



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 24. října 2017¹

Spojené věci C-316/16 a C-424/16

B
proti

Land Baden-Württemberg

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
(Nejvyšší správní soud Spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo)]

a

Secretary of State for the Home Department

proti

Francu Vomerovi

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království)]

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Unie – Právo občanů Unie pohybovat se a pobývat na území Unie – Ochrana před vyhoštěním – Pobyt v hostitelském členském státě v posledních deseti letech před rozhodnutím o vyhoštění – Státní příslušník Unie bez vazby na členský stát původu – Přerušení nepřetržitosti pobytu dobou odnětí svobody – Trestný čin spáchaný po době pobytu v délce 20 let – Pojem „konkrétní okamžik, kdy vyvstane otázka vyhoštění““

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-316/16 byla podána v rámci řízení mezi B, narozeným v Řecku v roce 1989, který od roku 1993 žije se svojí matkou v Německu, a Land Baden-Württemberg (Spolková země Bádensko-Württembersko, Německo). V roce 2009 spáchal B trestný čin, za který byl odsouzen. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-424/16 je důsledkem sporu mezi Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra, Spojené království) a Francem Vomerem, italským občanem, který od roku 1985 žije ve Spojeném království a který v roce 2001 spáchal trestný čin zabití.

2. Právě za těchto skutkových okolností byli dotčení – po skončení doby odnětí svobody – vyhoštěni podle rozhodnutí přijatých poté, co byli odsouzeni v trestních řízeních za výše uvedené trestné činy. V této souvislosti vyjadřují předkládající soudy vážné pochyby o použitelnosti čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38/ES², podle kterého osoby, které měly „posledních deset let“ pobyt na území

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77, Zvl. vyd. 05/05, s. 46), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1, dále jen „směrnice 2004/38“).

hostitelského členského státu, mají zvýšenou ochranu před vyhoštěním. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru poskytují možnost zabývat se výrazem uvedeným v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a obohatit jeho nedávnou judikaturu týkající se uvedeného ustanovení.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, nadepsaného „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, platí, že „[v]šichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce“, pokud jsou splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Tyto podmínky mají zejména zaručit, aby se občan Unie během svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

4. Článek 16 směrnice 2004/38 se nachází v kapitole IV, nadepsané „Právo trvalého pobytu“ a stanoví:

„1. Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Toto právo není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III.

[...]

3. Nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

4. Již nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.“

5. Kapitola VI směrnice 2004/38, nadepsaná „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“ v článcích 27 a 28 stanoví:

„Článek 27

Obecné zásady

1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

[...]

Článek 28

Ochrana před vyhoštěním

1. Před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vezme hostitelský členský stát v úvahu skutečnosti, jako je délka pobytu dotyčné osoby na jeho území, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenská a kulturní integrace v hostitelském členském státě a intenzita vazeb na zemi původu.
2. Hostitelský členský stát nesmí, s výjimkou závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, vydat rozhodnutí o vyhoštění proti občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří mají právo trvalého pobytu na jeho území.
3. Rozhodnutí o vyhoštění nesmí, s výjimkou naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti vymezených členskými státy, být vydáno proti občanům Unie, kteří:
 - a) posledních deset let měli pobyt v hostitelském členském státě; nebo
 - b) jsou nezletilými osobami, kromě případů, kdy je vyhoštění v nejlepším zájmu dítěte, jak je stanoveno v Úmluvě OSN o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989.“

B. Německé právo

6. Článek 28 směrnice 2004/38 byl do německého práva proveden § 6 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – FreizügG/EU) (zákon o volném pohybu občanů Unie), (ze dne 30. července 2004 (BGBl 2004 I, s. 1950). Tento paragraf ve znění platném od 28. srpna 2007 stanoví:

„(1) [...] o ztrátě práva dle § 2 odst. 1 může být rozhodnuto, potvrzení o právu trvalého pobytu může být odebráno a průkaz pobytu nebo průkaz dlouhodobého pobytu mohou být odňaty pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví (čl. 45 odst. 3 a čl. 52 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie). Z důvodů uvedených v první větě může být také odepřen vstup na území. [...]

(2) Odsouzení pro trestný čin samo o sobě nestačí k odůvodnění rozhodnutí nebo opatření podle odstavce 1. Pouze odsouzení pro trestný čin, které dosud nebylo v centrálním rejstříku zahlazeno, může být vzato v úvahu a jen v rozsahu, v němž okolnosti, z nichž toto odsouzení vychází, ukazují na osobní jednání, které představuje skutečné ohrožení veřejného pořádku. Musí jít o skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti.

(3) Při přijetí rozhodnutí podle odstavce 1 musí být přihlédnuto zejména k délce pobytu dotyčné osoby v Německu, jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným a ekonomickým poměrům, společenské a kulturní integraci v Německu a intenzitě jejích vazeb na zemi původu.

(4) Po získání práva trvalého pobytu lze rozhodnout podle odstavce 1 pouze na základě závažných důvodů.

(5) Pokud jde o občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří měli posledních deset let pobyt na spolkovém území, a o nezletilé osoby, lze vydat rozhodnutí podle odstavce 1 pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti. Toto pravidlo se nepoužije na nezletilé osoby, je-li ztráta práva pobytu nezbytná v zájmu dítěte. Naléhavé důvody veřejné bezpečnosti mohou být dány pouze tehdy, je-li

dotčená osoba pravomocně odsouzena za jeden nebo více úmyslných trestných činů k trestu odnětí svobody či trestu pro mladistvé v minimální délce pěti let, nebo pokud jí bylo při posledním pravomocném odsouzení uloženo ochranné opatření spojené s odnětím svobody, pokud je dotčena bezpečnost Spolkové republiky Německo nebo dotčená osoba představuje teroristickou hrozbu.“

C. Právo Spojeného království

7. Články 27 a 28 směrnice 2004/38 byly do právního systému Spojeného království provedeny článkem 21 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [nařízení z roku 2006 o imigraci (Evropský hospodářský prostor)] (SI 2006/1003).

III. Skutkový základ sporu v původním řízení

A. Věc C-316/16, B

8. B se narodil v Řecku v roce 1989. V roce 1993, po rozchodu svých rodičů, přicestoval B ve věku tří let do Německa se svou matkou, která v tomto členském státě pracuje od jejich příjezdu a má vedle řecké také německou státní příslušnost.

9. Ve věku osmi let byl B proti vůli své matky odvezen svým otcem na dva měsíce do Řecka. K jeho návratu do Německa došlo až po zásahu řeckých orgánů.

10. S výjimkou této události a několika krátkých období prázdnin pobývá B od roku 1993 nepřetržitě v Německu. Totéž platí pro jeho matku a další rodinné příslušníky, včetně jeho prarodičů, kteří žijí v Německu od roku 1989, a jeho tety.

11. B navštěvoval mateřskou a základní školu a získal osvědčení o ukončení druhého stupně všeobecného základního vzdělání (Hauptschulabschluss). Zatímco němčinu ovládá dobře, jeho jazykové schopnosti v řečtině jsou omezeny na ústní porozumění základních frází.

12. Ve své žádosti předkládající soud uvádí, že B trpí antisociální poruchou osobnosti a kromě toho od dětství trpí poruchou pozornosti s hyperaktivitou (ADHD). Z tohoto důvodu procházel několikrát terapeutickou léčbou a stále užívá léky.

13. Usnesením ze dne 7. listopadu 2012 přijatým Amtsgericht Pforzheim (Okresní soud ve Pforzheimu, Německo) v rámci zjednodušeného trestního řízení byla B uložena pokuta v podobě 90 násobku denní sazby pokuty ve výši přibližně 3 000 eur za neoprávněné přisvojení cizí věci, nátlak, pokus o vydírání a úmyslné nedovolené držení zakázané zbraně.

14. Dne 10. dubna 2013 B přepadl hernu vyzbrojen pistolí s gumovými projektily zejména s cílem obstarat si peníze nezbytné pro zaplacení uvedené pokuty.

15. Rozsudkem ze dne 9. prosince 2013 odsoudil Landgericht Karlsruhe (Zemský soud v Karlsruhe, Německo) B k trestu odnětí svobody v délce pěti let a osmi měsíců pro zvláště závažné loupežné vydírání s přitěžujícími okolnostmi v souběhu s úmyslným nedovoleným držením střelné zbraně a munice. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 1. května 2014.

16. Od 12. dubna 2013 byl B umístěn ve vazbě s výjimkou období od 15. května 2013 do 12. srpna 2013, ve kterém byl jeho trest vykonán v podobě násobku denní sazby pokuty.

17. Rozhodnutím ze dne 25. listopadu 2014 příslušný cizinecký úřad konstatoval, že B ztratil právo na vstup a pobyt na území Německa a své rozhodnutí založil na skutečnosti, že byly splněny podmínky pro konstatování ztráty práva na vstup a pobyt ve smyslu § 6 odst. 5 zákon o volném pohybu občanů Unie ze dne 30. července 2004 ve spojení s čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Ve stejné době byl B uložen zákaz vstupu a pobytu v délce sedmi let od okamžiku, kdy opustí Německo.

18. B podal proti rozhodnutí ze dne 25. listopadu 2014 žalobu k Verwaltungsgericht Karlsruhe (Správní soud v Karlsruhe, Německo), který napadené rozhodnutí zrušil usnesením ze dne 10. září 2015.

19. Proti tomuto usnesení podala Land Baden-Württemberg odvolání k předkládajícímu soudu, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo). V rámci řízení před předkládajícím soudem Land Baden-Württemberg tvrdí, že rozhodnutí o ztrátě práva na vstup a pobyt je oprávněné, zatímco B tvrdí, že trestný čin, který spáchal, nepředstavuje „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, a že vzhledem k tomu, že v Německu pobýval od tří let a že k Řecku nemá žádné vazby, má nárok na zvýšenou ochranu před vyhoštěním stanovenou tímto ustanovením.

20. Předkládající soud má za to, že v projednávané věci by neměl být čin spáchaný B považován za naléhavý důvod týkající se veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Pokud má tedy B nárok na ochranu ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, nemůže být z území vyhoštěn. Tento soud však vyjadřuje pochybnosti o možnosti přiznat B tuto ochranu vzhledem k tomu, že je ve výkonu trestu v zásadě od 12. dubna 2013.

B. Věc C-424/16, Vomero

21. Franco Vomero, odpůrce ve věci v původním řízení, je italský státní příslušník narozený v roce 1957, který se přestěhoval do Spojeného království dne 3. března 1985 se svou ženou, která je britské státní příslušnosti. Dvojice uzavřela sňatek několik měsíců po vstupu na území Spojeného království, kde F. Vomero příležitostně pracoval a staral se o jejich pět dětí.

22. V roce 1998 se manželství rozpadlo, F. Vomero opustil společnou domácnost a následně se přestěhoval k Edwardu Mitchellovi.

23. Dne 1. března 2001 F. Vomero E. Mitchella zabil. V roce 2002 byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce trvání osmi let za zabití. V červenci 2006 byl propuštěn.

24. Rozhodnutím ze dne 23. března 2007, potvrzeným dne 17. května 2007, rozhodl ministr vnitra o vyhoštění F. Vomera v souladu s ustanoveními nařízení z roku 2006 o imigraci (Evropský hospodářský prostor). Za účelem vyhoštění byl posledně jmenovaný do prosince 2007 ve vazbě.

25. Než byla věc v původním řízení předložena Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království), byla projednána Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [senát pro imigrační a azylové záležitosti vyššího soudu, Spojené království] a Court of Appeal (odvolací soud, Spojené království). Řízení bylo dvakrát přerušeno do vyhlášení rozsudků Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), a ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9). Franco Vomero mezitím spáchal další trestné činy, za které byl odsouzen.

26. Předkládající soud má za to, že F. Vomero před uložením opatření o vyhoštění nezískal právo trvalého pobytu. Tento soud nicméně uvádí, že F. Vomero na území Spojeného království pobýval od 3. března 1985, což umožňuje předpokládat, že v hostitelském členském státě pobýval „posledních deset let“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. V takovém případě by F. Vomerovi nemohlo být opatření o vyhoštění uloženo, pokud by nebylo založeno na naléhavých důvodech týkajících se veřejné bezpečnosti.

IV. Řízení a předložené předběžné otázky

27. V těchto souvislostech předložily předkládající soudy v dotčených dvou věcech Soudnímu dvoru předběžné otázky.

28. Ve věci C-316/16 se Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je od počátku vyloučeno, aby odsouzení a následný výkon trestu odnětí svobody mohly vést k tomu, že se integrační vazby občana Unie, který vstoupil do hostitelského členského státu ve věku tří let, považují za přerušené s tím následkem, že podmínka nepřetržitého pobytu po dobu deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 není splněna a není namístě poskytnout ochranu před vyhoštěním dle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, pokud tento občan Unie, který měl v okamžiku vstupu tři roky, strávil celý dosavadní život v tomto hostitelském členském státě, nemá již žádné vazby k členskému státu své státní příslušnosti a trestný čin, který vedl k jeho odsouzení a výkonu trestu odnětí svobody, byl spáchán až po jeho 20letém pobytu?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku: Je třeba, aby se u otázky, zda vede výkon trestu odnětí svobody k přerušení integračních vazeb, nepřihlíželo k trestu odnětí svobody, který byl uložen za trestný čin, který byl důvodem vyhoštění?
- 3) Pokud bude na první a druhou otázku odpovězeno záporně: Jaká kritéria je třeba použít k rozhodování o tom, zda se na občana Unie může i v takovém případě vztahovat ochrana před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38?
- 4) Pokud bude na první a druhou otázku odpovězeno záporně: Existují závazná ustanovení unijního práva určující „přesný okamžik, ke kterému se vztahuje otázka vyhoštění“, a okamžik, ke kterému se celkově posuzuje situace dotčeného občana Unie za účelem ověření, v jakém rozsahu brání přerušení pobytu v posledních deseti letech před vyhoštěním dotčené osoby tomu, aby měla nárok na zvýšenou ochranu před vyhoštěním?“

29. Ve věci C-424/16, předkládá Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je zvýšená ochrana podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 podmíněná existencí práva trvalého pobytu ve smyslu článku 16 a čl. 28 odst. 2 [směrnice 2004/38]?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku: Je třeba výraz „posledních deset let“ použitý v čl. 28 odst. 3 písm. a) [směrnice 2004/38] chápat jako:
 - a) běžnou kalendářní dobu počítanou nazpět od rozhodného okamžiku (tj. v projednávané věci od data rozhodnutí o vyhoštění), včetně případných dob nepřítomnosti či dob odnětí svobody?

- b) případně přerušitelnou dobu, která se počítá nazpět od rozhodného okamžiku a v rámci níž se za účelem dosažení celkové desetileté doby předchozího pobytu sčítají všechny doby, kdy příslušná osoba nebyla nepřítomna nebo ve výkonu trestu odnětí svobody?
- 3) Jaký je vztah mezi podmínkou předchozího desetiletého pobytu, na kterou odkazuje čl. 28 odst. 3 písm. a) [směrnice 2004/38], a celkovým posouzením integrační vazby?“

30. B, německá vláda a vláda Spojeného království, jakož i Evropská komise podali písemná vyjádření ve věci C-316/16. Franco Vomero, vláda Spojeného království, jakož i dánská, řecká, irská, nizozemská vláda a Komise předložili písemná vyjádření ve věci C-424/16. Obě věci byly spojeny pro účely ústní části řízení. Zúčastnění, kteří podali vyjádření během písemné části řízení s výjimkou řecké a nizozemské vlády, se rovněž zúčastnili jednání, které se konalo dne 17. července 2017.

V. Analýza

A. K první předběžné otázce ve věci C-424/16: je právo trvalého pobytu předběžnou podmínkou pro nárok na zvýšenou ochranu stanovenou v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38?

1. Úvodní poznámky

31. Podstatou první předběžné otázky položené předkládajícím soudem ve věci C-424/16 je, zda musí občan Unie před získáním nároku na ochranu před vyhoštěním stanovenou v čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 nutně získat právo trvalého pobytu v souladu s podmínkami popsány v článku 16 této směrnice, který sám zaručuje ochranu před vyhoštěním stanovenou v čl. 28 odst. 2 uvedené směrnice.

32. Podotýkám, že tato otázka vyvstává pouze ve věci C-424/16, v souvislosti s kterou předkládající soud uvedl, že F. Vomero nezískal právo trvalého pobytu, což přísluší ověřit tomuto soudu před přijetím jeho konečného rozhodnutí při dodržení unijního práva, jak je vykládáno Soudním dvorem. Podle předkládajícího soudu je toto zjištění založeno na skutečnosti, že F. Vomero byl v letech 2001 až 2006 ve výkonu trestu odnětí svobody, jakož i na výkladu poskytnutém v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudcích Dias³ a Onuekwere⁴.

33. Nicméně pokud se jedná o státní příslušníky třetích států, kteří splňují podmínku minimální doby přítomnosti na trhu práce členského státu, tj. o ty, jejichž práva vyplývají z rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, je třeba uvést, že Soudní dvůr zdůraznil, že jejich právo pobytu, které souvisí s právem na přístup na trh práce, není uvězněním dotčeno⁵. Soudní dvůr tento postoj zaujal s odkazem na znění ustanovení tohoto rozhodnutí, které neumožňuje omezit právo pobytu s výjimkou případu nepřítomnosti nebo z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví⁶. Nicméně v rozsudku Dias⁷ měl Soudní dvůr za to, že podobné ustanovení směrnice 2004/38, tj. čl. 16 odst. 4 této směrnice, může být použito obdobně na doby předcházející těm, na něž se vztahuje směrnice 2004/38, které nepředstavují legální pobyt ve smyslu čl. 16 odst. 1 této směrnice⁸. Na jedné

3 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 57).

4 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 26).

5 – Viz rozsudky ze dne 11. listopadu 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, body 38 a 39), jakož i ze dne 7. července 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, bod 32). V kontextu vazby následované odsouzením k podmíněnému trestu odnětí svobody viz také rozsudek ze dne 10. února 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, body 40 a 41).

6 – Rozsudky ze dne 11. listopadu 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, bod 38) a ze dne 7. července 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, bod 28).

7 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 64).

8 – Rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 65).

straně přitom Soudní dvůr v rozsudku Dias⁹ zamýšlel zejména vyplnit právní mezeru ve směrnici 2004/38 a zjednat nápravu situace, která mohla nastat pouze před platností této směrnice¹⁰. Na druhé straně se výše citovaná judikatura týká dopadu odnětí svobody na požívání práv získaných po několika letech přítomnosti na trhu práce, zatímco rozsudek Onuekwere¹¹ se týká období získávání práva. Hlavní bod odůvodnění Soudního dvora v rozsudku Onuekwere¹², podle kterého by bylo zjevně v rozporu s cílem, který směrnice 2004/38 zavedením tohoto práva pobytu sledovala, kdyby se pro účely nabytí práva trvalého pobytu zohledňovala doba pobytu ve výkonu trestu odnětí svobody, tedy není přenositelný na případ ztráty tohoto práva vzhledem k tomu, že se případně může jednat o občana Unie, který nemá výhodu přímo z dob pobytu ve výkonu trestu odnětí svobody, ale z dob předchozích pobytů na území členského státu.

34. Pokud se jedná o otázku, zda získání práva trvalého pobytu představuje předběžnou podmínku přiznání zvýšené ochrany ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, předložil předkládající soud dva odlišné přístupy, protože se jeho členové na první předběžné otázce neshodli jednomyslně. Stejný nesoulad charakterizuje rovněž přístupy zúčastněných stran.

35. Podle prvního přístupu, zastávaného v podstatě vládou Spojeného království, řeckou, irskou a nizozemskou vládou, jakož i Komisí, je ochrana před vyhoštěním přiznávána občanům Unie postupně. Získání práva trvalého pobytu – s výhodami vyplývajícími z čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38 – tedy představuje předběžnou podmínku požívání zvýšené ochrany stanovené v čl. 28 odst. 3 této směrnice.

36. Druhý přístup, prosazovaný F. Vomerem a dánskou vládou, je založen na myšlence, podle které čl. 28 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38 stanoví dva odlišné režimy ochrany před vyhoštěním. V důsledku toho občan Unie nemusí nutně požívat ochrany vyplývající z práva trvalého pobytu podle čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, aby se mohl domáhat ochrany před vyhoštěním na základě čl. 28 odst. 3 této směrnice.

2. K postupně rostoucí úrovni ochrany před vyhoštěním v rámci směrnice 2004/38

37. Přístup, podle kterého je získání práva trvalého pobytu předběžnou podmínkou pro požívání zvýšené ochrany ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, je součástí obecnější myšlenky postupného systému ochrany.

38. Směrnice 2004/38 přijala tuto logiku zejména s ohledem na závažnost ohrožení veřejné bezpečnosti, která odůvodňuje omezení práva volného pobytu a pobytu.

39. Nejprve v souladu s čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38 může být občan Unie z území hostitelského členského státu vyhoštěn v zásadě pouze „z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“. Dále podle čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38 nesmí být občan Unie, který má právo trvalého pobytu, z území hostitelského členského státu vyhoštěn s výjimkou „závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“. Konečně podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 nemůže být proti občanovi, který měl posledních deset let pobyt v hostitelském členském státě, vydáno rozhodnutí o vyhoštění, s výjimkou rozhodnutí založeného na „naléhavých důvodech týkajících se veřejného pořádku“. Soudní dvůr již rozhodl, že je tento posledně uvedený pojem významně restriktivnější než pojem „závažné důvody“ ve smyslu odstavce 2 tohoto článku¹³.

9 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

10 – V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci Dias (C-325/09, EU:C:2011:86) (C-325/09, EU:C:2011:86, bod 102).

11 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

12 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 26).

13 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 40).

40. Z toho vyplývá, že čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 zajišťuje vyšší úroveň ochrany před vyhoštěním, než je úroveň stanovená v čl. 28 odst. 2 této směrnice, která zase nabízí vyšší úroveň ochrany, než je úroveň stanovená v čl. 28 odst. 1 uvedené směrnice.

3. Jsou úrovně ochrany před vyhoštěním úměrné stupni integrace v hostitelském členském státě?

41. Jak jsem právě vysvětlil, úroveň ochrany před vyhoštěním se v systému stanovenému směrnicí 2004/38 přirozeně zvyšuje. Nicméně ve věci C-424/16 se předkládající soud netáže na postupně rostoucí úroveň ochrany před vyhoštěním, ale spíše chce vědět, zda podmínky stanovené pro uplatnění každé úrovně této ochrany jsou uspořádány vzestupně.

42. Stupeň integrace občana Unie v hostitelském členském státě představuje klíčový prvek systému ochrany před vyhoštěním stanoveného směrnicí 2004/38 vzhledem k tomu, že úroveň této ochrany je úměrná intenzitě integrace tohoto občana Unie v hostitelském členském státě. Existence takového vztahu je naznačena v bodě 23 odůvodnění směrnice 2004/38, podle kterého je třeba omezit rozsah využití opatření o vyhoštění občanů Unie v souladu se zásadou přiměřenosti tak, aby bylo bráno v potaz několik faktických hledisek, včetně „stupně integrace dotyčných osob“. Bod 24 odůvodnění této směrnice tento přístup potvrzuje a upřesňuje, že „by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v hostitelském členském státě měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním“.

43. Normotvůrce se kromě toho v čl. 16 odst. 1 a v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 rozhodl zavést kritéria umožňující posoudit stupeň integrace v hostitelském členském státě podle doby trvání pobytu na jeho území. Pobyt označovaný jako „legální“ v délce pěti let na území hostitelského členského státu umožňuje získat právo trvalého pobytu, se kterým je spojena ochrana před veškerými rozhodnutími o vyhoštění stanovená v čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, kdežto pobyt „posledních deset let“ poskytuje podle čl. 28 odst. 3 této směrnice ještě větší ochranu.

44. Kromě toho čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38 v zásadě uvádí, že nepřetržitost pobytu před získáním práva trvalého pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce ani nepřítomností delšího trvání, pokud jsou odůvodněny důvody stanovenými v tomto ustanovení. Dále čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 uvádí, že právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.

45. Podle ustálené judikatury přitom nemohou být podmínky a způsoby získání a ztráty práva pobytu ve smyslu článku 16 směrnice 2004/38 beze změn přeneseny na čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice.

46. Soudní dvůr na jedné straně již uvedl, že doba odnětí svobody přerušuje nepřetržitost legálního pobytu, který je nezbytný pro získání práva trvalého pobytu ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38¹⁴, kdežto pokud se jedná o pobyt v posledních deseti letech uvedený v čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice, podle rozsudku G.¹⁵ přerušuje taková doba odnětí svobody nepřetržitost pobytu pouze „v zásadě“¹⁶.

14 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 31).

15 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, (C-400/12, EU:C:2014:9).

16 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 36).

47. Na druhé straně v rozsudku Tsakouridis¹⁷ byl Soudní dvůr tázán na možnost použít obdobné podmínky ztráty práva pobytu stanovené v čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 za účelem posouzení toho, do jaké míry nepřítomnost na území hostitelského členského státu v průběhu posledních deseti let brání získání zvýšené ochrany stanovené v čl. 28 odst. 3 této směrnice. Soudní dvůr se vyslovil proti tomuto přístupu a uvedl, že vnitrostátní orgány jsou povinny provést celkové posouzení určení, zda předtím vytvořené integrační vazby na hostitelský členský stát byly přerušeny¹⁸.

48. Výše citovaná judikatura se odráží v písemném vyjádření Komise, která předložila příklady situací, ve kterých jedinec přítomný na území hostitelského členského státu deset let nezískal právo trvalého pobytu. První případ uvedený Komisí, který odráží odůvodnění použité Soudním dvorem v rozsudku Tsakouridis¹⁹, se týká osoby, která v hostitelském členském státě pobývala legálně alespoň deset let: čtyři roky v hostitelském členském státě pracovala a následně se na sedm měsíců vrátila do členského státu svého původu, aby na tři roky znovu přišla pracovat do hostitelského členského státu; po dalším návratu do členského státu svého původu opět přišla do hostitelského členského státu, kde opět pracovala. Druhý případ uvedený Komisí odráží rozsudek G.²⁰ a týká se osoby, která pobývala v hostitelském členském státě alespoň deset let a celou tuto dobu v něm pracovala, přičemž tento pobyt byl prokládán krátkými dobami odnětí svobody.

49. Nicméně uvádím, že v rozsudcích Tsakouridis a G. dotyční neztratili právo trvalého pobytu²¹. Při odpovědích na předběžné otázky v těchto dvou věcech tedy Soudní dvůr vycházel z předpokladu, že nárok na ochranu stanovenou v čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, nebyl zpochybněn.

50. Navíc v rozsudku Tsakouridis²² Soudní dvůr výslovně nepotvrdil, že pouze doby nepřítomnosti na území hostitelského členského státu delší než ty specifikované v čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 mohou přerušit nepřetržitost pobytu během deseti posledních let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice tak, že osoba, které se týká opatření o vyhoštění, by mohla požívat zvýšené ochrany před vyhoštěním ve smyslu tohoto posledně uvedeného ustanovení a zároveň by jí bylo odepřeno právo trvalého pobytu. Analýza tohoto rozsudku umožňuje být toho názoru, že Soudní dvůr měl na mysli spíše opačnou situaci. Podle skutkového rámce popsaného předkládajícím soudem opustil Panagiotis Tsakouridis území hostitelského členského státu pouze dvakrát, poprvé po dobu přibližně šesti a půl měsíců a podruhé po dobu o něco málo delší než šestnáct měsíců. Dále v rozsudku Tsakouridis²³ Soudní dvůr uvedl, že pokud „by vnitrostátní soud dospěl k závěru, že osoba nacházející se v postavení P. Tsakouridise, který získal právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě, nesplňuje podmínku pobytu uvedenou v čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38, mohlo by být vyhoštění případně ospravedlněno, jsou-li dány ‚závažné důvody‘ týkající se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“, jak stanoví čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38“.

51. Kromě toho ze směrnice 2004/38 a zejména ze spojení jejího čl. 14 odst. 2 a čl. 7 odst. 1 nevyplývá, že právo legálně pobývat na území jiného členského státu déle než tři měsíce by mohlo být omezeno v závislosti na získání práva trvalého pobytu. Je tak možné legálně pobývat nikoliv nepřetržitě na území členského státu po dobu delší než deset let, aniž by došlo k získání práva trvalého pobytu. Nicméně tato možnost by nutně nemusela vést k udělení ochrany před vyhoštěním stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

17 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

18 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, body 30 až 32). K rozdílu mezi podmínkami vzniku a zániku práva trvalého pobytu a podmínkami zvýšené ochrany před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 viz také stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Onuekwere (C-378/12, EU:C:2013:640, bod 28).

19 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

20 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

21 – Rozsudky ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, body 19 a 37), jakož i ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 36).

22 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

23 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 37).

52. Soudní dvůr v rozsudku Lassel²⁴ již uvedl, že získání práva trvalého pobytu je podmíněno integrací v hostitelském členském státě. V tomto ohledu v rozsudcích Dias²⁵ a Onuekwere²⁶ Soudní dvůr rovněž uvedl, že stupeň integrace občana Unie v hostitelském členském státě nesouvisí pouze s územními a časovými okolnostmi, ale i s kvalitativními prvky.

53. Jsem si vědom toho, že v těchto třech rozsudcích se úvahy Soudního dvora týkaly zejména získání práva trvalého pobytu ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38. Tyto rozsudky se netýkají, nebo alespoň ne přímo, doby pobytu v délce deseti let stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice. Nicméně se domnívám, že úvahy Soudního dvora přesahují rozsah článku 16 směrnice 2004/38. Jak jsem již uvedl v bodě 42 tohoto stanoviska, stupeň integrace hraje roli v systému ochrany před vyhoštěním zavedeném podle článku 28 směrnice 2004/38.

54. Vzhledem k těmto úvahám se domnívám, že ochrana před vyhoštěním stanovená v čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, jakož i zvýšená ochrana ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice jsou poskytnuty v závislosti na požadovaném stupni integrace. Jediný rozdíl mezi těmito dvěma ustanoveními spočívá ve stupni integrace požadovaném pro přiznání určité úrovně ochrany, která je spojeným výsledkem těchto faktorů. Z toho důvodu není možné požívat vyšší úrovně ochrany bez předchozího dosažení stupně integrace, který umožňuje získat ochranu nižší úrovně.

4. K argumentu soudržnosti svědčící pro vzestupný charakter úrovně ochrany před vyhoštěním v rámci 2004/38

55. Poznatky vyplývající z celkové analýzy směrnice 2004/38 podporují přístup, který jsem právě uvedl výše.

56. V systému stanoveném směrnicí 2004/38 představuje ochrana před vyhoštěním stanovená v čl. 28 odst. 2 této směrnice jednu z výhod vyplývajících z požívání práva trvalého pobytu²⁷. Dopad získání práva trvalého pobytu na právní situaci občana jiného členského státu na území hostitelského členského státu se projevuje zejména v zásadě nepodmíněným přístupem k určité finanční pomoci²⁸ a uvolněním podmínek, které musí být splněny pro legální pobyt na tomto území. Konkrétně z čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že právo trvalého pobytu není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III této směrnice. Připomínám, že cílem těchto podmínek je zejména zajistit, aby se občan Unie během svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Z dotčených ustanovení vyplývá, že držitel práva trvalého pobytu může představovat zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu a nemůže být z území tohoto členského státu vyhoštěn²⁹.

57. Právě v tomto kontextu vede tvrzení, podle kterého právo trvalého pobytu nepředstavuje předběžnou podmínku poskytnutí ochrany před vyhoštěním stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, k paradoxním důsledkům. V tomto případě totiž občan Unie může být vyhoštěn pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti a zároveň může být vyhoštěn, pokud se stane nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, což činí systém ochrany před vyhoštěním stanovený směrnicí 2004/38 zjevně nesoudržným.

24 – Viz rozsudek ze dne 7. října 2010 (C-162/09, EU:C:2010:592, bod 37).

25 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 64).

26 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 25).

27 – Dollat, P., *La citoyenneté européenne. Théorie et statuts*, Bruylant, Brusel, 2008, s. 278.

28 – Viz čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

29 – Lenaerts, K., „European Union Citizenship, National Welfare Systems and Social Solidarity“, *Jurisprudence*, č. 18, 2011, s. 409.

58. Je pravda, že z bodu 16 odůvodnění směrnice 2004/38 vyplývá, že pro určení, zda příjemce dávky sociální pomoci hostitelského státu představuje nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, musí posledně uvedený stát před přijetím opatření o vyhoštění „zohlednit délku pobytu“, jakož i „osobní poměry“ této osoby. Kromě toho zjištění, podle kterého občan Unie představuje nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, což představuje ztrátu práva trvalého pobytu, musí předcházet pečlivé zkoumání, které zohlední všechny informace s ohledem na zásadu proporcionality³⁰. Nicméně tato opatření s cílem respektovat zásadu proporcionality neodpovídají právu trvalého pobytu, které – na základě čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 – systematicky vylučuje možnost vyhostit jedince z území hostitelského členského státu z důvodů spojených s fungováním systému sociální pomoci.

59. S ohledem na tyto úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby na první předběžnou otázku ve věci C-424/16 odpověděl tak, že získání práva trvalého pobytu ve smyslu článku 16 a čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38 představuje předběžnou podmínku pro získání zvýšené ochrany v souladu s čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice.

B. Ke druhé a třetí předběžné otázce ve věci C-424/16: metoda výpočtu doby odpovídající „posledním deseti letům“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38

1. Úvodní poznámky

60. Druhou předběžnou otázkou položenou ve věci C-424/16 pro případ, že Soudní dvůr odpoví na první otázku záporně, vyzývá předkládající soud Soudní dvůr, aby se vyjádřil k výkladu výrazu „posledních deset let“ uvedeného v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Domnívám se, že touto otázkou chce předkládající soud v podstatě zjistit, zda doby nepřítomnosti a odnětí svobody mohou být pro výpočet posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 považovány za doby pobytu.

61. Kromě toho třetí předběžnou otázkou ve věci C-424/16 chce předkládající soud určit přesný vztah mezi kritériem doby deseti let uvedeným v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a celkovým posouzením integrační vazby.

62. Když se předkládající soud ve třetí předběžné otázce táže na koncept celkového posouzení integrační vazby, naráží zřejmě na nesoudržnost mezi kritériem doby „posledních deseti let“ stanoveným v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, které je konkrétní a přesné, a „celkovým posouzením integrační vazby“, které představuje právní koncept, který je mnohem více neurčitý. Vzhledem k tomu, že toto celkové posouzení se provádí, pokud je doba „posledních deseti let“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 proložena dobami nepřítomnosti nebo odnětí svobody, je třeba druhou a třetí otázku zkoumat společně.

2. K povaze doby „posledních deseti let“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38

63. Nejprve uvádím, že již v rozsudku G.³¹ Soudní dvůr vyložil výraz „posledních deset let“ obsažený v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a uvedl, že výpočet provedený podle tohoto ustanovení je odlišný od toho, který byl proveden pro účely poskytnutí práva trvalého pobytu vzhledem k tomu, že dotčená doba „musí být v zásadě nepřetržitá a počítá se nazpět ode dne, kdy bylo vydáno rozhodnutí o vyhoštění dotčené osoby“³².

30 – Rozsudek ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, body 69 až 75).

31 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

32 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, body 28 a 37). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

64. Z toho na rozdíl od práva trvalého pobytu vyplývá, že ochrana před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 nepředstavuje právo, které by poté, co bylo získáno, mělo trvalé účinky, které by byly nezávislé na otázce vyhoštění a srovnatelné s účinky popsány v bodě 56 tohoto stanoviska. Tato ochrana je poskytována za podmínky, že osoba pobývá na území hostitelského členského státu během v zásadě nepřetržité doby deseti let, což musí být posuzováno pokaždé, kdy vyvstane otázka vyhoštění.

3. K zahrnutí dob nepřítomnosti do výpočtu „posledních deseti let“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38

65. Soudní dvůr vyložil znění čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 v tom smyslu, že doba „posledních deseti let“ musí být v zásadě nepřetržitá.

66. Jak nicméně poznamenal generální advokát Y. Bot ve svém stanovisku ve věci Tsakouridis³³, občanovi Unie nelze zcela zakázat nepřítomnost, protože by bylo v rozporu s cílem volného pohybu osob, ke kterému směřuje směrnice 2004/38, odrazovat občany Unie od toho, aby využívali svobody pohybu, na základě toho, že pouhá nepřítomnost na území hostitelského členského státu může mít vliv na jejich zvýšenou ochranu před vyhoštěním.

67. Podle obdobné úvahy Soudní dvůr v rozsudku Tsakouridis³⁴ uvedl, že pro určení toho, do jaké míry doby nepřítomnosti na území hostitelského členského státu brání dotčené osobě požívat zvýšené ochrany stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, musí orgány hostitelského členského státu vzít v úvahu v každém jednotlivém případě všechny rozhodující aspekty, zejména dobu trvání každé z nepřítomností dotčené osoby v hostitelském členském státě, celkovou dobu a frekvenci těchto nepřítomností, jakož i důvody, které měla dotčená osoba k opuštění tohoto členského státu. Podle Soudního dvora je totiž třeba ověřit, zda tyto nepřítomnosti znamenají přesunutí centra osobních, rodinných nebo profesních zájmů dotčené osoby do jiného státu³⁵. Tento přístup je založen na myšlence, podle které takové přesunutí naznačuje, že vazby na hostitelský členský stát byly přerušeny³⁶. Zanedbatelný stupeň integrace tedy neodůvodňuje závěr, že nepřetržitost pobytu po dobu deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 byla zachována, takže dotčená osoba může využít zvýšenou ochranu před vyhoštěním.

68. Domnívám se, že koncept celkového posouzení, které se provádí výhradně, pokud vyvstane otázka nepřetržitosti pobytu v době posledních deseti let v rámci řízení o vyhoštění, byl Soudním dvorem zaveden za účelem zajištění toho, aby ochrana vyplývající z čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 nebyla iluzorní nebo úplně neúčinná z důvodu nereálného požadavku, tj. bezpodmínečné nepřetržité přítomnosti v hostitelském členském státě v době posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Mám za to, že odkaz na integrační vazbu umožňuje zmírnit znění tohoto ustanovení v zájmu zajištění účinného využití svobody pohybu.

69. V případě dob nepřítomnosti na území hostitelského členského státu je tak třeba za účelem stanovení, v jaké míře tyto doby přerušují pobyt a brání dotčené osobě ve využití zvýšené ochrany stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, provést celkové posouzení integračních vazeb dotčeného na hostitelský členský stát.

33 – C-145/09, EU:C:2010:322, bod 122.

34 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

35 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 33).

36 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 34).

4. K zahrnutí dob odnětí svobody do výpočtu „posledních deseti let“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38

a) K dopadu dob odnětí svobody na přiznání zvýšené ochrany ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) 2004/38 ve světle rozsudků Onuekwere a G.

70. Podle Soudního dvora skutečnost, že vnitrostátní soud uložil nepodmíněný trest odnětí svobody, prokazuje, že dotyčná osoba nerespektovala společenské hodnoty hostitelského členského státu zakotvené v jeho trestním právu³⁷. Navíc toto nerespektování je samo o sobě důvodem, který opodstatňuje závěr, podle kterého doby odnětí svobody nemusí být zohledněny pro účely nabytí práva trvalého pobytu³⁸ ani pro účely poskytnutí zvýšené ochrany stanovené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a v zásadě přerušují nepřetržitost pobytu ve smyslu posledně uvedeného ustanovení³⁹. V tomto ohledu má Soudní dvůr za to, že předpokládat, že by odsouzený mohl z dob odnětí svobody získat nárok na ochranu stanovenou v čl. 28 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38 by bylo zjevně v rozporu s cílem, který tato směrnice sledovala⁴⁰. Kromě toho, pokud jde o otázku, do jaké míry brání přerušování pobytu během posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění dotyčné osoby tomu, aby se na uvedenou osobu vztahovala zvýšená ochrana, je třeba celkově posoudit situaci dotyčné osoby pokaždé v konkrétním okamžiku, kdy vyvstává otázka vyhoštění⁴¹.

71. Nejprve se krátce vrátím k mé analýze uvedené v bodech 63 a 64 tohoto stanoviska, podle které poskytnutí zvýšené ochrany před vyhoštěním v rámci čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 závisí na odpovědi na otázku, zda občan Unie pobýval v hostitelském členském státě v době deseti let, které předcházely rozhodnutí o vyhoštění. Pokud je tedy zjištěno, že tato doba byla nepřetržitá, tak všechny doby nepřítomnosti nebo odnětí svobody během posledních deseti let jsou považovány za doby pobytu ve smyslu tohoto ustanovení. Nepovažuji proto za možné tvrdit, že doba odnětí svobody nepřerušuje nepřetržitost pobytu ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a zároveň, že tato doba nemusí být vzata v úvahu za účelem zjištění, že občan Unie pobýval na území hostitelského členského státu během posledních deseti let⁴².

72. Zjištění Soudního dvora připomenuté v bodě 70 tohoto stanoviska ohledně dopadu doby odnětí svobody na poskytnutí ochrany před vyhoštěním vyžaduje několik upřesnění.

73. Zaprvé považuji na jedné straně za málo pravděpodobné, že by občan Unie mohl představovat ohrožení základního zájmu společnosti, což by odůvodnilo jeho vyhoštění, aniž by spáchal tak závažný trestný čin, který by odůvodnil odsouzení k trestu odnětí svobody. Velká většina osob, kterých se týká ochrana před vyhoštěním z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti stanovená v článku 28 směrnice 2004/38, totiž je, přinejmenším v systémech, ve kterých opatření o vyhoštění následují po trestním odsouzení, v okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění ve výkonu trestu odnětí svobody nebo jejich trest odnětí svobody nedávno skončil. Článek 28 odst. 3 směrnice 2004/38 by byl významně zbaven své podstaty, pokud by uložení trestu odnětí svobody systematicky bránilo poskytnutí ochrany podle tohoto ustanovení.

37 – Rozsudky ze dne 16. ledna 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 26) a ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 31).

38 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 26).

39 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 32).

40 – Rozsudky ze dne 16. ledna 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 26), a ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 31).

41 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 35).

42 – V tomto smyslu viz výklad čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 ve světle rozsudku ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 35) předložený soudem, který v této věci podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [senát pro imigrační a azylové záležitosti vyššího soudu], v jeho rozsudku ze dne 14. května 2014, [2014] UKUT 392 (IAC).

74. Na druhé straně může být občan Unie odsouzen k trestu odnětí svobody i za neúmyslný trestný čin. Lze pochybovat o tom, zda tato situace může být připodobněna k nedodržení hodnot chráněných trestním právem, tedy k nedodržení, které může charakterizovat úmyslný trestný čin. Kromě toho některé členské státy stanovily možnost uložit trest odnětí svobody krátkého trvání za drobné trestné činy. Skutečnost, že pro nepřetržitost pobytu ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 jsou vyvozeny stejné důsledky z původní doby trestu uloženého za závažný trestný čin jako z relativně krátké doby trestu odnětí svobody uloženého za drobný trestný čin, odporuje zásadě proporcionality. Konečně se nedomnívám, že by výkon trestu odnětí svobody uloženého v případě neoprávněného odsouzení mohl přerušit nepřetržitost pobytu vzhledem k tomu, že v tomto případě se nejedná o spáchaný trestný čin právoplatně zjištěný v trestním řízení. Tedy i za předpokladu, že doby odnětí svobody mohou bránit poskytnutí zvýšené ochrany ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 z toho vyplývá, že posouzení trestného činu, který vedl k odsouzení a výkonu trestu odnětí svobody představuje prvek, který při rozhodování o poskytnutí této zvýšené ochrany nelze opominout.

75. Zadruhé je to samotný trestný čin, který je namířen proti hodnotám chráněným trestním právem hostitelského členského státu. Uložení trestu odnětí svobody vede pouze k předpokladu, že odsouzený se dopustil závažného trestného činu.

76. Pokud by však odůvodnění uplatněné Soudním dvorem v rozsudku Dias⁴³, zmíněné v bodě 25 rozsudku Onuekwere⁴⁴, které se odráží v bodech 31 a 32 rozsudku G⁴⁵, bylo přímo použitelné v situaci vězňů, bylo by třeba mít za to, že doba přítomnosti na území hostitelského členského státu, která začala běžet v okamžiku spáchaní trestného činu, pobyt přerušuje. Připomínám, že v rozsudku Dias⁴⁶ použil Soudní dvůr pro právní stav před platností směrnice 2004/38 obdobně pravidla upravující dopad nepřítomnosti na ztrátu práva pobytu na dobu přítomnosti na území hostitelského členského státu bez práva pobytu. V tomto ohledu měl Soudní dvůr za to, že rozhodnutí neoprávněně pobývat zpochybňuje integrační vazbu mezi dotčenou osobou a dotčeným členským státem vzhledem k tomu, že integrace nesouvisí výhradně s časovými a územními okolnostmi, ale i s kvalitativními prvky⁴⁷. V tomto myšlenkovém rámci tedy tyto faktory odpovídají dodržování hodnot obsažených ve vnitrostátním právním řádu.

77. Je tak třeba pochopit, že v rozsudcích Onuekwere⁴⁸ a G.⁴⁹ Soudní dvůr spojil přerušení nepřetržitosti pobytu nikoli se samotným trestným činem, ale s uložením trestu odnětí svobody, což brání příslušným vnitrostátním orgánům, které rozhodují o vyhoštění, aby rozhodly o trestní odpovědnosti a jejích důsledcích mimo trestní řízení.

78. Zatřetí, pokud obecně nedostatek kvalitní integrace vede k úvahám, že doby přítomnosti na území hostitelského členského státu přerušují pobyt ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, lze se tedy ptát, z jakého důvodu není stupeň integrace občana Unie během posledních deseti let posuzován pokaždé, kdy vyvstane otázka jeho vyhoštění, i když nikdy nebyl vězněn.

79. Nejsem tedy přesvědčen o tom, že by závěr, podle kterého doby odnětí svobody automaticky přerušují pobyt ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, byl odůvodněn výhradně nedodržením hodnot chráněných vnitrostátním právním řádem.

43 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

44 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

45 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

46 – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498).

47 – Viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, body 62 až 66).

48 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-378/12, EU:C:2014:13).

49 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014 (C-400/12, EU:C:2014:9).

b) K nepřetržitosti pobytu jako podmínce zvýšené ochrany před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38

80. Jak jsem uvedl v bodech 66 až 68 tohoto stanoviska, celkové posouzení integračních vazeb se provádí výhradně, pokud je zpochybněna nepřetržitost pobytu ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Pokud tato nepřetržitost zpochybněna není, předpokládá se stupeň integrace získaný v době posledních deseti let uvedené v tomto ustanovení.

81. V tomto ohledu uvádím, že v rozsudku Tsakouridis⁵⁰ se předkládající soud tázal, do jaké míry nepřítomnost na území hostitelského členského státu během doby uvedené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 brání dotyčné osobě požívat zvýšené ochrany podle tohoto ustanovení. Po době nepřítomnosti na území hostitelského členského státu však byl P. Tsakouridis nuceně navrácen do tohoto členského státu za účelem výkonu trestu odnětí svobody uloženého trestním soudem uvedeného členského státu. Soudní dvůr uvedl, že tato okolnost a doba strávená ve vazbě mohou být vzaty v úvahu při celkovém posouzení, které je nezbytné k určení, zda předtím vytvořené integrační vazby na hostitelský členský stát byly přerušeny⁵¹. Soudní dvůr tedy nedal přednost tvrzení, podle kterého odnětí svobody přerušuje nepřetržitost pobytu v posledních deseti letech ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Domnívám se, že Soudní dvůr se zabýval spíše otázkou, zda taková doba nucené přítomnosti na území hostitelského členského státu následující po dobách nepřítomnosti, proti vůli P. Tsakouridis, umožňovala zpochybnit zjištění, podle kterého se centrum jeho osobních, rodinných nebo profesních zájmů přesunulo do jiného členského státu z důvodu jeho nepřítomnosti na území hostitelského členského státu⁵².

82. Kromě toho se domnívám, že výklad, který jsem právě navrhl, odpovídá výkladu Komise⁵³. Její sdělení totiž stanoví, že „členské státy v zásadě nemají povinnost zohlednit čas strávený ve vězení, když provádějí výpočet trvání pobytu podle článku 28 [směrnice 2004/38], pokud nejsou vytvořeny vazby na hostitelský členský stát“⁵⁴. Z toho je možné *a contrario* dovodit, že Komise vycházela z předpokladu, podle kterého pokud vyvstane otázka úrovně ochrany před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38, jsou doby odnětí svobody relevantní za podmínky, že se jedná o občana Unie, který je v hostitelském členském státě dobře usazen.

83. Pokud je integrace, na které je založen režim ochrany před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, posuzována podle umístění centra osobních, rodinných a profesních zájmů občana Unie na území členského státu při výkonu jeho práva volného pohybu, což naznačuje existenci skutečné vazby na tento členský stát, odnětí svobody tohoto občana umožňuje zpochybnit jeho integraci v tomto členském státě. Odnětí svobody odpovídá nucené přítomnosti na území hostitelského členského státu, což může zpochybnit zjištění, podle kterého – při parafrázi znění rozsudku Tsakouridis⁵⁵ – centrum zájmů bylo umístěno a zachováno na území hostitelského členského státu při výkonu svobody pohybu. Proto nelze v případě odnětí svobody integraci během posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) předpokládat, a v důsledku toho je nepřetržitost pobytu zpochybněna.

84. Je tomu tak tím spíše, pokud je stupeň integrace posuzován podle kvalitativních prvků zmíněných v bodě 76 tohoto stanoviska, nehledě na to, že podle mého názoru mohou tyto prvky představovat znaky skutečného umístění centra osobních zájmů občana Unie na území hostitelského členského státu. Na jedné straně může být integrace do společnosti hostitelského členského státu během výkonu trestu narušena kvůli omezené svobodě občana Unie. Na druhé straně trest odnětí svobody, který

50 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

51 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 34).

52 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 33).

53 – Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38 [COM(2009) 313 final].

54 – Viz s. 14.

55 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708).

odsouzeného izoluje od společnosti, představuje v zásadě poslední prostředek (*ultima ratio*), jež mají členské státy k dispozici jako jediný skutečný praktický prostředek na ochranu společnosti proti vysoce nebezpečným jednotlivcům. Proto by trestní soudy měly v zásadě dávat přednost trestům nespojeným s odnětím svobody a trest odnětí svobody by měl být ukládán pouze za účelem potrestání jednání, která jsou pro společnost hostitelského členského státu zjevně nepřijatelná. Z toho vyplývá, že uložení trestu odnětí svobody umožňuje předpokládat, že dotčený jedinec spáchal závažný trestný čin, takže je pravděpodobné, že nerespektuje hodnoty společnosti hostitelského členského státu.

85. Vzhledem k výše uvedenému je třeba v případě odnětí svobody provést celkové posouzení všech relativních prvků v každém jednotlivém případě, aby se určilo, zda integrační vazby na hostitelský členský stát byly předtím vytvořeny nebo zda byly během odnětí svobody přerušeny, takže zvýšená ochrana podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 nemůže být přiznána.

86. Kromě toho na rozdíl od obav vyjádřených předkládajícím soudem v rámci třetí předběžné otázky předložené ve věci C-424/16, nenacházím ani „napětí“ mezi kritériem uvedeným v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a celkovým posouzením integrační vazby ani nejasnost ohledně tohoto celkového posouzení. Toto posouzení je prováděno výhradně, pokud vyvstane otázka nepřetržitosti pobytu během posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, aby se určilo, zda tato nepřetržitost byla zachována navzdory dobám nepřítomnosti nebo odnětí svobody.

87. Ve světle těchto úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na druhou a třetí předběžnou otázku ve věci C-424/16 odpověděl tak, že výraz „posledních deset let“ uvedený v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že se týká nepřerušovaného období, vypočteného zpětně od přesného okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění, případně včetně dob nepřítomnosti nebo odnětí svobody za podmínky, že žádná z těchto dob nepřítomnosti nebo odnětí svobody neměla za následek přerušování integračních vazeb na hostitelský členský stát.

C. K předběžným otázkám ve věci C-316/16: prvky zahrnuté do celkového posouzení integračních vazeb na hostitelský členský stát

1. Jsou trvalé usazení v hostitelském členském státě a neexistence jakýchkoli vazeb na členský stát původu dva dostatečné prvky pro stanovení, že dotyčný má nárok na zvýšenou ochranu ve smyslu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38?

88. První předběžnou otázkou ve věci C-316/16 žádá předkládající soud o zodpovězení otázky, zda může být rovnou odmítnut předpoklad, podle kterého odsouzení a následně výkon trestu odnětí svobody mohou přerušit integrační vazby na hostitelský členský stát v případě občana Unie, který na území tohoto členského státu strávil celý život poté, co na něj vstoupil ve věku tří let a již nemá žádné vazby na členský stát, jehož je státním příslušníkem, pokud trestný čin, který vedl k jeho odsouzení a výkonu trestu odnětí svobody, byl spáchán po pobytu v délce 20 let, v důsledku toho podmínka nepřetržitého pobytu během posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 není splněna, a proto nelze přiznat ochranu před vyhoštěním podle tohoto ustanovení.

89. Mám za to, že touto otázkou chce předkládající soud v podstatě zjistit, zda trvalé usazení v hostitelském členském státě a neexistence jakýchkoli vazeb na členský stát státní příslušnosti jsou dva dostatečné prvky pro stanovení, že dotyčný má nárok na zvýšenou ochranu ve smyslu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38.

90. Je pravda, že čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 se týká, jak uvádí bod 24 odůvodnění této směrnice, zejména občanů Unie, kteří pobývají na území hostitelského členského státu celý svůj život. Podstatná doba pobytu na území hostitelského členského státu tedy chrání zvýšeným způsobem před vyhoštěním ve smyslu tohoto ustanovení.

91. Nicméně jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku Tsakouridis⁵⁶, když odkázal na bod 24 odůvodnění směrnice 2004/38, pokud se jedná o poskytnutí zvýšené ochrany před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice, spočívá rozhodující kritérium v tom, zda občan Unie měl pobyt v tomto členském státě po dobu posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění.

92. Tato doba musí být v zásadě nepřetržitá. Pokud však vyvstane otázka její nepřetržitosti, je třeba provést celkové posouzení za účelem určení toho, zda předtím vytvořené integrační vazby na hostitelský členský stát byly přerušeny tak, že zvýšená ochrana bude nebo nebude přiznána.

93. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že v rámci tohoto „celkového“ posouzení je třeba zahrnout, jak naznačuje jeho označení, „v každém jednotlivém případě všechny rozhodující aspekty“⁵⁷. Jak jsem vysvětlil v bodech 83 a 84 tohoto stanoviska, integrace občana Unie v hostitelském členském státě se projevuje časovými, územními a kvalitativními prvky. Proto na rozdíl od předpokladu obsaženého v první předběžné otázce nemůže být doba trvání pobytu jako výlučné časové kritérium použita jako jediné kritérium použité pro posouzení stupně integračních vazeb.

94. Vzhledem k výše uvedenému nemůže být rozsah celkového posouzení provedeného pro určení toho, zda integrační vazby byly přerušeny, omezen pouze na kritéria trvalého usazení v hostitelském členském státě a neexistence jakýchkoli vazeb na členský stát původu.

2. K zahrnutí doby odnětí svobody do celkového posouzení situace dotyčného v kontextu rozdílů mezi vnitrostátními systémy

a) Úvodní poznámky

95. Druhou předběžnou otázkou má předkládající soud za to, že dotčení občané Unie, jejichž vyhoštění je nařízeno během odnětí svobody správním rozhodnutím po odsouzení v trestním řízení, by byli znevýhodněni, aniž by to bylo věcně odůvodněno, ve vztahu k občanům Unie, kteří žijí v členském státě, jehož orgány nařizují vyhoštění jako trest nebo doplňkový trest.

96. Čtvrtou předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda unijní právo obsahuje ustanovení umožňující určit „konkrétní okamžik, kdy vyvstává otázka vyhoštění“⁵⁸, které určuje datum, ke kterému má být provedeno celkové posouzení situace dotyčného. Příslušelo by případně členským státům přijmout v tomto ohledu procesní opatření při zachování zásady procesní autonomie.

97. Touto čtvrtou otázkou se předkládající soud vrací k obavě již vznesené v rámci jeho druhé předběžné otázky. Má za to, že různé rozhodovací systémy umožňují měnit výsledek celkového posouzení integračních vazeb podle okamžiku, ve kterém je rozhodnutí o vyhoštění přijímáno. V systémech, ve kterých jsou opatření o vyhoštění přijímána mimo rámec trestního řízení, pokud příslušný orgán přijme opatření o vyhoštění rychle po odsouzení, bude trvání odnětí svobody pravděpodobně relativně krátké. Naopak, pokud přijetí opatření o vyhoštění oddaluje, může to vést k přerušování dotčených integračních vazeb z důvodu dlouhého trvání odnětí svobody.

56 – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 38). V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 37).

57 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 33) a ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 36).

58 – V tomto ohledu odkazuje předkládající soud na výše uvedené rozsudky: ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 32) a ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 35).

98. Domnívám se, že obavy uvedené v rámci druhé a čtvrté předběžné otázky se zabývají stejným problémem. Je pravda, že předkládající soud pochybnostmi vyjádřenými ve druhé otázce míří spíše na časový rozsah celkového posouzení integračních vazeb tím, že si klade otázku, zda doba odnětí svobody do něj musí být zahrnuta, zatímco čtvrtou otázkou chce ujasnit rozhodující okamžik pro posouzení skutkových okolností za účelem určení, zda dotčený má nárok na zvýšenou ochranu podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Nelze však vyloučit, že toto posouzení může být provedeno zpětně vzhledem k okamžiku předcházejícímu výkonu trestu odnětí svobody, což umožňuje nezohlednit dopad tohoto trestu na integrační vazby a vyhnout se obtížím vyplývajícím z rozdílů mezi vnitrostátními systémy. Pokud by se o takový případ jednalo, druhá předběžná otázka by mohla být předmětem obdobné analýzy.

99. Podstatou druhé a čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu tedy je, zda je podle unijního práva třeba zahrnout dobu výkonu trestu odnětí svobody při celkovém posouzení integračních vazeb.

100. Podle předkládajícího soudu by zahrnutí výkonu trestu odnětí svobody v systému jako je ten dotčený v původním řízení mělo za následek odepření nároku na zvýšenou ochranu před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 občanům jiných členských států vzhledem k tomu, že správní rozhodnutí je v zásadě přijímáno během výkonu trestu dotčenou osobou poté, co byla nepřetržitost pobytu přerušena z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

101. Nicméně předkládající soud má za to, že stanovení okamžiku, ke kterému vyvstává otázka vyhoštění, by nemělo vyplývat z vnitrostátního procesního práva, protože určení uvedeného okamžiku spíše umožňuje stanovit úroveň věcné ochrany, na kterou má občan Unie nárok. Předkládající soud vyšel z tohoto předpokladu a měl zdá se za to, že tento rozhodný okamžik, který by zajistil jednotné použití čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, je ten, kdy je přijímáno rozhodnutí soudů rozhodujících o vyhoštění ve věci samé.

102. Německá vláda a vláda Spojeného království mají za to, že na otázku rozhodného okamžiku pro posouzení vyhoštění správními soudy se vztahuje vnitrostátní právo, zatímco Komise stejně jako předkládající soud se zdá se domnívat, že by rozhodný okamžik pro toto posouzení měl být stanoven nezávisle unijním normotvůrcem jako ten, kdy soudní instance rozhodují o rozhodnutí o vyhoštění.

b) K soudržnosti mezi posouzením integračních vazeb a posouzením aktuálnosti ohrožení zájmů hostitelského členského státu

103. Nejprve uvádím, že unijní právo neurčuje ani typ systému, v rámci kterého musí být opatření o vyhoštění přijímána, ani okamžik, ve kterém musí vnitrostátní orgány tato opatření přijímat. Avšak podmínky, ve kterých mohou být opatření o vyhoštění platně přijata, jsou výslovně upřesněny ve směrnici 2004/38.

104. V souladu s ustálenou judikaturou⁵⁹ několikrát znovu potvrzenou unijním normotvůrcem v rámci směrnice 2004/38⁶⁰ musí být podmínka týkající se existence aktuálního důvodu vyhoštění splněna k datu, ke kterému dochází k vyhoštění. Konkrétně, pokud vyvstane otázka vyhoštění, je třeba zkoumat aktuální a skutečnou povahu důvodů, které jej odůvodňují, jak stanoví čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38.

59 – Rozsudek ze dne 27. října 1977, Bouchereau, (C-30/77, ECLI:EU:C:1977:172, bod 28). Viz rovněž rozsudky ze dne 22. května 1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, bod 18 a 19), a ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, body 78 a 79).

60 – V tomto smyslu viz moje stanovisko ve věci Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, body 57 a 58).

105. I když je tedy pravda, že výkon trestu odnětí svobody v zásadě může způsobit přerušení pobytu posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 v systémech, kde opatření o vyhoštění následují až po odsouzení v trestním řízení, zdá se, že během odnětí svobody se musí ohrožení zájmů hostitelského členského státu ze strany odsouzeného v zásadě zmenšit. Podle aktuální trestní politiky členských států neumožňuje uložení trestu odnětí svobody trestními soudy pouze sankcionovat protiprávní jednání, ale má za cíl jednak izolaci odsouzeného do okamžiku, kdy již nepředstavuje pro společnost hrozbu, a jednak jeho resocializaci, aby mohl po skončení výkonu trestu vést sociálně odpovědný život bez páchání trestných činů⁶¹.

106. Naopak v systémech, kdy jsou opatření o vyhoštění nařizována trestními soudy jako tresty nebo doplňkové tresty k trestu odnětí svobody, není nepřetržitost pobytu posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 zpochybňována z důvodu odnětí svobody. Nicméně úroveň vzniklého ohrožení zájmů hostitelského členského státu je posuzována podle okolností před odnětím svobody, tj. když ohrožení dosahuje své největší úrovně. V okamžiku spáchání trestného činu je toto ohrožení nejvíce zjevné.

107. Bylo by tedy nekonzistentní, aby v systémech, kde jsou opatření o vyhoštění přijímána na základě správních rozhodnutí, byla aktuálnost ohrožení zájmů hostitelského členského státu posuzována v závislosti na okolnostech existujících v okamžiku přijetí opatření o vyhoštění, kdežto stupeň integrace, který určuje úroveň ochrany před vyhoštěním, by byl posuzován zpětně k dřívějšímu okamžiku.

c) K funkci trestu odnětí svobody

108. Pokud jde o obavu předkládajícího soudu, podle které by v systému, jako je ten dotčený v původním řízení, občané jiných členských států nikdy nemohli mít nárok na zvýšenou ochranu před vyhoštěním, pokud by byly integrační vazby posuzovány na základě okolností existujících během odnětí svobody, mám za to, že předkládající soud při vyjádření svých pochybností vycházel z toho, že výkon trestu odnětí svobody musí nevyhnutelně vést k přerušení integračních vazeb na hostitelský členský stát, a v důsledku toho k přerušení nepřetržitosti pobytu ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

109. Domnívám se však, že je úplně reálné připustit, že osoba, která vykoná trest odnětí svobody v délce trvání alespoň pěti let, si zachová své vazby na hostitelský členský stát, když si během výkonu trestu zachová rodinné vazby.

110. Ostatně vyloučení doby odnětí svobody z rámce takového celkového posouzení by odporovalo aktuální trestní politice členských států, podle které představuje resocializace odsouzeného, která mu po období výkonu trestu odnětí svobody umožní znovu nalézt své místo ve společnosti, základní funkci trestu. Pokud by bylo třeba považovat skutečnost, že odnětí svobody přerušuje vazby na hostitelský členský stát, za bezvýjimečné pravidlo, nebyl by jedinec nijak motivován ke spolupráci s vězeňským systémem pověřeným jeho resocializací. Naopak brát vážně okolnosti existující během doby odnětí svobody umožňuje zohlednit dynamiku procesu resocializace vězně v průběhu výkonu trestu odnětí svobody, takže jeho snaha může bránit pozdějšímu zhoršení integračních vazeb na hostitelský členský stát, kdežto jeho zatvrzelost může mít na tyto vazby účinek opačný.

61 – V tomto ohledu viz body 48 až 50 stanoviska generálního advokáta Y. Bota ve věci Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:322). Viz rovněž poznámky generálního advokáta Y. Bota v bodě 29 jeho stanoviska ve věci Mantello (C-261/09, EU:C:2010:501).

d) K dvojímu posouzení integračních vazeb

111. Otázka, zda je podmínka stanovená v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 splněna, tj. zda dotyčný pobýval během posledních deseti let v hostitelském členském státě, vyvstává v okamžiku, kdy příslušný orgán zvažuje přijetí opatření o vyhoštění.

112. Podle analýzy poskytnuté Soudním dvorem ve věci I. je v situacích, na které se vztahuje čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38, rovněž třeba provést posouzení podle čl. 28 odst. 1 této směrnice⁶². Podle tohoto posledně uvedeného ustanovení vezme hostitelský členský stát před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti v úvahu zejména – kromě skutečností jako je délka pobytu dotyčné osoby na jeho území, věk, zdravotní stav, jakož i rodinné a ekonomické poměry – společenskou a kulturní integraci v hostitelském členském státě. Z toho vyplývá, že v souladu se zněním čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38, vykládaném ve světle bodu 23 odůvodnění směrnice 2004/38, musí být výše uvedené okolnosti, které se mohou v průběhu času vyvíjet a jsou zahrnuty v rámci zhodnocení provedeného před přijetím rozhodnutí o vyhoštění, posouzené na základě okolností existujících v okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění při dodržení zásady proporcionality.

113. Předkládající soud však poznamenává, že integrační vazby dotyčného mohou být posouzeny nezávisle, jednak v souladu s čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38 před každým rozhodnutím o vyhoštění a jednak během celkového posouzení, jehož cílem je stanovit, zda byla zachována nepřetržitost pobytu během posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice. Podle předkládajícího soudu tedy může být stupeň integrace v rámci jediného rozhodnutí o vyhoštění předmětem dvojího posouzení, což není v souladu s cíli směrnice 2004/38.

114. Nejprve uvádím, že pokud je stanoveno, že „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ odůvodňují vyhoštění jedince, skutečnost, zda pobýval či nikoli v hostitelském členském státě během posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, již není významná, protože ochrana zajištěná tímto ustanovením jednotlivce nechrání před vyhoštěním založeným na takovýchto důvodech. V této situaci je tedy třeba provést posouzení podle čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38. V tomto stadiu se může ukázat, že opatření o vyhoštění nelze přijmout. Z toho vyplývá, že stupeň integrace je v rámci čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 posuzován jen jednou.

115. Ostatně při „naléhavých důvodech týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38 je třeba posoudit, zda jednotlivec pobýval v hostitelském členském státě během posledních deseti let ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38. Pokud tomu tak je, nelze vyhoštění nařídit, pokud nikoli, je třeba provést posouzení podle čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38.

116. Je pravda, že v takové situaci se integrační vazby zdají být posuzovány dvakrát. Nicméně nejsem přesvědčen tvrzením, podle kterého by dvojí posouzení integračních vazeb nebylo v souladu s cíli směrnice 2004/38.

117. Na jedné straně, zatímco cílem celkového posouzení je stanovit, zda byla během posledních deseti let přerušena nepřetržitost pobytu, cílem posouzení provedeného podle čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38 je zjistit, zda vyhoštění bude přiměřené ve vztahu k aktuálním okolnostem stanoveným v okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění. Skutečnost, že dotyčný úspěšně znovu vytvořil vazby na hostitelský členský stát poté, co byly během posledních deseti let přerušeny, tak může změnit výsledek posouzení provedeného podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38. Nicméně nemůže zpochybnit přerušení pobytu, takže zvýšená ochrana podle čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice by nebyla přiznána.

⁶² – Rozsudek ze dne 22. května 2012 (C-348/09, EU:C:2012:300, body 32 a 34).

118. Na druhé straně stupeň integrace nemusí být dostatečně silný, aby zajistil nepřetržitost pobytu ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, ale zároveň se může ukázat být dostatečný pro zabránění vyhoštění na základě zásady proporcionality. Naopak, pokud by integrační vazba byla posouzena jen jednou, nemohla by osoba ohrožená opatřením o vyhoštění získat ze své sociální a kulturní integrace v hostitelském členském státě žádnou výhodu.

119. Nevím tedy, jaké důvody by mohly ospravedlnit nezahrnutí odnětí svobody uloženého z důvodu trestného činu do celkového posouzení, jehož cílem je stanovit, zda byla zachována nepřetržitost pobytu.

120. Ve světle těchto úvah jsem toho názoru, že rozhodný okamžik pro celkové posouzení integračních vazeb v rámci směrnice 2004/38 se musí shodovat s okamžikem, kdy orgány vydávají rozhodnutí o vyhoštění.

3. K relevantním prvkům v rámci celkového posouzení, které má za cíl stanovit, zda byly porušeny integrační vazby po výkonu trestu odnětí svobody uloženém za trestný čin, který je důvodem vyhoštění

121. Třetí předběžnou otázkou ve věci C-316/16 se předkládající soud táže na relevantní kritéria, která je třeba použít pro posouzení, zda integrační vazby byly navzdory době odnětí svobody zachovány, takže zvýšená ochrana podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 bude či nebude přiznána.

122. Nejprve, jak jsem vysvětlil v bodě 110 tohoto stanoviska, neposouzení okolností, které nastaly během odnětí svobody, by odporovalo aktuální trestní politice členských států a oslabilo by prvořadou funkci trestu odnětí svobody.

123. V tomto ohledu předkládající soud znovu potvrzuje, že v německém právu je cílem trestu odnětí svobody přispět k sociálnímu znovuzачlenění občana Unie a umožnit mu vést sociálně odpovědný život bez páčání trestných činů. Předkládající soud vychází z tohoto předpokladu a navrhuje zohlednit v rámci celkového posouzení následující kritéria, tj. druh výkonu trestu, uvažování o spáchaném trestném činu, obecné chování během výkonu trestu, přijetí a uplatnění léčebných indikací, profesní uplatnění, účast na vzdělávacích výukových programech a programech profesního a dalšího vzdělávání, účast na výkonu trestu, jakož i udržování osobních a rodinných vazeb v hostitelském členském státě.

124. Považuji kritéria specifikovaná předkládajícím soudem za užitečná pro posouzení integračních vazeb osoby ve výkonu trestu odnětí svobody.

125. Kromě toho z mých poznámek uvedených v bodě 74 tohoto stanoviska vyplývá, že trestný čin, který vede k odsouzení a výkonu trestu odnětí svobody, jakož i okolnosti, za kterých byl tento trestný čin spáchán, představují relevantní prvky pro posouzení integračních vazeb.

126. Konečně, některá kritéria bez přímého vztahu s trestem odnětí svobody jsou rovněž relevantní. Z rozsudku G. vyplývá, že při celkovém posouzení integračních vazeb může být vzato v úvahu trvání pobytu v hostitelském členském státě před odnětím svobody⁶³. Domnívám se tak, že čím jsou integrační vazby silnější, což může být konstatováno zejména na základě okolností před odnětím svobody, tím musí mít doba, která přerušuje nepřetržitost pobytu, podstatně rušivější charakter, aby dotčený neměl nárok na zvýšenou ochranu před vyhoštěním ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.

63 – Rozsudek ze dne 16. ledna 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9, bod 37).

127. Z toho vyplývá, že v okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění, je za účelem určení, zda předtím vytvořené integrační vazby na hostitelský členský stát byly z důvodu doby odnětí svobody přerušeny, a tedy zvýšená ochrana podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 bude přiznána či nikoli, je třeba provést konkrétní celkové posouzení, které zohlední všechny relevantní prvky v každém případě, ohledně všech dob přítomnosti na území tohoto členského státu, včetně dob odnětí svobody.

VI. Závěry

128. Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžné otázky položené Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo) a Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) odpověděl takto:

„Ve věci C-424/16:

- 1) Nabytí práva trvalého pobytu ve smyslu článku 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 představuje předběžnou podmínku požívání zvýšené ochrany v souladu s čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice.
- 2) Výraz ‚posledních deset let‘ uvedený v čl. 28 odst. 3 písm. a) této směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že se týká nepřerušené doby vypočtené zpětně od konkrétního okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění, a případně zahrnuje doby nepřítomnosti nebo odnětí svobody za podmínky, že žádná z těchto dob nepřítomnosti nebo odnětí svobody neměla za následek přerušování integračních vazeb na hostitelský členský stát.

Ve věci C-316/16:

V okamžiku, kdy vyvstane otázka vyhoštění, je třeba za účelem určení, zda zvýšená ochrana podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, ve znění nařízení č. 492/2011, bude po době odnětí svobody přiznána či nikoli, provést konkrétní celkové posouzení, které v každém jednotlivém případě zohlední všechny relevantní prvky, ohledně všech dob přítomnosti na území tohoto členského státu, včetně dob odnětí svobody, za účelem stanovení, zda některá doba odnětí svobody měla během posledních deseti let za následek přerušování integračních vazeb na hostitelský členský stát.“