ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 27. apríla 2006 *

Vo veci C-441/02,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 5. decembra 2002,

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: C. O'Reilly a W. Bogensberger, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Talianska republika, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

vedľajší účastník konania,

* Jazyk konania: nemčina.

proti

Spolkovej republike Nemecko, v zastúpení: pôvodne W.-D. Plessing, neskôr A. Tiemann, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia K. Schiemann, J. N. Cunha Rodrigues (spravodajca), K. Lenaerts a E. Juhász,

generálna advokátka: C. Stix-Hackl,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 2. júna 2005,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor určil, že:

— tým, že vo svojom zákonodarstve nestanovila dostatočne jasným spôsobom, že rozhodnutia o vyhostení občanov Únie nesmú byť založené na právnom základe, ktorý povinne alebo v zásade predpisuje vyhostenie v prípade právoplatného odsúdenia v trestnom konaní, alebo tým, že rozhodnutia o vyhostení občanov Únie založila na tomto nejasnom právnom základe,

— tým, že neprebrala dostatočne jasným spôsobom podmienky stanovené v práve Spoločenstva na obmedzenie voľného pohybu do ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o vstupe a pobyte štátnych príslušníkov členských štátov Európskeho hospodárskeho spoločenstva (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1980 I, s. 116) z 21. januára 1980, ďalej len „Aufenthaltsgesetz/EWG“, alebo tým, že rozhodnutia o vyhostení občanov Únie založila na tomto nepresnom právnom základe,

— tým, že vo svojom zákonodarstve nestanovila dostatočne jasným spôsobom, že rozhodnutia o vyhostení občanov Únie sa nemôžu zakladať na cieľoch všeobecnej prevencie, alebo tým, že rozhodnutia o vyhostení týchto občanov boli odôvodnené úmyslom odstrašiť iných cudzincov,

— tým, že prijala rozhodnutia o vyhostení občanov Únie, ktoré nerešpektujú primeraný vzťah medzi základným právom na rešpektovanie rodinného života na jednej strane a zachovaním verejného poriadku na druhej strane,

— tým, že nariadila okamžitý výkon rozhodnutí o vyhostení občanov Únie v prípadoch, ktoré neboli naliehavé,

si Spolková republika Nemecko nesplnila svoje povinnosti vyplývajúce z článkov 18 ES a 39 ES, zo základného práva na rešpektovanie rodinného života ako zásady práva Spoločenstva, ako aj článkov 3 a 9 smernice Rady 64/221/EHS z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (Ú. v. ES 1964, 56, s. 850; Mim. vyd. 05/001, s. 11), článku 1 nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15), článkov 1, 4, 5, 8 a 10 smernice Rady 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb (Ú. v. ES L 172, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167), ako aj článkov 1 a 2 smernice Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu (Ú. v. ES L 180, s. 26; Mim. vyd. 20/001, s. 3).

Právny rámec

Právo Spoločenstva

2 Podľa článku 3 ods. 1 a 2 smernice 64/221:

„1. Opatrenia podniknuté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti sa zakladajú výlučne na osobnom správaní dotknutej osoby.

2. Predchádzajúce odsúdenie v trestnom konaní nie je dôvodom pre podniknutie takýchto opatrení."

3 Podľa článku 9 tejto smernice:

„1. V prípade, ak nie je možné podať odvolanie na súd, alebo ak je možné podať odvolanie len voči zákonnosti rozhodnutia alebo ak odvolanie nemá odkladný účinok, o zamietnutí obnovenia na pobyt [povolenia na pobyt — *neoficiálny preklad*] alebo o vyhostení držiteľa povolenia na pobyt rozhodne správny orgán, s výnimkou naliehavých prípadov, až po obdržaní stanoviska príslušného orgánu hostiteľského štátu, pred ktorým má dotknutá osoba právo na obhajobu a pomoc alebo zastupovanie v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi tohto štátu.

Tento orgán nesmie byť totožný s orgánom, ktorý rozhoduje o zamietnutí obnovenia povolenia na pobyt alebo o vyhostení.

2. Každé rozhodnutie o zamietnutí vydania prvého povolenia na pobyt alebo o vyhostení dotknutej osoby pred vydaním povolenia sa predloží na žiadosť tejto osoby orgánu, ktorého stanovisko je potrebné podľa odseku 1. Dotknutá osoba má potom právo obhajovať sa osobne, okrem prípadu, keď to bude v rozpore so záujmami bezpečnosti štátu."

4 Článok 1 nariadenia č. 1612/68 stanovuje:

„1. Každý štátny príslušník členského štátu, bez ohľadu na jeho bydlisko, má právo na prístup k zamestnaniu a jeho výkon na území iného členského štátu v súlade s ustanoveniami zákona, iného právneho predpisu alebo správneho opatrenia o zamestnávaní štátnych príslušníkov tohto štátu.

2. Štátny príslušník členského štátu má predovšetkým právo prijať zamestnanie na území iného členského štátu s rovnakou prednosťou ako štátni príslušníci tohto štátu."

5 Článok 1 smernice 73/148 znie takto:

„1. Členské štáty konajúc tak, ako je to stanovené v tejto smernici, zrušia obmedzenia pohybu a pobytu:

a) štátnych príslušníkov členských štátov, ktorí sa usadili, alebo ktorí majú záujem sa usadiť v inom členskom štáte na účely pokračovania v činnosti ako súkromní podnikatelia, alebo ktorí majú záujem poskytovať služby v tom štáte;

b) štátnych príslušníkov, ktorí majú záujem prejsť do iného členského štátu ako prijímatelia služieb;

c) manželky/manželia a deti mladšie ako dvadsať jeden rokov takýchto štátnych príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť;

d) príbuzných takých štátnych príslušníkov v líniách predkov alebo potomkov a ich manželky/manželia, ktorí sú na nich závislí, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.

2. Členské štáty podporia prístup akýchkoľvek iných členov rodiny štátnych príslušníkov uvádzaných v odseku 1 písm. a) alebo b) alebo manželky/manželov takýchto štátnych príslušníkov, a to takého člena, ktorý je závislý na tomto štátnom príslušníkovi, alebo manželke/manželovi tohto štátneho príslušníka alebo ktorý v krajine pôvodu žil s ním v jednej domácnosti."

6 Podľa článku 4 tejto smernice:

„1. 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.

Ako dôkaz práva na pobyt bude vydaný dokument nazvaný ‚povolenie na pobyt pre štátnych príslušníkov členského štátu Európskych spoločenstiev'. Tento dokument bude platný na dobu nie kratšiu ako päť rokov od dátumu vydania a bude automaticky obnoviteľný.

Prerušenie pobytu nepresahujúce šesť po sebe nasledujúcich mesiacov a neprítomnosť z dôvodu vojenskej služby nebude mať vplyv na platnosť povolenia na pobyt.

Platné povolenie na pobyt nesmie byť odobraté štátnemu príslušníkovi podľa článku 1 ods. 1 písm. a) výhradne na základe toho, že nie je viac zamestnaný, pretože nie je dočasne schopný pracovať z dôvodu choroby alebo nehody.

Akémukoľvek štátnemu príslušníkovi členského štátu, ktorý nie je špecifikovaný v prvom pododseku, ale ktorý je oprávnený podľa právnych predpisov iného členského štátu vykonávať činnosti v rámci jeho územia, bude poskytnuté právo na pobyt na obdobie nie kratšie, ako je obdobie oprávnenia udeleného pre vykonávanie príslušnej činnosti.

Avšak akémukoľvek štátnemu príslušníkovi uvádzanému v pododseku 1 a na ktorého sú uplatniteľné opatrenia predchádzajúceho pododseku ako dôsledok zmeny zamestnania bude zachované jeho povolenie na pobyt až do dátumu jeho uplynutia.

2. Právo na pobyt pre osoby poskytujúce a prijímajúce služby bude rovnaké v priebehu obdobia [bude platiť počas doby zodpovedajúcej obdobiu — *neoficiálny preklad*], v ktorom sú služby vykonávané.

Členský štát, na ktorého území sú takéto služby poskytované, vydá povolenie na pobyt ako dôkaz práva na pobyt v prípade, keď takéto obdobie presahuje tri mesiace.

V prípade, keď takéto obdobie nepresahuje tri mesiace, bude identifikačný preukaz alebo pas, na základe ktorého dotyčná osoba vstúpila na územie, dostatočný pre pokrytie jeho pobytu. Členský štát však môže žiadať od dotyčnej osoby hlásiť jej prítomnosť na území.

3. Členovi rodiny, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, bude vydaný dokument o pobyte, ktorý bude mať tú istú platnosť ako ten, ktorý je vydaný štátnemu príslušníkovi, na ktorom je rodinný príslušník závislý."

7 V súlade s článkom 5 smernice 73/148:

„Právo na pobyt je účinné na území [celom území — *neoficiálny preklad*] členského štátu, ktorého sa to týka."

8 V zmysle článku 8 tejto smernice:

„Členské štáty sa neodchýlia z ustanovení tohto nariadenia s výnimkou dôvodov na základe verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia."

9 Podľa článku 10 tejto smernice:

„1. Smernica rady z 25. februára 1964 o zrušení obmedzení pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov s ohľadom na usadenie sa a poskytovanie služieb zostane uplatniteľná pokiaľ členské štáty nevykonajú túto smernicu.

2. Dokumenty o pobyte vydané vzhľadom k uvedenej smernici v odseku 1 budú platné do dátumu uplynutia ich platnosti."

10 Článok 1 smernice 90/364 stanovuje:

„1. 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.

Prostriedky uvedené v prvom pododseku sa považujú za dostačujúce, ak sú vyššie ako úroveň prostriedkov, pod ktorou hostiteľský členský štát môže poskytovať sociálnu pomoc svojim štátnym príslušníkom, so zreteľom na osobné pomery uchádzača a prípadne na osobné pomery osôb prijatých v súlade s odsekom 2.

Ak sa nemôže uplatňovať druhý pododsek v členskom štáte, prostriedky uchádzača sa považujú za dostačujúce, ak sú vyššie, ako minimálne dávky sociálneho zabezpečenia plateného hostiteľským členským štátom.

2. Právo usadiť sa v inom členskom štáte spolu s držiteľom práva pobytu majú bez ohľadu na štátnu príslušnosť tieto osoby:

a) manžel alebo manželka a ich nezaopatrené deti;

b) príbuzní držiteľa práva a jeho manžela či manželky v vzostupnej línii, ktorí sú od neho závislí.“

11 Podľa článku 2 smernice 90/364:

„1. Právo pobytu sa doloží vydaním dokladu označovaného ako ‚povolenie k pobytu [povolenie na pobyt — *neoficiálny preklad*] pre štátneho príslušníka členského štátu EHS‘, ktorého platnosť môže byť obmedzená na dobu piatich rokov s možnosťou predĺženia. Členský štát však môže, ak to považuje za potrebné, požiadať obnovenie platnosti povolenia pobytu na konci prvých dvoch rokov pobytu. Ak rodinný príslušník nemá štátnu príslušnosť niektorého členského štátu, je mu vydaný doklad o pobyte s rovnakou platnosťou, akú má doklad vydaný štátnemu príslušníkovi, od ktorého je závislý.

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.

2. Články 2, 3, 6 ods. 1 písm. a) a ods. 2 a článok 9 smernice 68/360/EHS sa uplatňujú *mutatis mutandis* na osoby oprávnené podľa tejto smernice.

Manželka a nezaopatrené deti štátneho príslušníka členského štátu, ktorý má právo pobytu na území niektorého členského štátu, sú oprávnené vykonávať akúkoľvek pracovnú činnosť alebo samostatne zárobkovú činnosť kdekoľvek na celom území tohto členského štátu, aj keď nie sú štátnymi príslušníkmi niektorého členského štátu.

Členské štáty sa môžu odchýliť od ustanovení tejto smernice iba z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. V tomto prípade sa uplatňuje smernica 64/221/EHS.

3. Táto smernica sa nedotýka existujúcich právnych predpisov o nadobúdaní druhých bydlísk."

Vnútroštátne právo

12 Podľa § 2 ods. 2 zákona o cudzincoch (Ausländergesetz, BGBl. 1990 I, s. 1354):

„Na cudzincov požívajúcich právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva sa tento zákon použije iba vtedy, ak právo Spoločenstva alebo Aufenthaltsgesetz/EWG neobsahuje odlišné ustanovenia."

13 V zmysle § 45 tohto zákona:

„(1) Cudzinca je možné vyhostiť, ak jeho pobyt predstavuje ujmu na verejnej bezpečnosti, verejnom poriadku alebo iných dôležitých záujmoch Spolkovej republiky Nemecko.

(2) Pri rozhodovaní o vyhostení sa prihliadne na:

1. dĺžku oprávneného pobytu cudzinca a na jeho osobné, hospodárske a iné väzby hodné ochrany k spolkovému územiu;

2. dôsledky vyhostenia pre rodinných príslušníkov cudzinca, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na spolkovom území a žijú s ním v rodinnom spoločenstve, a

...“

14 § 46 Ausländergesetz stanovuje:

„Na základe ustanovenia § 45 ods. 1 je možné vyhostiť najmä toho, kto

...

2. sa dopustil nie ojedinelého alebo zanedbateľného porušenia právnych predpisov, súdnych alebo správnych rozhodnutí alebo opatrení alebo mimo spolkového územia spáchal trestný čin, ktorý sa na spolkovom území považuje za úmyselný trestný čin;

3. porušil právny predpis alebo správne opatrenie týkajúce sa vykonávania prostitúcie;

4. požil heroín, kokaín alebo porovnateľne nebezpečnú omamnú látku a nie je ochotný podrobiť sa rehabilitačnej liečbe alebo sa jej vyhýba;

...“

15 § 47 tohto zákona znie takto:

„(1) Cudzinec sa vyhostí, ak

1. bol právoplatne odsúdený za jeden alebo viac úmyselných trestných činov na trest odňatia slobody alebo trest pre mladistvých na dobu najmenej troch rokov alebo ak bol počas obdobia piatich rokov právoplatne odsúdený za úmyselné trestné činy na trest odňatia slobody alebo trest pre mladistvých na celkovú dobu najmenej troch rokov, alebo pri jeho poslednom právoplatnom odsúdení bol nariadený dohľad (‚Sicherungsverwahrung‘), alebo

2. bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin podľa zákona o omamných látkach (Betäubungsmittelgesetz), za výtržníctvo,... alebo porušenie verejného

poriadku,... na trest pre mladistvých na dobu najmenej dvoch rokov, alebo na trest odňatia slobody, a výkon trestu nebol podmienečne odložený.

(2) Cudzinec sa spravidla vyhostí, ak

1. bol právoplatne odsúdený za jeden alebo viac úmyselných trestných činov na trest pre mladistvých na dobu najmenej dvoch rokov alebo na trest odňatia slobody a výkon trestu nebol podmienečne odložený;

2. v rozpore s ustanoveniami zákona o omamných látkach a bez povolenia pestoval, vyrábal, dovážal, prevážal alebo vyvážal, predal alebo niekomu odovzdal alebo iným spôsobom uviedol do obehu omamné látky, alebo s nimi obchodoval, alebo takéto konania zosnoval, alebo mu napomáhal;

3. sa ako páchateľ alebo účastník dopustil v rámci zakázaného alebo rozpusteného zhromaždenia alebo zakázanej alebo rozpustenej demonštrácie násilných činov namiereným proti ľuďom alebo veciam spáchaných spoločne skupinou ľudí spôsobom ohrozujúcim verejnú bezpečnosť;

...

(3) Cudzinec požívajúci zvýšenú ochranu pred vyhostením podľa § 48 ods. 1 sa spravidla vyhostí v prípadoch uvedených v odseku 1. V prípadoch podľa odseku 2 sa o jeho vyhostení rozhodne po uvážení. O vyhostení cudzinca vo veku blízkom veku

mladistvých, ktorý vyrastal na spolkovom území a je držiteľom povolenia na pobyt na dobu neurčitú alebo oprávnenia na pobyt, sa v prípadoch podľa odsekov 1 a 2 rozhodne po uvážení. Odseky 1 a 2 sa nepoužijú na maloletých cudzincov."

16 V súlade s § 48 Ausländergesetz:

„(1) Cudzinec, ktorý

1. je držiteľom oprávnenia na pobyt;

2. je držiteľom povolenia na pobyt na dobu neurčitú a narodil sa na spolkovom území alebo pricestoval na spolkové územie ako maloletý;

3. je držiteľom povolenia na pobyt na dobu neurčitú a žije v manželskom zväzku alebo registrovanom partnerstve s cudzincom podľa bodov 1. a 2.,

4. žije v rodinnom životnom spoločenstve s nemeckým rodinným príslušníkom;

5. sa považuje za žiadateľa o azyl, má právne postavenie cudzieho utečenca na spolkovom území alebo je držiteľom cestovného dokladu vydaného orgánom Spolkovej republiky Nemecko podľa Dohovoru o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951 (BGBl. 1953 II, s. 559);

6. je držiteľom oprávnenia na pobyt vydaného podľa § 32a;

môže byť vyhostený iba zo závažných dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku. Závažnými dôvodmi verejnej bezpečnosti a verejného poriadku sú spravidla prípady uvedené v § 47 ods. 1.

(2) Maloletý cudzinec, ktorého rodičia alebo jediný rodič, ktorému je zverená starostlivosť o dieťa, sa pravidelne zdržiavajú na spolkovom území, nebude vyhostený s výnimkou prípadu, ak je právoplatne odsúdený za spáchanie viacerých nie zanedbateľných úmyselných trestných činov, závažných trestných činov alebo osobitne závažného trestného činu. Osoba vo veku blízkom veku mladistvých, ktorá vyrastala na spolkovom území a žije so svojimi rodičmi v spoločnej domácnosti, sa vyhostí iba na základe § 47 ods. 1 a ods. 2 bodu 1, a ods. 3.

...“

17 § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG stanovuje:

„(1) Pokiaľ tento zákon zaručuje voľný pohyb osôb a nestanovuje obmedzujúce opatrenia už v predchádzajúcich ustanoveniach, zamietnutie vstupu, vydania alebo

predĺženia platnosti povolenia na pobyt v ES, obmedzujúce opatrenia podľa § 3 ods. 5, § 12 ods. 1 druhej vety a § 14 Ausländergesetz, ako vyhostenie alebo odsun sú voči osobám uvedeným v § 1 prípustné iba z dôvodu ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (článok 48 ods. 3, článok 56 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva). Cudzinci, ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt na dobu neurčitú, v ES, môžu byť vyhostení iba zo závažných dôvodov verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.

...

(3) Rozhodnutia alebo opatrenia uvedené v odseku 1 sa môžu prijať iba vtedy, ak to odôvodňuje osobné správanie cudzinca. To neplatí pre rozhodnutia alebo opatrenia prijaté z dôvodu ochrany verejného zdravia.

(4) Odsúdenie v trestnom konaní samo osebe nepostačuje na odôvodnenie rozhodnutí alebo opatrení podľa odseku 1.

...

(7) Ak sa zamietne vydanie alebo predĺženie povolenia na pobyt v ES, nariadi vyhostenie alebo upozorní na možnosť odsunu, musí sa uviesť lehota, v ktorej musí cudzinec opustiť územie, na ktorom platí tento zákon. S výnimkou naliehavých prípadov musí mať lehota dĺžku najmenej pätnástich dní, ak ešte nebolo vydané

povolenie na pobyt v ES, a najmenej jedného mesiaca, ak už bolo vydané povolenie na pobyt v ES.

...“

18 Podľa § 4 ods. 2 nariadenia o voľnom pohybe príslušníkov členských štátov (Freizügigkeitsverordnung/EG) sa § 12 ods. 2 až 9 Aufenthaltsgesetz/EWG použije analogicky na príslušníkov členských štátov, ktorí nevykonávajú profesionálnu činnosť.

19 Ustanovenie § 80 ods. 2 a 3 správneho súdneho poriadku (Verwaltungsgerichtsordnung, ďalej len „VwGO“) znie takto:

„(2) Odkladný účinok je vylúčený iba:

...

4. v prípadoch, ak orgán, ktorý vydal správny akt alebo ktorý má rozhodovať o odvolaní, osobitne nariadi okamžitý výkon vo verejnom záujme alebo v prevažujúcom záujme dotknutej osoby.

Spolkové krajiny môžu tiež určiť, že opravné prostriedky nemajú odkladný účinok, ak smerujú proti opatreniam, ktoré prijali spolkové krajiny pri výkone verejnej správy podľa spolkového práva.

(3) V prípadoch podľa odseku 2 bodu 4 sa musí písomne odôvodniť osobitný záujem na okamžitom výkone správneho aktu. Osobitné odôvodnenie nie je potrebné, ak orgán v prípade nebezpečenstva omeškania, najmä v prípade hroziacej ujmy na životoch, zdraví alebo majetku, prijme vo verejnom záujme predbežné opatrenie, ktoré je označené ako opatrenie v stave núdze.

...“

Konanie pred podaním žaloby

20 Po preskúmaní desiatok petícií a sťažností talianskych štátnych príslušníkov s bydliskom v spolkovej krajine Bádensko-Würtembersko podaných Európskemu parlamentu a Komisii týkajúcich sa opatrení, ktoré voči nim prijali nemecké orgány z dôvodu verejného poriadku a ktoré mali dosah na ich právo pobytu v Nemecku, Komisia výzvou z 8. júla 1998 upozornila Spolkovú republiku Nemecko na niektoré právne predpisy a správnu prax v súvislosti s ich zlučiteľnosťou s ustanoveniami práva Spoločenstva o práve pobytu v členských štátoch.

21 Keďže odpoveď Nemecka z 25. marca 1999 nerozptýlila pochybnosti Komisie, táto zaslala 24. júla 2000 odôvodnené stanovisko Spolkovej republike Nemecko, v ktorom zopakovala pripomienky obsiahnuté v uvedenom liste, a vyzvala ju na prijatie požadovaných opatrení na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.

22 Vo svojej odpovedi z 26. septembra 2000 nemecká vláda poprela existenciu správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, pričom vyhlásila, že je pripravená overiť prípadnú potrebu určitých upresnení v niektorých oblastiach vnútroštátneho práva.

23 Keďže Komisii nebolo oznámené vykonanie týchto upresnení a keďže Komisia usúdila, že avizované overenie na určenie potreby ich vykonania v žiadnom prípade nepostačuje na to, aby jej výhrady stratili opodstatnenie, rozhodla sa podať túto žalobu.

O žalobe

O prvej výhrade založenej na tom, že v nemeckom zákonodarstve a praxi sa v prípade vyhostenia príslušníkov iných členských štátov nezohľadňuje dostatočne osobné správanie

Argumentácia účastníkov konania

24 Komisia tvrdí, že pokiaľ § 47 ods. 1 Ausländergesetz predpisuje povinné vyhostenie cudzinca (ďalej len „povinné vyhostenie“) a odsek 2 tohto paragrafu predpisuje

spravidla povinné vyhostenie (ďalej len „spravidla nariadené vyhostenie"), v prípade, ak dotknutá osoba spáchala niektorý z trestných činov uvedených v týchto odsekoch, príslušný orgán nedisponuje žiadnou správnou úvahou pri prijímaní rozhodnutia o vyhostení.

25 Komisia zdôrazňuje, že § 47 ods. 1 a 2 Ausländergesetz odkazuje na „cudzincov" všeobecne, a preto sa vzťahuje aj na príslušníkov členských štátov. Komisia podporovaná talianskou vládou tvrdí, že pokiaľ sa toto ustanovenie vzťahuje na príslušníkov Spoločenstva, je v priamom a nenapraviteľnom rozpore s požiadavkami článku 3 ods. 1 a 2 smernice 64/221. Podľa tohto článku sa totiž musí rozhodnutie o vyhostení zakladať výlučne na osobnom správaní dotknutej osoby a iba odsúdenie v trestnom konaní ho nemôže automaticky odôvodniť, pričom však § 47 ods. 1 a 2 Ausländergesetz nepriznáva príslušným orgánom diskrečnú právomoc potrebnú na osobitné preskúmanie každého prípadu, ale nahrádza ho všeobecným posúdením zo strany zákonodarcu, ktoré sa zakladá výlučne na odsúdení dotknutého príslušníka. Komisia usudzuje, že § 47 ods. 1 a 2 je v rozpore s § 12 ods. 3 a 4 Aufenthaltsgesetz/EWG, napriek tomu, že podľa nemeckej vlády je jeho účelom upresniť ustanovenia Aufenthaltsgesetz/EWG.

26 Tento rozporuplný právny stav zjavne spôsobuje problémy pri uplatňovaní vnútroštátnej právnej úpravy v praxi a vedie k prijímaniu rozhodnutí v rozpore s právom Spoločenstva. Rozhodnutie o vyhostení na základe § 47 Ausländergesetz je v rozpore s právom Spoločenstva a toto porušenie je zvlášť zjavné v prípade, keď vnútroštátne orgány výslovne uvádzajú vo svojom rozhodnutí, že so zreteľom na odsúdenie v trestnom konaní nemajú diskrečnú právomoc, ktorá by im umožnila nenariadiť vyhostenie. Nemecké zákonodarstvo sa musí stať jasnejším, aby sa vylúčili všetky pochybnosti týkajúce sa zohľadnenia požiadaviek práva Spoločenstva.

27 Komisia upresňuje, že táto žaloba nesmeruje k preskúmaniu individuálnych prípadov, a že prípady vyhostení sa uvádzajú iba príkladne na ilustráciu správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, keďže táto prax sa zakladá na právnych predpisoch, do ktorých neboli dostatočne jasne prebraté požiadavky právnej úpravy Spoločenstva. Podľa Komisie z týchto príkladov nesporne vyplýva, že nesprávne rozhodnutia nie sú ojedinelé, ale naopak, prijímali sa opakovane a všeobecne, a preto vznikla určitá prax nezlučiteľná s právom Spoločenstva, hoci sa to v jednotlivých regiónoch prejavuje v rôznej miere.

28 Nemecká vláda tvrdí, že vyhostenie príslušníkov členských štátov neupravuje iba § 47 Ausländergesetz, ale rovnako aj § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, pokiaľ ide o občanov Únie vykonávajúcich svoje povolanie, ako aj § 4 Freizügigkeitsverordnung/EG, ktorý rozširuje pôsobnosť citovaného § 12 na občanov Únie nevykonávajúcich povolanie.

29 Pritom § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG jasne stanovuje, že každý prípad sa preskúma individuálne, zohľadní sa osobné správanie dotknutej osoby, a že odsúdenie v trestnom konaní samo osebe nepostačuje na odôvodnenie vyhostenia. Toto ustanovenie takmer doslovne preberá znenie článku 3 ods. 1 a 2 smernice 64/221 a preberá toto ustanovenie do vnútroštátneho práva dostatočne jasne a presne. V rozpore s tvrdeniami Komisie § 47 Ausländergesetz v spojení s § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG nevytvára nejasný a rozporuplný právny stav. Ustanovenie § 2 ods. 2 Ausländergesetz totiž jasne stanovuje, že ustanovenia Aufenthaltsgesetz/EWG majú prednosť pred pravidlami Ausländergesetz, takže právne následky povinného vyhostenia (§ 47 ods. 1 Ausländergesetz) a spravidla nariadeného vyhostenia (§ 47 ods. 2 Ausländergesetz) nastávajú pre cudzincov požívajúcich právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva iba vtedy, ak sú splnené podmienky stanovené v § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG. Preto sa musí zamietnuť žalobný dôvod založený na nedostatočne presnom prebratí článku 3 smernice 64/221 do nemeckého práva.

30 Pokiaľ ide o žalobný dôvod, podľa ktorého Spolková republika Nemecko vydala rozhodnutia o vyhostení „na tomto nepresnom základe", nemecká vláda odpovedá, že neexistuje žiadna správna prax v rozpore s právom Spoločenstva a že Komisia nevie dokázať existenciu takejto praxe, čo je pritom jej povinnosťou.

31 Nedá sa samozrejme vylúčiť, že v určitých prípadoch príslušné správne orgány ukončili pobyt príslušníkov iných členských štátov rozhodnutiami prijatými nielen v rozpore s vnútroštátnym právom, ale aj s právom Spoločenstva, ktoré má prednosť. Z 51 prípadov uvádzaných v žalobe Komisie sa však jednak nie každý skončil vyhostením alebo odsunom, jednak nastali počas obdobia deviatich rokov a týkali sa iba troch zo šestnástich spolkových krajín. Namietané opatrenia preto nedosiahli stupeň sústavnosti a všeobecnosti vyžadovaný pre preukázanie existencie správnej praxe. Žalobný dôvod Komisie sa zakladá v podstate na domnienke, že aj v iných prípadoch než tých, ktoré sú uvedené v žalobe, boli vydané rozhodnutia v rozpore s právom Spoločenstva, čo však nie je preukázané.

Posúdenie Súdnym dvorom

32 Ako Súdny dvor pripomenul vo svojom rozsudku z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, Zb. s. I-1097, bod 43), právo štátnych príslušníkov členského štátu a ich manželov vstupovať na územie iného členského štátu a zotrvať v ňom nie je nepodmienečné. Medzi obmedzeniami stanovenými alebo povolenými právom Spoločenstva článok 2 smernice 64/221 umožňuje členským štátom zakázať štátnym príslušníkom iných členských štátov alebo ich manželom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, vstup na ich územie z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.

33 Zákonodarca Spoločenstva však ohraničil uplatňovanie takých dôvodov členským štátom prísnymi obmedzeniami. Článok 3 ods. 1 smernice 64/221 uvádza, že opatrenia podniknuté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti sa môžu zakladať výlučne na osobnom správaní dotknutej osoby, a odsek 2 tohto článku upresňuje, že odsúdenie v trestnom konaní nie je automatickým dôvodom pre podniknutie takýchto opatrení. Z existencie odsúdenia v trestnom konaní tak možno vychádzať len vtedy, pokiaľ okolnosti, ktoré viedli k takému odsúdeniu, poukazujú na osobné správanie, ktoré predstavuje aktuálne ohrozenie verejného poriadku (rozsudky z 27. októbra 1977, Bouchereau, 30/77, Zb. s. 1999, bod 28; z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, bod 24, a Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 44).

34 Súdny dvor vždy zdôrazňoval, že výhrada verejného poriadku je výnimkou zo základnej zásady voľného pohybu, ktorú treba vykladať doslovne a ktorej rozsah členské štáty nemôžu určovať jednostranne (rozsudky z 28. októbra 1975, Rutili, 36/75, Zb. s. 1219, bod 27; Bouchereau, už citovaný, bod 33; Calfa, už citovaný, bod 23; z 29. apríla 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Zb. s. I-5257, body 64 a 65, a Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 45).

35 Podľa ustálenej judikatúry vyžaduje odvolanie sa na pojem verejného poriadku vnútroštátnymi orgánmi v každom prípade popri spoločenskom probléme, ktorý predstavuje každé porušenie zákona, existenciu skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti (rozsudky Rutili, už citovaný, bod 28; Bouchereau, už citovaný, bod 35; Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, bod 66, a Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 46).

36 Prvý žalobný dôvod Komisie treba preskúmať s prihliadnutím na tieto úvahy. Tento žalobný dôvod sa skladá z dvoch častí, pričom prvá časť sa zakladá na nesprávnom prebratí pravidiel práva Spoločenstva v oblasti vyhostenia príslušníkov z dôvodov

verejného poriadku do vnútroštátneho práva a druhá časť sa týka praxe správnych orgánov v tejto oblasti.

— O údajne nesprávnom prebratí

37 V zmysle § 47 Ausländergesetz cudzinec, t. j. každá osoba, ktorá nemá nemecké štátne občianstvo (§ 1 ods. 2 tohto zákona), sa vyhostí (povinné vyhostenie), ak je právoplatne odsúdený na trest, ako aj za trestné činy vymenované v § 47 ods. 1, pričom cudzinec sa spravidla vyhostí (spravidla nariadené vyhostenie), ak je odsúdený na trest, ako aj za trestné činy vymenované v § 47 ods. 2 bode 1.

38 Ustanovenia § 47 ods. 1 a ods. 2 bodu 1 Ausländergesetz nevyhovujú požiadavkám práva Spoločenstva, ak sa skúmajú izolovane, pretože vedú k vyhosteniu príslušníkov Spoločenstva po odsúdení v trestnom konaní bez toho, aby sa systematicky zohľadnilo osobné správanie páchateľa trestného činu alebo naliehavé ohrozenie, ktoré predstavuje pre verejný poriadok (pozri v tomto zmysle v súvislosti s § 47 ods. 1 bod 2 Ausländergesetz rozsudok Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, body 59 a 69 až 71).

39 Ako však správne uviedla nemecká vláda, na príslušníkov členských štátov požívajúcich právo voľného pohybu podľa Zmluvy ES sa použije Aufenthaltsgesetz/EWG ako osobitný predpis. V súlade s § 2 ods. 2 Ausländergesetz sa na cudzincov požívajúcich právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva tento zákon použije iba vtedy, ak právo Spoločenstva alebo Aufenthaltsgesetz/EWG, ktorý

sa vzťahuje najmä na príslušníkov iných členských štátov vykonávajúcich povolanie, neobsahujú odlišné ustanovenia. Okrem toho § 4 ods. 2 Freizügigkeitsverordnung/EG rozširuje pôsobnosť § 12 ods. 2 až 9 Aufenthaltsgesetz/EWG na príslušníkov členských štátov, ktorí nevykonávajú povolanie.

40 Z toho vyplýva, že Aufenthaltsgesetz/EWG ako osobitný predpis (*lex specialis*) má prednosť pred ustanoveniami Ausländergesetz, ktorý je všeobecným predpisom (*lex generalis*) v prípadoch, ktoré osobitne upravuje (v súvislosti so smernicami Spoločenstva pozri rozsudok z 19. júna 2003, Mayer Parry Recycling, C-444/00, Zb. s. I-6163, bod 57).

41 Podľa samotného znenia § 12 ods. 3 a 4 Aufenthaltsgesetz/EWG sa pritom opatrenie vyhostenia môže voči cudzincovi požívajúcom právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva prijať iba vtedy, keď to odôvodňuje osobné správanie dotknutej osoby a odsúdenie v trestnom konaní samo osebe nepostačuje na odôvodnenie takého opatrenia.

42 Okrem toho, aj keď je pravdou, že dosah vnútroštátnych zákonov, právnych predpisov a správnych opatrení sa musí posudzovať so zohľadnením ich výkladu vnútroštátnymi súdmi (pozri najmä rozsudok z 9. decembra 2003, Komisia/Taliansko, C-129/00, Zb. s. I-14637, body 30 až 33), v prejednávanej veci Komisia netvrdí, že predmetnú právnu úpravu by súdy vykladali odlišne, jednak spôsobom, ktorý vedie k jej uplatneniu v súlade s právom Spoločenstva, jednak spôsobom, ktorý vedie k jej uplatneniu v rozpore s týmto právom, z čoho by vyplývalo, že táto právna úprava nie je dostatočne jasná na zabezpečenie jej uplatňovania v súlade s právom Spoločenstva.

43 Za týchto okolností nie je dôvodný žalobný dôvod Komisie založený na porušení práva Spoločenstva tým, že nemecké právo nezakazuje dostatočne jasným spôsobom, aby sa o vyhostení príslušníka iného členského štátu požívajúceho právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva z územia Spolkovej republiky Nemecko rozhodlo automaticky po odsúdení v trestnom konaní bez zohľadnenia osobného správania páchateľa trestného činu alebo naliehavého ohrozenia, ktoré predstavuje pre verejný poriadok.

— O existencii údajnej správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva

44 Z návrhu na začatie konania vyplýva, že svojím prvým žalobným dôvodom Komisia okrem nesprávneho prebratia pravidiel práva Spoločenstva do vnútroštátneho práva navrhuje určiť aj to, že „rozhodnutia o vyhostení" boli prijaté v rozpore s týmito pravidlami.

45 Súdny dvor už rozhodol, že Komisia mu môže navrhnúť, aby určil nesplnenie povinnosti pozostávajúce z nedosiahnutia v určitom prípade cieľa upraveného v smernici (pozri najmä rozsudky z 10. apríla 2003, Komisia/Nemecko, C-20/01 a C-28/01, Zb. s. I-3609, bod 30; zo 14. apríla 2005, Komisia/Španielsko, C-157/03, Zb. s. I-2911, bod 44, a z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko, už citovaný, bod 59).

46 Ako vyplýva z bodu 27 tohto rozsudku, napriek všeobecnej formulácii návrhov v žalobe k tomuto bodu Komisia v konaní pred Súdnym dvorom výslovne uviedla, že jej žaloba nesmeruje v rámci jednotlivých žalobných dôvodov k preskúmaniu konkrétnych otázok vzniknutých v individuálnych prípadoch, ale k dokázaniu toho, že nemecká právna úprava neprebrala v dostatočnej miere požiadavky práva Spoločenstva, čo vedie v správnej praxi k rozporu s právom Spoločenstva. V tejto

súvislosti sa Komisia odvolávala na určité prípady, ktoré uviedla iba príkladne, na ilustráciu určitých typov rozhodnutí a správnej praxe, z ktorých v tejto žalobe obviňuje Spolkovú republiku Nemecko. To, že Komisia uvádza konkrétne prípady, vôbec nevylučuje, že by sa nedalo uvažovať aj o ďalších prípadoch predstavujúcich porušenie práva Spoločenstva.

47 Podľa judikatúry Súdneho dvora aj keď príslušná vnútroštátna právna úprava sama o sebe je zlučiteľná s právom Spoločenstva, ako vyplýva z bodov 39 až 43 tohto rozsudku, môže ísť o nesplnenie povinnosti z dôvodu existencie správnej praxe, ktorá toto právo porušuje (pozri najmä rozsudok z 12. mája 2005, Komisia/Taliansko, C-278/03, Zb. s. I-3747, bod 13).

48 V tomto smere je potrebné najprv pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou v rámci konania o nesplnenie povinnosti prináleží Komisii preukázať existenciu údajného nesplnenia povinnosti a predložiť Súdnemu dvoru prvky nevyhnutné na preverenie existencie tohto nesplnenia Súdnym dvorom bez toho, aby sa Komisia mohla odvolať na akúkoľvek právnu domnienku (pozri najmä rozsudok z 12. mája 2005, Komisia/Belgicko, C-287/03, Zb. s. I-3761, bod 27).

49 Pokiaľ ide konkrétne o žalobný dôvod týkajúci sa uplatňovania vnútroštátneho ustanovenia, Súdny dvor rozhodol, že preukázanie nesplnenia povinnosti členským štátom si vyžaduje predloženie dôkazov osobitnej povahy vo vzťahu k bežným dôkazom v konaní o nesplnení povinnosti, v ktorom sa spochybňuje iba obsah vnútroštátneho ustanovenia, a že za týchto podmienok môže byť nesplnenie povinnosti preukázané iba prostredníctvom dostatočne zdokumentovaného a podrobného dôkazu o praxi vytýkanej vnútroštátnym správnym a/alebo súdnym orgánom, ktorý preukazuje zodpovednosť dotknutého členského štátu (rozsudok Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 28).

50 Súdny dvor rovnako rozhodol, že na to, aby mohlo správanie členského štátu, ktoré predstavuje správna prax v rozpore s požiadavkami práva Spoločenstva, znamenať nesplnenie povinnosti v zmysle článku 226 ES, je potrebné, aby táto správna prax mala určitý stupeň ustálenosti a všeobecnosti (pozri rozsudky z 29. apríla 2004, Komisia/Nemecko, C-387/99, Zb. s. I-3751, bod 42; z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko, C-494/01, Zb. s. I-3331, bod 28, a Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 29).

51 Komisia však nepreukázala existenciu správnej praxe v Nemecku, ktorá by mala znaky požadované judikatúrou Súdneho dvora.

52 Vo svojej žalobe Komisia iba vymenovala určitý počet prípadov, v ktorých boli prijaté správne rozhodnutia v rozpore s požiadavkami práva Spoločenstva, pričom neposkytla Súdnemu dvoru predmetné rozhodnutia, ale v žalobe uviedla iba krátke výňatky z niektorých z nich. Komisia tým zjavne neposkytla Súdnemu dvoru prvky potrebné na overenie existencie údajného nesplnenia povinnosti, a to o to viac, že nemecká vláda v určitých prípadoch konkrétne spochybňuje spoľahlivosť predložených údajov, odvolávajúc sa na rozhodnutia vydané po sťažnostiach dotknutých osôb (veci Condo, Ferri, Gaudino, Guaglianone, Marchese a Procopio) proti rozhodnutiam, ktoré Komisia uvádza vo svojej žalobe.

53 Okrem toho podľa údajov vyplývajúcich z návrhu na začatie konania približne päťdesiat rozhodnutí uvádzaných Komisiou bolo prijatých medzi decembrom 1992 (vec Torsello) a januárom 2001 (vec Sulimanov), t. j. v priebehu približne deviatich rokov. Súdny dvor preto v žiadnom prípade nemôže usudzovať, že existuje všeobecná a sústavná prax v rozpore s právom Spoločenstva, pričom Komisia, ktorá sa nemôže odvolávať na žiadnu domnienku, mu neposkytla prvky potrebné na vyvrátenie tvrdenia nemeckej vlády, podľa ktorého ide o ojedinelé rozhodnutia, a nie o všeobecnú a sústavnú prax.

54 Tento záver sa žiada o to viac, že ako tvrdí nemecká vláda, všeobecné usmernenie k Ausländergesetz (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz), ktorý je adresovaný nemeckým správnym orgánom a je pre ne záväzný, upresňuje, že na jednej strane vyhostenie z dôvodov verejného poriadku podľa § 12 ods. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG je možné iba vtedy, ak je potrebné z dôvodu osobného správania cudzinca, pričom odsúdenie v trestnom konaní nemôže postačovať na odôvodnenie vyhostenia, a na druhej strane § 12 ods. 3 tohto zákona umožňuje vyhostenie iba z dôvodu osobného správania cudzinca, z dôvodov individuálnej prevencie a v prípade skutočného a naliehavého ohrozenia takého stupňa závažnosti, ktoré spôsobuje ujmu na základnom spoločenskom záujme.

55 Preto aj keď nemecká vláda nepopiera, že rozhodnutia o vyhostení mohli byť ojedinele prijaté bez zohľadnenia požiadaviek práva Spoločenstva, žalobný dôvod Komisie založený na existencii správnej praxe nezlučiteľnej s právom Spoločenstva sa musí zamietnuť ako nedôvodný.

56 Z toho plynie, že prvá výhrada musí byť v celosti zamietnutá.

O druhej výhrade založenej na tom, že v nemeckom práve a praxi sa nezohľadňuje dostatočne závažné ohrozenie verejného poriadku v prípade vyhostenia príslušníkov iných členských štátov, ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt na dobu neurčitú

O prípustnosti

— Argumentácia účastníkov konania

57 Podľa nemeckej vlády Komisia vo svojej žalobe nevyčíta Spolkovej republike Nemecko iba neúplné splnenie si svojej povinnosti prevziať smernicu 64/221 do

vnútroštátneho práva, ale aj vznik správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva. Komisia ale vo svojom odôvodnenom stanovisku uviedla iba nejasné prebratie pravidiel práva Spoločenstva do § 12 ods. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG, a neuviedla, že správna prax pri uplatňovaní tohto ustanovenia mala byť v rozpore s právom Spoločenstva. Druhá výhrada by preto mala byť neprípustná v rozsahu, v akom sa Komisia domáha určenia existencie takejto správnej praxe, keďže podľa ustálenej judikatúry Komisia nemôže vo svojej žalobe uviesť nové skutočnosti v porovnaní s fázou konania pred podaním žaloby.

58 Komisia odmieta akékoľvek námietky týkajúce sa rozšírenia predmetu konania, tvrdiac, že jej prvé tri výhrady smerujú proti právnemu stavu v Nemecku v oblasti vyhostenia cudzincov hlavne z dôvodu, že spoločná existencia miestami navzájom si odporujúcich ustanovení je zdrojom nejasností pre orgány aplikácie práva, čo v praxi sústavne vedie k prijímaniu rozhodnutí o vyhostení nezlučiteľných s právom Spoločenstva. Keďže nepresnosť právneho stavu vyplýva práve zo spoločnej existencie týchto ustanovení, rozhodnutia o vyhostení prijaté na ich základe nevyhnutne a neoddeliteľne súvisia s týmito tromi výhradami.

— Posúdenie Súdnym dvorom

59 Podľa ustálenej judikatúry (pozri najmä rozsudok z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, C-365/97, Zb. s. I-7773, bod 23) výzva adresovaná Komisiou členskému štátu a potom odôvodnené stanovisko vydané Komisiou vymedzujú predmet sporu, ktorý už nemôže byť ďalej rozšírený. Možnosť dotknutého členského štátu predložiť svoje pripomienky predstavuje dôležitú záruku stanovenú v Zmluve ES, a to aj v prípade, že daný štát usúdi, že ju nemusí využiť, a jej dodržanie je podstatnou formálnou podmienkou konania o nesplnenie povinnosti členským štátom.

60 V dôsledku toho sa odôvodnené stanovisko a žaloba Komisie musia zakladať na rovnakých výhradách, ako sú uvedené vo výzve, ktorou sa začalo konanie pred podaním žaloby (pozri rozsudok z 29. septembra 1998, Komisia/Nemecko, C-191/95, Zb. s. I-5449, bod 55). Keďže odôvodnené stanovisko Komisie a žaloba musia byť založené na tých istých žalobných dôvodoch a na tom istom odôvodnení, Súdny dvor nemôže preskúmať žalobný dôvod, ktorý nebol uvedený v odôvodnenom stanovisku (rozsudok z 11. mája 1989 Komisia/Nemecko, 76/86, Zb. s. 1021, bod 8), a tento žalobný dôvod musí obsahovať súvislý a podrobný výklad dôvodov, ktoré vedú Komisiu k presvedčeniu, že dotknutý členský štát nesplnil jednu z povinností, ktorá mu vyplýva zo Zmluvy (pozri najmä rozsudok z 24. júna 2004, Komisia/Holandsko, C-350/02, Zb. s. I-6213, bod 20).

61 Nemôže sa v každom prípade vyžadovať dokonalá totožnosť znenia výhrad uvedených vo výzve, vo výroku odôvodneného stanoviska a v žalobe, pokiaľ nebol predmet žaloby rozšírený alebo zmenený, ale naopak, jednoducho zúžený (rozsudky z 29. septembra 1998, Komisia/Nemecko, už citovaný, bod 56, z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 25, alebo zo14. marca 2006, Komisia/Francúzsko, C-117/04, Zb. s. I-2461, bod 37).

62 V prejednávanej veci časť druhej výhrady založenej na existencii správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva v podstate zodpovedá výhrade uvedenej v bode IV odôvodneného stanoviska, v ktorej Komisia vyčítala Spolkovej republike Nemecko vydanie rozhodnutí o vyhostení v prípadoch, v ktorých nebolo preukázané skutočné a dostatočne závažné ohrozenie verejného poriadku spôsobujúce ujmu na základnom spoločenskom záujme. Okrem toho v časti odôvodneného stanoviska s nadpisom „Ohrozenie verejného poriadku" Komisia presne uvádza, že v Nemecku existuje „správna prax" založená na výklade § 12 ods. 1 prvej vety Aufenthaltsgesetz/EWG, ktorý je v rozpore s podmienkami, za ktorých je podľa práva Spoločenstva možné obmedziť voľný pohyb z dôvodu verejného poriadku.

63 Za týchto okolností sa nedá vyčítať Komisii, že neprebrala do návrhov vo svojej žalobe presné znenie výhrad uvádzaných počas konania pred podaním žaloby, keďže zabezpečila zhodu medzi nimi a podrobným popisom výhrad.

64 Námietku čiastočnej neprípustnosti druhej výhrady je preto potrebné zamietnuť.

O veci samej

— Argumentácia účastníkov konania

65 Komisia tvrdí, že Aufenthaltsgesetz/EWG, ktorého účelom je prebrať pravidlá práva Spoločenstva týkajúce sa obmedzenia voľného pohybu z dôvodu verejného poriadku do nemeckého práva, vo svojom ustanovení § 12 ods. 1, ktorý má v prejednávanej veci zásadný význam, nie je dostatočne presný. Podľa prvej vety tohto ustanovenia pobyt osoby požívajúcej právo voľného pobytu môže byť ukončený „z dôvodu ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia", druhá veta toho istého ustanovenia stanovuje pre cudzincov, ktorí sú držiteľmi „povolenia na pobyt v ES na dobu neurčitú", že môžu byť vyhostený iba zo „závažných" dôvodov verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Štruktúra tohto ustanovenia je zavádzajúca, pokiaľ sa dá vykladať v takom zmysle, ako sa aj vykladá, čo dokazuje správna prax, že na vyhostenie osôb požívajúcich právo voľného pohybu, ktoré nie sú držiteľmi „povolenia na pobyt v ES na dobu neurčitú", postačujú jednoduché dôvody verejnej bezpečnosti a verejného poriadku a požiadavka závažných dôvodov platí iba pre vyhostenie cudzincov, ktorí toto povolenie majú.

66 Existuje veľký počet rozhodnutí, ktoré sa zakladajú na nesprávnom výklade pojmu verejného poriadku podľa § 12 ods. 1 prvej vety Aufenthaltsgesetz/EWG. V niektorých prípadoch sa v týchto rozhodnutiach výslovne uvádza, že nie je potrebné skúmať existenciu závažných dôvodov týkajúcich sa verejného poriadku, keďže táto požiadavka platí iba v prípade upravenom v druhej vete tohto ustanovenia, t. j. pre cudzincov, ktorí sú držiteľmi „povolenia na pobyt v ES na dobu neurčitú". Na podporu tohto tvrdenia Komisia uvádza príkladne sedem prípadov.

67 Podľa Komisie je potrebné upresniť a objasniť nemecký právny stav a správnu prax v tomto smere, aby sa vylúčila akákoľvek pochybnosť týkajúca sa požiadavky, že vyhostenie bez ohľadu na dĺžku platnosti povolenia na pobyt predpokladá, že osobné správanie dotknutej osoby predstavuje skutočné a dostatočne závažné ohrozenie základného záujmu spoločnosti (pozri najmä rozsudok Bouchereau, už citovaný, body 33 až 35).

68 Nemecká vláda naopak tvrdí, že § 12 ods. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG preberá požiadavky vyplývajúce z úpravy obmedzenia voľného pohybu v práve Spoločenstva dostatočne jasne.

69 Pokiaľ ide o vyčítanú existenciu správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, nemecká vláda tvrdí, že aj keby sa táto časť druhej výhrady považovala za prípustnú, nerozumie tomu, ako môže Komisia na základe menej ako 20 jednotlivých prípadov vymenovaných v žalobe usúdiť, že takáto správna prax sa systematicky presadzuje na celom štátnom území.

— Posúdenie Súdnym dvorom

O údajne nesprávnom prebratí

70 Ako bolo pripomenuté v bode 35 tohto rozsudku, podľa ustálenej judikatúry vyžaduje odvolanie sa na pojem verejného poriadku vnútroštátnymi orgánmi v každom prípade popri spoločenskom probléme, ktorý predstavuje každé porušenie zákona, existenciu skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti.

71 Ustanovenie § 12 ods. 1 prvej vety Aufenthaltsgesetz/EWG stanovuje, že príslušníci iných členských štátov požívajúci právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva môžu byť vyhostení iba z dôvodu ochrany verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia a v zátvorke uvádza článok 48 ods. 3 a článok 56 ods. 1 Zmluvy ES (zmenený, teraz článok 46 ods. 1 ES). Podľa druhej vety tohto odseku je vyhostenie cudzincov, ktorí sú držiteľmi „povolenia na pobyt v ES na dobu neurčitú", možné iba zo „závažných" dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku.

72 Aj keď sa odkaz na primárne právo Spoločenstva v § 12 ods. 1 prvej vete Aufenthaltsgesetz/EWG dá považovať za dostatočný údaj o tom, že pojem verejného poriadku sa musí vykladať rovnako ako v uvedených článkoch Zmluvy vykonanými smernicou 64/221 a upresnenými judikatúrou Súdneho dvora, zostáva pravdou, že druhá veta tohto vnútroštátneho ustanovenia, v zmysle ktorej v prípade príslušníkov Spoločenstva s povolením na pobyt na dobu neurčitú sa môže vyhostenie odôvodniť iba „závažnými" dôvodmi verejného poriadku, vyvoláva pochybnosť o tom, či boli správne zohľadnené požiadavky práva Spoločenstva týkajúce sa príslušníkov Spoločenstva, ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt na dobu určitú.

73 Podľa ustálenej judikatúry však musia byť ustanovenia smernice vykonané tak, aby bola ich záväznosť nespochybniteľná a aby konkrétnosť, presnosť a jasnosť ich vykonania vyhovovala požiadavke právnej istoty (pozri najmä rozsudky zo 17. mája 2001, Komisia/Taliansko, C-159/99, Zb. s. I-4007, bod 32, a z 27. februára 2003, Komisia/Belgicko, C-415/01, Zb. s. I-2081, bod 21).

74 V dôsledku toho § 12 ods. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG v súvislosti so štátnymi príslušníkmi členských štátov, ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt na dobu určitú, nepreberá dostatočne jasne požiadavky vyplývajúce z judikatúry pripomenutej v bode 70 tohto rozsudku, podľa ktorej je vyhostenie odôvodnené iba v prípade skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti.

75 Na tomto posúdení nič nemení ani všeobecné usmernenie k Ausländergesetz, na ktorý sa odvoláva nemecká vláda na podporu svojho tvrdenia, podľa ktorého vnútroštátna právna úprava vyhovuje požiadavke právnej istoty.

76 V tomto smere stačí pripomenúť, že právna istota vyžaduje dostatočné zverejnenie vnútroštátnych ustanovení prijatých na vykonanie právnej úpravy Spoločenstva v určitej oblasti tak, aby dotknuté právne subjekty mohli poznať rozsah svojich práv a povinností v danej oblasti upravenej právom Spoločenstva (pozri najmä rozsudok z 27. februára 2003, Komisia/Belgicko, už citovaný, bod 21). V prípade uvedeného správneho predpisu však táto požiadavka nie je splnená, keďže je nesporné, že tento predpis má internú povahu a je adresovaný správnym orgánom s cieľom zaujať jednotné stanovisko k určitým otázkam.

77 Za týchto okolností je prvá časť druhej výhrady dôvodná.

O údajnej správnej praxi v rozpore s právom Spoločenstva

78 V bodoch 49 a 50 tohto rozsudku Súdny dvor pripomenul, že pokiaľ ide konkrétne o výhrady týkajúce sa uplatňovania vnútroštátneho ustanovenia, preukázanie nesplnenia povinnosti členským štátom si vyžaduje predloženie dôkazov osobitnej povahy vo vzťahu k bežným dôkazom v konaní o nesplnení povinnosti, v ktorom sa spochybňuje iba obsah vnútroštátneho ustanovenia. Za týchto podmienok môže byť nesplnenie povinnosti preukázané iba prostredníctvom dostatočne zdokumentovaného a detailného dôkazu o praxi vytýkanej vnútroštátnym správnym a/alebo súdnym orgánom, ktorý preukazuje zodpovednosť dotknutého členského štátu. K uvedenému je potrebné dodať, že na to, aby mohlo správanie členského štátu vo forme správnej praxe v rozpore s požiadavkami práva Spoločenstva predstavovať nesplnenie povinnosti v zmysle článku 226 ES, je potrebné, aby táto správna prax mala určitý stupeň sústavnosti a všeobecnosti.

79 Komisia sa však obmedzila na vymenovanie 17 prípadov, v ktorých mali byť prijaté správne rozhodnutia v rozpore s požiadavkami práva Spoločenstva, bez toho, aby tieto rozhodnutia, alebo aspoň časti z nich, ktoré by mohli podporiť jej tvrdenia, poskytla Súdnemu dvoru. Komisia tým zjavne neposkytla Súdnemu dvoru prvky potrebné na overenie údajného nesplnenia povinnosti, a to o to viac, že nemecká vláda konkrétne spochybňuje spoľahlivosť predložených údajov, najmä pokiaľ ide o dva prípady, na ktoré sa odvoláva Komisia vo svojej žalobe (veci Moffa a Nardelli), kde nemecká vláda poskytla úryvky z rozhodnutí svedčiace o zohľadnení požiadaviek práva Spoločenstva.

80 Z tohto dôvodu je potrebné zamietnuť druhú časť druhej výhrady ako nedôvodnú.

O tretej výhrade založenej na zohľadnení aspektov týkajúcich sa všeobecnej prevencie pri vyhostení v nemeckej právnej úprave a praxi

O prípustnosti

— Argumentácia účastníkov konania

81 Podľa nemeckej vlády odôvodnené stanovisko neobsahovalo výhradu založenú na nejasnosti nemeckej právnej úpravy, pokiaľ ide o zákaz prijatia opatrení s účelom všeobecnej prevencie, a preto sa má táto časť tretej výhrady vyhlásiť za neprípustnú.

82 Komisia odpovedá, že vo výzve uviedla, že všetky rozhodnutia vydané na základe § 47 ods. 1 a 2 Ausländergesetz sú protiprávne z dôvodu, že účelom tohto ustanovenia je všeobecná prevencia, a preto porušujú právo Spoločenstva. Táto výhrada bola uvedená aj v odôvodnenom stanovisku, dokonca bola zdôraznená, a preto musí byť námietka neprípustnosti zamietnutá.

— Posúdenie Súdnym dvorom

83 Odôvodnené stanovisko a žaloba Komisie sa musia zakladať na rovnakom odôvodnení a žalobných dôvodoch (pozri najmä bod 60 tohto rozsudku). To sa však v prejednávanej veci aj stalo.

84 Ako uviedla generálna advokátka v bodoch 111 a 112 svojich návrhov, časť tretej výhrady týkajúca sa nesprávneho prebratia požiadavky, aby vyhostenie príslušníkov Spoločenstva nebolo možné oprieť o dôvody všeobecnej prevencie, do vnútroštátneho práva v podstate zodpovedá výhrade uvedenej v bode III záverov odôvodneného stanoviska, v ktorom Komisia vytkla Spolkovej republike Nemecko, že neuvidela dostatočne jasne vo svojom zákonodarstve, že rozhodnutia o vyhostení občanov Únie sa nemôžu zakladať na predpise, ktorý stanovuje povinné alebo spravidla nariadené vyhostenie v prípade právoplatného odsúdenia v trestnom konaní. Okrem toho Komisia v časti odôvodneného stanoviska s nadpisom „Odstrašenie" presne uvádza, že všetky rozhodnutia o vyhostení vydané na základe § 47 Ausländergesetz sú protiprávne z dôvodu, že účelom tejto normy je všeobecná prevencia, takže priamo odkazuje na tento predpis.

85 Za týchto okolností sa nedá Komisii vyčítať, že neprebrala presné znenie výhrad uvádzaných počas konania pred podaním žaloby do návrhov v žalobe, keďže zabezpečila zhodu medzi nimi a detailným popisom výhrad.

86 Námietka čiastočnej neprípustnosti tretej výhrady sa preto musí zamietnuť.

O veci samej

— Argumentácia účastníkov konania

87 Komisia tvrdí, že úprava vyhostenia v § 47 ods. 1 a 2 Ausländergesetz sleduje cieľ všeobecnej prevencie, keďže povinné alebo spravidla nariadené vyhostenie má

odstrašiť iných cudzincov od páchania rovnakých alebo analogických trestných činov, ktorých sa dopustili vyhostení cudzinci. Všetky rozhodnutia vydané na základe týchto ustanovení už z dôvodu povahy veci obsahujú protiprávny prvok všeobecnej prevencie z dôvodu účelu tejto normy, a už z tohto dôvodu sú v rozpore s právom Spoločenstva. Odkaz na § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG má iba doplňujúcu povahu a nemení nič na tom, že tieto rozhodnutia sa opierajú o právny základ, ktorého použitie je v rozpore s právom Spoločenstva z dôvodu, že sleduje cieľ všeobecnej prevencie.

88 Cieľ všeobecnej prevencie sledovaný povinným vyhostením sa okrem toho výslovne spomína v mnohých rozhodnutiach, pričom z odôvodnenia týchto rozhodnutí nevyplýva, že by sa opierali aj o samostatný dôvod individuálnej prevencie. V každom prípade je tento rozdiel v početných rozhodnutiach nepostihnuteľný, pričom rozhodnutia, ktoré uvádzajú vedľa seba ciele všeobecnej a individuálnej prevencie ako spoločné odôvodnenie, sa dajú vykladať tak, že dotknuté opatrenie sa zakladá na dvoch druhoch uvažovania. Okrem toho sa v niektorých prípadoch v odôvodnení týchto rozhodnutí priznáva všeobecnej prevencii osobitná dôležitosť. Podľa Komisie z toho vyplýva, že táto správna prax odôvodňuje aj predmetné rozhodnutia pomocou všeobecnej prevencie, a preto je táto prax v rozpore s právom Spoločenstva (rozsudok z 10. februára 2000, Nazli, C-340/97, Zb. s. I-957, bod 63).

89 Za týchto okolností je potrebné v tomto smere objasniť a upresniť nemecký právny stav a správnu prax tak, aby sa vylúčila akákoľvek pochybnosť v prípade aplikácie vnútroštátneho práva. Nepresné a nejasné prebratie záväzkov vyplývajúcich z práva Spoločenstva nie je v súlade s požiadavkou správneho prebratia smernice 64/221.

90 Pokiaľ ide o výhradu založenú na nejasnosti samotnej vnútroštátnej právnej úpravy, nemecká vláda odpovedá, že táto jasne a jednoznačne stanovuje, že príslušníci Spoločenstva nemôžu byť vyhostení z dôvodov založených na cieli všeobecnej prevencie. Komisia nezohľadnila skutočnosť, že právnym základom rozhodnutí o vyhostení týchto príslušníkov nikdy nie je výlučne § 47 Ausländergesetz, ale vždy musia byť v súlade s ustanovením § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, ktoré je kogentné a má prednosť pred citovaným § 47. Všeobecná prevencia sa týka iba príslušníkov tretích štátov.

91 Pokiaľ ide o výhradu založenú na existencii správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, nemecká vláda popiera existenciu radu nesprávnych individuálnych rozhodnutí, ktoré by potvrdzovali takúto prax. Niekoľko prípadov uvádzaných Komisiou nepostačuje na prijatie záveru o existencii sústavnej a všeobecnej správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva. Treba dodať, že z ustanovení všeobecného usmernenia k Ausländergesetz, ktoré majú rozhodujúci význam pre posúdenie otázky existencie správnej praxe, keďže sú právne záväzné pre správne orgány, vyplýva, že správne orgány nesmú odôvodniť rozhodnutia o vyhostení príslušníkov Spoločenstva odstrašujúcim účinkom vyhostenia voči iným cudzincom.

92 Skutočnosť, že nemecké správne orgány okrem dôvodov individuálnej prevencie uvádzajú aj dôvody všeobecnej prevencie, je plne zlučiteľná s článkom 3 ods. 1 smernice 64/221, pokiaľ sa rešpektuje jediná povinnosť stanovená v tomto ustanovení, ktorej obsahom je uvedenie postačujúcich dôvodov týkajúcich sa osoby a správania dotknutej osoby.

— Posúdenie Súdnym dvorom

O údajne nesprávnom prebratí

93 V súlade s judikatúrou Súdneho dvora právo Spoločenstva bráni vyhosteniu príslušníka členského štátu z dôvodov všeobecnej prevencie, t. j. vyhosteniu nariadenému s cieľom odstrašiť iných cudzincov (pozri najmä rozsudky z 26. februára 1975, Bonsignore, 67/74, Zb. s. 297, bod 7, a Nazli, už citovaný, bod 59), najmä ak bolo opatrenie prijaté automaticky po odsúdení v trestnom konaní bez zohľadnenia osobného správania páchateľa trestného činu a ohrozenia, ktoré predstavuje pre verejný poriadok (rozsudok Calfa, už citovaný, bod 27).

94 Ako bolo uvedené v bodoch 39 až 43 tohto rozsudku, Aufenthaltsgesetz/EWG má ako osobitný predpis prednosť pred ustanoveniami Ausländergesetz v tých oblastiach, ktoré osobitne upravuje.

95 V súlade s § 12 ods. 3 prvou vetou Aufenthaltsgesetz/EWG sa môže opatrenie vyhostenia voči príslušníkom Spoločenstva požívajúcim právo voľného pohybu prijať iba vtedy, ak to odôvodňuje osobné správanie dotknutej osoby. Z toho vyplýva, že pre tieto kategórie osôb je zakázané vyhostenie založené na dôvodoch všeobecnej prevencie.

96 Okrem toho, ako bolo uvedené v spojení s prvou výhradou (pozri bod 42 tohto rozsudku), Komisia v prejednávanej veci netvrdí, že predmetnú právnu úpravu by súdy vykladali odlišne, jednak spôsobom, ktorý vedie k jej uplatneniu v súlade s právom Spoločenstva, jednak spôsobom, ktorý vedie k jej uplatneniu v rozpore s týmto právom, z čoho by vyplývalo, že táto právna úprava nie je dostatočne jasná na zabezpečenie jej uplatňovania v súlade s právom Spoločenstva.

97 Za týchto okolností nie je dôvodná výhrada Komisie založená na porušení práva Spoločenstva z dôvodu, že nemecká právna úprava nezakazuje dostatočne jasne zohľadnenie dôvodov všeobecnej prevencie pri vyhostení príslušníka iného členského štátu požívajúceho právo voľného pohybu podľa práva Spoločenstva z nemeckého štátneho územia.

O údajnej správnej praxi v rozpore s právom Spoločenstva

98 Je potrebné poukázať na to, že Komisia vo svojej žalobe iba vymenovala niektoré prípady, v ktorých bolo rozhodnutie o vyhostení čiastočne odôvodnené sledovaním cieľa všeobecnej prevencie, pričom neposkytla Súdnemu dvoru predmetné rozhodnutia, ale iba krátke výňatky z niektorých z nich. Komisia tým zjavne neposkytla Súdnemu dvoru prvky potrebné na to, aby Súdny dvor overil existenciu údajného nesplnenia povinnosti, a to o to viac, že nemecká vláda v určitých prípadoch konkrétne spochybňuje spoľahlivosť predložených údajov, odvolávajúc sa na rozhodnutia vydané po sťažnostiach dotknutých osôb (veci Condo a Procopio) proti rozhodnutiam, ktoré Komisia uvádza vo svojej žalobe.

99 Okrem toho jedenásť rozhodnutí uvádzaných Komisiou bolo podľa informácií vyplývajúcich z návrhu na začatie konania prijatých medzi marcom 1993 (vec Sassano) a novembrom 1997 (vec Pugliese), t. j. počas obdobia približne piatich rokov. Súdny dvor preto v žiadnom prípade nemôže prijať záver o existencii všeobecnej a sústavnej správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, pričom Komisia, ktorá sa nemôže opierať o žiadnu domnienku, Súdnemu dvoru neposkytla dôkazy potrebné na vyvrátenie tvrdenia nemeckej vlády, podľa ktorého ide o ojedinelé rozhodnutia a nie o všeobecnú a sústavnú prax.

100 Tento záver sa žiada o to viac, pretože ako tvrdí nemecká vláda, jedno z ustanovení všeobecného usmernenia k Ausländergesetz stanovuje, že vyhostenie je možné iba z dôvodov individuálnej prevencie a v prípade skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti.

101 Preto aj keď nemecká vláda nepopiera, že mohli byť prijaté ojedinelé rozhodnutia o vyhostení, ktoré nezohľadnili dostatočne požiadavky vyplývajúce zo smernice 64/221, výhrada Komisie založená na existencii správnej praxe nezlučiteľnej s právom Spoločenstva sa musí so zreteľom na judikatúru uvedenú v bodoch 48 až 50 tohto rozsudku zamietnuť ako nedôvodná.

102 Preto musí byť tretia výhrada zamietnutá v celosti.

O štvrtej výhrade založenej na nedostatočnom zohľadnení základného práva na rešpektovanie rodinného života pri prijímaní rozhodnutí o vyhostení

Argumentácia účastníkov konania

103 Komisia tvrdí, že pri vyhostení príslušníkov Spoločenstva na základe výnimky z dôvodu verejného poriadku upravenej v smernici 64/221 sú členské štáty povinné zohľadniť nielen základnú zásadu voľného pohybu osôb, ale aj vplyv tohto rozhodnutia na základné práva, najmä na právo na rešpektovanie rodinného života zakotvené v článku 8 dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP"), ktorého dodržiavanie je Súdny dvor povinný zabezpečiť (pozri najmä rozsudok z 11. júla 2002, Carpenter, C-60/00, Zb. s. I-6279, bod 41).

104 Komisia v tejto súvislosti uvádza niekoľko prípadov, v ktorých nemecké orgány podľa nej porušili zásadu proporcionality zvlášť hrubým a zjavným spôsobom. Poukazuje na dva prípady, v ktorých nemecké orgány neskúmali otázku proporcionality, päť prípadov, v ktorých nepreskúmali otázku proporcionality, pretože usúdili, že to nie je potrebné pri automatickom vyhostení, a štrnásť prípadov, v ktorých dostatočne nezohľadnili význam základného práva na rešpektovanie rodinného života.

105 Podľa nemeckej vlády Komisia nebola schopná preukázať existenciu správnej praxe, ktorá by vzájomne neporovnávala právo na rešpektovanie rodinného života a potrebu zachovať verejný poriadok. Táto údajná správna prax nie je dokázaná

najmä preto, lebo z niekoľkých rozhodnutí, ktorých odôvodnenie neuvádza nič o rodinnej situácii dotknutej osoby, sa nedá vyvodzovať existencia všeobecnej správnej praxe.

106 Na rozdiel od tvrdení Komisie, predpisy upravujúce vyhostenie príslušníkov Spoločenstva, najmä § 48 Ausländergesetz a § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, takmer povinne ukladajú posúdenie primeranosti vyhostenia ako opatrenia, a zohľadnenie mimoriadnej dôležitosti ochrany manželstva a rodinného života. Podľa článku 6 nemeckej ústavy manželstvo a rodina požívajú osobitnú ochranu federálneho zriadenia a správne orgány sú pri uplatňovaní predpisov povinné zohľadniť toto ústavné pravidlo. Komisia sa mýli, keď týmto orgánom vyčíta nezohľadnenie otázky proporcionality, a kritériá, ktoré používa v prípadoch, v ktorých sú podľa jej názoru rozhodnutia o vyhostení neprimerané, sú rovnako nesprávne, čo takmer nevyhnutne vedie k chybným záverom.

Posúdenie Súdnym dvorom

107 V súlade s judikatúrou Súdneho dvora, keď vnútroštátne orgány v jednotlivých prípadoch skúmajú otázku, či určité osobné správanie predstavuje skutočné ohrozenie verejného poriadku, prípadne otázku spravodlivej rovnováhy legitímnych záujmov v danom prípade, musia tak robiť s prihliadnutím na všeobecné zásady práva Spoločenstva (rozsudok Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, bod 95).

108 V tomto smere musia byť zohľadnené základné práva, ktorých ochranu zabezpečuje Súdny dvor. Vnútroštátne opatrenie obmedzujúce výkon základných práv zaručených Zmluvou je možné odôvodniť sledovaním verejného záujmu iba vtedy, ak toto opatrenie zohľadňuje základné práva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, Zb. s. I-2925, bod 43; z 26. júna 1997, Familiapress, C-368/95, Zb. s. I-3689, bod 24; Carpenter, už citovaný, bod 40, a Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, bod 97).

109 Právo Spoločenstva v tejto súvislosti uznáva dôležitosť zabezpečenia ochrany rodinného života príslušníkov Spoločenstva, aby sa odstránili prekážky výkonu základných práv zaručených Zmluvou. Bolo napríklad rozhodnuté, že neumožniť určitej osobe pobyt v krajine, kde žijú jeho blízki príbuzní, môže predstavovať zásah do práva na rešpektovanie rodinného života zakotveného v článku 8 EDĽP, ktoré v zmysle judikatúry Súdneho dvora patrí medzi základné práva chránené v právnom poriadku Spoločenstva (pozri najmä rozsudok Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, bod 98). Takýto zásah je v rozpore s EDĽP, ak nespĺňa podmienky stanovené v odseku 2 tohto článku, t. j. nie je „v súlade so zákonom", nesleduje jeden alebo viac legitímnych cieľov uvedených v tomto odseku, nie je „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti", t. j. odôvodnený závažnou spoločenskou potrebou, a najmä primeraný sledovanému cieľu (pozri najmä Európsky súd pre ľudské práva, rozsudok Boultif proti Švajčiarsku z 2. augusta 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 39, 41 a 46, a rozsudok Carpenter, už citovaný, bod 42).

110 Komisia nepreukázala, že v Nemecku existuje správna prax nezlučiteľná s požiadavkami týkajúcimi sa ochrany práva na rešpektovanie rodinného života, ktorá by sa vyznačovala sústavnosťou a všeobecnosťou, ktorú požaduje judikatúra Súdneho dvora.

111 Komisia vo svojej žalobe iba vymenovala niektoré prípady, v ktorých rozhodnutie o vyhostení nezohľadnilo dostatočne alebo vôbec právo na rešpektovanie rodinného života, pričom neposkytla Súdnemu dvoru predmetné rozhodnutia, ale iba krátke výňatky len z niektorých z nich. Je potrebné konštatovať, že Komisia neposkytla Súdnemu dvoru prvky potrebné na to, aby Súdny dvor overil existenciu údajného nesplnenia povinnosti, a to o to viac, že nemecká vláda v určitých prípadoch konkrétne spochybňuje (najmä vo veciach Solimando, Racabulto a Condo) opodstatnenosť tvrdenia Komisie, podľa ktorého v ňou uvádzaných rozhodnutiach nebolo dostatočne zohľadnené rešpektovanie rodinného života.

112 Okrem toho 21 rozhodnutí uvádzaných Komisiou bolo podľa informácií vyplývajúcich z návrhu na začatie konania prijatých medzi decembrom 1992 (vec Torsello) a marcom 2001 (vec Theodoridis), t. j. počas obdobia približne deviatich rokov. Súdny dvor preto v žiadnom prípade nemôže prijať záver o existencii všeobecnej a sústavnej správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, keďže Komisia, ktorá sa nemôže opierať o žiadnu domnienku, Súdnemu dvoru neposkytla dôkazy potrebné na vyvrátenie tvrdenia nemeckej vlády, podľa ktorého ide o ojedinelé rozhodnutia a nie o všeobecnú a sústavnú prax.

113 Preto aj keď nemecká vláda nepopiera, že mohli byť prijaté ojedinelé rozhodnutia o vyhostení, ktoré nezohľadnili dostatočne požiadavky týkajúce sa práva na rešpektovanie rodinného života, výhrada Komisie založená na existencii správnej praxe nezlučiteľnej s právom Spoločenstva sa musí so zreteľom na judikatúru uvedenú v bodoch 48 až 50 tohto rozsudku zamietnuť ako nedôvodná.

O piatej výhrade založenej na pravidelnom nariaďovaní okamžitého výkonu vyhostenia, aj keď nešlo o naliehavé prípady

Argumentácia účastníkov konania

114 Komisia tvrdí, že ak žaloba podaná proti vyhosteniu sa týka iba jeho zákonnosti alebo nemá odkladný účinok, článok 9 ods. 1 prvý pododsek smernice 64/221 vyžaduje „s výnimkou naliehavých prípadov" začatie osobitného konania pred nezávislým orgánom, ktorý má vydať stanovisko. Nemecké cudzinecké právo nepozná osobitné konanie v zmysle tohto ustanovenia, a preto v prípade vyhostenia príslušníkov Spoločenstva sa môže odkladný účinok vylúčiť nariadením okamžitého výkonu podľa § 80 ods. 2 bodu 4 VwGO iba v „naliehavých prípadoch" v zmysle citovaného ustanovenia smernice 64/221.

115 Podľa Komisie o naliehavý prípad ide iba vtedy, ak okamžité vyhostenie je jediným spôsobom, ako zabrániť konkrétnemu, naliehavému a závažnému ohrozeniu verejného poriadku. Keďže okamžité vyhostenie zasahuje do základného práva na voľný pohyb a práva na rešpektovanie rodinného života, príslušný orgán musí v každom jednotlivom prípade dokázať, že stanovené podmienky boli splnené. Zásada proporcionality vyžaduje minimálne pre príslušníkov Spoločenstva žijúcich dlhodobo v prijímajúcom členskom štáte, aby okamžitý výkon rozhodnutia o vyhostení bol nariadený iba výnimočne, a len v prípadoch, ktorých naliehavosť a závažnosť je jasná.

116 Komisia tvrdí, že podľa § 80 ods. 2 bodu 4 VwGO sa môže vylúčiť odkladný účinok vyhostenia, ak sa týka príslušníka Spoločenstva, ktorý sa odvolal alebo podal žalobu

o neplatnosť, a ak je daný osobitný záujem na okamžitom výkone vyhostenia. Tento „osobitný záujem" musí prekračovať dôvod samotného vyhostenia, ale v nemeckej správnej praxi sa pravidelne, takmer automaticky, a bez dostatočného odôvodnenia konštatuje existencia osobitného záujmu na okamžitom výkone vyhostenia. Po preskúmaní prípadov predložených Komisii nebolo možné prijať záver, že správne orgány pri nariadení okamžitého vyhostenia zohľadnili podmienku naliehavosti požadovanú právom Spoločenstva. V tomto smere Komisia uvádza 17 prípadov, ktoré nespĺňajú požiadavky práva Spoločenstva. Okrem toho, že okamžité vyhostenie sa používa takmer systematicky, je potrebné konštatovať, že namiesto konkrétneho dokazovania sa existencia osobitného záujmu spoločnosti na okamžitom vyhostení, ktorý samozrejme prekračuje všeobecný záujem odôvodňujúci vyhostenie, iba jednoducho konštatuje.

117 Je preto potrebné objasniť právny stav a správnu prax v Nemecku tak, aby v tomto smere nezostali žiadne pochybnosti.

118 Nemecká vláda odpovedá, že k okamžitému vyhosteniu sa pristupuje po zvláštnom overení osobitných podmienok požadovaných pre tento úkon. Často badateľná paralelná existencia ináč navzájom nezávislých rozhodnutí o vyhostení a rozhodnutí o okamžitom výkone je takmer nevyhnutným dôsledkom skutočnosti, že príslušníci Spoločenstva, ktorí spĺňajú veľmi prísne podmienky na vyhostenie, zároveň takmer vždy spĺňajú aj podmienky na nariadenie okamžitého výkonu vyhostenia.

119 Nariadenie okamžitého výkonu sprevádzajúce rozhodnutia o vyhostení neporušuje ani procesné záruky zakotvené v práve Spoločenstva. Príslušníci iných štátov sa

jednak môžu brániť proti rozhodnutiu o vyhostení prostredníctvom rovnakých žalôb, aké majú k dispozícii nemeckí štátni príslušníci proti správnym aktom, a jednak sa vždy môžu domáhať toho, aby bol uznaný odkladný účinok ich žalôb (§ 80 ods. 5 VwGO). Nemecké právo preto spĺňa minimálne požiadavky stanovené v článku 9 ods. 1 smernice 64/221, pokiaľ ide o odkladný účinok žaloby.

120 Okrem toho široká procesná ochrana proti vyhosteniu zaručená Spolkovou republikou Nemecko výrazne presahuje minimálne záruky stanovené v článku 9 smernice 64/221 a zabezpečuje účinnú ochranu subjektívnych práv príslušníkov Spoločenstva vyplývajúcich z práva Spoločenstva. Na jednej strane zákonnosť a vhodnosť správneho aktu spôsobujúceho ujmu vrátane rozhodnutí o vyhostení v zásade predbežne preskúma správny orgán. Táto procesná ochrana je zachovaná aj vtedy, ak rozhodnutie o vyhostení sprevádza aj nariadenie okamžitého výkonu. Na strane druhej je aj v prípade, ak sa nevykoná predbežné preskúmanie, stále možná kontrola zo strany správnych súdov. Správny súd z úradnej povinnosti zistí skutkový stav a v celom rozsahu preskúma zákonnosť tak formálnej, ako aj obsahovej stránky rozhodnutia o vyhostení.

Posúdenie Súdnym dvorom

121 Je potrebné pripomenúť, že účelom ustanovenia článku 9 ods. 1 smernice 64/221 je zabezpečenie minimálnych procesných záruk pre osoby, voči ktorým bolo vydané rozhodnutie o ich odsune zo štátneho územia. Tento článok stanovuje, že v troch prípadoch, t. j. vtedy, keď nie je možné podať žalobu na súd, keď sa tieto žaloby netýkajú zákonnosti rozhodnutia alebo keď nemajú odkladný účinok, má zasiahnuť iný príslušný orgán ako ten, ktorý vydal rozhodnutie. Správny orgán môže okrem

naliehavých prípadov prijať svoje rozhodnutia až po tom, čo druhý príslušný orgán vydal svoje stanovisko (pozri najmä rozsudok Orfanopoulos a Oliveri, už citovaný, bod 105).

122 Komisia nepreukázala ani to, že v Nemecku existuje správna prax v rozpore s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 9 ods. 1 smernice 64/221, ktorá by sa vyznačovala sústavnou a všeobecnou povahou požadovanou judikatúrou Súdneho dvora.

123 Komisia vo svojej žalobe iba vymenovala niektoré prípady, v ktorých bolo prijaté rozhodnutie o okamžitom vyhostení v rozpore s požiadavkami citovaného článku 9 ods. 1, pričom neposkytla Súdnemu dvoru predmetné rozhodnutia, ale iba krátke výňatky z nich. Komisia preto neposkytla Súdnemu dvoru prvky potrebné na to, aby Súdny dvor overil existenciu údajného nesplnenia povinnosti, a to o to viac, že nemecká vláda napáda tvrdenie Komisie o tom, že po preskúmaní prípadov, ktoré jej boli predložené, nemohla prijať záver, že nemecké orgány zohľadnili podmienku naliehavosti pred nariadením okamžitého vyhostenia, čo im pritom právo Spoločenstva ukladá.

124 Okrem toho 17 rozhodnutí uvádzaných Komisiou bolo podľa informácií vyplývajúcich z návrhu na začatie konania prijatých medzi augustom 1993 (vec Clarizia) a júlom 2000 (vec Moffa), t. j. počas obdobia siedmich rokov. Súdny dvor preto v žiadnom prípade nemôže prijať záver o existencii všeobecnej a sústavnej správnej praxe v rozpore s právom Spoločenstva, keďže Komisia, ktorá sa nemôže opierať o žiadnu domnienku, Súdnemu dvoru neposkytla dôkazy potrebné na vyvrátenie

tvrdenia nemeckej vlády, podľa ktorého nešlo o všeobecnú a sústavnú prax, ako tvrdí Komisia.

125 Preto výhrada Komisie založená na existencii správnej praxe nezlučiteľnej s právom Spoločenstva sa musí na základe judikatúry uvedenej v bodoch 48 až 50 tohto rozsudku zamietnuť ako nedôvodná.

126 Vo svetle všetkých predchádzajúcich úvah je namieste konštatovať, že Spolková republika Nemecko si tým, že neprebrala dostatočne jasne do § 12 ods. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG požiadavky stanovené v práve Spoločenstva v oblasti obmedzenia voľného pohybu, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 39 ES, zo smernice 64/221 a zo smernice 73/148.

O trovách

127 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Spolková republika Nemecko navrhla zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech v podstatnej časti svojich dôvodov, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania. Podľa odseku 4 prvého pododseku toho istého článku členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Spolková republika Nemecko si tým, že neprebrala dostatočne jasne do § 12 ods. 1 zákona o vstupe a pobyte štátnych príslušníkov členských štátov Európskeho spoločenstva (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) z 21. januára 1980 požiadavky stanovené v práve Spoločenstva v oblasti obmedzenia voľného pohybu, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 39 ES, článku 3 smernice Rady 64/221/EHS z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, a článku 10 smernice Rady 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb.**

2. **Vo zvyšnej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Komisia Európskych spoločenstiev je povinná nahradiť trovy konania.**

4. **Talianska republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy