ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

27. dubna 2006 *

Ve věci C-441/02,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 5. prosince 2002,

Komise Evropských společenství, zastoupená C. O'Reilly a W. Bogensbergerem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná:

Italskou republikou, zastoupenou I. M. Braguglíou, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Fiorillim, avvocato dello Stato,

účastníkem předkládajícím vyjádření,

* Jednací jazyk: němčina.

proti

Spolkové republice Německo, původně zastoupené W.-D. Plessingem, dále A. Tiemann, jako zmocněnci,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann, předseda senátu, K. Schiemann, J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), K. Lenaerts a E. Juhász, soudci,

generální advokátka: C. Stix-Hackl,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 2. června 2005,

vydává tento

Rozsudek

1 Svojí žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo:

— tím, že ve svých právních předpisech nestanovila dostatečně jasným způsobem, že rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie nesmí být založena na základě, který stanoví povinně nebo zpravidla vyhoštění v případě existence pravomocného odsouzení pro trestný čin, nebo tím, že založila rozhodnutí o vyhoštění občanů Unie na tomto nepřesném základě;

— tím, že nedostatečně jasným způsobem provedla v čl. 12 odst. 1 zákona o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1980 I, s. 116) ze dne 21. ledna 1980 (dále jen „Aufenthaltsgesetz/EWG“) podmínky kladené právem Společenství v oblasti omezení volného pohybu, nebo tím, že založila rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie na tomto nepřesném základě;

— tím, že ve svých právních předpisech dostatečně jasným způsobem nestanovila, že rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie nesmí být založena na základě, jehož účelem je obecná prevence, nebo tím, že odůvodnila rozhodnutí o vyhoštění vůči takovým občanům vůlí odradit ostatní cizince;

— tím, že přijala rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, ve kterých nebyl dodržen přiměřený poměr mezi základním právem na respektování rodinného života a zachováním veřejného pořádku, a

— tím, že nařídila okamžitý výkon rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, aniž by se jednalo o naléhavý případ,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 18 ES a 39 ES, ze základního práva na respektování rodinného života jako zásady práva Společenství, jakož i z článků 3 a 9 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. L 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11), článku 1 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), článků 1, 4, 5, 8 a 10 směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167), jakož i z článků 1 a 2 směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

2 Podle čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221:

„1. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby.

2. Odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje."

3 Článek 9 uvedené směrnice stanoví:

„1. Není-li možné předložit věc soudu nebo vztahuje-li se tato žaloba pouze na zákonnost rozhodnutí nebo nemá-li odkladný účinek, je rozhodnutí správního orgánu o odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu nebo rozhodnutí o vyhoštění držitele povolení k pobytu z území, s výjimkou naléhavých případů, přijato až po vydání stanoviska příslušného orgánu hostitelské země, u kterého má tato osoba právo na obhajobu a pomoc nebo na zastoupení stanovené ve vnitrostátních právních předpisech.

Tento orgán musí být odlišný od orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí o odmítnutí prodloužení platnosti povolení k pobytu nebo rozhodnutí o vyhoštění.

2. Rozhodnutí o nevydání prvního povolení k pobytu nebo o vyhoštění před vydáním povolení je na žádost dotyčné osoby postoupeno k přezkoumání orgánu, jehož předběžné stanovisko se vyžaduje podle odstavce 1. Zúčastněná osoba má právo obhajovat se osobně, není-li to v rozporu s bezpečností státu."

4 Článek 1 nařízení č. 1612/68 stanoví:

„1. Každý státní příslušník členského státu má právo, bez ohledu na místo svého bydliště, na přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území jiného členského státu v souladu s právními a správními předpisy, které upravují zaměstnávání státních příslušníků tohoto státu.

2. Na území jiného členského státu požívá zejména stejné přednosti pro přístup k volnému zaměstnání, jakou mají státní příslušníci tohoto státu."

5 Článek 1 směrnice 73/148 stanoví:

„1. Členské státy odstraní za podmínek stanovených v této směrnici omezení pohybu a pobytu:

a) státních příslušníků členského státu, kteří jsou usazeni nebo se chtějí usadit v jiném členském státě, aby zde mohli vykonávat samostatně výdělečnou činnost, nebo kteří chtějí v tomto státě poskytovat služby;

b) státních příslušníků členských států, kteří chtějí vycestovat do jiného členského státu jako příjemci služeb;

c) manžela nebo manželky a dětí mladších 21 let těchto státních příslušníků bez ohledu na jejich státní občanství;

d) příbuzných v přímé vzestupné a sestupné linii těchto státních příslušníků a jejich manžela nebo manželky, kteří jsou na nich závislí bez ohledu na jejich státní občanství.

2. Členské státy podporují přijetí všech ostatních rodinných příslušníků státního příslušníka uvedeného v odst. 1 písm. a) nebo b) nebo jejich manžela či manželky, kteří jsou na nich závislí nebo kteří s nimi v zemi posledního pobytu žijí ve společné domácnosti."

6 Podle článku 4 uvedené směrnice:

„1. Každý členský stát přiznává právo trvalého pobytu státním příslušníkům ostatních členských států, kteří se usadí na jeho území za účelem výkonu samostatně výdělečné činnosti, jestliže byla na základě Smlouvy odstraněna omezení této činnosti.

Právo pobytu se dokládá vydáním dokladu označovaného jako ‚povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu Evropských společenství'. Tento doklad má dobu platnosti nejméně pět let ode dne vydání; doba jeho platnosti se automaticky prodlužuje.

Přerušení pobytu nepřesahující šest po sobě následujících měsíců a nepřítomnost z důvodu vojenské služby nemají vliv na platnost povolení k pobytu.

Platné povolení k pobytu nelze státnímu příslušníku uvedenému v čl. 1 odst. 1 písm. a) odejmout pouze z důvodu, že již nevykonává činnost, neboť je dočasně neschopen práce v důsledku nemoci nebo úrazu.

Státní příslušníci některého členského státu, kteří nejsou uvedeni v prvním pododstavci, ale jsou oprávněni na základě právních předpisů jiného členského státu vykonávat činnost na jeho území, získají oprávnění k pobytu na dobu nejméně odpovídající době, na kterou jim bylo uděleno povolení vykonávat dotyčnou činnost.

Státní příslušníci uvedení v prvním pododstavci, na které se v důsledku změny činnosti vztahuje předchozí pododstavec, si ponechají povolení k pobytu až do uplynutí jeho platnosti.

2. Právo pobytu pro osoby poskytující a přijímající služby odpovídá délce poskytování služby.

Je-li tato doba delší než tři měsíce, vydá členský stát, na jehož území je služba poskytována, oprávnění k pobytu k doložení práva pobytu.

Je-li tato doba kratší nebo rovna třem měsícům, postačuje pro pobyt průkaz totožnosti nebo cestovní pas, s nímž dotyčná osoba vstoupila na území. Členský stát však může požadovat, aby dotyčná osoba svou přítomnost na jeho území ohlásila.

3. Rodinnému příslušníku, který není státním příslušníkem žádného členského státu, je vydán doklad o pobytu, jenž má stejnou platnost jako doklad, který je vydán státnímu příslušníku, na němž je závislý."

7 V souladu s článkem 5 směrnice 73/148:

„Právo pobytu platí na celém území dotyčného členského státu."

8 Podle článku 8 uvedené směrnice:

„Členské státy se mohou odchýlit od této směrnice pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví."

9 Článek 10 téže směrnice stanoví:

„1. Směrnice Rady ze dne 25. února 1964 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb zůstává použitelná, dokud členské státy neprovedou tuto směrnici.

2. Doklady o pobytu vydané na základě směrnice zmíněné v odstavci 1 a platné v okamžiku provádění této směrnice zůstávají v platnosti až do jejího uplynutí."

10 Článek 1 směrnice 90/364 stanoví:

„1. Členské státy udělí právo pobytu státním příslušníkům členských států, kterým toto právo nevzniklo na základě jiných ustanovení práva Společenství, a jejich rodinným příslušníkům uvedeným v odstavci 2 za podmínky, že mají pro sebe i pro své rodinné příslušníky uzavřeno nemocenské [zdravotní] pojištění vůči všem rizikům v hostitelském členském státě a mají dostatečné finanční prostředky, aby se během svého pobytu nestali zátěží pro sociální pomoc hostitelského členského státu.

Prostředky uvedené v prvním pododstavci jsou považovány za dostatečné, jsou-li vyšší než úroveň prostředků, pod kterou hostitelský členský stát může poskytovat sociální pomoc svým státním příslušníkům, přičemž se berou v úvahu osobní poměry žadatele a popřípadě osob přijatých na základě odstavce 2.

Nemůže-li být v členském státě druhý pododstavec použit, jsou prostředky žadatele považovány za dostatečné, jsou-li vyšší než minimální dávky sociálního zabezpečení vyplácené hostitelským členským státem.

2. Právo usadit se v jiném členském státě spolu s osobou mající právo pobytu mají bez ohledu na svou státní příslušnost tyto osoby:

a) manžel nebo manželka a jejich vyživovaní potomci;

b) vyživovaní předci osoby mající právo pobytu a předci jeho manžela nebo její manželky [a předci jejího manžela nebo manželky].“

11 Podle článku 2 směrnice 90/364:

„1. Právo pobytu se prokazuje předložením dokladu s názvem ‚povolení k pobytu pro státního příslušníka členského státu EHS‘, jehož doba platnosti může být omezena na dobu pěti let s možností prodloužení. Členský stát však může, považuje-li to za nezbytné, požadovat prodloužení doby platnosti povolení na konci prvních dvou let pobytu. Nemá-li rodinný příslušník státní příslušnost členského státu, je mu vydán doklad o pobytu se stejnou dobou platnosti, jakou má doklad vydaný státnímu příslušníku, od nějž se odvíjejí jeho práva.

Pro účely vydávání povolení k pobytu nebo dokladu o pobytu může členský stát žadatele žádat pouze o to, aby předložil platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a prokázal, že splňuje podmínky stanovené článkem 1.

2. Články 2 a 3, čl. 6 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a článek 9 směrnice 68/360/EHS se použijí obdobně na osoby mající právo pobytu podle této směrnice.

Manžel nebo manželka a vyživované děti státního příslušníka členského státu majícího právo pobytu na území členského státu jsou oprávněni vykonávat jakoukoliv pracovní činnost jako zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné kdekoliv na území tohoto členského státu, i pokud nejsou státními příslušníky žádného členského státu.

Členské státy se nesmějí odchýlit od ustanovení této směrnice, s výjimkou důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V tomto případě se použije směrnice 64/221/EHS.

3. Touto směrnicí nejsou dotčeny stávající právní předpisy o nabývání objektů sloužících k vedlejšímu bydlení."

Vnitrostátní právní úprava

12 Podle čl. 2 odst. 2 cizineckého zákona (Ausländergesetz, BGBl. 1990 I, s. 1354):

„Tento zákon se použije na cizince, kteří mají právo volného pohybu na základě práva Společenství pouze tehdy, pokud právo Společenství a Aufenthaltsgesetz/EWG nestanoví jinak."

13 Podle článku 45 téhož zákona:

„(1) Cizinec může být vyhoštěn, pokud jeho pobyt ohrožuje veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek nebo jiné důležité zájmy Spolkové republiky Německo.

(2) Při rozhodnutí o vyhoštění je namístě vzít v úvahu:

1. délku oprávněného pobytu cizince a jeho osobní, hospodářské a jiné vazby na spolkovém území, které si zasluhují ochranu,

2. důsledky vyhoštění pro rodinné příslušníky cizince, kteří oprávněně pobývají na spolkovém území a žijí s ním v rodinném soužití, a

[...]“

14 Článek 46 Ausländergesetz stanoví:

„Podle čl. 45 odst. 1 může být zejména vyhoštěn ten, kdo

[...]

2. se dopustil jiného než ojedinělého nebo méně závažného porušení právních předpisů nebo soudních nebo správních rozhodnutí a opatření, nebo se dopustil mimo spolkové území trestného činu, který je na tomto území nutno považovat za úmyslný trestný čin,

3. porušil právní předpis nebo správní opatření platné pro výkon prostituce,

4. užívá heroin, kokain nebo srovnatelně nebezpečný omamný prostředek a není připraven podrobit se léčbě nezbytné pro svou nápravu nebo se jí vyhýbá,

[...]“

15 Článek 47 uvedeného zákona stanoví:

„(1) Cizinec je vyhoštěn, pokud:

1. byl pravomocně odsouzen pro jeden nebo více úmyslně spáchaných trestných činů k trestu odnětí svobody nebo trestu pro mladistvé v délce alespoň tří let, nebo byl v průběhu pěti let pravomocně odsouzen pro úmyslně spáchané trestné činy k trestům odnětí svobody nebo trestům pro mladistvé v celkové délce alespoň tří let nebo bylo při posledním pravomocném odsouzení nařízeno ochranné opatření (‚Sicherungsverwahrung‘), nebo

2. byl pravomocně odsouzen pro úmyslně spáchaný trestný čin podle zákona o omamných látkách (Betäubungsmittelgesetz), pro výtržnictví [...] nebo

porušování veřejného pořádku [...] k trestu pro mladistvé v délce alespoň dvou let nebo k trestu odnětí svobody, a výkon trestu nebyl podmíněně odložen.

(2) Cizinec je zpravidla vyhoštěn, pokud:

1. byl pravomocně odsouzen pro jeden nebo více úmyslně spáchaných trestných činů k trestu pro mladistvé v délce alespoň dvou let nebo k trestu odnětí svobody, a pokud výkon trestu nebyl podmíněně odložen,

2. v rozporu s ustanoveními zákona o omamných látkách a bez povolení pěstuje, vyrábí, dováží, převáží nebo vyváží omamné látky, prodává je nebo přenechává třetím osobám, jinak je uvádí na trh, obchoduje s nimi nebo navádí k takové činnosti nebo napomáhá jejímu výkonu,

3. v rámci zakázaného nebo rozpuštěného veřejného shromáždění nebo průvodu se podílí jako pachatel nebo spolupachatel na násilnostech proti osobám nebo věcem, spáchaných společně skupinou osob způsobem, který ohrožuje veřejnou bezpečnost,

[...]

(3) Cizinec, který požívá zvýšené ochrany před vyhoštěním na základě čl. 48 odst. 1 je zpravidla vyhoštěn v případech uvedených v odstavci 1. V případech uvedených v odstavci 2 se rozhodnutí o jeho vyhoštění přijme podle uvážení. Rozhodnutí

o vyhoštění cizince ve věku 18 až 21 let, který vyrostl na spolkovém území a je držitelem povolení k pobytu nebo má oprávnění k pobytu s neomezenou dobou platnosti, se přijme podle volného uvážení v případech uvedených v odstavcích 1 a 2. Ustanovení odst. 1 a odst. 2 bodu 1 se nepoužijí na nezletilé cizince."

16 Podle článku 48 Ausländergesetz:

„(1) Cizinec, který

1. má oprávnění k pobytu,

2. je držitelem povolení k pobytu s neomezenou dobou platnosti a narodil se na spolkovém území nebo na něj vstoupil jako nezletilý,

3. je držitelem povolení k pobytu s neomezenou dobou platnosti a žije v manželském nebo partnerském soužití s takovým cizincem, jaký je uveden v bodech 1 a 2,

4. žije v rodinném soužití s německým rodinným příslušníkem,

5. je uznán jako žadatel o azyl a má na spolkovém území právní postavení zahraničního uprchlíka, nebo je držitelem cestovního průkazu vydaného orgánem Spolkové republiky Německo podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků (Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge) ze dne 28. července 1951 (BGBl. 1953 II, s. 559),

6. je držitelem povolení k pobytu vydaného podle článku 32a,

může být vyhoštěn pouze ze závažných důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Závažné důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku zpravidla existují v případech uvedených v čl. 47 odst. 1.

(2) Nezletilý cizinec, jehož rodiče nebo jehož rodič, na nichž je závislý, pobývají oprávněně na území Spolkové republiky Německo, je vyhoštěn pouze v případě, že je pravomocně odsouzen pro opakované spáchání nikoliv bezvýznamných úmyslných trestných činů, závažných trestných činů nebo zvláště závažného trestného činu. Osoba ve věku blízkém věku mladistvých (18 až 21 let), která vyrostla na území Spolkové republiky Německo a která žije ve společné domácnosti se svými rodiči, je vyhoštěna pouze na základě čl. 47 odst. 1 a 2 bodu 1 a čl. 47 odst. 3.

[...]“

17 Článek 12 Aufenthaltsgesetz/EWG stanoví:

„(1) Pokud tento zákon povoluje volný pohyb a nestanoví omezující opatření již v předcházejících ustanoveních, jsou zákaz vstupu na území, opatření omezující

vydání povolení k pobytu – ES nebo prodloužení jeho platnosti, jak stanoví čl. 3 odst. 5, čl. 12 odst.1 druhá věta a článek 14 Ausländergesetz, jakož i vyhoštění nebo vrácení na hranici osob uvedených v článku 1, přípustné pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví (čl. 48 odst. 3, čl. 56 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství). Cizinci, kteří jsou držiteli povolení k pobytu – ES s neomezenou platností, mohou být vyhoštěni pouze ze závažných důvodů veřejné bezpečnosti nebo pořádku.

[...]

(3) Rozhodnutí nebo opatření uvedená v odst. 1 mohou být přijata pouze tehdy, pokud to osobní chování cizince odůvodňuje. To neplatí pro rozhodnutí a opatření, která jsou přijata z důvodů ochrany veřejného zdraví.

(4) Existence odsouzení pro trestný čin není sama o sobě dostatečná pro odůvodnění rozhodnutí nebo opatření uvedených v odstavci 1.

[...]

(7) Je-li vydání nebo prodloužení doby platnosti povolení k pobytu – ES zamítnuto, je-li nařízeno vyhoštění nebo učiněna pohrůžka vrácením na hranici, je namístě uvést lhůtu, ve které je cizinec povinen opustit území, na kterém platí tento zákon. Kromě naléhavých případů musí tato lhůta být alespoň patnáct dnů, pokud ještě

nebylo vydáno žádné povolení k pobytu – ES, a alespoň jeden měsíc, pokud již povolení k pobytu bylo vydáno.

[...]“

18 Podle čl. 4 odst. 2 obecného nařízení o volném pohybu státních příslušníků členských států (Freizügigkeitsverordnung/EG) se čl. 12 odst. 2 až 9 Aufenthaltsgesetz/EWG použije obdobně na státní příslušníky členských států, kteří nevykonávají žádnou profesní činnost.

19 Článek 80 odst. 2 a 3 správního řádu (Verwaltungsgerichtsordnung, dále jen „VwGO“) zní následovně:

„(2) Odkladný účinek nenastane pouze:

[...]

4. v případech, kdy je okamžitý výkon rozhodnutí ve veřejném zájmu nebo v převážném zájmu dotyčné osoby nařízen orgánem, který správní akt vydal nebo který je příslušný k rozhodnutí o odvolání.

Spolkové země (Länder) mohou též stanovit, že opravné prostředky nemají odkladný účinek, pokud jsou namířeny proti opatřením, která samy podle spolkového práva přijímají v rámci výkonu správy.

(3) V případech uvedených v odstavci 2 bodě 4 musí být zvláštní zájem na okamžitém výkonu správního aktu písemně odůvodněn. Zvláštní odůvodnění není zapotřebí, pokud orgán ve veřejném zájmu a preventivně přijme v případě hrozícího nebezpečí, zejména v případě hrozících škod na životě, zdraví nebo majetku, nouzové opatření, které je jako takové označeno.

[...]"

Postup před zahájením soudního řízení

20 Po přezkoumání několika desítek peticí a stížností zaslaných Evropskému parlamentu a Komisi italskými státními příslušníky s bydlištěm ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko (Land Baden-Württemberg) ohledně opatření přijímaných vůči nim z důvodů veřejného pořádku německými orgány a ovlivňujících jejich právo pobytu v Německu, upozornila Komise výzvou dopisem ze dne 8. července 1998 Spolkovou republiku Německo na otázku slučitelnosti určitých právních ustanovení a správní praxe s ustanoveními práva Společenství o právu pobytu v členských státech.

21 Jelikož odpověď německé vlády ze dne 25. března 1999 pochybnosti Komise nerozptýlila, zaslala Komise dne 24. července 2000 Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko, ve kterém zopakovala vytýkané skutečnosti uvedené ve výzvě a vyzvala ji k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověla uvedenému stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

22 Ve své odpovědi ze dne 26. září 2000 německá vláda popřela existenci správní praxe, která by byla v rozporu s právem Společenství, přičemž prohlásila, že je připravena ověřit případnou nezbytnost provést určitá vyjasnění ve specifických oblastech vnitrostátní právní úpravy.

23 Jelikož Komise nebyla informována o tom, že by taková vyjasnění byla provedena, a jelikož se kromě toho každopádně domnívala, že ohlášená ověření nezbytnosti provést taková vyjasnění nebyla dostatečná pro odstranění skutečností, které jí byly vytýkány, rozhodla se podat tuto žalobu.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z toho, že v německých právních předpisech a praxi není v případě vyhoštění státních příslušníků jiných členských států z důvodů veřejného pořádku dostatečně bráno v úvahu osobní chování

Argumentace účastníků řízení

24 Komise uplatňuje, že jelikož čl. 47 odst. 1 Ausländergesetz stanoví povinně vyhoštění cizince (dále jen „povinné vyhoštění“) a odstavec 2 téhož článku stanoví zpravidla

povinně takové vyhoštění (dále jen „vyhoštění zpravidla"), pokud byla dotyčná osoba odsouzena pro jeden z trestných činů uvedených v těchto odstavcích, je příslušný orgán zbaven při přijímání rozhodnutí veškerého volného uvážení.

25 Komise zdůrazňuje, že čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz se vztahuje obecně na „cizince", a vztahuje se tedy rovněž na státní příslušníky členských států. Jelikož se tedy toto ustanovení použije na státní příslušníky Společenství, uplatňuje Komise, podporovaná italskou vládou, že je v přímém a nenapravitelném rozporu s požadavky čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221. Podle tohoto článku se totiž rozhodnutí o vyhoštění musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby a odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových rozhodnutí neodůvodňuje, zatímco čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz zbavuje příslušné orgány správního uvážení, které potřebují k tomu, aby mohly provést takové přezkoumání v jednotlivých případech, a nahrazují jej obecným posouzením provedeným zákonodárcem, které vychází výlučně z odsouzení dotyčného státního příslušníka. Komise se domnívá, že uvedený čl. 47 odst. 1 a 2 odporuje čl. 12 odst. 3 a 4 Aufenthaltsgesetz/EWG, i když má podle německé vlády tato ustanovení upřesňovat.

26 Tento rozporný právní stav způsobuje zjevně problémy při praktickém uplatňování vnitrostátní právní úpravy, a v důsledku toho vede k rozhodnutím, která jsou v rozporu s právem Společenství. Pokud je rozhodnutí o vyhoštění založeno na článku 47 Ausländergesetz, je v rozporu s právem Společenství a porušení tohoto práva je zvláště zjevné v případech, kdy uvedené orgány výslovně ve svém rozhodnutí uvedou, že s ohledem na existenci odsouzení pro trestný čin nemají žádnou diskreční pravomoc, která by jim umožnila upustit od vyhoštění. Německá právní úprava nepochybně potřebuje vyjasnění, které by neponechalo prostor pro pochybnosti, pokud jde o vzetí požadavků práva Společenství v úvahu.

27 Komise upřesňuje, že předmětem této žaloby není přezkum individuálních případů a že případy vyhoštění uvedené v její žalobě jsou uvedeny pouze příkladmo a mají ukázat obecnou povahu správní praxe, která je v rozporu s právem Společenství, jelikož je založena na právní úpravě, která nedostatečně jasným způsobem provádí požadavky právní úpravy Společenství. Podle Komise z uvedených příkladů nesporně vyplývá, že nesprávná rozhodnutí nejsou ojedinělá, ale že k nim naopak došlo mnohokrát, a mají tedy obecnou povahu vedoucí k určité praxi neslučitelné s právem Společenství, i když je tato praxe v jednotlivých regionech různého stupně.

28 Německá vláda uplatňuje, že vyhoštění státních příslušníků členských států není upraveno pouze článkem 47 Ausländergesetz, ale rovněž článkem 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, co se týče občanů Unie, kteří vykonávají určitou profesní činnost, jakož i článkem 4 Freizügigkeitsverordnung/EG, který rozšiřuje použití uvedeného článku 12 na občany Unie, kteří nevykonávají žádnou profesní činnost.

29 Uvedený článek 12 přitom jasně uvádí, že přezkum musí být proveden individuálně za posouzení osobního chování dotyčné osoby a že odsouzení pro trestný čin sama o sobě nepostačují k odůvodnění vyhoštění. Toto ustanovení, které přejímá téměř doslovně znění čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221, provádí tato posledně uvedená ustanovení ve vnitrostátním právu dostatečně jasným a přesným způsobem. V rozporu s názorem zastávaným Komisí nevytváří spojení článků 47 Ausländergesetz a 12 Aufenthaltsgesetz/EWG samo o sobě nejasný a rozporný právní stav. Článek 2 odst. 2 Ausländergesetz totiž jasně uvádí, že ustanovení Aufenthaltsgesetz/EWG mají přednost před pravidly Ausländergesetz, takže právní důsledek spočívající v povinném vyhoštění (čl. 47 odst. 1 Ausländergesetz) nebo ve vyhoštění zpravidla (čl. 47 odst. 2 Ausländergesetz) se použije na cizince, kteří mají právo volného pohybu na základě práva Společenství, pouze tehdy, pokud jsou splněny podmínky uvedeného článku 12. Žalobní důvod vycházející z nedostatečně jasného provedení článku 3 směrnice 64/221 v německém právu musí být tedy zamítnut.

30 Co se týče žalobního důvodu, podle kterého Spolková republika Německo založila rozhodnutí o vyhoštění na „tomto nepřesném základě", namítá německá vláda, že neexistuje žádná správní praxe, která by byla v rozporu s právem Společenství, a že Komise není schopna prokázat existenci takové praxe, což je přitom její povinností.

31 Nelze zajisté vyloučit, že v několika případech příslušné správní orgány ukončily pobyt státních příslušníků jiných členských států rozhodnutími, při jejichž přijetí bylo porušeno nejen vnitrostátní právo, ale také právo Společenství, které má před ním přednost. Nicméně 51 případů uvedených Komisí v její žalobě kromě toho, že ne všechny vedly k opatření vyhoštění nebo vypovězení, nastalo během období 9 let a týkalo se pouze 3 ze 16 spolkových zemí. Inkriminovaná opatření tedy nemají takovou míru stálosti a obecnosti, která je požadována pro prokázání existence správní praxe. Žalobní důvod Komise spočívá totiž hlavně na předpokladu, že v jiných případech než těch uvedených v žalobě byla rovněž přijata rozhodnutí, která jsou v rozporu s právem Společenství, což není prokázáno.

Závěry Soudního dvora

32 Jak Soudní dvůr připomenul ve svém rozsudku ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, Sb. rozh. s. I-1097, bod 43), není právo státních příslušníků členského státu vstoupit a pobývat na území jiného členského státu bezpodmínečné. Mezi omezeními stanovenými nebo povolenými právem Společenství umožňuje článek 2 směrnice 64/221 členským státům zakázat státním příslušníkům jiných členských států vstup na jejich území z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

33 Zákonodárce Společenství nicméně ohraničil uplatňování takových důvodů členským státem striktními omezeními. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 se musí opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby a podle odstavce 2 tohoto článku neodůvodňuje odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření. Z existence odsouzení pro trestný čin tak lze vycházet pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvající ohrožení veřejného pořádku (rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 28, a ze dne 19. ledna 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 24, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 44).

34 Soudní dvůr vždy zdůrazňoval, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, kterou je třeba vykládat restriktivně a jejíž rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně (rozsudek ze dne 28. října 1975, Rutili, 36/75, Recueil, s. 1219, bod 27; výše uvedené rozsudky Bouchereau, bod 33, a Calfa, bod 23; rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, body 64 a 65, a výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 45).

35 Podle ustálené judikatury předpokládá uplatnění pojmu veřejného pořádku vnitrostátním orgánem v každém případě kromě společenského nepořádku, který představují všechna porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti (výše uvedené rozsudky Rutili, bod 28; Bouchereau, bod 35; Orfanopoulos a Oliveri, bod 66, a Komise v. Španělsko, bod 46).

36 Ve světle těchto úvah je namístě zkoumat první žalobní důvod Komise. Tento žalobní důvod má dvě části, první vycházející z nesprávného provedení pravidel práva Společenství v oblasti vyhoštění státních příslušníků Společenství z důvodů

veřejného pořádku ve vnitrostátním právu a druhý, jehož předmětem je praxe orgánů v tomto ohledu.

— K údajnému nesprávnému provedení

37 Podle článku 47 Ausländergesetz je cizinec, tedy každá osoba, která nemá německou státní příslušnost (čl. 1 odst. 2 téhož zákona), vyhoštěn (povinné vyhoštění) v případě pravomocného odsouzení k trestům a pro trestné činy vyjmenované v odstavci 1 uvedeného článku 47, zatímco k takovému vyhoštění zpravidla dojde (vyhoštění zpravidla) v případě odsouzení k trestům a pro trestné činy vyjmenované v odst. 2 bodu 1 téhož článku.

38 Ustanovení čl. 47 odst. 1 a 2 bod 1 Ausländergesetz, posuzována odděleně, tím, že vedou k vyhoštění státních příslušníků Společenství v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo systematicky bráno v úvahu osobní chování pachatele trestného činu a trvající nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek, neodpovídají požadavkům práva Společenství (viz v tomto smyslu, ohledně čl. 47 odst. 1 bodu 2 Ausländergesetz, výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, body 59 a 69 až 71).

39 Aufenthaltsgesetz/EWG se nicméně, jak správně uvedla německá vláda, použije jako zvláštní zákon na státní příslušníky členských států, kteří mají právo volného pohybu podle Smlouvy o ES. Podle čl. 2 odst. 2 Ausländergesetz se totiž tento zákon použije na cizince, kteří mají právo volného pohybu na základě práva Společenství, pouze tehdy, pokud toto právo a Aufenthaltsgesetz/EWG, který se vztahuje zejména na

státní příslušníky jiných členských států, kteří vykonávají profesní činnost, nestanoví jinak. Mimoto čl. 4 odst. 2 Freizügigkeitsverordnung/EG rozšiřuje použití čl. 12 odst. 2 až 9 Aufenthaltsgesetz/EWG na státní příslušníky členských států, kteří nevykonávají žádnou profesní činnost.

40 Z toho vyplývá, že Aufenthaltsgesetz/EWG má jako zvláštní zákon (*lex specialis*) ve vztahu k Ausländergesetz (*lex generalis*) přednost před ustanoveními posledně uvedeného zákona v situacích, jejichž zvláštní úpravu sleduje (viz ohledně směrnic Společenství, rozsudek ze dne 19. června 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Recueil, s. I-6163, bod 57).

41 Podle samotného znění čl. 12 odst. 3 a 4 Aufenthaltsgesetz/EWG smí být přijato opatření vyhoštění vůči cizinci, který má právo volného pohybu na základě práva Společenství, pouze tehdy, pokud to osobní chování dotčené osoby odůvodňuje, a existence odsouzení pro trestný čin není sama o sobě dostatečná pro odůvodnění takového opatření.

42 Ačkoli je krom toho pravda, že dosah vnitrostátních právních a správních předpisů musí být posuzován s ohledem na to, jak je vykládají vnitrostátní soudy (viz zejména rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v. Itálie, C-129/00, Recueil, s. I-14637, body 30 až 33), Komise v tomto případě netvrdí, že dotčená právní úprava je předmětem rozdílných soudních výkladů, které by mohly být vzaty v úvahu, přičemž jedny vedou k použití uvedené právní úpravy, které je slučitelné s právem Společenství, a druhé k použití neslučitelnému s tímto právem, takže tato právní úprava by nebyla natolik jasná, aby zajistila použití slučitelné s právem Společenství.

43 Za těchto podmínek je žalobní důvod Komise vycházející z porušení práva Společenství tím, že německá právní úprava nezakazuje dostatečně jasným způsobem, aby vyhoštění státních příslušníků jiných členských států, kteří mají právo volného pohyb na základě práva Společenství, z území Spolkové republiky Německo bylo vysloveno automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo vzato v úvahu osobní chování pachatele trestného činu a trvající nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek, neopodstatněný.

— K existenci údajné správní praxe, která je v rozporu s právem Společenství

44 Z návrhových žádání v žalobě vyplývá, že prvním žalobním důvodem se Komise domáhá kromě určení, že pravidla práva Společenství byla ve vnitrostátním právu nesprávně provedena, také konstatování, že tato pravidla byla porušena při přijímání „rozhodnutí o vyhoštění".

45 Soudní dvůr již několikrát rozhodl, že Komise se může domáhat, aby konstatoval nesplnění povinnosti, které spočívá v nedosažení výsledku, který je směrnicí sledován, v určitém případě (viz zejména rozsudky ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Německo, C-20/01 a C-28/01, Recueil, s. I-3609, bod 30; ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Španělsko, C-157/03, Sb. rozh. s. I-2911, bod 44, a výše uvedený rozsudek ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko, bod 59).

46 Jak vyplývá z bodu 27 tohoto rozsudku a bez ohledu na široce formulovaná návrhová žádání v tomto bodě žaloby, uvedla Komise v průběhu řízení před Soudním dvorem výslovně, že cílem její žaloby není, aby Soudní dvůr přezkoumával v rámci jednotlivých žalobních důvodů konkrétní otázky vznesené jednotlivými případy, ale prokázat skutečnost, že německá právní úprava provádí požadavky práva Společenství nedostatečným způsobem, což vede ke správní praxi, která je v rozporu

s právem Společenství. V tomto kontextu se Komise odvolává na řadu případů, které uvedla pouze příkladmo, aby ukázala určité typy rozhodnutí a správní praxe, které jsou Spolkové republice Německo vytýkány v projednávané žalobě. Skutečnost, že Komise uvádí konkrétní případy nijak nevylučuje, aby jiné případy byly považovány za příklady porušení práva Společenství.

47 Podle judikatury Soudního dvora, i když je použitelná vnitrostátní právní úprava sama o sobě, jak vyplývá z bodů 39 až 43 tohoto rozsudku, v souladu s právem Společenství, může nesplnění povinnosti vyplývat z existence správní praxe, která toto právo porušuje (viz zejména rozsudek ze dne 12. května 2005, Komise v. Itálie, C-278/03, Sb. rozh. s. I-3747, bod 13).

48 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou přísluší Komisi v rámci řízení o nesplnění povinnosti prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti a předložit Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku (viz zejména rozsudek ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie, C-287/03, Sb. rozh. s. I-3761, bod 27).

49 Co se týče konkrétně žalobního důvodu týkajícího se uplatňování vnitrostátního ustanovení, Soudní dvůr rozhodl, že prokázání nesplnění povinnosti státem vyžaduje předložení důkazních materiálů zvláštní povahy ve srovnání s důkazními materiály, které jsou obvykle brány v úvahu v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti týkající se výhradně obsahu vnitrostátního ustanovení, a že za těchto podmínek může být nesplnění povinnosti prokázáno pouze dostatečně doloženým a podrobným prokázáním praxe vytýkané vnitrostátním správním orgánům nebo soudům a přičitatelné dotčenému členskému státu (výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie, bod 28).

50 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že pokud jednání státu spočívající ve správní praxi, která není v souladu s požadavky práva Společenství, může zakládat nesplnění povinnosti ve smyslu článku 226 ES, je třeba, aby tato správní praxe vykazovala určitý stupeň stálosti a obecnosti (viz rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Německo, C-387/99, Recueil, s. I-3751, bod 42; a ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko, C-494/01, Sb. rozh. s. I-3331, bod 28, a výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie, bod 29).

51 Komise však neprokázala, že v Německu existuje správní praxe, která by vykazovala vlastnosti požadované judikaturou Soudního dvora.

52 Komise se ve své žalobě omezila na výčet řady případů, ve kterých nebyly při přijetí správních rozhodnutí dodrženy požadavky práva Společenství, aniž by poskytla Soudnímu dvoru dotčená rozhodnutí, jelikož v žalobě byl uveden pouze krátký úryvek některých z nich. Komise tedy zjevně Soudnímu dvoru neposkytla skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, a to tím spíše, že německá vláda konkrétně popírá spolehlivost předložených údajů, když v určité řadě případů uvádí rozhodnutí přijatá po odvolání dotyčných osob (věci Condo, Ferri, Gaudino, Guaglianone, Marchese a Procopio) proti rozhodnutím, na které se odvolává ve své žalobě Komise.

53 Kromě toho bylo asi padesát rozhodnutí uvedených Komisí podle informací, které vyplývají z návrhu na zahájení řízení, přijato mezi prosincem 1992 (věc Torsello) a lednem 2001 (věc Sulimanov), tedy v období téměř devíti let. Soudní dvůr tak v žádném případě nemůže dojít k závěru, že existuje obecná a stálá praxe, která je v rozporu s právem Společenství, jelikož mu Komise, která se nemůže opírat o žádnou domněnku, nepředložila skutečnosti nezbytné pro vyvrácení tvrzení německé vlády, podle kterého se jedná o ojedinělá rozhodnutí, a nikoliv o obecnou a stálou praxi.

54 Tento závěr je jediný možný tím spíše, že jak tvrdí německá vláda, obecný správní předpis týkající se Ausländergesetz (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz), který je určen německým správním orgánům a je pro ně závazný, upřesňuje jednak, že k vyhoštění z důvodů veřejného pořádku na základě čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG může dojít pouze tehdy, pokud jej cizinec podnítí svým osobním chováním, přičemž existence odsouzení pro trestný čin nepostačuje k odůvodnění vyhoštění, a jednak že odstavec 3 téhož článku 12 umožňuje založit vyhoštění pouze na osobním chování cizince a že k vyhoštění může dojít pouze z důvodů zvláštní prevence a v případech skutečného a dostatečně závažného ohrožení základního zájmu společnosti.

55 I když tedy německá vláda nepopírá, že ojedinělá rozhodnutí o vyhoštění mohla být přijata, aniž by byly dostatečně vzaty v úvahu požadavky práva Společenství, musí být žalobní důvod Komise vycházející z existence správní praxe neslučitelné s právem Společenství zamítnut jako neopodstatněný.

56 První žalobní důvod musí být tedy zamítnut v plném rozsahu.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze skutečnosti, že v německé právní úpravě a praxi je v případě vyhoštění státních příslušníků jiných členských států, kteří jsou držiteli povolení k pobytu na omezenou dobu, nedostatečně brána v úvahu existence závažného ohrožení veřejného pořádku

K přípustnosti

— Argumentace účastníků řízení

57 Německá vláda uplatňuje, že Komise ve své žalobě vytýká Spolkové republice Německo nejen to, že neúplně splnila svou povinnost provést ve vnitrostátním právu

směrnici 64/221, ale také to, že rozvinula správní praxi, která je v rozporu s právní úpravou Společenství. Komise se nicméně ve svém odůvodněném stanovisku omezila na zmínku o nejasném provedení pravidel práva Společenství v čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG, a nevytýkala jí údajnou správní praxi, která by byla v rozporu s uvedenou právní úpravou, pokud jde o uplatňování tohoto ustanovení. Druhý žalobní důvod je tedy nepřípustný v rozsahu, v němž se Komise domáhá určení existence takové správní praxe, neboť podle ustálené judikatury nemůže Komise ve své žalobě uplatnit nové skutečnosti oproti skutečnostem, které uvedla před zahájením soudního řízení.

58 Komise odmítá všechny výtky, že rozšířila předmět sporu, a uplatňuje, že její první tři žalobní důvody kritizují německý právní stav v oblasti vyhošťování cizinců především z důvodu, že koexistence někdy rozporných ustanovení, zdroj nejasnosti pro orgány, kterým přísluší právo uplatňovat, vede v praxi soustavně k rozhodnutím o vyhoštění, která jsou neslučitelná s právem Společenství. Stejně tak jako nepřesnost právního stavu vyplývá právě z koexistence těchto ustanovení, souvisejí rozhodnutí o vyhoštění přijatá na jejich základě nezbytně s těmito třemi žalobními důvody a nemohou být od nich oddělena.

— Závěry Soudního dvora

59 Podle ustálené judikatury (viz zejména rozsudek ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie, C-365/97, Recueil, s. I-7773, bod 23) výzva dopisem zaslaná Komisí členskému státu a odůvodněné stanovisko vydané Komisí vymezují předmět sporu, který již nemůže být následně rozšířen. Možnost dotčeného členského státu předložit své připomínky totiž představuje, i když se rozhodne nevyužít této možnosti, základní záruku zamýšlenou Smlouvou a dodržování této záruky je podstatnou procesní náležitostí řízení pro nesplnění povinnosti členským státem.

60 V důsledku toho musí být odůvodněné stanovisko a žaloba Komise založeny na stejných důvodech a žalobních důvodech, jako byly důvody výzvy dopisem, kterou se zahajuje postup před zahájením soudního řízení (rozsudek ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 55). Jelikož odůvodněné stanovisko a žaloba musejí být založeny na stejných důvodech a žalobních důvodech, nemůže Soudní dvůr zkoumat žalobní důvod, který nebyl uveden v odůvodněném stanovisku (rozsudek ze dne 11. května 1989, Komise v. Německo, 76/86, Recueil, s. 1021, bod 8), a toto stanovisko musí obsahovat soudržný a podrobný výklad důvodů, které vedly Komisi k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy (viz zejména rozsudek ze dne 24. června 2004, Komise v. Nizozemsko, C-350/02, Sb. rozh. s. I-6213, bod 20).

61 Nicméně nelze ve všech případech vyžadovat dokonalou shodu mezi zněním důvodů ve výzvě dopisem, výrokem odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními v žalobě, pokud předmět sporu nebyl rozšířen nebo změněn, ale naopak pouze omezen (výše uvedené rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo, bod 56; ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie, bod 25, a rozsudek ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie, C-177/04, Sb. rozh. s. I-2461, bod 37).

62 V projednávané věci odpovídá část druhého žalobního důvodu vycházející z existence správní praxe, která je v rozporu s právem Společenství, v zásadě důvodu uvedenému v bodě IV odůvodněného stanoviska, podle kterého Komise vytýká Spolkové republice Německo, že přijala rozhodnutí o vyhoštění v případech, kdy nebylo prokázáno skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku, kterým je dotčen základní zájem společnosti. K tomu se přidává skutečnost, že v části odůvodněného stanoviska nazvané „Ohrožení veřejného pořádku" Komise uplatňuje, že v Německu existuje „správní praxe" založená na výkladu čl. 12 odst. 1 první věty Aufenthaltsgesetz/EWG, která nedodržuje podmínky, za kterých právo Společenství připouští omezení volného pohybu z důvodů veřejného pořádku.

63 Za těchto podmínek nelze Komisi vytýkat, že v návrhových žádáních v žalobě nepřevzala přesné znění důvodů uplatněných během postupu před zahájením soudního řízení, když se snažila zajistit soulad mezi těmito návrhovými žádáními a podrobným popisem důvodů.

64 Námitka částečné nepřípustnosti druhého žalobního důvodu musí být tedy odmítnuta.

K věci samé

— Argumentace účastníků řízení

65 Komise uplatňuje, že Aufenthaltsgesetz/EWG, který má provádět pravidla práva Společenství v oblasti omezení volného pohybu z důvodů veřejného pořádku v německém právu, není dostatečně jasný, pokud jde o pravidlo stanovené v jeho čl. 12 odst. 1, které je v projednávaném případě klíčové. I když totiž první věta uvedeného ustanovení uvádí, že „z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti nebo zdraví" může být odmítnut pobyt cizince, který má právo volného pohybu, druhá věta téhož ustanovení stanoví, pouze co se týče cizinců, kteří jsou držiteli „povolení k pobytu – ES s neomezenou dobou platnosti", že mohou být vyhoštěni pouze ze „závažných" důvodů veřejné bezpečnosti a pořádku. Struktura dotčeného ustanovení je zavádějící, jelikož jak ukazuje správní praxe, může být a ostatně také je chápáno v tom smyslu, že pro vyhoštění osob, které mají právo volného pohybu a nejsou držiteli „povolení k pobytu – ES s neomezenou dobou platnosti", postačují pouhé důvody veřejné bezpečnosti a pořádku a že existence závažných důvodů je vyžadována pouze při vyhoštění cizinců, kteří jsou držiteli takového povolení k pobytu.

66 Rozhodnutí, která se zakládají ve své podstatě na nesprávném výkladu veřejného pořádku ve smyslu čl. 12 odst. 1 první věty Aufenthaltsgesetz/EWG, jsou početná. Někdy se v nich dokonce výslovně tvrdí, že není namístě ověřovat existenci závažných důvodů veřejného pořádku, neboť jejich existence je požadována pouze v případě uvedeném ve druhé větě uvedeného ustanovení, a sice pro cizince, kteří jsou držiteli „povolení k pobytu – ES s neomezenou dobou platnosti". Komise příkladmo uvádí sedm případů na podporu posledně uvedeného tvrzení.

67 Podle Komise je třeba v tomto ohledu německý právní stav a správní praxi přesně vyjasnit tak, aby nebyl ponechán žádný prostor pro pochybnosti, pokud jde o požadavek, podle kterého, ať je doba platnosti povolení k pobytu jakákoliv, předpokladem pro opatření vyhoštění je, aby osobní chování dotyčné osoby vykazovalo existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti (viz zejména výše uvedený rozsudek Bouchereau, body 33 až 35).

68 Německá vláda oproti tomu tvrdí, že čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG provádí dostatečně jasným způsobem požadavky vyplývající z právní úpravy Společenství v oblasti omezení volného pohybu.

69 Co se týče výtky vycházející z existence správní praxe, která je v rozporu s právem Společenství, německá vláda uplatňuje, že i za předpokladu, že by tato část druhého žalobního důvodu byla přípustná, nerozumí tomu, jak může Komise na základě méně než 20 individuálních případů uvedených v žalobě usuzovat, že taková správní praxe je systematicky prováděna na celém území státu.

— Závěry Soudního dvora

K údajnému nesprávnému provedení

70 Jak bylo připomenuto v bodě 35 tohoto rozsudku, uplatnění pojmu veřejného pořádku vnitrostátním orgánem podle ustálené judikatury v každém případě předpokládá kromě společenského nepořádku, který představuje každé porušení práva, existenci skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

71 Článek 12 odst. 1 první věta Aufenthaltsgesetz/EWG stanoví, že státní příslušníci jiných členských států, kteří mají právo volného pohybu na základě práva Společenství, mohou být vyhoštěni pouze z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti nebo zdraví a uvádí v závorce čl. 48 odst. 3 Smlouvy a čl. 56 odst. 1 Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 46 odst. 1 ES). Druhá věta téhož odstavce uvádí, že cizinci, kteří jsou držiteli „povolení k pobytu – ES s neomezenou dobou platnosti" mohou být vyhoštěni pouze ze „závažných" důvodů veřejné bezpečnosti nebo pořádku.

72 I když může být odkaz na primární právo Společenství provedený v čl. 12 odst. 1 první větě Aufenthaltsgesetz/EWG považován za dostatečný údaj o tom, že pojem veřejného pořádku musí být vykládán v souladu s výkladem téhož pojmu obsaženého v uvedených článcích Smlouvy, jak byl proveden směrnicí 64/221 a upřesněn v judikatuře Soudního dvora, skutečností zůstává, že druhá věta uvedeného vnitrostátního ustanovení tím, že dodává, co se týče státních příslušníků Společenství, kteří jsou držiteli povolení k pobytu s neomezenou dobou platnosti, že pouze „závažné" důvody veřejného pořádku mohou odůvodnit vyhoštění, vyvolává pochybnost, pokud jde o správné vzetí požadavků práva Společenství v úvahu s ohledem na státní příslušníky Společenství, kteří jsou držiteli povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti.

73 Podle ustálené judikatury musí být ustanovení směrnice provedena s nepopiratelnou závazností, s konkrétností, přesností a jasností požadovanými k uspokojení požadavku právní jistoty (viz zejména rozsudky ze dne 17. května 2001, Komise v. Itálie, C-159/99, Recueil, s. I-4007, bod 32, a ze dne 27. února 2003, Komise v. Belgie, C-415/01, Recueil, s. I-2081, bod 21).

74 Z toho vyplývá, že čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG s ohledem na státní příslušníky členských států, kteří jsou držiteli povolení k pobytu s omezenou dobou platnosti, s dostatečnou jasností neprovádí požadavky vyplývající z judikatury uvedené v bodě 70 tohoto rozsudku, podle které je vyhoštění odůvodněno pouze v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

75 Obecný správní předpis týkající se Ausländergesetz, kterého se německá vláda dovolává na podporu svého názoru, podle kterého vnitrostátní právní úprava uspokojuje požadavek právní jistoty, toto posouzení nezpochybňuje.

76 V tomto ohledu stačí připomenout, že zásada právní jistoty vyžaduje přiměřené zveřejnění vnitrostátních opatření přijatých podle právní úpravy Společenství, aby bylo subjektům práva dotčeným takovými opatřeními umožněno rozpoznat rozsah jejich práv a povinností v konkrétní oblasti upravené právem Společenství (viz zejména výše uvedený rozsudek ze dne 27. února 2003, Komise v. Belgie, bod 21). To však není případ uvedeného správního předpisu, který je nepochybně pouze vnitřní povahy a je určen správním orgánům s cílem zajistit jednotnost jejich pohledu na určité otázky.

77 Za těchto podmínek je první část druhého žalobního důvodu opodstatněná.

K údajné správní praxi, která je v rozporu s právem Společenství

78 V bodech 49 a 50 tohoto rozsudku Soudní dvůr připomněl, co se týče žalobních důvodů týkajících se uplatňování vnitrostátního ustanovení, že prokázání existence nesplnění povinnosti státem vyžaduje předložení důkazních materiálů zvláštní povahy ve srovnání s důkazními materiály, které jsou obvykle brány v úvahu v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti týkající se výhradně obsahu vnitrostátního ustanovení. Za takových podmínek může být nesplnění povinnosti prokázáno pouze dostatečně doloženým a podrobným prokázáním praxe vytýkané vnitrostátním správním orgánům nebo soudům a přičitatelné dotčenému členskému státu. Může-li jednání státu spočívající ve správní praxi, která není v souladu s požadavky práva Společenství, zakládat nesplnění povinnosti ve smyslu článku 226 ES, je třeba, aby tato správní praxe vykazovala určitý stupeň stálosti a obecnosti.

79 Komise se přitom omezila na výčet 17 případů, ve kterých při přijímání správních rozhodnutí nebyly dodrženy požadavky práva Společenství, aniž by tato rozhodnutí Soudnímu dvoru poskytla nebo z nich alespoň uvedla úryvek, který by mohl podpořit její tvrzení. Komise tedy zjevně nepředložila Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, a to tím spíše, že německá vláda konkrétně popírá spolehlivost uplatněných údajů zejména tím, že pokud jde o dva případy, na které ve své žalobě odkazuje Komise (věci Moffa a Nardelli), uvádí úryvek dotčeného rozhodnutí, který svědčí o vzetí požadavků práva Společenství v úvahu.

80 Z tohoto pouhého důvodu je nutno druhou část druhého žalobního důvodu zamítnout jako neopodstatněnou.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze vzetí v úvahu aspektů týkajících se obecné prevence v případě vyhoštění v německých právních předpisech a praxi

K přípustnosti

— Argumentace účastníků řízení

81 Německá vláda tvrdí, že odůvodněné stanovisko neobsahovalo důvod vycházející z nedostatku jasnosti německé právní úpravy, pokud jde o zákaz přijímat obecná preventivní opatření, takže je nutno tuto část třetího žalobního důvodu prohlásit za nepřípustnou.

82 Komise namítá, že ve výzvě dopisem uplatnila, že všechna rozhodnutí spočívající na právním základě čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz mají kvůli obecně preventivnímu účelu tohoto ustanovení nezbytně nedovolenou povahu obecné prevence, a tedy porušují právo Společenství. Odůvodněné stanovisko na tomto důvodu trvá, jelikož jej zdůrazňuje, a námitka nepřípustnosti tedy musí být odmítnuta.

— Závěry Soudního dvora

83 Odůvodněné stanovisko a žaloba Komise musí být založeny na stejných důvodech a žalobních důvodech (viz zejména bod 60 tohoto rozsudku). Tak je tomu v projednávaném případě.

84 Jak uvedla generální advokátka v bodech 111 a 112 svého stanoviska, část třetího žalobního důvodu týkající se skutečnosti, že ve vnitrostátním právu nebyl správně proveden požadavek, podle kterého důvody obecné prevence nemohou odůvodnit vyhoštění státních příslušníků Společenství, v podstatě odpovídá důvodu uvedenému v bodě III závěrů odůvodněného stanoviska, ve kterém Komise vytýká Spolkové republice Německo, že ve svých právních předpisech dostatečně jasným způsobem neuvedla, že rozhodnutí o vyhoštění vztahující se na občany Unie nemohou být založena na základě, který povinně nebo zpravidla stanoví vyhoštění v případě pravomocného odsouzení pro trestný čin. K tomu se přidává, že v části odůvodněného stanoviska nazvané „Odrazování" Komise uplatňuje právě okolnost, že všechna rozhodnutí o vyhoštění založená na článku 47 Ausländergesetz mají nezbytně z důvodu obecně preventivního účelu této právní normy nedovolenou povahu obecné prevence, a zaměřuje se tak přímo na inkriminované právní předpisy.

85 Za těchto okolností nelze Komisi vytýkat, že nepřevzala přesné znění důvodů uplatněných během postupu před zahájením soudního řízení v návrhových žádáních žaloby, když se snažila zajistit soulad mezi těmito návrhovými žádáními a podrobným popisem důvodů.

86 Námitka částečné nepřípustnosti třetího žalobního důvodu musí tedy být odmítnuta.

K věci samé

– Argumentace účastníků řízení

87 Komise uplatňuje, že režim vyhoštění upravený v čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz sleduje cíle obecné prevence, jelikož povinné vyhoštění nebo vyhoštění zpravidla

mají odradit ostatní cizince od páchání trestných činů, které jsou totožné nebo obdobné jako trestné činy, které spáchali vyhoštění cizinci. Všechna rozhodnutí, která jsou založena na těchto ustanoveních, s ohledem na účel této právní normy, již z povahy věci obsahují nedovolený prvek obecné prevence, a jsou z tohoto pouhého důvodu v rozporu s právem Společenství. Odkaz na článek 12 Aufenhaltsgesetz/EWG, učiněný pouze pro doplnění, nemění nic na okolnosti, že uvedená rozhodnutí jsou založena na právním základě, jehož použití není v souladu s právem Společenství z důvodu, že sleduje cíl obecné prevence.

88 V mnoha rozhodnutích je ostatně tento cíl obecné prevence, který povinné vyhoštění sleduje, výslovně zmíněn, aniž by z odůvodnění těchto rozhodnutí vyplývalo, že jsou nezávisle na tom rovněž založena na důvodech zvláštní prevence. V každém případě není takový rozdíl seznatelný u určité řady rozhodnutí, neboť tato rozhodnutí uvádějí cíle obecné prevence a zvláštní prevence vedle sebe jako kumulativní odůvodnění, čímž naznačují, že dotyčné opatření je založeno na dvou druzích důvodů. Krom toho v těchto rozhodnutích odůvodnění někdy přičítá zvláštní důležitost účinku obecné prevence. Podle Komise z toho vyplývá, že tato správní praxe znamená, že dotčená rozhodnutí jsou založena rovněž na důvodech obecné prevence, a tudíž jsou v rozporu s právem Společenství (rozsudek ze dne 10. února 2000, Nazli, C-340/97, Recueil, s. I-957, bod 63).

89 Za těchto podmínek by bylo třeba německý právní stav a správní praxi v tomto ohledu přesně vyjasnit, aby nebyl ponechán žádný prostor pro pochybnosti, pokud jde o uplatňování vnitrostátní právní úpravy. Nepřesné a nejednoznačné provedení povinností práva Společenství není v souladu s požadavky na správné provedení směrnice 64/221.

90 Co se týče žalobního důvodu vycházejícího z nedostatku jasnosti samotné vnitrostátní právní úpravy, německá vláda namítá, že tato právní úprava jasně a jednoznačně uvádí, že státní příslušníci Společenství nemohou být vyhoštěni z důvodů vycházejících z cíle obecné prevence. Komise nerespektovala skutečnost, že článek 47 Ausländergesetz není výlučným právním základem rozhodnutí o vyhoštění týkajících se těchto státních příslušníků, ale že tato rozhodnutí musí vždy dodržet ustanovení článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, která jsou kogentní a mají přednost před uvedeným článkem 47. Obecná prevence je upravena pouze pro státní příslušníky třetích států.

91 Pokud jde o žalobní důvod vycházející z existence správní praxe, která je v rozporu s právem Společenství, popírá německá vláda existenci řady nesprávných individuálních rozhodnutí, která by zaváděla takovou praxi. Několik případů, které Komise uvádí, nepostačuje k tomu, aby mohl být učiněn závěr o existenci běžné a obecné správní praxe, která je v rozporu s právní úpravou Společenství. Je třeba dodat, že z obecného správního předpisu týkajícího se Ausländergesetz, který má rozhodující vliv na otázku, zda existuje správní praxe, jelikož je právně závazný pro činnost správních orgánů, vyplývá, že správním orgánům je zakázáno odůvodňovat rozhodnutí o vyhoštění vůči státním příslušníkům Společenství odrazujícím účinkem, který má toto vyhoštění na ostatní cizí státní příslušníky.

92 Okolnost, že německé správní orgány uplatňují důvody obecné prevence, které se přidávají ke zvláštním důvodům prevence, je zcela v souladu s čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221, pokud je splněna jediná povinnost stanovená tímto ustanovením, tj. uvedení dostatečných důvodů týkajících se osoby a chování dotyčné osoby.

— Závěry Soudního dvora

K údajnému nesprávnému provedení

93 Podle judikatury Soudního dvora brání právo Společenství vyhoštění státního příslušníka členského státu založenému na důvodech obecné prevence, a sice vyhoštění, o kterém bylo rozhodnuto s cílem odradit ostatní cizince (viz zejména rozsudek ze dne 26. února 1975, Bonsignore, 67/74, Recueil, s. 297, bod 7, a výše uvedený rozsudek Nazli, bod 59), obzvláště pokud bylo takové opatření vysloveno automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo přihlédnuto k osobnímu chování pachatele trestného činu nebo nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek (výše uvedený rozsudek Calfa, bod 27).

94 Jak již bylo uvedeno v bodech 39 až 43 tohoto rozsudku, má Aufenthaltsgesetz/EWG jako zvláštní zákon ve vztahu k Ausländergesetz přednost před ustanoveními tohoto posledně uvedeného zákona v situacích, jejichž zvláštní úpravu sleduje.

95 Podle čl. 12 odst. 3 první věty Aufenthaltsgesetz/EWG mohou být opatření vyhoštění státních příslušníků Společenství, kteří mají právo volného pohybu na základě práva Společenství, přijata pouze tehdy, pokud to odůvodňuje osobní chování dotyčné osoby. Z toho vyplývá, že jakékoliv vyhoštění vycházející z důvodů obecné prevence je, pokud jde o tyto kategorie osob, zakázáno.

96 Krom toho, jak již bylo uvedeno v rámci prvního žalobního důvodu (viz bod 42 tohoto rozsudku), Komise v tomto případě netvrdí, že dotčená právní úprava je předmětem rozdílných soudních výkladů, které by mohly být vzaty v úvahu, přičemž jedny by vedly k použití uvedené právní úpravy, které je slučitelné s právem Společenství, a druhé by vedly k použití neslučitelnému s tímto právem, takže tato právní úprava by nebyla natolik jasná, aby zajistila použití slučitelné s právem Společenství.

97 Za těchto podmínek je žalobní důvod Komise vycházející z porušení práva Společenství tím, že německá právní úprava nezakazuje dostatečně jasným způsobem vzetí v úvahu aspektů obecné prevence při vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu, který má právo volného pohybu na základě práva Společenství, z německého území, neopodstatněný.

K údajné správní praxi, která je v rozporu s právem Společenství

98 Je třeba uvést, že Komise se omezila na to, že ve své žalobě uvedla některé případy, ve kterých byla rozhodnutí o vyhoštění částečně odůvodněna cílem obecné prevence, aniž by Soudnímu dvoru předložila dotčená rozhodnutí, ale uvedla pouze krátký úryvek některých z nich. Komise tak zjevně Soudnímu dvoru nepředložila skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, a to tím spíš, že německá vláda popírá spolehlivost předložených údajů, když uvádí určitou řadu případů, ve kterých byla přijata rozhodnutí po odvolání dotyčných osob (věci Condo a Procopio) proti rozhodnutím, na která odkazuje Komise ve své žalobě.

99 Krom toho bylo podle informací, které vyplývají z návrhu na zahájení řízení, jedenáct rozhodnutí uvedených Komisí přijato mezi březnem 1993 (věc Sassano) a listopadem 1997 (věc Pugliese), tedy v průběhu téměř pěti let. Soudní dvůr tak v žádném případě nemůže dojít k závěru, že existuje obecná a stálá praxe, která by byla v rozporu s právem Společenství, jelikož Komise, která se nemůže opírat o žádnou domněnku, nebyla schopna předložit skutečnosti nezbytné pro vyvrácení tvrzení německé vlády, podle kterého se jedná o ojedinělá rozhodnutí, a nikoliv o obecnou a stálou praxi.

100 Tento závěr platí tím spíše, že jak tvrdí německá vláda, jeden z obecných správních předpisů týkajících se Ausländergesetz uvádí, že k vyhoštění může dojít pouze ze zvláštních preventivních důvodů a v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

101 V důsledku toho, i když německá vláda nepopírá, že ojedinělá rozhodnutí o vyhoštění mohla být přijata, aniž by byly dostatečně vzaty v úvahu požadavky vyplývající ze směrnice 64/221, žalobní důvod Komise vycházející z existence správní praxe neslučitelné s právem Společenství musí být s ohledem na judikaturu uvedenou v bodech 48 až 50 tohoto rozsudku zamítnut jako neopodstatněný.

102 Třetí žalobní důvod musí být tedy zamítnut v plném rozsahu.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze skutečnosti, že během přijímání rozhodnutí o vyhoštění je nedostatečně bráno v úvahu základní právo na respektování rodinného života

Argumentace účastníků řízení

103 Komise uplatňuje, že členské státy mají povinnost vzít při vyhoštění státních příslušníků Společenství založeném na výjimce veřejného pořádku upravené ve směrnici 64/221 v úvahu nikoliv pouze základní zásadu volného pohybu osob, ale také dopad tohoto vyhoštění na základní práva, zejména právo na respektování rodinného života zakotvené v článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP"), což je právo, jehož dodržování je Soudní dvůr povinen zajišťovat (viz zejména rozsudek ze dne 11. července 2002, Carpenter, C-60/00, Recueil, s. I-6279, bod 41).

104 Komise v tomto ohledu uvádí určité případy, ve kterých podle jejího názoru německé správní orgány zvláště hrubě a zjevně porušily zásadu proporcionality. Uvádí dva případy, ve kterých tyto orgány nepřezkoumaly otázku přiměřenosti, pět případů, ve kterých neprovedly přezkum přiměřenosti z důvodu, že měly za to, že automatické vyhoštění nevyžaduje takový přezkum, a čtrnáct případů, ve kterých nebyla vzata dostatečně v úvahu důležitost základního práva na ochranu rodinného života.

105 Německá vláda tvrdí, že Komise nebyla schopna prokázat existenci správní praxe spočívající v nedosažení rovnováhy mezi právem na rodinný život a nutností ochrany veřejného pořádku. Tato údajná správní praxe není prokázána, jelikož zejména

pouhá okolnost, že existuje několik rozhodnutí o vyhoštění, v jejichž odůvodněních se neuvádí nic o rodinných poutech dotyčných osob, neumožňuje učinit závěr, že existuje obecná správní praxe.

106 Na rozdíl od tvrzení Komise vyžadují ustanovení, která upravují vyhoštění státních příslušníků Společenství, zejména článek 48 Ausländergesetz a článek 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, téměř závazně posouzení přiměřenosti opatření vyhoštění a vzetí v úvahu prvořadé důležitosti ochrany manželství a rodinného života. Podle článku 6 německé ústavy požívají manželství a rodina zvláštní ochrany spolkové republiky a úkolem správních orgánů je závazně brát tuto ústavní kvalifikaci v úvahu při uplatňování zákonů. Komise neprávem uvedeným orgánům vytýká, že neposoudily přiměřenost a že kritéria, která Komise používá ve věcech, ve kterých došla k závěru, že rozhodnutí o vyhoštění byla nepřiměřená, jsou také chybná, což ji téměř nevyhnutelně vede k mylným závěrům.

Závěry Soudního dvora

107 V souladu s judikaturou Soudního dvora musí být při přezkumu existence případného osobního chování představujícího ohrožení veřejného pořádku a popřípadě otázky, kde se nachází správná rovnováha mezi přítomnými legitimními zájmy, který provádějí vnitrostátní orgány v jednotlivých případech, dodrženy základní zásady práva Společenství (výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 95).

108 V tomto ohledu je nutno vzít v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Důvody obecného zájmu mohou být pro odůvodnění vnitrostátního opatření, které svou povahou omezuje výkon základních svobod zaručených Smlouvou, uplatněny pouze tehdy, když dotčené opatření taková práva bere v úvahu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT, C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 43; ze dne 26. června 1997, Familiapress, C-368/95, Recueil, s. I-3689, bod 24; výše uvedené rozsudky Carpenter, bod 40, a Orfanopoulos a Oliveri, bod 97).

109 V tomto kontextu byla v rámci práva Společenství uznána důležitost zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků Společenství s cílem odstranit překážky výkonu základních svobod zaručených Smlouvou. Je zejména nepochybné, že vyhoštění osoby ze země, kde žijí její blízcí příbuzní, může představovat zásah do práva na respektování rodinného života, tak jak je zakotveno v článku 8 EÚLP, které je jedním ze základních práv, která jsou v právním řádu Společenství podle ustálené judikatury Soudního dvora chráněna (viz zejména výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 98). Takový zásah je v rozporu s EÚLP, pokud nesplňuje požadavky odstavce 2 téhož článku, a sice pokud není „v souladu se zákonem", nepřihlíží k jednomu nebo více cílům legitimním z pohledu uvedeného odstavce a není „nezbytný v demokratické společnosti", tedy odůvodněný naléhavou společenskou potřebou, a zejména přiměřený sledovanému legitimnímu cíli (viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Boultif v. Švýcarsko ze dne 2. srpna 2001, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2001-IX, § 39, 41 a 46, a výše uvedený rozsudek Carpenter, bod 42).

110 Komise neprokázala, že v Německu existuje správní praxe, která by byla v rozporu s požadavky v oblasti ochrany práva na respektování rodinného života, která by vykazovala stálost a obecnost požadované judikaturou Soudního dvora.

111 Komise se omezila na to, že ve své žalobě vyjmenovala určité případy, ve kterých rozhodnutí o vyhoštění nedostatečně vzalo v úvahu právo na respektování rodinného života, nebo dokonce vůbec k tomuto právu nepřihlédlo, aniž by Soudnímu dvoru dotčená rozhodnutí poskytla, ale omezila se pouze na uvedení krátkého úryvku z některých z nich. Je nutno konstatovat, že Komise neposkytla Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, a to tím spíše, že německá vláda konkrétně popírá (především ve věcech Solimando, Racabulto a Condo) opodstatněnost tvrzení Komise, podle kterého nebylo právo na respektování rodinného života ve všech rozhodnutích, která uvedla, dostatečně vzato v úvahu.

112 Kromě toho bylo 21 dotčených rozhodnutí podle informací, které vyplývají z návrhu na zahájení řízení, přijato mezi prosincem 1992 (věc Torsello) a březnem 2001 (věc Theodoridis), tedy v období téměř devíti let. Soudní dvůr tak v žádném případě nemůže dojít k závěru, že existuje obecná a stálá praxe, která je v rozporu s právem Společenství, jelikož mu Komise, která se nemůže opírat o žádnou domněnku, nepředložila skutečnosti nezbytné pro vyvrácení tvrzení německé vlády, podle kterého se jedná nanejvýš o ojedinělá rozhodnutí, a nikoliv o obecnou a stálou praxi.

113 V důsledku toho, i když německá vláda nepopírá, že ojedinělá rozhodnutí o vyhoštění mohla být přijata, aniž by byly dostatečně vzaty v úvahu požadavky týkající se práva na respektování rodinného života, musí být žalobní důvod Komise vycházející z existence správní praxe neslučitelné s právem Společenství ve světle judikatury připomenuté v bodech 48 až 50 tohoto rozsudku zamítnut jako neopodstatněný.

K pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu se systematického používání okamžitého výkonu opatření vyhoštění i tehdy, když se nejedná o naléhavý případ

Argumentace účastníků řízení

114 Komise uplatňuje, že vztahuje-li se žaloba podaná proti opatření vyhoštění pouze na zákonnost opatření nebo nemá-li odkladný účinek, vyžaduje čl. 9 odst. 1 první pododstavec směrnice 64/221 „s výjimkou naléhavých případů" předběžné provedení zvláštního řízení před nezávislým orgánem, který je povinen vydat své stanovisko. Z německého práva týkajícího se cizinců, které nezná takové zvláštní řízení ve smyslu tohoto ustanovení, vyplývá, že v případě vyhoštění týkajícího se státních příslušníků Společenství může být odkladný účinek vyloučen soudním příkazem vydaným podle čl. 80 odst. 2 bodu 4 VwGO pouze „v naléhavém případě" ve smyslu uvedeného ustanovení směrnice 64/221.

115 Podle Komise takový naléhavý případ nastane pouze tehdy, když je okamžitý výkon jediným prostředkem k zabránění konkrétního, bezprostředního a vážného nebezpečí hrozícího veřejnému pořádku. Jelikož okamžité vyhoštění představuje zásah do základního práva volného pohybu a do práva na respektování rodinného života, je úkolem příslušného orgánu, aby v každém konkrétním případě, který je mu předložen, prokázal, že byly splněny stanovené podmínky. Přinejmenším pro státní příslušníky Společenství, kteří mají již dlouhou dobu bydliště v hostitelském členském státě, vyžaduje zásada proporcionality, aby okamžitý výkon rozhodnutí o vyhoštění byl nařízen pouze výjimečně a jedině v případech vykazujících zjevnou závažnost a naléhavost.

116 Komise tvrdí, že podle čl. 80 odst. 2 bodu 4 VwGO může být odkladný účinek opatření vyhoštění vyloučen v případech, že toto opatření postihuje státního

příslušníka Společenství, který podal odvolání nebo podal žalobu na neplatnost, pokud existuje zvláštní zájem na okamžitém výkonu vyhoštění. I když tento „zvláštní zájem" musí překračovat meze zájmu, který odůvodňuje samotné vyhoštění, konstatovala německá správní praxe pravidelně, téměř automaticky a bez dostatečného odůvodnění, existenci zvláštního zájmu na okamžitém výkonu vyhoštění. Přezkum případů předložených Komisi nikterak neumožňuje dojít k závěru, že správní orgány braly v úvahu kritérium naléhavosti požadované k provedení okamžitého výkonu právem Společenství. Komise v tomto ohledu uvádí 17 případů, které neodpovídají požadavkům právní úpravy Společenství. Kromě téměř systematického používání okamžitého výkonu je nutno konstatovat, že existence zvláštního zájmu společnosti na okamžitém výkonu, zájmu překračujícího nezbytně meze obecného zájmu, který odůvodňuje vyhoštění, vyplývá spíš z lapidárního tvrzení než z konkrétního důkazu.

117 Německý právní stav a správní praxi je tedy nezbytně třeba vyjasnit tak, aby v tomto ohledu nezůstal prostor pro žádné pochybnosti.

118 Německá vláda namítá, že k nařízení okamžitého výkonu dochází po zvláštním ověření specifických podmínek požadovaných pro takový výkon. Často pozorovaná paralelní existence rozhodnutí o vyhoštění a rozhodnutí o okamžitém výkonu, která jsou na sobě nezávislá, vyplývá téměř nezbytně z okolnosti, že státní příslušníci Společenství, splňující velmi přísné podmínky pro to, aby mohli být předmětem opatření vyhoštění, téměř vždy rovněž splňují podmínky umožňující nařízení okamžitého výkonu vyhoštění.

119 Nařízení okamžitého vyhoštění doprovázející rozhodnutí o vyhoštění navíc není ani v rozporu s procesními zárukami stanovenými právem Společenství. Jednak se státní

příslušníci jiných členských států mohou bránit proti rozhodnutí o vyhoštění stejnými procesními prostředky, které mají k dispozici němečtí státní příslušníci proti správním aktům, a jednak mají vždy možnost požadovat, aby jejich opravný prostředek měl odkladný účinek (čl. 80 odst. 5 VwGO). Německé právo tedy splňuje minimální podmínky požadované čl. 9 odst. 1 směrnice 64/22, pokud jde o odkladný účinek opravného prostředku.

120 Široká procesní ochrana, kterou Spolková republika Německo nabízí proti vyhoštění, překračuje ostatně meze minimálních záruk stanovených v článku 9 směrnice 64/221 a zajišťuje účinnou ochranu subjektivních práv, která pro státní příslušníky Společenství vyplývají z práva Společenství. Jednak je legalita a vhodnost správního aktu nepříznivě zasahujícího do jejich právního postavení v zásadě, i když se jedná o rozhodnutí o vyhoštění, přezkoumána hned před žalobou na neplatnost v předběžném řízení před správním orgánem. Tato procesní ochrana trvá, i když je rozhodnutí o vyhoštění doprovázeno nařízením okamžitého výkonu. Kromě toho je vždy možná kontrola správními soudy, a to i v případě, že nebylo provedeno předběžné řízení. Správní soud z úřední povinnosti stanoví rozhodující skutkové poznatky a plně přezkoumá legalitu rozhodnutí o vyhoštění jak z formálního, tak z věcného hlediska.

Závěry Soudního dvora

121 Je namístě připomenout, že předmětem ustanovení čl. 9 odst. 1 směrnice 64/221 je zajistit minimální procesní záruku osobám, proti kterým je vydáno rozhodnutí o vyhoštění z území. Tento článek, který se použije ve třech případech, a sice není-li možné předložit věc soudu nebo vztahuje-li se tato žaloba pouze na zákonnost rozhodnutí nebo nemá-li odkladný účinek, stanoví zásah příslušného orgánu odlišného od orgánu příslušného k přijetí rozhodnutí. S výjimkou naléhavých

případů může správní orgán přijmout rozhodnutí až po vydání stanoviska druhého příslušného orgánu (viz zejména výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, bod 105).

122 Komise neprokázala ani to, že v Německu existuje správní praxe, která je v rozporu s požadavky vyplývajícími z čl. 9 odst. 1 směrnice 64/221, která vykazuje stálost a obecnost, jež jsou požadovány judikaturou Soudního dvora.

123 Komise se omezila na to, že ve své žalobě vyjmenovala některé případy, ve kterých nebyly při přijetí rozhodnutí o okamžitém vyhoštění dodrženy požadavky uvedeného čl. 9 odst. 1, aniž by však předložila Soudnímu dvoru dotčená rozhodnutí, ale uvedla v žalobě pouze krátký úryvek z nich. Komise tedy i v tomto případě zjevně neposkytla Soudnímu dvoru skutečnosti nezbytné k tomu, aby mohl ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti, a to tím spíše, že německá vláda konkrétně popírá názor zastávaný Komisí, podle kterého přezkum případů, které jí byly předloženy, neumožňuje dojít k závěru, že německé orgány vzaly v úvahu kritérium naléhavosti, které musí být před provedením okamžitého výkonu podle práva Společenství dodrženo.

124 Kromě toho bylo podle informací, které vyplývají z návrhu na zahájení řízení, 17 rozhodnutí uvedených Komisí přijato mezi srpnem 1993 (věc Clarizia) a červencem 2000 (věc Moffa), tedy v průběhu období sedmi let. Soudní dvůr tak v žádném případě nemůže dojít k závěru o existenci obecné a stálé praxe, která je v rozporu s právem Společenství, jelikož mu Komise, která se nemůže opírat o žádnou

domněnku, nepředložila skutečnosti nezbytné pro vyvrácení tvrzení německé vlády, podle kterého neexistuje obecná a stálá praxe ve smyslu tvrzení Komise.

125 V důsledku toho je nutné žalobní důvod Komise vycházející z existence správní praxe neslučitelné s právem Společenství, podle judikatury uvedené v bodech 48 až 50 tohoto rozsudku, zamítnout jako neopodstatněný.

126 Ve světle všech výše uvedených úvah je třeba konstatovat, že Spolková republika Německo tím, že dostatečně jasným způsobem neprovedla v čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG podmínky kladené právem Společenství v oblasti omezení volného pohybu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 39 ES, článku 3 směrnice 64/221 a článku 10 směrnice 73/148.

K nákladům řízení

127 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Spolková republika Německo požadovala náhradu nákladů řízení Komisí a Komise neměla úspěch ve většině svých žalobních důvodů, je namístě uložit jí náhradu nákladů řízení. Na základě odstavce 4 prvního pododstavce téhož článku ponesou členské státy, které v průběhu řízení předložily vyjádření, vlastní náklady řízení.

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

1) **Spolková republika Německo tím, že v čl. 12 odst. 1 zákona o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) ze dne 21. ledna 1980 dostatečně jasným způsobem neprovedla podmínky kladené právem Společenství v oblasti omezení volného pohybu, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 39 ES, článku 3 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, a článku 10 směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Komisi Evropských Společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.**

4) **Italská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.