

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

CHRISTINE STIX-HACKL

přednesené dne 2. června 2005¹

Obsah

I – Úvod	I - 3455
II – Právní rámec (odkaz)	I - 3455
III – Právní rámec, postup před zahájením soudního řízení a soudní řízení	I - 3455
IV – Úvodní poznámky	I - 3457
A – Význam správní praxe pro posouzení právních předpisů	I - 3457
B – Význam individuálních případů pro posouzení správní praxe	I - 3458
V – První žalobní důvod: povaha vyhoštění	I - 3459
A – K údajnému nesprávnému provedení	I - 3459
1. Argumenty účastníků řízení	I - 3459
2. Právní posouzení	I - 3460
B – K údajnému nesprávnému použití	I - 3464
1. Obsah žalobního důvodu	I - 3464
2. Ke správní praxi, která údajně neodpovídá požadavkům práva Společenství	I - 3464
VI – Druhý žalobní důvod: požadavky na omezení svobody pohybu	I - 3467
A – K údajnému nesprávnému provedení	I - 3467
1. Argumenty účastníků řízení	I - 3467

1 – Původní jazyk: němčina.

2. Právní posouzení	I - 3468
a) Nejasnost ustanovení o povolení k pobytu na omezenou dobu (čl. 12 odst. 1 první věta Aufenthaltsgesetz/EWG)	I - 3468
b) Nejasnost v souvislosti s právní úpravou povolení k pobytu s neomezenou platností (čl. 12 odst. 1 druhá věta Aufenthaltsgesetz/EWG)	I - 3470
B – K údajnému nesprávnému provedení	I - 3471
1. K přípustnosti	I - 3471
a) Argumenty účastníků řízení	I - 3471
b) Právní posouzení	I - 3471
2. K opodstatněnosti	I - 3473
a) Argumenty účastníků řízení	I - 3473
b) Právní posouzení	I - 3474
VII – Třetí žalobní důvod: nepřipustné zohlednění aspektů týkajících se obecné prevence .	I - 3475
A – K údajnému nesprávnému provedení	I - 3475
1. K přípustnosti	I - 3475
a) Argumenty účastníků řízení	I - 3475
b) Právní posouzení	I - 3476
2. K opodstatněnosti	I - 3477
a) Argumenty účastníků řízení	I - 3477
b) Právní posouzení	I - 3477
B – K údajnému nesprávnému použití	I - 3478
1. Argumenty účastníků řízení	I - 3478
2. Právní posouzení	I - 3478
	I - 3453

VIII – Čtvrtý žalobní důvod: základní právo na respektování rodinného života	I - 3480
A – Chybějící zhodnocení zájmů	I - 3481
B – Nesprávné zhodnocení zájmů	I - 3482
C – Závěry	I - 3484
IX – Pátý žalobní důvod: nařízení okamžitého výkonu	I - 3484
A – Argumenty účastníků řízení	I - 3484
B – Právní posouzení	I - 3485
1. Dosah rozsudku ve věci Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01) ..	I - 3485
2. Chybějící přezkum naléhavosti případu	I - 3486
X – Náklady řízení	I - 3487
XI – Závěry	I - 3488
PŘÍLOHA (Právní rámec)	I - 3490
A – Právo Společenství	I - 3490
1. Směrnice 64/221/EHS	I - 3490
2. Nařízení (EHS) č. 1612/68	I - 3491
3. Směrnice 73/148/EHS	I - 3492
4. Směrnice 90/364/EHS	I - 3496
B – Vnitrostátní právo	I - 3498
1. Cizinecký zákon (Ausländergesetz)	I - 3498
2. Zákon o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (Aufenthaltsgesetz/EWG)	I - 3503
3. Článek 80 odst. 2 správního řádu (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO)	I - 3504

I – Úvod

1. V projednávaném řízení o nesplnění povinnosti napadá Komise skutečnost, že německé zákonodárství týkající se vyhoštění cizinců, kteří jsou občany EU, ani správní praxe, která se na tomto zákonodárství zakládá, neprovádí dostatečně jasným způsobem požadavky práva Společenství.

2. Komise vytýká zejména porušení následujících předpisů: článků 18 ES a 39 ES, směrnice 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků², nařízení (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství³, směrnice 73/148/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb⁴ a směrnice 90/364/EHS o právu pobytu⁵.

2 — 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. 1964, č. 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11).

3 — 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).

4 — Směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167).

5 — 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).

II – Právní rámec (odkaz)

3. Relevantní předpisy práva Společenství a německého práva jsou uvedeny v příloze.

III – Právní rámec, postup před zahájením soudního řízení a soudní řízení

4. Na základě peticí a stížností, které došly Evropskému parlamentu a Komisi, týkajících se vyhoštění různých italských státních příslušníků orgány spolkové země Bádensko-Württembersko zahájila Komise v roce 1998 šetření.

5. Poté, co Komise došla k závěru, že určité německé předpisy a správní praxe v oblasti práva pobytu nejsou slučitelné s právem Společenství, zaslala německé vládě dne 8. července 1998 dopisem výzvu.

6. Odpověď německé vlády ze dne 25. března 1999 podle názoru Komise nerozptýlila podezření z porušení práva Společenství. Proto zaslala německé vládě dne 24. července 2000 odůvodněné stanovisko, ve kterém

upozornila na nesplnění povinností a vyzvala Německo k přijetí opatření nezbytných k odstranění vytykánych nedostatků ve lhůtě dvou měsíců.

nebo zpravidla vyhoštění v případě existence pravomocného odsouzení pro trestný čin, nebo tím, že založila rozhodnutí o vyhoštění občanů na tomto nepřesném základě,

7. Také po odpovědi německé vlády ze dne 26. září 2000 měla Komise za to, že Německo nepřijalo opatření nezbytná ke splnění povinností, které mu ukládá právo Společenství. Proto podala Komise návrhem ze dne 4. prosince 2002, který byl zapsán do rejstříku Soudního dvora dne 5. prosince 2002, proti Spolkové republice Německo žalobu pro nesplnění povinnosti v souladu s článkem 226 ES.

b) nedostatečně jasným způsobem provedla v čl. 12 odst. 1 zákona o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (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,

8. Proto se Komise domáhá, aby Soudní dvůr rozhodl, že

c) 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 občanům Unie vůlí odradit ostatní cizince,

1. Spolková republika Německo tím, že

a) ve svých právních předpisech nestanovila dostatečně jasným způsobem, že rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie nesmí být založena na základě, který stanoví povinně

d) přijala rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, ve kterých nebyl dodržen přiměřený poměr mezi základním právem na respektování rodinného života a zachování veřejného pořádku,

- e) nařídila okamžitý výkon rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, aniž by se jednalo o naléhavý případ,

A – Význam správní praxe pro posouzení právních předpisů

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 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, článku 1 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, článků 1, 4, 5, 8 a 10 směrnice Rady 73/148/EHS k odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb a článků 1 a 2 směrnice Rady 90/364/EHS o právu pobytu;

10. Toto řízení o nesplnění povinnosti se týká mimo jiné otázky, zda má správní praxe význam také pro výklad těch vnitrostátních právních předpisů, na kterých je založena. Zejména se jedná o to, zda může být z určité praxe usuzováno na nejasnost, a tím i na protiprávnost vnitrostátních právních předpisů.

11. V této souvislosti je třeba vycházet ze zásadního rozsudku ve věci Komise v. Itálie⁶. V tomto rozsudku bylo úkolem Soudního dvora přezkoumat význam vnitrostátních právních a správních předpisů s ohledem na jejich výklad vnitrostátními soudy⁷.

2. uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.

12. Soudní dvůr přitom stanovil následující kritéria:

IV – Úvodní poznámky

9. V projednávaném řízení jsou vneseny mimo jiné dvě základní právní otázky týkající se právního významu určité správní praxe, které je třeba přezkoumat na prvním místě.

„32. Přitom nemohou být zohledněna ojedinělá soudní rozhodnutí nebo taková, která

⁶ — Rozsudek ze dne 9. prosince 2003, Komise v Itálie (C-129/00, Recueil, s. I-14637).

⁷ — Bod 30 a násl.

jsou zřetelně v menšině v kontextu judikatury ovlivněné jiným směrem, nebo též výklad zamítnutý nejvyšším vnitrostátním soudem. To neplatí pro významný soudní výklad, který nebyl nejvyšším soudem zamítnut nebo jím byl dokonce potvrzen.“

nutí Regierungspräsidien, jejichž relativní význam je nesporný, by tedy sama o sobě neměla být kritériem toho, jak mají být vnitrostátní právní nebo správní předpisy vykládány.

13. Také v bodě 33 rozsudku v této věci se Soudní dvůr odvolává na „soudní výklad“. Z toho vyplývá, že sama správní praxe nestačí. Tomu neodporují ani úvahy uvedené v bodě 41 rozsudku, ve kterých Soudní dvůr odkazuje také na výklad a použití správními orgány, protože v tomto bodě zároveň odkazuje na výklad a použití „podstatnou částí soudů“ včetně příslušného nejvyššího vnitrostátního soudu.

14. V projednávaném řízení je naopak zjevné, že soudy, a zejména správní soudy, tuto správní praxi právě nepotvrzují.

15. Správní praxe, jako je ta v projednávané věci, která se téměř výhradně týká rozhod-

16. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že v samotné správní praxi může spočívat porušení práva Společenství.

B – Význam individuálních případů pro posouzení správní praxe

17. Komise ve své žalobě zdůrazňuje, že se na individuální případy odvolává pouze příkladmo, aby ukázala určité typy rozhodnutí a správní praxe. Z toho vyplývá, že se Komise nedomáhá odsouzení žalovaného členského státu v každém z těchto individuálních případů.

18. Protože však Komise vytýká také to, že správní praxe jako taková je v rozporu s právem Společenství, mají tyto případy přesto význam. Není tedy třeba odpovědět na

otázku, od kterého stupně existuje správní praxe, která může být přezkoumána, pokud jde o její rozpor s právem Společenství. Stejně tak není třeba určit, zda došlo k systematickému porušování určitých předpisů sekundárního práva⁸.

zpravidla nejasný a že německá správa založila rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie na tomto nepřesném základě.

19. Jak totiž Soudní dvůr určil ve vícero oblastech, může také jediný případ správní praxe představovat porušení práva Společenství. To se týká například práva upravujícího zadávání veřejných zakázek⁹, práva životního prostředí¹⁰ a – pro projednávaný případ příkladně – také práva pobytu podle zde relevantních směrnic¹¹.

A – K údajnému nesprávnému provedení

1. Argumenty účastníků řízení

V – První žalobní důvod: povaha vyhoštění

20. Prvním žalobním důvodem se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že článek 47 Ausländergesetz je s ohledem na závaznou povahu vyhoštění nebo povahu vyhoštění

21. Komise uplatňuje, že ustanovení článku 47 Ausländergesetz jsou v přímém a nenapravitelném rozporu s požadavky čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221, protože článek 47 Ausländergesetz stanoví povinně nebo zpravidla vyhoštění, pokud byl cizinec odsouzen pro jeden z trestných činů uvedených v tomto ustanovení. Příslušný orgán musí cizince vyhostit a nemá žádný prostor pro volné uvážení, aby mohl rozhodnout odlišně.

8 – Viz k tomuto nejnověji rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, Sb. rozh. s. I-3331).

9 – Rozsudek ze dne 10. dubna 2003, Komise v. Německo (C-20/01 a C-28/01, Recueil, s. I-3609).

10 – Rozsudek ze dne 7. dubna 1992, Komise v. Řecko (C-45/91, Recueil, s. I-2509).

11 – Rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Španělsko (C-157/03, Sb. rozh. s. I-2911).

22. Italská vláda, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník řízení na podporu návrhových žádání Komise, shodně uvádí, že německá právní úprava týkající se cizinců je neslučitelná s právem Společenství

v rozsahu, ve kterém stanoví automatické vyhoštění občana jiného členského státu pouze na základě odsouzení pro trestný čin.

Článek 2 odst. 2 Ausländergesetz jasně uvádí, že ustanovení Aufenthaltsgesetz/EWG mají přednost před pravidly Ausländergesetz. To znamená, že právní důsledek spočívající v povinném vyhoštění nebo vyhoštění zpravidla se použije na občany Unie pouze tehdy, pokud jsou pro to splněny podmínky článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG.

23. Německá vláda naopak uvádí, že podle německého práva může být vyhoštění občana Unie provedeno pouze tehdy, pokud jsou splněny požadavky práva Společenství. Vyhoštění občanů Unie není upraveno pouze článkem 47 Ausländergesetz, ale rovněž článkem 12 zákona o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (dále jen „Aufenthaltsgesetz/EWG“) a článkem 4 obecného nařízení o volném pohybu státních příslušníků členských států (dále jen „Freizügigkeitsverordnung/EG“).

2. Právní posouzení

25. Jak Soudní dvůr již několikrát¹² určil, je vyhoštění, které je vysloveno automaticky v důsledku odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo vzato v úvahu osobní chování pachatele trestného činu nebo nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek, neslučitelné se zásadami práva Společenství, a zejména s čl. 39 odst. 3 ES a článkem 3 směrnice 64/221¹³.

24. Zvýhodněné právní postavení občanů Unie oproti státním příslušníkům třetích států je vyjádřeno tím, že Německo přijalo kromě všeobecného cizineckého zákona (Ausländergesetz) zvláštní zákon o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (Aufenthaltsgesetz/EWG) a rovněž obecné nařízení o volném pohybu státních příslušníků členských států (Freizügigkeitsverordnung/EG) pouze pro občany Unie. Přijetí obecného zákona, jehož části jsou obsahově doplněny zvláštním zákonem, je obvyklou legislativní technikou.

26. Soudní dvůr rozhodl, že odůvodnění opatření vyhoštění, jež je překážkou výkonu svobod občanů Unie, důvody veřejného pořádku může být přijato pouze tehdy,

12 — Viz rozsudky ze dne 19. ledna 1999, Calfa (C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 27), ze dne 10. února 2000, Nazli (C-340/97, Recueil, s. I-957, bod 40), a ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, bod 68).

13 — Viz výše uvedený rozsudek Orfanopoulos a Oliveri, body 70 a 71.

pokud kromě společenského nepořádku, který představuje každé porušení zákona, existuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti¹⁴. Existence odsouzení pro trestný čin může odůvodnit vyhoštění pouze tehdy, pokud okolnosti, které vedly k takovému odsouzení, ukazují na osobní chování, které představuje trvajícím ohrožení veřejného pořádku¹⁵.

27. Z toho vyplývá, že právní úprava, která stanoví povinné vyhoštění nebo vyhoštění zpravidla, aniž by byly zohledněny osobní poměry osoby, která má být vyhoštěna, je v rozporu s právem Společenství.

28. Ve věci Orfanopoulos a Oliveri byla Soudnímu dvoru mimo jiné předložena otázka, zda čl. 39 odst. 3 ES a článek 3 směrnice 64/221 brání vnitrostátní právní úpravě, která orgánům přikazuje vyhostit státní příslušníky jiných členských států, kteří byli pravomocně odsouzeni pro úmyslně spáchaný trestný čin podle zákona o omamných látkách (Betäubungsmittelgesetz) k trestu pro mladistvé v délce alespoň dvou let nebo k trestu odnětí svobody, pokud je tento trest odnětí svobody nepodmíněný.

14 — Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, s. 1999, bod 35), a Orfanopoulos a Oliveri (uvedeny v poznámce pod čarou 12, bod 66).

15 — Viz rozsudek Orfanopoulos a Oliveri (uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 67).

29. Soudní dvůr uvedl, že vyhoštění na základě vnitrostátní právní úpravy, která stanoví vyhoštění státních příslušníků jiných členských států, kteří byli odsouzeni kvůli určitým deliktům k určitým trestům, je *vysloveno automaticky*, aniž by bylo vzato v úvahu osobní chování pachatele trestného činu a nebezpečí, které představuje pro veřejný pořádek¹⁶.

30. Soudní dvůr se naopak ve věci Orfanopoulos a Oliveri nevyjádřil k otázce slučitelnosti článku 47 Ausländergesetz s článkem 39 ES a článkem 3 směrnice 64/221. Tato otázka tedy není dosud s konečnou platností vyjasněna. Proto je nyní třeba přezkoumat, zda normy německého práva obsahují takový automatismus.

31. Článek 47 Ausländergesetz stanoví v případě pravomocného odsouzení pro určité úmyslné trestné činy povinné vyhoštění (odst. 1), kvůli jiným úmyslným trestným činům (odst. 2 bod 1) vyhoštění zpravidla. V souladu s čl. 1 odst. 2 Ausländergesetz, podle kterého je cizinec ten, kdo není Němec, se tato ustanovení vztahují i na občany Unie.

16 — Rozsudek Orfanopoulos a Oliveri (uvedený v poznámce pod čarou 12, body 69 a násl.).

32. Článek 47 *Ausländergesetz* tedy v odstavci 1 nařizuje v každém případě pravomocného odsouzení pro trestný čin povinně vyhoštění a neponechává žádný prostor pro to, aby byly zohledněny osobní poměry. V podstatě platí to samé pro vyhoštění zpravidla, které nařizuje čl. 47 odst. 2 *Ausländergesetz*. Sice je zde ponechán prostor pro volné uvážení, přesto mohou jiný právní účinek odůvodnit pouze takové okolnosti, kvůli kterým by vyhoštění zpravidla bylo jinak nepřiměřené, což přichází v úvahu jenom v případě netypického průběhu událostí. Pravidelné zohlednění osobního chování dotyčné osoby nicméně stanoveno není.

33. Článek 47 odst. 1 a také odst. 2 bod 1 *Ausländergesetz* nařizují tedy automatické vyhoštění. Tato ustanovení proto nejsou, pokud jsou posuzována odděleně, v souladu s právem Společenství.

34. Je však třeba vzít v úvahu, že německý zákonodárce přijal zákonem o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (*Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – Aufenthaltsgesetz/EWG*) zvláštní ustanovení pro vyhoštění občanů Unie. Článek 12 odst. 3 *Aufenthaltsgesetz/EWG* nařizuje, že opatření mohou být přijata pouze tehdy, pokud to osobní chování dotyčné osoby odůvodňuje. Článek 12 odst. 4 tohoto zákona výslovně stanoví, že existence

odsouzení pro trestný čin není sama o sobě dostatečná pro odůvodnění rozhodnutí nebo opatření k omezení pobytu. Článek 12 tedy dostatečně vyhovuje ustanovením směrnice.

35. Článek 2 odst. 2 *Ausländergesetz* upravuje konkurenční vztah mezi oběma zákony tak, že se *Ausländergesetz* použije pouze tehdy, pokud právo Společenství a *Aufenthaltsgesetz/EWG* nestanoví jinak.

36. Klíčová otázka je proto, zda tato systematická použitelných zákonů, tj. použití *Ausländergesetz* na občany Unie jakožto *lex generalis* a rovněž *Aufenthaltsgesetz/EWG* jakožto zvláštního zákona (*lex specialis*), odpovídá ustanovením směrnice 64/221.

37. Při provádění směrnice je členskému státu ponechána možnost svobodné volby formy a prostředků, směrnice je závazná, pouze pokud jde o její cíl¹⁷. Tím má být členskému státu umožněno zapracovat právní úpravu, kterou je třeba přijmout, do svého právního systému tak, aby tam nebyl cizorodým prvkem. V této souvislosti je

17 — Rozsudky ze dne 23. listopadu 1977, Enka (38/77, Recueil, s. 2203, bod 11), a ze dne 23. října 2003, Scherndl (C-40/02, Recueil, s. I-12647, bod 43).

členskému státu také přenecháno, aby upravil vztah mezi zákony, které si případně navzájem konkurují, a tuto konkurenci odstranil tak, jak to nejlépe odpovídá právnímu řádu členského státu, přitom však správně provedl právo Společenství.

38. Německý zákonodárce provedl přijetím Aufenthaltsgesetz/EWG směrnici 64/221, a tím vytvořil zvláštní ustanovení, která upravují pobyt občanů Unie na území Spolkové republiky Německo v souladu s právem Společenství.

39. Tato zvláštní ustanovení shrnul německý zákonodárce v samostatném zákoně a zákonně upravil jeho vztah k Ausländergesetz, který platí pro všechny cizince, tak, že ustanovení dříve jmenovaného mají přednost před pravidly posledně jmenovaného.

40. Použití zákona jako *lex specialis* znamená, že tento zákon, pokud je dotčena jeho oblast působnosti, zamezí použití obecného zákona (*lex generalis*). Tak je nakonec z hmotněprávního hlediska použitelný výhradně zvláštní zákon.

41. Občané unie jsou tedy v zásadě zahrnuti do oblasti působnosti Ausländergesetz,

hmotněprávní úprava nicméně vychází pouze z Aufenthaltsgesetz/EWG, pokud jsou splněny jeho podmínky. Pokud se tedy jedná o občany Unie, kteří mají podle práva Společenství právo volného pohybu ve smyslu článků 18 ES a 39 ES, je jim přiznána ochrana před vyhoštěním, a sice tak jak to stanoví právo Společenství ve směrnici 64/221.

42. V případě zásady přednosti zvláštního zákona se konečně jedná o princip, který je společný právním tradicím členských států, a proto nevzbuzuje žádné nejasnosti, pokud jde o použitelný zákon. Soudní dvůr toto rovněž výslovně určil pro zásadu přednosti pozdějšího zákona před dřívějším zákonem¹⁸.

43. Je tedy třeba učinit závěr, že článek 47 Ausländergesetz není v tomto bodě nejasný, a proto také neodporuje požadavkům čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221.

44. První část prvního žalobního důvodu je tedy neopodstatněná.

18 — Rozsudek ze dne 7. března 2002, Komise v. Itálie (C-145/99, Recueil, s. I-2235, bod 38).

B – K údajnému nesprávnému použití

2. Ke správní praxi, která údajně neodpovídá požadavkům práva Společenství

1. Obsah žalobního důvodu

45. Komise zpochybňuje správní praxi, která spočívá na mechanismu automatického vyhoštění, který popsala v žalobě. Tím nejprve vyvstává otázka, co rozumí Komise správní praxí.

46. V patnáctém bodě žaloby Komise uvádí, že překrum individuálních případů není předmětem této žaloby. Na jednotlivé případy je tedy poukázáno pouze příkladmo a ke znázornění situace. Uvedení konkrétních případů nevyklučuje, aby i další případy byly považovány za příklady uplatňovaného porušení práva.

47. Z toho vyplývá, že Komise pod pojmem „správní praxe“ rozumí souhrn individuálních rozhodnutí.

48. Komise v žalobě vytýká, že německé orgány založily ve všech uvedených případech rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie na právním základě článku 47 Ausländergesetz, a v důsledku toho v mnoha rozhodnutích výslovně uvedly k odůvodnění správního rozhodnutí, že se jedná o povinné rozhodnutí, které není v diskreční pravomoci orgánů.

49. Německá vláda připouští, že se v případě vyhoštění občanů Unie použije souhra všech relevantních ustanovení společně, článek 47 Ausländergesetz se tedy uplatní pouze v kontextu článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG. Ve zbývajícím odkazuje německá vláda ve svém vyjádření na správní předpisy k Ausländergesetz (dále jen „Ausländergesetz-VwV“), podle kterých rozhodnutí o vyhoštění podle Ausländergesetz podléhá omezením článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG (Ausländergesetz-VwV, bod 45.0.5.1 a bod 47.0.2.1).

50. Komise zpochybnila pouze velmi omezený počet rozhodnutí. To může být způsobeno tím, že pro Komisi v zásadě není snadné přezkoumat každý jednotlivý případ, natož sestavit přehled celé správní praxe, aby určila, nakolik všechna rozhodnutí orgánů odpovídají kritériím práva Společenství. Komise je proto odkázána především na to,

že jsou jí předloženy individuální případy, ve kterých je porušení práva zřejmé. V projednávaném případě obdržela Komise informace z velké části od dotčených osob samotných, takže její hodnocení v zásadě spočívá na těchto informacích o rozhodnutích.

na tom, že nejlepší postavení ke shromáždění a ověření určitých údajů má členský stát, a jemu tedy přísluší předložit co nejpodrobnější a nejúplnější důkaz o správnosti takových údajů, a popřípadě o nesprávnosti tvrzení Komise.

51. V této souvislosti vyvstává otázka, kdo nese v tomto řízení o nesplnění povinnosti důkazní břemeno prokázání existence určitých skutečností.

52. Podle práva Společenství a jak bylo potvrzeno v ustálené judikatuře¹⁹, nese důkazní břemeno ohledně určení nesplnění smluvní povinnosti Komise, tj. Komise musí prokázat, že členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smlouvy.

53. Nicméně v řadě rozsudků, zejména v oblasti zemědělství, byla stanovena ulehčení důkazního břemene ve prospěch Komise²⁰. Toto ulehčení důkazního břemene kladeného na Komisi je založeno

54. Je sporné, zda je to možné zevšeobecnit pro rozložení důkazního břemene. V zásadě je třeba vycházet z toho, že členský stát může být vždy lépe informován než Komise, a proto má ve vztahu k ní výhodu, pokud jde o informace. Nicméně chtít pouze tímto odůvodnit obecné obrácení důkazního břemene odporuje obecným procesním zásadám.

55. Obrácení důkazního břemene může být akceptováno, pokud již z právní normy Společenství vyplývá důkazní povinnost členského státu, neboť v těchto případech má stát povinnost uchovávat a případně předložit dokumenty vztahující se k jeho informacím. Tak by tomu ale nemělo být v případě vyhoštění jakožto omezení svobody volného pohybu, i přes jeho závažné důsledky.

19 — Viz mj. rozsudky ze dne 19. března 1991, Komise v. Belgie (C-249/88, Recueil, s. I-1275, bod 6), ze dne 9. února 1994, Komise v. Itálie (C-119/92, Recueil, s. I-393, bod 37), a ze dne 23. října 1997, Komise v. Španělsko (C-160/94, Recueil, s. I-5851, bod 17).

20 — Viz rozsudky ze dne 6. března 2001, Nizozemsko v. Komise (C-278/98, Recueil, s. I-1501, bod 39 až 41), ze dne 19. června 2003, Španělsko v. Komise (C-329/00, Recueil, s. I-6103, bod 68), a ze dne 4. března 2004, Německo v. Komise (C-344/01, Recueil, s. I-2081, bod 58).

56. Na druhé straně nemusí Komise prokázat porušení povinnosti vyčerpávajícím způsobem. Spíše mohou i namátkové kontroly postačovat k doložení porušení práva Společenství.

57. Z nesporného argumentu Komise, který také spočívá na rozsudcích, které byly zrušeny soudy vyššího stupně nebo nebyly z jiných důvodů vykonány, je v každém případě zřejmé, že byla vydána řada správních rozhodnutí s odůvodněním, že rozhodujícím orgánům nepřísluší žádný prostor k volnému uvážení a jsou vázány článkem 47 *Ausländergesetz*²¹.

58. Navíc tato rozhodnutí nepocházejí pouze od několika málo orgánů na omezeném regionálním území, nýbrž vyskytují se na celém území spolkové země Bádensko-Württembersko²². Dále byla početná vyhoštění potvrzena v rámci odvolacího řízení rozhodnutími o odvolání nadřízených správních orgánů – *Regierungspräsidien*.

59. Konečně je třeba poukázat na to, že již jedno správní rozhodnutí, které je prokaza-

telně v rozporu s právem Společenství, může postačovat k odůvodnění nesplnění povinnosti vyplývající ze Smlouvy²³.

60. O takové rozhodnutí o vyhoštění německé správy, které je v rozporu s právem Společenství, se zde každopádně jednalo v případě rozhodnutí správního orgánu *Regierungspräsidium Freiburg* ze dne 23. března 2000.

61. V tomto rozhodnutí vyhošťuje cizinecké oddělení správního orgánu občana Unie z území Spolkové republiky Německo na základě čl. 47 odst. 2 bodu 1 *Ausländergesetz*. K odůvodnění uvádí, že je podle tohoto předpisu k vyhoštění povinn, aniž by mu příslušel prostor pro volné uvážení. Nejedná se ani o atypický výjimečný případ odchylný se od pravidla, ani cizinec nepožíval zvýšenou ochranu před vyhoštěním v souladu s čl. 47 odst. 3 *Ausländergesetz*. Odpovídající správní předpisy, na které německá vláda odkázala, přitom nebyly zohledněny.

62. Příslušné cizinecké oddělení správního úřadu tím rovněž v tomto případě založilo vyhoštění občana Unie na základě, který dostatečně nevyhovuje zvláštním předpisům

21 — Viz žaloba, bod 18.

22 — Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (C-365/97, Recueil, s. I-7773, bod 69).

23 — Rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Španělsko (uvedený v poznámce pod čarou 11).

pro pobyt občanů Unie ve smyslu směrnice 64/221. Rozhodl o vyhoštění pouze na základě existence odsouzení pro trestný čin podle článku 47 Ausländergesetz, to znamená, že nepoužil ani čl. 12 odst. 4 Aufenthaltsgesetz/EWG, který právě toto zakazuje, ani čl. 12 odst. 3 Aufenthaltsgesetz/EWG, podle kterého je třeba vzít v úvahu osobní chování občana Unie.

pohybu z důvodů veřejného pořádku, a že německé správní orgány založily rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie na tomto nepřesném základě.

63. I když zde byl příkladmo zkoumán pouze jeden individuální případ, který se ukázal být v rozporu s právem Společenství, postačuje to k zjištění, že správa zákony nesprávně použila, zvláště když postupovala stejně v řadě případů.

A – K údajnému nesprávnému provedení

64. Druhá část prvního žalobního důvodu je proto opodstatněná.

1. Argumenty účastníků řízení

VI – Druhý žalobní důvod: požadavky na omezení svobody pohybu

65. V druhém žalobním důvodu Komise vytýká, že ustanovení čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG není dostatečně jasné, pokud jde o požadavky na omezení volného

66. Komise tvrdí, že článek 12 Aufenthaltsgesetz/EWG neprovádí dostatečně jasným způsobem sekundární právo Společenství. Rozlišení mezi vyhoštěním u povolení k pobytu s neomezenou platností („pouze ze závažných důvodů veřejné bezpečnosti nebo pořádku“) a vyhoštěním u povolení pobytu na omezenou dobu („z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví“) totiž vzbuzuje dojem, že u povolení pobytu na omezenou dobu postačují „pouhé“ důvody veřejné bezpečnosti a pořádku. To se ale podstatně odlišuje od požadavků, které Soudní dvůr stanovil pro veřejný pořádek v rámci posouzení čl. 39 odst. 4 ES.

67. Německá vláda naopak uplatňuje, že díky odkazu na ustanovení Smlouvy ES obsaženém v Aufenthaltsgesetz/EWG je dostatečně zřejmé, že pojmy musí být vykládány v souladu s výkladem Smlouvy ES provedeným Soudním dvorem, a tím také nevzniká žádná právní nejistota.

úpravy Společenství znamená nejasnost, tj. že požadavky směrnice týkající se vyhoštění cizinců, kteří jsou občany EU, nevyplývají dostatečně jasným způsobem z německé právní úpravy, která tuto směrnici provádí.

2. Právní posouzení

a) Nejasnost ustanovení o povolení k pobytu na omezenou dobu (čl. 12 odst. 1 první věta Aufenthaltsgesetz/EWG)

68. Ačkoli Komise v zásadě uplatňuje porušení článku 39 ES, je zřejmé, že je třeba zkoumat i porušení ustanovení směrnice 64/221, přinejmenším pokud upřesňují podmínky omezení volného pohybu pracovníků nebo svobody usazování. Článek 2 odst. 1 směrnice 64/221 stanoví, že vyhoštění může být provedeno pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

69. Přesně toto znění obsahuje v podstatě také německý Aufenthaltsgesetz/EWG. Je tedy sporné, zda pouhá reprodukce právní

70. Ustanovení směrnice musí být provedena s nepopíratelnou závazností, s konkrétností, přesností a jasností požadovanými k uspokojení požadavku právní jistoty²⁴.

71. Na jedné straně sice provedení směrnice nevyžaduje nutně formální a doslovné převzetí jejích ustanovení do výslovného zvláštního právního předpisu, nýbrž k jejímu provedení může postačovat všeobecný právní kontext, pokud tento účinně zajišťuje úplné uplatnění směrnice dostatečně jasným a přesným způsobem²⁵.

72. Na druhé straně vyžaduje zásada právní jistoty přiměřené zveřejnění vnitrostátních

24 – Viz mj. rozsudky ze dne 24. března 1994, Komise v. Belgie (C-80/92, Recueil, s. I-1019, bod 20), ze dne 26. října 1995, Komise v. Lucembursko (C-151/94, Recueil, s. I-3685, bod 18), ze dne 27. února 2003, Komise v. Belgie (C-415/01, Recueil, s. I-2081, bod 21), a ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie (C-296/01, Recueil, s. I-13909, bod 54).

25 – Viz rozsudky ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo (C-217/97, Recueil, s. I-5087, bod 31), a ze dne 7. ledna 2004, Komise v. Španělsko (C-58/02, Recueil, s. I-621, bod 26).

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 Společenství²⁶.

73. Doslovné převzetí ustanovení směrnice tedy v zásadě nevyhovuje požadavkům na provedení směrnice. Zde se však jedná pouze o to, zda pojmy použité v Aufenthaltsgesetz/EWG poskytují informace o jejich dosahu, pokud jde o právo Společenství, tj. zda se rozsah působnosti směrnice a vnitrostátních předpisů překrývají.

74. V článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG je přímo v návaznosti na pojmy „veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana zdraví“ obsažen odkaz na čl. 48 odst. 3 a na čl. 56 odst. 1 EHS. Odkaz na tyto právní normy ukazuje, že pokud jde o základní svobody, je třeba použít relevantní měřítko práva Společenství, které je upřesněno judikaturou Soudního dvora²⁷.

75. Nicméně přesto následně vyvstává otázka, zda pouhý odkaz na právní normy primárního práva postačuje k tomu, aby byly splněny požadavky stanovené Soudním dvorem. Podle těchto požadavků předpokládá provedení ustanoveních směrnice to, že vnitrostátní právní předpis musí být *sám o sobě* srozumitelný a tak jasný, aby bylo vyhověno zásadě právní jistoty. Jestliže je tedy třeba vykládat právní předpis teprve v kontextu práva Společenství, včetně jeho výkladu Soudním dvorem, je to na újmu požadované jasnosti práva.

76. Konečně znění čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG neumožňuje právnímu subjektu podřízenému této normě vyvodit, jaké je omezení podmínek důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví na základě judikatury Soudního dvora, když je odkazováno pouze a jedině na normy primárního práva.

77. Nejasnost čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG je ještě zesílena tím, že v případě čl. 12 odst. 1 první věty nemusí existovat žádný závažný důvod k tomu, aby bylo vyhoštění odůvodněno. To ale právě odporuje judikatuře Soudního dvora, podle něhož odůvodnění opatření vyhoštění jakožto překážky výkonu svobod občanů Unie důvody veřejného pořádku může být přijato pouze

26 — Rozsudky ze dne 20. června 2002, Mulligan a další (C-313/99, Recueil, s. I-5719, body 51 a další), a ze dne 27. února 2003, Komise v. Belgie (uvedený v poznámce pod čarou 24, bod 21).

27 — Viz poznámka pod čarou 14.

tehdy, pokud existuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti²⁸.

78. Správní předpis č. 47.0.2.1 sice stanoví, že vyhoštění může být provedeno pouze v případě dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. To samo ale také nemůže založit dostatečnou přesnost samotného prováděcího předpisu. Zaprvé jsou totiž správní předpisy vnitřními předpisy správy, které v zásadě nemají účinek navenek, a nejsou jednotlivcům známy. Jednotlivci tedy nemohou na základě správních předpisů rozpoznat dosah a rozsah svých práv. Zadruhé správní předpis č. 47.0.2.1 stanoví, že vyhoštění může být provedeno pouze v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. Kromě toho přitom není rozlišováno mezi první a druhou větou prvního odstavce článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG.

79. Ani správní předpis č. 45.0.5.1 nepřispívá k jasnosti. Tam je totiž uvedeno, že vyhoštění je přípustné pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví. Přitom je ovšem obecně odkázáno na

čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG, přičemž opět není rozlišeno mezi první a druhou větou.

80. Ve výsledku tedy čl. 12 odst. 1 první věta Aufenthaltsgesetz/EWG neodpovídá požadavkům stanoveným Soudním dvorem pro provedení směrnice.

b) Nejasnost v souvislosti s právní úpravou povolení k pobytu s neomezenou platností (čl. 12 odst. 1 druhá věta Aufenthaltsgesetz/EWG)

81. Článek 12 odst. 1 druhá věta Aufenthaltsgesetz/EWG stanoví ohledně povolení k pobytu s neomezenou platností výslovně, že o vyhoštění může být rozhodnuto pouze ze závažných důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku.

82. Ze znění právního předpisu tak výslovně vyplývá, že ne každé porušení právního řádu postačuje k vyhoštění, nýbrž že důvody vyhoštění jej musí překračovat svou intenzitou.

28 — Rozsudek Bouchereau (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 35).

83. Článek 12 odst. 1 druhá věta Aufenthaltsgesetz/EWG tedy provádí článek 3 směrnice 64/221, jak je vykládán ustálenou judikaturou Soudního dvora²⁹, v souladu s právem Společenství.

hodnutí založená na rozporném ustanovení čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz, která jsou v rozporu s právem Společenství.

B – K údajnému nesprávnému provedení

1. K přípustnosti

a) Argumenty účastníků řízení

84. Německá vláda je toho názoru, že tento bod návrhových žádání představuje podstatné rozšíření oproti námitce vznesené v odůvodněném stanovisku. Tam se Komise omezila na zpochybnění způsobu provedení tak, jak je uskutečněn německým zákonodárcem v čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG. Nicméně je podstatný rozdíl, jestli Komise pouze abstraktně kritizuje zákonný prováděcí akt jakožto porušení Smlouvy, nebo v žalobě uvádí dodatečný žalobní důvod, že existuje správní praxe, podle níž byla v individuálních případech přijata roz-

85. Komise naopak uvádí, že nepřevzala doslovně návrhová žádání žaloby z postupu před zahájením soudního řízení, nýbrž že tato návrhová žádání upřesnila. Tato upřesněná návrhová žádání nicméně nepřekročila důvody uplatněné ve výzvě dopisem a v odůvodněném stanovisku. Kromě toho je nesprávná praxe jádrem námitek, a proto rozpoznatelnou částí žalobního důvodu, který vyplynul již z postupu před zahájením soudního řízení.

b) Právní posouzení

86. V řízení pro nesplnění smluvní povinnosti má postup před zahájením soudního řízení stanovený v článku 226 ES poskytnout dotčenému členskému státu příležitost, aby splnil své povinnosti, které pro něj plynou z práva Společenství, a aby se účinně se bránil proti výtčkam Komise³⁰.

29 — Rozsudky Bouchereau (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 35) a Orfanopoulos a Oliveri (uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 66).

30 — Rozsudky ze dne 2. února 1988, Komise v. Belgie (293/85, Recueil, s. 305, bod 13), ze dne 20. března 1997, Komise v. Německo (C-96/95, Recueil, s. I-1653, bod 22), ze dne 15. ledna 2002, Komise v. Itálie (C-439/99, Recueil, s. I-305, bod 10), a ze dne 24. června 2004, Komise v. Nizozemsko (C-350/02, Sb. rozh. s. I-6213, bod 18).

87. Přitom je řádný průběh tohoto řízení zásadní zárukou vyžadovanou Smlouvou nejen pro ochranu práv dotčeného členského státu, ale rovněž pro zajištění jasně vymezeného předmětu sporu případného soudního řízení³¹.

88. Podle judikatury Soudního dvora musí být odůvodněné stanovisko a žaloba založeny na stejných důvodech, jako byly důvody uvedené ve výzvě dopisem, kterou se zahajuje postup před zahájením soudního řízení. Tento požadavek však nemůže jít tak daleko, aby musela v každém případě existovat úplná shoda mezi zněním důvodů ve výzvě dopisem, výrokem odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními v žalobě, pokud předmět sporu nebyl rozšířen nebo změněn, ale naopak pouze omezen³².

89. Žalobní důvod, kterým se vytýká Německu, že založilo vyhoštění vůči občanům Unie na článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, nenachází žádný shodně znějící ekvivalent v námitkách odůvodněného stanoviska. Bod vi) tohoto stanoviska uvádí výslovně pouze nepřesné provedení práva Společenství.

90. Je však třeba vzít v úvahu, že Komise v bodě iv) odůvodněného stanoviska výslovně vytýká, že německé orgány přijaly rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie v případech, ve kterých nebyla prokázána existence skutečného a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti.

91. Vystává otázka, zda tento důvod, i když není doslova shodný, přinejmenším obsahově odpovídá druhému žalobnímu důvodu, pokud se vztahuje na chybné jednání správy.

92. Druhý žalobní důvod se týká námitky, že německá správa založila rozhodnutí na nedostatečně jasným způsobem provedeném základě čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG. Z argumentů Komise je zřejmé, že tím míní, že v čl. 12 odst. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG nejsou chráněné hodnoty veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti formulovány v souladu s judikaturou Soudního dvora.

93. Podle této judikatury není hodnota veřejného pořádku dotčena již při každém porušení zákona, nýbrž musí existovat sku-

31 – Rozsudky ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Francie (C-1/00, Recueil, s. I-9989, bod 53), ze dne 20. června 2002, Komise v. Německo (C-287/00, Recueil, s. I-5811, bod 17), a Komise v. Nizozemsko (uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 19).

32 – Rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (C-191/95, Recueil, s. I-5449, bod 56), a ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 25).

tečné a dostatečně závažné ohrožení, jímž je dotčen základní zájem společnosti³³.

94. Bod iv) odůvodněného stanoviska obsahuje stejnou námitku. Konečně není rozdíl, zda je vytýkáno, že správa založila rozhodnutí na základě, který výslovně nestanoví skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, nebo zda toto závažné ohrožení neprokázala. Neboť jak v jednom, tak i v druhém případě je obsahem námitky skutečnost, že správa nepřezkoumala takové závažné ohrožení.

95. Kromě toho jednoznačně vyplývá z části textu odůvodněného stanoviska nadepsané „Ohrožení veřejného pořádku“, že kromě námitky nedostatečně přesného provedení je také uplatňována námitka vůči správní praxi.

96. Při přezkumu, zda je předmět sporu uvedený v žalobě stejný jako v odůvodněném stanovisku, totiž není rozhodující pouze znění bodů v závěrečné části, nýbrž mnohem spíše úvahy uvedené předtím k jednotlivým bodům³⁴.

33 — Rozsudek Bouchereau (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 35).

34 — Rozsudek ze dne 9. listopadu 1999, Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou 22, body 36 a násl.).

97. Tak Komise na stránkách 7 až 9 odůvodněného stanoviska vytýká použití článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG správou v rozsahu, ve kterém byl pojem „veřejný pořádek“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 první věty Aufenthaltsgesetz/EWG chybně interpretován (a), v rozhodnutí nebyly uvedeny natolik konkrétní a přesné skutkové okolnosti, aby mohlo být odůvodněno závažné, skutečné a trvajícím ohrožení veřejného pořádku chováním dotčené osoby (b), nebo již nebylo možno vzít v úvahu změnu skutkových okolností po posledním rozhodnutí orgánu (c).

98. Druhá část druhého žalobního důvodu tedy při zohlednění judikatury Soudního dvora³⁵ obsahově odpovídá bodu iv) odůvodněného stanoviska a je předmětem postupu před zahájením soudního řízení.

99. Tato část žalobního důvodu je tedy přípustná.

2. K opodstatněnosti

a) Argumenty účastníků řízení

100. Komise uplatňuje, že rozhodnutí, která se zakládají ve své podstatě na nesprávném

35 — Tamtéž, bod 25, a rozsudek ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 56).

výkladu „veřejného pořádku“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 první věty Aufenthaltsgesetz/EWG, jsou početná, a odkazuje přitom na 17 rozhodnutí.

101. Komise uvádí, že ve všech těchto případech bylo již každé porušení trestního zákoníku zjevně nebo bez dalšího považováno za důvody veřejného pořádku. Jednotlivá kritéria „skutečného“, „závažného“ a „trvajících“ judikatury Bouchereau³⁶ nejsou ani zmíněna, ani není zkoumána jejich věcná podstata. Částečně se dokonce výslovně tvrdí, že není namístě ověřovat existenci závažných důvodů veřejného pořádku, neboť jejich existence je požadována pouze v případě uvedeném v čl. 12 odst. 1 druhé větě Aufenthaltsgesetz/EWG, a sice pouze pro cizince, kteří jsou držitelé „povolení k pobytu-ES s neomezenou dobou platnosti“. K tomu Komise odkazuje na sedm rozhodnutí.

102. V této souvislosti Komise znovu zdůrazňuje, že na individuální případy odkazuje pouze příkladmo. Podle Komise z uvedených případů nesporně vyplývá, že nesprávná rozhodnutí nejsou ojedinělá, ale že k takovým typům rozhodnutí naopak došlo mnohokrát, a tím vykazují určitý stupeň obecnosti, který vede k určité praxi neslučitelné s právem Společenství, i když je tato praxe v jednotlivých regionech různého stupně.

36 — Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 35.

103. Německá vláda naopak uvádí, že správní orgány používají právo Společenství správně. To ukazují například dva z případů, které Komise sama uvádí, v nichž si byla cizinecká oddělení správních orgánů zcela vědoma přísných požadavků práva Společenství. Proto je v obou rozhodnutích o vyhoštění shodně uvedeno: „S ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropských společenství, která v případě omezení volného pohybu z důvodu odsouzení pro trestný čin vyžaduje existenci dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti, musí existovat dostatečná pravděpodobnost, posuzována podle měřítká zásady proporcionality, a proto rozlišováno podle rozsahu škody, že dotčený cizinec bude také v budoucnosti porušovat veřejnou bezpečnost a veřejný pořádek.“

b) Právní posouzení

104. Jakožto žalobkyně v řízení pro nesplnění povinnosti má Komise povinnost doložit a prokázat sporné skutečnosti. V této věci, ve které je namítáno použití článku 12 Aufenthaltsgesetz/EWG německou správou, které je v rozporu s právem Společenství, jsou to tedy odpovídající správní rozhodnutí. To Komise neučinila, nepředložila potřebný důkaz. Nepochybně ani jedno z rozhodnutí, na

něž odkazuje, ani z nich neuvedla úryvky, nýbrž se v žalobě stejně jako v odůvodněném stanovisku a ve výzvě dopisem omezila na předložení jejich seznamu.

VII – Třetí žalobní důvod: nepřipustné zohlednění aspektů týkajících se obecné prevence

105. Argument, že chtěla individuální případy uvést pouze příkladmo a že žalobou sleduje spíše žalobní důvod týkající se celkové správní praxe, neospravedlňuje jiný závěr. Jak bylo uvedeno výše³⁷, míní Komise žalobním důvodem vycházejícím ze správní praxe, která je v rozporu s právem Společenství, větší počet individuálních případů. Aby byl určen rozpor této správní praxe s právem Společenství, je však třeba přinejmenším přezkumu *jednoho* správního aktu, pokud jde o jeho prokazatelný rozpor s právem Společenství³⁸. Protože ale Soudní dvůr nemá tato správní rozhodnutí k dispozici, je odpovídající posouzení nemožné.

107. Třetím žalobním důvodem se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz porušuje článek 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221 tím, že stanoví povinné vyhoštění nebo vyhoštění zpravidla v případě pravomocného odsouzení pro trestný čin, aniž by bylo vzato v úvahu osobní chování pachatele trestného činu, a sleduje tím cíle obecné prevence. Kromě toho se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že německá správa odůvodnila rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie vůli odradit ostatní cizince.

A – K údajnému nesprávnému provedení

1. K přípustnosti

106. Tuto část druhého žalobního důvodu je tedy třeba v souladu s pravidly v oblasti důkazního břemena zamítnout jako neopodstatněnou.

a) Argumenty účastníků řízení

108. Německá vláda je toho názoru, že tato část třetího žalobního důvodu je nepřipust-

37 — Viz úvahy v bodě IV. B.

38 — Rozsudek ze dne 7. března 2002, Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou 18, bod 56).

ným rozšířením návrhových žádání, protože odůvodněné stanovisko ještě neobsahovalo tento důvod. Byl nově zařazen do třetího žalobního důvodu teprve přepracováním formulace původního bodu vii).

109. Komise naopak uplatňuje, že již ve výzvě dopisem uplatnila, že právní základ čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz sleduje cíl obecné prevence, a proto rozhodnutí, která se na něm zakládají, mají nezbytně nedovolenou povahu obecné prevence, a porušují tedy právo Společenství. Odůvodněné stanovisko na tomto důvodu trvá. K tomu odkazuje Komise zejména na třetí odstavec na straně 11 odůvodněného stanoviska.

b) Právní posouzení

110. V části odůvodněného stanoviska nazvané „Odrážování“ je obsažena námitka, že čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz sleduje cíle obecné prevence. Tím je dostatečně jasné, že Komise vytýká v žalobním důvodu kromě správní praxe také provedení práva Společenství.

I - 3476

111. Konečně je první část třetího žalobního důvodu, podle něhož z legislativy dostatečně jasně nevyplývá, že rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie nesmí být založena na základě, který sleduje cíle obecné prevence, obsahově stejná jako důvod v bodě iii) odůvodněného stanoviska. Ten zní, že v německé právní úpravě není dostatečně jasným způsobem stanoveno, že rozhodnutí o vyhoštění nesmí být založena na základě, který stanoví povinné nebo zpravidla vyhoštění v případě existence pravomocného odsouzení pro trestný čin.

112. Právní základ, který připouští vyhoštění v důsledku existence pravomocného odsouzení pro trestný čin, aniž by byly brány v úvahu další aspekty a zejména osobní chování dotčené osoby, sleduje totiž především cíle obecné prevence. Důvody zvláštní prevence vyžadují základ, který ponechává prostor pro vzetí v úvahu zvláštních okolností individuálního případu.

113. Tento žalobní důvod byl tedy obsažen již v odůvodněném stanovisku, a proto je přípustný.

2. K opodstatněnosti

Článek 12 Aufenthaltsgesetz/EWG totiž zakazuje vzetí v úvahu cílů obecné prevence, pokud jde o občany Unie.

a) Argumenty účastníků řízení

114. Komise tvrdí, že čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz sleduje cíle obecné prevence, neboť vyhoštění má odradit ostatní cizince od páčání totožných nebo obdobných trestních činů. To však odporuje čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 64/221.

115. Soudní dvůr určil, že vyhoštění je na místě pouze tehdy, pokud „osobní chování dotyčného vyvolává konkrétní nebezpečí nových závažných porušení veřejného pořádku“³⁹. Soudní dvůr došel k závěru, že povinné vyhoštění, které je vysloveno v důsledku odsouzení pro určitý trestný čin za účelem obecné prevence, je neslučitelné se základními zásadami, které platí v rámci volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členského státu⁴⁰.

116. Německá vláda oproti tomu namítá, že německá právní úprava jasně a jednoznačně uvádí, že vyhoštění občanů Unie nesmí být provedeno na základě cílů obecné prevence.

b) Právní posouzení

117. Pokud jde o právní posouzení první části třetího žalobního důvodu, může být v zásadě odkázáno na úvahy k první části prvního žalobního důvodu. Pokud se zde totiž jedná o žalobní důvod vycházející ze zohlednění aspektů týkajících se obecné prevence v německém právním řádu, shoduje se to s žalobním důvodem, podle kterého německá právní úprava stanoví v úpravě vyhoštění občanů Unie z území Spolkové republiky Německo automatický charakter tohoto vyhoštění.

118. Pokud totiž právní úprava stanoví povinné vyhoštění nebo vyhoštění zpravidla v důsledku pravomocného odsouzení pro trestný čin, aby tím zároveň obecně odradila od páčání trestných činů, nezůstává žádný prostor pro vzetí v úvahu osobního chování jednotlivce a převládají důvody obecné prevence.

39 — Rozsudek Nazli (uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 61).

40 — Tamtéž, bod 63.

119. V této míře je tedy třeba odkázat na výše uvedené úvahy a i zde platí závěr, že německé právo, pokud slouží jako základ pro vyhoštění občanů Unie z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, článkem 12 Aufenthaltsgesetz/EWG zakazuje důvody obecné prevence.

120. První část třetího žalobního důvodu je tedy neopodstatněná.

ventivnímu účinku zvláštní význam. K tomu odkazuje Komise na sedm rozhodnutí, z jejichž obsahu předkládá výňatky.

122. Německá vláda tvrdí, že správní předpisy stanoví, že rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie nesmí být vyslovena z důvodů obecné prevence. Není možné nic namítat proti skutečnosti, že cizinecká oddělení správních orgánů uvedla kromě samostatně rozhodujících důvodů zvláštní prevence také důvody obecné prevence, a tím učinila výpověď ve smyslu dodatečného varovného odkazu.

B – *K údajnému nesprávnému použití*

2. Právní posouzení

1. Argumenty účastníků řízení

121. Komise vytýká německým orgánům, že v řadě rozhodnutí jasně uvedly, že vyhoštění odpovídá mj. důvodům obecné prevence. K tomu uvádí příkladmo jedenáct rozhodnutí. Komise uvádí, že se jedná o to, varovat pomocí vyhoštění ostatní cizince a přimět je k chování v souladu se zákony. Někdy je dokonce v odůvodnění přiznán obecně pre-

123. Výjimku ze zásady volného pohybu z důvodů veřejného pořádku je třeba vykládat natolik úzce, nakolik osobní okolnosti individuálního případu ukazují, že existuje trvajících ohrožení veřejného pořádku⁴¹.

⁴¹ — Rozsudek Calfa (uvedený v poznámce pod čarou 12, body 22 až 24).

124. Soudní dvůr z toho vyvodil, že právo Společenství brání vyhoštění státního příslušníka členského státu založenému na důvodech obecné prevence, a sice vyhoštění, o kterém bylo rozhodnuto s cílem odradit ostatní cizince⁴², 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 pořádek⁴³.

125. Nejprve je třeba konstatovat, že německá vláda nemůže ospravedlnit praxi tím, že německé správní předpisy nepřipouštějí, aby bylo odůvodnění založeno na důvodech obecné prevence. Zaprvé se totiž nejedná o právní základ, nýbrž o to, že různá rozhodnutí o vyhoštění spočívají na důvodech obecné prevence. Zadržuje vyplývá zákaz odůvodňovat vyhoštění důvody obecné prevence již z primárního práva, které je pro správu závazné.

126. Německá vláda nepopírá, že jsou v odůvodnění různých rozhodnutí uvedeny důvody obecné prevence. Přitom však zdůrazňuje, že obecná prevence byla uvedena

pouze „dodatečně“, samo vyhoštění mohlo být odůvodněno již osobními poměry osoby, která měla být vyhoštěna.

127. Odůvodnění rozhodnutí orgánu vůči jednotlivci představuje obraz toho, co orgán považoval za podstatné pro své rozhodnutí. Pokud zahrne do odůvodnění důvody obecné prevence, vyjadřuje tím, že také tyto úvahy přispěly k tomu, že bylo přijato rozhodnutí v této formě a v tomto rozsahu.

128. Odůvodnění správních aktů slouží také k ochraně jednotlivce, neboť tento musí mít možnost se bránit proti argumentům, které proti němu byly vzneseny. Pokud odůvodnění obsahuje aspekty týkající se obecné prevence, mohlo by to omezit ochranu jednotlivce v tom smyslu, že nemá žádnou možnost oslabení těchto výtek, protože v případě obecné prevence nespočívá důvod v jeho osobě, nýbrž v obecných, na něm nezávislých příčinách.

129. Proto považují pro nesplnění povinnosti za dostačující, pokud odůvodnění obsahuje aspekty týkající se obecné prevence, neboť v tomto případě je obecná prevence přinejmenším z hlediska jednotlivce

42 — Rozsudek ze dne 26. února 1975, Bonsignore (67/74, Recueil, s. 297, bod 7).

43 — Rozsudky Orfanopoulos a Oliveri (uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 68), Calfa (uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 27) a Nazli (uvedený v poznámce pod čarou 12, bod 59).

v odůvodnění obsažena, a není jasné, že čl. 3 odst. 1 směrnice 64/221 stanoví, že rozhodné smí být výlučně osobní chování, a tím pouze aspekty týkající se zvláštní prevence.

130. Druhá část třetího žalobního důvodu je tedy opodstatněná.

VIII – Čtvrtý žalobní důvod: základní právo na respektování rodinného života

131. Čtvrtým žalobním důvodem se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že německé orgány přijaly rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, ve kterých nebyl dodržen přiměřený poměr mezi základním právem na respektování rodinného života na základě článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) a zachováním veřejného pořádku. Komise zejména uplatňuje porušení zásady proporcionality, protože je třeba vzít v úvahu nutné zhodnocení proti sobě stojících zájmů podle článku 8 EÚLP.

132. EÚLP patří k základním právům, které jsou, v souladu s čl. 6 odst. 2 EU a jak to potvrzuje ustálená judikatura Soudního dvora, chráněna v právním řádu Společenství. EÚLP obsahuje základní a lidská práva, která musí být členskými státy respektována i v oblasti působnosti práva Společenství⁴⁴.

133. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí členské státy při přijímání opatření veřejného pořádku respektovat zásadu proporcionality tak, že taková opatření musí být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nesmějí přesáhnout meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení⁴⁵.

134. Přitom mají vnitrostátní orgány povinnost v každém jednotlivém případě posoudit ohrožení veřejného pořádku, přičemž musí vzít v úvahu zvláštní právní postavení osob podléhajících právu Společenství

⁴⁴ – K základnímu právu na respektování rodinného života viz rozsudek ze dne 11. července 2002, *Carpenter* (60/00, Recueil, s. I-6279, bod 41).

⁴⁵ – Rozsudky ze dne 26. listopadu 2002, *Oteiza Olazabal* (C-100/01, Recueil, s. I-10981, bod 43) a *Carpenter* (uvedený v poznámce pod čarou 44, bod 42).

a rozhodující význam zásady volného pohybu⁴⁶.

a zadruhé, pokud jde o nesprávné zhodnocení zájmů.

135. S ohledem na výše uvedené je třeba vycházet z relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva k použití čl. 8 odst. 2 EÚLP. V zásadě se jedná o otázku, jaké zájmy je třeba uplatnit a navzájem zhodnotit při posouzení nezbytnosti zásahu do základního práva na respektování rodinného života zaručeného EÚLP.

A – *Chybějící zhodnocení zájmů*

138. Komise vytýká, že německá cizinecká oddělení správních orgánů ve vícero případech nepřezkoumala otázku přiměřenosti nebo měla za to, že automatické vyhoštění neumožňuje takový přezkum.

136. K tomu náleží například typ a závažnost spáchaného deliktu, délka pobytu a integrace v zemi, ze které má být dotyčná osoba vyhoštěna, státní příslušnost dotyčné osoby, rodinné poměry a rovněž možné problémy dotyčné osoby a jejich rodinných příslušníků v zemi původu⁴⁷.

139. V této souvislosti ponecháme tedy stranou otázkou, zda vyhoštění skutečně bylo přiměřené.

137. Vycházíme-li z návrhových žádání Komise, je třeba německou správní praxi přezkoumat ve dvou ohledech, zaprvé, pokud jde o chybějící zhodnocení zájmů,

140. Zde je třeba upozornit na to, že právě v souvislosti s chybným použitím článku 47 Ausländergesetz se námitka v zásadě překrývá s obsahem výtky nesprávného použití, jež je předmětem prvního žalobního důvodu. Z toho přirozeně vyplývá, že jestliže orgány vycházejí z povinného vyhoštění, nemůže se přezkum přiměřenosti zcela uplatnit, i když

46 — Rozsudek Bouchereau (uvedený v poznámce pod čarou 14, bod 29).

47 — Z novější judikatury viz ESLP, rozsudky Mokrani v. Francie ze dne 15. července 2003 (č. 52206/99, § 30), a Boulif v. Švýcarsko ze dne 2. srpna 2001, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2001-IX, § 39, 41 a 46.

vnitrostátní právo možná v zásadě takový B – *Nesprávné zhodnocení zájmů*
přezkum stanoví.

141. Německá vláda nepopírá, že v různých rozhodnutích bylo výslovně uvedeno, že nebyl nebo nemohl být proveden přezkum přiměřenosti. Poukazuje pouze na to, že u chybných rozhodnutí mohla být provedena oprava soudní cestou nebo jiným způsobem.

142. V každém případě považovaly německé správní orgány v jednom případě vyhoštění za závazné rozhodnutí a podle toho rozhodly. V rámci přezkumu prvního žalobního důvodu to bylo určeno pro rozhodnutí Regierungspräsidium Freiburg ze dne 23. března 2000. Kromě toho předložila Komise větší počet případů stejného druhu, ve kterých bylo rozhodnuto obdobně.

143. Je tedy třeba konstatovat, že německá cizinecká oddělení správních orgánů rozhodla o vyhoštěních, jež odporují právu Společenství, ve kterých v důsledku použití článku 47 Ausländergesetz nepřezkoumala přiměřenost rozhodnutí, a tím nedbala významu článku 8 EÚLP.

144. Komise dále vytýká nepřiměřenost rozhodnutí, protože orgány nedbaly významu základního práva na respektování soukromého a rodinného života. Tvrdí, že nesplnění povinnosti spočívá právě v nesprávném posouzení v jednotlivých případech. Připouští tím, že základní práva byla v úvahách obsažena, vytýká ale míru jejich zohlednění. K tomu je třeba konstatovat, že Komise jasně nerozlišila případy uvedené pod písm. A. Komise zde totiž uvádí také případy, ve kterých orgány měly za to, že musí od přezkumu přiměřenosti odhlédnout.

145. Ohledně zhodnocení zájmů je třeba vycházet z toho, že podle praxe Evropského soudu pro lidská práva⁴⁸ přísluší státům při provádění přistěhovalecké politiky široká diskreční pravomoc, pokud tím nejsou

⁴⁸ – Viz také ESLP, rozsudek Adam v. Německo ze dne 4. října 2001, č. 43359/98, v němž nebylo zjištěno porušení článku 8 EÚLP.

nepřiměřeně poškozena práva vyplývající z EÚLP⁴⁹.

případy uvedenými v rámci jiných žalobních bodů a rovněž s obsahem odůvodněného stanoviska a výzvy dopisem.

146. Porušení základních práv zaručených právem Společenství je třeba předpokládat pouze tehdy, pokud z okolností znatelně vyplývá, že byly zjevně zneuznány základní hodnoty EÚLP, a tím i práva dotyčné osoby. Tak tomu je třeba v případě, když se orgány např. nevyjádří k přesným rodinným vztahům, ačkoli je zřejmé, že právě to by bylo v tomto individuálním případě důležité. Potom nestačí pouze konstatovat, že vyhoštění nebrání žádné rodinné důvody.

148. Německá vláda neodporuje argumentům Komise natolik, nakolik různá rozhodnutí o vyhoštění nedostatečným způsobem osvětlila rodinný rámec. K tomu zdůrazňuje, že nepřiměřená rozhodnutí o vyhoštění byla v každém případě zrušena soudy.

147. Z údajů Komise lze sice jen obtížně vyvodit, zda v individuálních případech skutečně rodinné důvody nebyly vztahy v úvahu. Komise se spíše omezuje na vyjmenování různých rodinných aspektů, které podle jejího názoru nebyly dány do souvislosti s pochybením osoby, která má být vyhoštěna. Argument Komise je ovšem znatelný pouze díky srovnání s různými

149. To ale podle mého názoru nepostačuje k vyvrácení podezření, že ve správě nebyly rodinné aspekty z nezanedbatelné části dostatečně zahrnuty do posouzení. Není totiž, jak již bylo uvedeno, důležitá skutečnost, zda bylo vyhoštění skutečně přiměřené, nýbrž skutečnost, zda úvahy vedoucí k vyhoštění byly v dostatečném rozsahu vyjádřeny v odůvodnění.

150. Dále je třeba přezkoumat, zda má být v případě vyhoštění občana Unie zohledněna také okolnost, zda má dotyčná osoba právo pobytu.

49 — Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ze dne 25. května 2004 ve věci Ayaz (rozsudek ze dne 30. září 2004, C-275/02, Sb. rozh. s. I-8765, bod 84).

151. Neboť zatímco sama EÚLP⁵⁰ nezaručuje právo pobytu jako takové, stanoví právo Společenství řadu návazností na právo pobytu. Proti zesílené ochraně osob s právem pobytu je německou vládou namítáno, že EÚLP zabraňuje rozdílným standardům ochrany základních práv. To není přesné. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva spíše dokonce vyplývá, že vyhoštění určitých skupin osob, jako jsou například přistěhovalci druhé generace nebo osoby, které mají povolení k pobytu s neomezenou dobou platnosti⁵¹, podléhá obzvláště přísným měřítkům.

poměr mezi právem na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP a zachováním veřejného pořádku.

153. Čtvrtý žalobní důvod je tedy opodstatněný.

IX – Pátý žalobní důvod: nařízení okamžitého výkonu

C – Závěry

152. Závěrem je tedy třeba konstatovat, že Německo porušilo povinnosti, které pro něj plynou z práva Společenství tím, že byla přijata rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, ve kterých nebyl dodržen přiměřený

154. Pátým žalobním důvodem se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že německé orgány porušily čl. 9 odst. 1 směrnice 64/221 tím, že nařídily okamžitý výkon rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, aniž by se jednalo naléhavý případ.

A – Argumenty účastníků řízení

50 — Viz k tomu ESLP, rozsudky Radovanovic v. Rakousko ze dne 22. dubna 2004 (č. 42703/98, § 30), a Abdulaziz a Balkandali v. Spojené království ze dne 28. května 1985 (část A, č. 94, § 68).

51 — ESLP, rozsudek Radovanovic v. Rakousko (uvedený v poznámce pod čarou 50, § 36).

155. Komise uplatňuje, že německá správní praxe potvrzuje pravidelně – téměř systema-

ticky – a bez dostatečného odůvodnění existenci předpokladů k nařízení okamžitého výkonu vyhoštění. Přitom se jmenovitě jedná o veřejný zájem na okamžitém výkonu rozhodnutí vyžadovaný čl. 80 odst. 2 první větou bodem 4 správního řádu, který převažuje nad soukromým zájmem na odkladu jeho účinnosti v případě žaloby proti opatření vyhoštění.

156. Německá vláda přiznává, že v mnoha případech vyhoštění občanů Unie dochází také k nařízení okamžitého výkonu opatření. Popírá nicméně systematické nařizování okamžitého výkonu opatření bez dostatečného odůvodnění. K nařízení okamžitého výkonu dochází spíše po zvláštním ověření specifických podmínek požadovaných pro takový výkon.

B – Právní posouzení

157. Pokud jde o pátý žalobní důvod, je třeba se nejprve zabývat judikaturou Soudního dvora po zahájení řízení v této věci.

1. Dosah rozsudku ve věci Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01)

158. V řízení o předběžné otázce ve věci Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01)⁵² rozhodoval Soudní dvůr mimo jiné o otázce, zda článek 9 směrnice 64/221 brání takové právní úpravě, která v případě rozhodnutí o vyhoštění z území Spolkové republiky Německo přijatého Regierungspräsidiem již nestanoví odvolací řízení, v němž je proveden také přezkum vhodnosti tohoto rozhodnutí, pokud neexistuje orgán nezávislý na tomto správním orgánu.

159. V tomto řízení se jednalo o vnitrostátní předpis, který stanoví, že předběžné řízení, ve kterém je přezkoumána legalita a vhodnost správního aktu nejbližším nadřízeným orgánem, se nekoná, pokud byl správní akt přijat Regierungspräsidiem (viz. čl. 6a bádensko-Württemberského prováděcího zákona ke správnímu řádu).

160. Odpověď Soudního dvora zněla, že čl. 9 odst. 1 směrnice 64/221 brání takovému

⁵² – Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 12, body 101 a násl.

ustanovení, které neupravuje řízení o odvolání ani o žalobě zahrnující rovněž přezkum vhodnosti proti rozhodnutí o vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu přijatému správním orgánem, pokud nebyl zřízen žádný nezávislý orgán této správy.

zvláštní podmínky pro zkrácení lhůty, po kterou může dotyčná osoba pobývat na území státu.

161. Žalobní důvod Komise se naopak spíše soustředí na výtku, že správa pravidelně rozhodla o vyhoštění, aniž by se jednalo o naléhavé případy.

164. To znamená, že se naléhavost stanovená článkem 9 směrnice 64/221 nemůže vztahovat na závažné ohrožení veřejného pořádku, nýbrž se spíše nezávisle na tom musí vztahovat na to, že není možné vyčkat výsledku opravného řízení.

2. Chybějící přezkum naléhavosti případu

162. Je třeba dát za pravdu německé vládě v tom, že na vyhoštění jsou v zásadě kladeny velmi vysoké požadavky, takže rozdíl mezi těmito požadavky a požadavky kladenými na okamžitý výkon není hned očividný.

165. Nařízením okamžitého výkonu je omezeno právo jednotlivce být vyslechnut ve prospěch veřejného pořádku. Neboť tím, že odvolání nezpůsobuje v zásadě stanovený odkladný účinek, je omezena účinnost opravného prostředku a lhůta k obhajobě. Při přezkumu přiměřenosti v rámci nařízení okamžitého výkonu je tedy zapotřebí kromě podmínek vyhoštění týkajících se ohrožení veřejného pořádku vzít v úvahu základní právo být vyslechnut, které je v právu Společenství zaručeno prostřednictvím článku 6 EÚLP. K posouzení požadavku naléhavosti musí správní orgán v individuálním případě zvážit toto základní právo před tím, než přijme rozhodnutí o nařízení okamžitého výkonu.

163. Naproti tomu srovnání článku 7 směrnice 64/221 s článkem 9 ukazuje, že kromě podmínek rozhodnutí o vyhoštění platí

166. Landratsamt Göppingen tak neučinil v rozhodnutí ze dne 23. května 1996, v němž

odůvodnil: „Okamžitý výkon tohoto rozhodnutí je třeba nařídit v převažujícím veřejném zájmu. Aby bylo zamezeno dalšímu páchání trestné činnosti po případném propuštění z vězení, je nezbytné, abyste opustil území Spolkové republiky Německo ještě před ukončením případného sporného správního řízení.“

přezkoumáno, zda byly splněny podmínky požadavku naléhavosti.

167. Kromě toho uvedla Komise početné případy, ve kterých německá cizinecká oddělení správních orgánů odůvodnila nařízení okamžitého vyhoštění stejným způsobem.

170. Pátý žalobní důvod je tedy opodstatněný.

168. Německá vláda sice tvrdí, že nařízení okamžitého výkonu má být v Německu v zásadě přezkoumáno odděleně. Nepopírá ovšem tvrzení Komise, že byly v různých případech uplatněny k odůvodnění nařízení okamžitého výkonu stejné úvahy, a sice ohrožení veřejného pořádku.

X – Náklady řízení

171. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl ve věci úspěch, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 69 odst. 3 prvního pododstavce může však Soudní rozdělit náklady řízení mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch.

169. Je tedy třeba konstatovat, že Německo porušilo povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Společenství, tím, že byla přijata nařízení okamžitého výkonu rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, aniž by bylo

172. Vzhledem k tomu, že Komise a Spolková republika Německo měly každá ve věci částečně úspěch i neúspěch, je namístě rozhodnout, že každý z účastníků řízení ponese vlastní náklady. Na základě čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce jednacího řádu ponese Italská republika jako vedlejší účastník řízení, který v průběhu řízení předložil vyjádření, vlastní náklady řízení.

XI – Závěry

173. Ve světle předchozích úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl:

„1) Spolková republika Německo tím, že

- založila rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie na základě čl. 47 odst. 1 a 2 Ausländergesetz, který stanoví povinně nebo zpravidla vyhoštění v případě existence pravomocného odsouzení pro trestný čin,

- odůvodnila rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie důvody obecné prevence,

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

- nařídila okamžitý výkon rozhodnutí o vyhoštění vůči občanům Unie, aniž by přezkoumala, zda se jedná o naléhavý případ,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 18 ES a 39 ES, z článku 8 EÚLP jakožto obecné zásady práva Společenství, jakož i z článků 3 a 9 směrnice 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

- 2) Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.

- 3) Komise, Spolková republika Německo a Italská republika ponесou vlastní náklady řízení.“

PŘÍLOHA

(Právní rámec)

A – Právo Společenství

1. Směrnice 64/221/EHS

„Článek 3

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.

[...]

„Článek 9

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.“

2. Nařízení (EHS) č. 1612/68

„Článek 1

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.“

3. Směrnice 73/148/EHS

„Článek 1

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.“

„Článek 4

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.

Přerušlení 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 dotýčnou 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 dotýčná osoba vstoupila na území. Členský stát však může požadovat, aby dotýčná 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.“

„Článek 5

Právo pobytu platí na celém území dotyčného členského státu.“

„Článek 8

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

„Článek 10

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.“

4. Směrnice 90/364/EHS

„Článek 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) vyživování předci osoby mající právo pobytu a předci jeho manžela nebo její manželky [a předci jejího manžela nebo manželky].“

„Článek 2

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 něž 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.“

B – Vnitrostátní právo

1. Cizinecký zákon (Ausländergesetz)

„Článek 45 – Vyhoštění

(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 [...]"

„Článek 46 – Jednotlivé důvody vyhoštění

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, [...]"

„Článek 47 – Vyhoštění z důvodu zvláštního nebezpečnosti

(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 za podmínek uvedených v čl. 125a druhé větě trestního zákoníku (Strafgesetzbuch) nebo porušování veřejného pořádku, kterého se dopustil v rámci nedovoleného veřejného shromáždění nebo nedovoleného pochodu podle článku 125 trestního zákoníku 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.“

„Článek 48 – Zvýšená ochrana před vyhoštěním

(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.“

2. Zákon o vstupu a pobytu státních příslušníků členských států Evropského společenství (Aufenthaltsgesetz/EWG)

„Článek 12 – Omezení volného pohybu

(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.

(2) Rozhodnutí nebo opatření uvedená v odstavci 1 nesmí být přijata za hospodářským účelem.

(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 namíste 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.

[...]“

3. Článek 80 odst. 2 správního řádu (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO)

„(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.“