedený a mal v tejto krajine bydlisko. Tento súhlas nebol zjavne nikdy predložený.

19. Napriek tomu, že žiadateľka vyplnila vstupné vyhlásenie a priložila dokument, v ktorom sa jej druh zaväzoval vyživovať ju aj jej deti, bola jej žiadosť o vydanie povolenia na pobyt zamietnutá 16. decembra 1999 a bol vydaný príkaz na opustenie štátneho územia.

20. Dňa 7. januára 2000 Komisia oznámila orgánom žalovaného členského štátu svoje pochybnosti o zlučiteľnosti podmienok, ktoré stanovoval na vydanie povolenia na pobyt, s právom Spoločenstva, a zdôraznila, že v prípade pani Mamade De Figueiredo neexistovala žiadna prekážka jeho vydania, keďže preukázala, že jej druh sa zaväzuje ju vyživovať. Dňa 8. marca 2000 belgické orgány odpovedali, že takýto záväzok nie je dôkazom, že žiadateľka má vlastný zdroj obživy.

21. Keďže Komisia nezdieľala stanovisko, v ktorom našlo útočisko Belgické kráľovstvo, a na jej organizačné útvary sa nahrnuli ďalšie sťažnosti, zaslala mu 8. mája 2001 výzvu obsahujúcu dve výhrady. Prvá vychádzala z názoru Komisie, že smernica 90/364 nepodmieňuje vydanie povolenia na pobyt tým, aby boli finančné prostriedky žiadateľa jeho

10 — Obežník ministerstva vnútra zo 14. júla 1998 týkajúci sa podmienok pobytu cudzincov z ES a ich rodinných príslušníkov, ako aj cudzincov, ktorí sú rodinnými príslušníkmi belgických občanov (*Moniteur belge* č. 160 z 21. augusta 1998, s. 27032) potvrdzuje túto myšlienku v kapitole III, časť A, bod 3.b.1.

11 — Odsek 6 tohto článku pripúšťa, aby dotknutá osoba pred vydaním príkazu na opustenie štátneho územia predložila dokumenty, ktoré nepredložila v rozhodujúcom čase, a aby jej bolo vydané nové osvedčenie o registrácii na ďalších päť mesiacov.

12 — V tomto prípade je registrácia v zozname cudzincov účinná tri mesiace (článok 55 ods. 2).

vlastnými zdrojmi, druhá z toho, že automatické vydanie príkazu na opustenie štátneho územia v prípade, keď nepredloží vhodné doklady na vydanie povolenia, porušuje zásadu proporcionality.

22. Dňa 6. júla 2001 Belgicko potvrdilo, že trvá na tom, aby príjmy osoby, ktorá chce žiť v Belgicku, boli jej vlastnými, a že je namieste vydať občanovi Únie príkaz na opustenie štátneho územia, ak po uplynutí troch mesiacov od vstupu na toto územie nepodá návrh na začatie správneho konania na účely usadenia sa alebo nepredloží potrebné dokumenty.

23. Keďže Komisia nesúhlasila s belgickým postojom, vydala 3. apríla 2002 odôvodnené stanovisko, v ktorom Belgicku vytýkala nesplnenia povinností uvedené v bode 1 týchto návrhov a stanovila lehotu dva mesiace na dosiahnutie súladu s právom Spoločenstva. Belgicko svoje argumenty zopakovalo v liste z 10. júla 2002.

III — Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdnym dvorom

24. Dňa 1. októbra 2003 podala Komisia žalobu podľa článku 226 ES, na základe ktorej sa začalo toto konanie a v ktorej navrhovala určiť, že Belgické kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 18 ES a zo smernice 90/364, z článku 4 smerníc 68/360 a 73/148 a z článku 2 smerníc 93/96 a 90/365; Belgicko sa proti týmto tvrdeniam ohradilo za podpory Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska. [13]

25. Zástupcovia účastníkov konania na pojednávaní 20. septembra 2005 potvrdili svoje stanoviská.

IV — Analýza uvádzaných nesplnení povinností

26. Žaloba sa týka dvoch veľmi konkrétnych otázok: pôvodu ekonomických zdrojov občana Spoločenstva, ktorý sa chce usadiť v Belgicku (prvá výhrada), a možnosti vydať príkaz na opustenie štátneho územia v prípade, ak v stanovenej lehote nepredloží dokumenty potrebné na vydanie povolenia na pobyt (druhá výhrada).

13 — Ako tvrdí Komisia, britské pripomienky nie sú relevantné, pretože sa týkajú otázok, ktoré nie sú predmetom sporu (dostatočné príjmy a povinnosť preukázať ich) a vyhýbajú sa skutočnému jadru sporu (či takéto zdroje musia byť vlastnými zdrojmi žiadateľa a dôsledky v prípade, že dôkaz nie je poskytnutý).

A — *O pôvode finančných prostriedkov*

1. Vymedzenie diskusie: pripustenie nesplnenia povinnosti

27. Všetci účastníci konania sa zhodujú na tom, že belgické orgány vyžadujú od štátnych príslušníkov iných členských štátov, ktorí žiadajú o povolenie na pobyt na základe smernice 90/364, aby mali dostatočné „vlastné" príjmy. [14] Pani Mamade De Figueiredo je toho dobrým príkladom.

28. Ako sa však diskusia vyvíjala tak na správnych, ako aj na súdnych orgánoch, Belgické kráľovstvo svoju tézu prispôsobovalo a zjemňovalo, až napokon pripustilo, že článok 1 uvedenej smernice výslovne nezaväzuje, aby občan Únie, ak sa nemá stať záťažou pre verejné financie prijímajúceho štátu, osobne disponoval príslušnými ekonomickými zdrojmi, ale stačí, ak tieto zdroje pochádzajú od osoby, ktorá je so žiadateľom vo vzťahu, ktorý ju zaväzuje k vyživovacej povinnosti; takýmito osobami sú manželia, deti a dokonca tretie, zmluvne zaviazané osoby, za podmienky, že ide o právne záväzný vzťah (body 3 až 12 vyjadrenia k žalobe a 2 až 4 dupliky).

29. Touto zmenou procesnej stratégie sa implicitne priznáva nesplnenie povinnosti, pretože pani Mamade De Figueiredo zahrnula do spisu dokument, v ktorom jej druh preberá záväzok „vyživovať ju", pričom ani národné správne orgány, ani Súdny dvor nemusia kvalifikovať dosah tohto dokumentu, pretože takáto právomoc prislúcha belgickým súdom, ktorých právny poriadok uznáva zmluvnú slobodu. [15]

30. Na tomto mieste by bolo možné odôvodnenie skončiť, ale vzhľadom na okolnosti sporu je vhodné analyzovať slobodu pohybu v rámci Európskej únie, aby sme zistili, aký má zmysel, aby držiteľ tohto práva mal dostatočné príjmy, ako predpisuje článok 1 smernice 90/364.

2. Sloboda pohybu občanov Únie

31. Občianstvo Únie, ktoré má odvodenú povahu, [16] predstavuje „základný štatút" jed-

14 — V ústnej časti konania Spojené kráľovstvo trvalo na svojich mylných pripomienkach a sústredilo sa na požiadavku dostatočnosti zdrojov, pričom za dané považovalo, že tieto zdroje majú pochádzať od žiadateľa, a zabudlo, že diskusia sa týka práve tejto otázky.

15 — Článok 1126 a nasl. belgického *Code civil* zavádzajú zásadu zmluvnej slobody.

16 — Článok 17 ods. 1 ES podmieňuje jeho nadobudnutie občianstvom niektorého z členských štátov, pričom ho nenahrádza, ale dopĺňa. Kovar, R., ho kvalifikoval ako „podriadené" *in*: „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, vydanie Univerzity v Montreale, 2000, s. 81 až 94, a najmä s. 85 až 87.

notlivca Spoločenstva. Tento názor, prvýkrát vyjadrený v rozsudku z 20. septembra 2001, Grzelczyk (bod 31), [17] sa v judikatúre Spoločenstva ustálil. [18]

32. Jeho obsah v súlade s článkom 17 ods. 2 ES tvorí súbor práv a povinností stanovených v Zmluve, najmä v článkoch 18 ES až 21 ES.

33. Článok 18 ods. 1 ES tým, že zakotvuje právo zdržiavať sa na území členských štátov, vytvára zvýhodnené právne postavenie založené na štyroch aspektoch. Predovšetkým je osobnou zárukou, ktorá je základnou oporou systému spolužitia v Únii. [19] Okrem toho má vzhľadom na svoju štruktúru priamy účinok a jeho držitelia sa ho môžu bezprostredne dovolávať a uplatňovať ho. [20] Po tretie, nie je nepodmienené, veď práva bez obmedzení neexistujú. Samotný článok 18 ods. 1 ES upresňuje, že jeho výkon podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluve a v opatreniach prijatých na jej vykonanie, čo je skutočnosť, ktorú judikatúra často zopakovala. [21] Napokon, ako základné právo má expanzívnu silu, ktorá si vyžaduje absolútne reštriktívny výklad prípadných prekážok a ich redukciu v duchu zásady proporcionality [22] len na tie, ktoré sú absolútne nevyhnutné pre zachovanie kolektívnych hodnôt, ktoré by mohli slobodu obmedziť, [23] avšak pri súčasnom rešpektovaní rozsahu slobody.

3. „Dostatočné finančné prostriedky" ako podmienka výkonu práva na pobyt

34. A tak počínajúc Maastrichtskou zmluvou, ktorá obsahovala články venované

17 — Vec C-184/99, Zb. s. I-6193.

18 — Tak bolo rozhodnuté, okrem iného, aj v rozsudkoch zo 17. septembra 2002, Baumbast a R (C-413/99, Zb. s. I-7091, bod 82); z 2. októbra 2003, García Avello (C-148/02, Zb. s. I1613, bod 22); a z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, Zb. s. I 9925, bod 25).

19 — Rozsudky Grzelczyk, bod 33, a García Avello, bod 24, ho kvalifikovali ako základnú slobodu. Rovnakým smerom sa vydali aj nedávne rozsudky z 15. marca 2005, Bidar (C-209/03, Zb. s. I-2119, bod 33); a z 12. júla 2005, Schempp (C-403/03, Zb. s. I-6421, bod 18). Charta základných práv Únie (Ú. v. ES C 364, 2000, s. 1) zahŕňa toto právo v článku 45, ktorý je tiež obsiahnutý v článku II-105 Zmluvy o Ústave pre Európu (Ú. v. EÚ C 310, 2004, s. 1). V návrhoch predniesených vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 7. septembra 2004, Trojani, (C-456/02, Zb. s. I-7573), generálny advokát Geelhoed tvrdil, že právo na pobyt je základným právom každého európskeho občana (bod 12). Rovnako ho kvalifikuje aj generálny advokát Tizzano v návrhoch vo veci Zhu a Chen (bod 73).

20 — Rozsudky Baumbast a R, bod 84, Trojani, bod 31, a Zhu a Chen, bod 26.

21 — Na ilustráciu pozri rozsudky Baumbast a R, bod 86; Trojani, bod 32; a Zhu a Chen, bod 26.

22 — Rozsudok z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257), potvrdil, že štatút občana Únie si zasluhuje striktný výklad výnimiek z tejto slobody (bod 65). Už citovaný rozsudok Trojani zase doplnil, že hranice výkonu tohto práva musia rešpektovať všeobecné zásady práva Spoločenstva, najmä zásadu proporcionality (bod 46).

23 — V návrhoch predniesených 10. júla 2003 vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok 23. marca 2004, Collins (C-138/02, Zb. s. I-2703), som opäť pripomenul, ako zásada proporcionality funguje v tejto oblasti (bod 70).

občianstvu Únie,[24] majú štátni príslušníci členských štátov len z dôvodu tejto skutočnosti na základe článku 18 ods. 1 ES právo bývať v iných členských štátoch, pričom toto právo nemôže byť podmienené výkonom ekonomickej činnosti.[25] Jediné podmienky sú stanovené v článku 1 ods. 1 smernice 90/364, v ktorom sa uvádza disponovanie zdravotným poistením pre dotknutú osobu a jej rodinných príslušníkov a disponovanie príjmami, ktoré umožňujú žiť bez závislosti od sociálnej pomoci hostiteľského štátu.

35. V tejto norme sa nenachádza nič, čo by oprávňovalo obhajovať tézu, ktorú zastávalo Belgické kráľovstvo v prvých písomnostiach predložených v rámci správnej fázy konania. To vyplýva z opakovane spomínaného rozsudku Zhu a Chen, v ktorom bolo vysvetlené, že toto ustanovenie smernice 90/364 vôbec neurčuje, aký má byť pôvod ekonomických zdrojov (bod 30), takže akákoľvek požiadavka v tomto smere by bola neprimeraným zásahom do výkonu predmetného základného práva (bod 33).

36. S duchom uvedeného ustanovenia nie je v súlade ani konečná pozícia žalovaného štátu. Cieľom tejto normy je, aby sa právo na slobodný pobyt nestalo dodatočnou záťažou pre prijímajúci členský štát, takže občan Spoločenstva, ktorý sa chce usadiť v inom štáte než v tom, ktorého je štátnym príslušníkom, musí preukázať, že má dostatočné zdroje príjmov, pričom je bezvýznamné, či ide o jeho vlastné zdroje alebo o zdroje cudzie, a v druhom uvedenom prípade aj to, či osoba, ktorá zdroje ponúka, je k tomu viac alebo menej právne zaviazaná alebo tak dokonca robí na základe slobodnej vôle.[26]

37. Správny orgán, ktorý vydáva povolenie na pobyt, musí overiť, či sú splnené podmienky na realizáciu už existujúceho práva[27] tak, že vykoná náležité overovanie a posúdi dôkazy navrhované žiadateľom. Musí sa preto obmedziť na preukázanie, že žiadateľ má dostatočné finančné prostriedky[28], bez toho, aby preskúmaval ich pôvod alebo kvalitu, hoci môže posúdiť, či

24 — Táto zmluva, účinná od 1. novembra 1993, vytvorila koncept občianstva Únie v článku G (neskôr články 8 ES a 8 E ES), ktoré po zmenách zavedených Amsterdamskou zmluvou v súčasnosti tvoria druhú časť Zmluvy ES (články 17 ES až 22 ES).

25 — Opakovane spomínaný rozsudok Trojani (bod 46), ktorý parafrázoval rozsudok Baumbast a R (bod 46), pripustil, že občan Únie, ktorý v hostiteľskom členskom štáte nepožíva právo na pobyt podľa článkov 39 ES, 43 ES alebo 49 ES, ho môže vykonať čisto z dôvodu tohto občianstva, odvolajúc sa na článok 18 ods. 1 ES.

26 — Samozrejme je irelevantné, či tieto príjmy pochádzajú od manžela alebo dieťaťa, ktorí nie sú občanmi Únie, ako aj to, či tieto tretie osoby nemajú legálny pobyt v Belgicku, pretože o ich práva nejde. Rodinní príslušníci nasledujú osud „hlavného" rodinného príslušníka: ak žije v členskom štáte, ktorého je občanom, nič im nemôže brániť v tom, aby s ním bývali; podobne je tomu, ak premiestni svoje bydlisko do iného štátu Únie. Takéto riešenie nie je šokujúce; takým by bolo práve opačné riešenie, ktoré podmieňuje účinnosť slobody pobytu právom tretej osoby, ktoré je jej navyše podriadené.

27 — V rozsudku zo 17. februára 2005, Oulane (C-215/03, Zb. s. I-1215), bolo zdôraznené, že vydanie povolenia na pobyt štátnemu príslušníkovi členského štátu nemôže byť považované za akt, ktorý zakladá práva, ale za potvrdenie jeho osobného postavenia vo svetle práva Spoločenstva (bod 18).

28 — Ani v tejto otázke nemajú úplnú slobodu, pretože právo Spoločenstva (článok 1 ods. 1 prvý a druhý pododsek smerníc 90/364 a 90/365), ako aj vnútroštátne normy, ktoré ho preberajú (článok 53 ods. 1 druhý pododsek kráľovského nariadenia z 8. októbra 1981), stanovujú určité kritériá.

prípadne nejde o podvod. Keďže ide o základné právo, nie je možné mu klásť prekážky, ktoré si zákonodarca neželal, a treba vylúčiť akékoľvek dodatočné obmedzenia, či už sa týkajú priamo pôvodu príjmov alebo nepriamo obmedzujú možnosti preukázania existencie alebo dostatočnosti príjmov.[29]

38. Samozrejme, sú tu riziká, pretože sa môže stať, že zdroj príjmov vyschne, hoci to sa môže stať nielen v prípade vlastných zdrojov, ale aj v prípade zdrojov tretej osoby; nikto by však neodmietol právo na pobyt občanovi Spoločenstva preto, že v čase podania žiadosti nezaručil, že príjmy budú existovať počas celého jeho pobytu v hostiteľskom štáte. Ako pripomína Komisia, smernica na tieto účely zavádza systém záruk: článok 3 umožňuje odňať právo na pobyt, ak zaniknú skutočnosti, na základe ktorých bolo priznané; okrem toho článok 2 prvý odsek dovoľuje požadovať po uplynutí prvých dvoch rokov pobytu obnovu povolenia, a teda potvrdenie, že sú splnené požadované podmienky.

39. Vo svetle týchto úvah je zjavné, že Belgické kráľovstvo nerešpektuje zásadu proporcionality, pretože ak ide o ochranu verejných financií hostiteľských členských štátov,[30] nič neodôvodňuje vylúčiť príjmy poskytnuté tretími osobami, keďže riziko straty príjmov sa môže materializovať aj v prípade, že ide o príjmy vlastné, a v smernici sú k dispozícii dostatočné opatrenia na vyhnutie sa tomuto riziku.

40. Skrátka podstata práva priznaného občanom Spoločenstva v zmysle článku 18 ods. 1 ES a upraveného článkom 1 smernice 90/365 pripúšťa len výslovne stanovené obmedzenia, takže treba vylúčiť takú právnu úpravu, aká platí v žalovanom členskom štáte, ktorá ho *a priori* a so všeobecnou platnosťou obmedzuje viac, ako to urobil zákonodarca Spoločenstva, a to tým, že nedovoľuje, aby dostatočné finančné prostriedky, na ktoré sa odvoláva smernica, pochádzali od inej osoby, ako je žiadateľ.

41. Na základe toho bola zamietnutá žiadosť pani Mamade De Figueiredo, a preto treba potvrdiť, že žalovaný členský štát si nesplnil svoju povinnosť.

29 — V rozsudku z 25. mája 2000, Komisia/Taliansko (C-424/98, Zb. s. I-4001), vo veci, v ktorej som predniesol návrhy 19. novembra 1999, bolo rozhodnuté, že členské štáty v tejto oblasti nemôžu obmedziť dôkazné prostriedky (body 34 až 37).

30 — V tomto zmysle sa vyjadruje štvrté odôvodnenie a článok 1 ods. 1 prvý pododsek smernice 90/364, čo potvrdil aj už citovaný rozsudok Zhu y Chen (bod 33).

B — *O automatickom vydávaní príkazov na opustenie štátneho územia*

42. Komisia vidí problém v tom, že občania Únie, ktorí sa chcú usadiť v Belgicku, budú vyhostení, ak po uplynutí obdobia, ktoré umožňuje registrácia pri vstupe, neupravili svoju situáciu. [31]

43. Sú štyri prípady, v ktorých prichádza do úvahy vyhostenie. Prvý nastáva, keď žiadateľ nepodal návrh na začatie správneho konania na vydanie povolenia na pobyt. Druhý, ak sa konštatuje, že nespĺňa podmienky na vydanie povolenia. Tretí, ak v priebehu tohto konania nepredloží relevantné dôkaz a preukáže sa, že toto právo nemá. Štvrtý, ak žiadateľ po výzve nepredloží príslušné dokumenty a nevie sa, či právo má alebo nie. A práve na tento štvrtý prípad sa vzťahuje druhá výhrada Komisie.

44. Riešenie tohto sporu vyplýva zo samotnej podstaty slobody pobytu a je zjavné z judikatúry Spoločenstva.

45. Rozsudok z 8. apríla 1976, Royer, [32] pri výklade smernice 68/360 zdôraznil, že len skutočnosť, že štátny príslušník členského štátu porušil formality týkajúce sa vstupu, pohybu a pobytu cudzincov na území iného členského štátu, neodôvodňuje jeho vyhostenie (bod 38), pretože to je podľa rozsudku z 3. júla 1980, Pieck, [33] opatrenie nezlučiteľné so Zmluvou, lebo znamená popretie ňou priznaného a chráneného práva (bod 18).

46. Uvedené posúdenie ešte posilňuje znenie článku 18 ES, ktoré, ako som už uviedol, vyhlasuje základné právo občanov Únie a dáva Súdnemu dvoru príležitosť bez okolkov potvrdiť, že napadnuté rozhodnutie je zjavne neprimerané závažnosti priestupku, pretože narúša samotnú podstatu garantovaného práva. [34] Ide preto o prehnanú sankciu.

31 — V rozsudku z 20. februára 1997, Komisia/Belgicko (C-344/95, Zb. s. I-1035), bolo určené, že uvedený členský štát si neplní svoje povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva, keďže občanov iných členských štátov, ktorí sa usilujú pracovať na jeho území, automaticky po uplynutí lehoty troch mesiacov núti opustiť štátne územie, ak nepreukážu, že si naďalej hľadajú prácu alebo že majú reálnu šancu nájsť si ju (body 17 a 18).

32 — Vec 48/75, Zb. s. 497.

33 — Vec 157/79, Zb. s. 2171.

34 — Rozsudky z 25. júla 2002, MRAX, C-459/99, Zb. s. I-6591, bod 78; a Oulane, už citovaný, bod 40.

47. Na tomto pozadí sa domnievam, že právny poriadok a správna prax v Belgicku tým, že štátnych príslušníkov iných členských štátov vyhosťujú len preto, že v stanovenej lehote nevykonali potrebné kroky, aby im bolo vydané povolenie na pobyt, sú v rozpore s právom Spoločenstva, a žalovaný štát sa preto dopúšťa nesplnenia povinnosti, ktoré mu pripisuje Komisia. [35]

48. Nespochybňujem, že smernice, čiastočne reprodukované v úvode týchto návrhov, nútia žiadateľa predložiť príslušné dokumenty a že tento má dôkaznú povinnosť, pokiaľ ide o spĺňanie podmienok na vydanie povolenia. [36] Ale ako sa uvádza v judikatúre, spájať nesplnenie týchto formalít s odoprením slobody pohybu sa mi zdá byť disproporčné [37], keďže táto sloboda už existuje (článok 18 ES) [38], a v tomto konaní len treba preukázať, či sú splnené podmienky nato, aby sa mohla realizovať, z čoho vyplýva deklaratórna povaha konania. Už som vysvetlil, že vydanie povolenia na pobyt sa obmedzuje na potvrdenie existujúceho práva. [39]

49. Vhodnejšie by bolo považovať žiadosť za premlčanú, pozastaviť výkon práva a žiadateľovi oznámiť konečnú lehotu, v ktorej má odstrániť nedostatky žiadosti, s upozornením, že ak bude naďalej nečinný, jeho žiadosť sa bude považovať za vzatú späť. [40] Takto budú primerane zohľadnené tak práva zaručené jednotlivcovi, ako aj verejný záujem a nevznikne situácia, že by sa na území hostiteľského členského štátu na základe svojej nečinnosti usadili osoby, ktoré tak urobiť nemôžu, lebo nespĺňajú príslušné podmienky. Belgický štát sa približuje k tejto téze v bode 5 svojej dupliky.

V — O trovách

50. Vyhovenie žalobným dôvodom znamená, že žalovanému musí byť uložená povinnosť nahradiť trovy konania podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku, ako to navrhla Komisia.

35 — Na pojednávaní zástupca belgickej vlády v odpovedi na moje otázky uviedol, že takéto automatické vyhosťovanie neexistuje, ale jeho tvrdenie je v rozpore so znením článku 45 ods. 3, článku 51 ods. 4, článku 53 ods. 4 a článku 55 ods. 3 kráľovského nariadenia z 12. júna 1998.

36 — V už citovanom rozsudku Komisia/Taliansko bolo vysvetlené, že smernice sa netýkajú spôsobu, akým majú držitelia práva tieto skutočnosti preukázať (bod 34).

37 — Na pojednávaní vyjadrilo rovnaké stanovisko aj Spojené kráľovstvo.

38 — Pretože dotknutá osoba vykonáva v hostiteľskom štáte činnosť ako zamestnanec alebo ako samostatne zárobkovo činná osoba (smernice 68/360, 73/148 a 90/365) alebo preto, že študuje (smernica 93/96), alebo preto, že má štátnu príslušnosť iného členského štátu (smernica 90/364). Jediné možné výnimky sú tie, ktoré sa zakladajú na verejnom poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejnom zdraví (článok 2 ods. 2 tretí pododsek smerníc 90/364 a 90/365).

39 — Tak je to vyjadrené v bode 18 už citovaného rozsudku Oulane.

40 — Takéto chápanie nemení dôkazné bremeno, pretože nezaväzuje členský štát, aby dokázal, že finančné prostriedky sú nedostatočné.

VI — Návrh

51. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem Súdnemu dvoru:

1. určiť, že Belgické kráľovstvo si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z:

   a) článku 18 ES a smernice 90/364/EHS o práve pobytu tým, že od občanov Spoločenstva, ktorí sa chcú usadiť na jeho území, vyžaduje, aby mali dostatočné „vlastné" finančné prostriedky;

   b) článku 4 smernice Rady 68/360/EHS o odstránení prekážok pohybu a pobytu pracovníkov členských štátov a ich rodín v rámci spoločenstva, článku 4 smernice Rady 73/148/EHS o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb a článku 2 smerníc Rady 93/96/ES a 90/365/EHS, ktoré upravujú právo na pobyt študentov, zamestnaných osôb a samostatne zárobkovo činných osôb po skončení ich pracovnej činnosti, tým, že umožňuje nariadiť vyhostenie občanov Spoločenstva, ak v stanovenej lehote nepredložia dokumenty vyžadované na získanie povolenia na pobyt;

2. zaviazať Belgické kráľovstvo na náhradu trov konania.