

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

23. listopadu 2010*

Ve věci C-145/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Německo) ze dne 9. dubna 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 24. dubna 2009, v řízení

Land Baden-Württemberg

proti

Panagiotisi Tsakouridisovi,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, předsedové senátů, A. Rosas, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen a M. Berger, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. dubna 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Land Baden-Württemberg M. Schenkem, jako zmocněncem,

- za P. Tsakouridise K. Frankem, Rechtsanwalt,

- za německou vládu M. Lummou, J. Möllerem a C. Blaschkem, jako zmocněnci,

- za belgickou vládu L. Van den Broeck, jako zmocněnkyní,

- za dánskou vládu B. Weis Fogh, jako zmocněnkyní,

- za estonskou vládu, L. Uibem, jako zmocněncem,

- za maďarskou vládu R. Somssich, M. Fehérem a K. Veres, jako zmocněnci,

- za rakouskou vládu E. Riedlem, jako zmocněncem,

- za polskou vládu M. Dowgielewiczem, jako zmocněncem,

- za vládu Spojeného království L. Seeboruthem a I. Rao, jako zmocněnci, ve spolupráci s K. Beal, barrister,

- za Evropskou komisi D. Maidani a S. Grünheid, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 8. června 2010,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 16 odst. 4 a čl. 28 odst. 3 písm. a) 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 (Úř. věst L 158, s. 77, a opravy Úř. věst L 229, s. 35, a Úř. věst. 2005, L 197, s. 34; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Land Baden-Württemberg (spolková země Bádensko-Württembersko) a P. Tsakouridisem, řeckým státním příslušníkem, ohledně rozhodnutí této spolkové země o ztrátě práva P. Tsakouridise na vstup a pobyt na území Spolkové republiky Německo a hrozby vydání rozhodnutí o jeho vyhoštění.

Právní rámec

Směrnice 2004/38

- 3 Třetí bod odůvodnění směrnice 2004/38 uvádí:

„Občanství Unie by mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. Je proto nezbytné kodifikovat a revidovat stávající nástroje Společenství, které se zaměřují samostatně na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a na studenty a další osoby bez zaměstnání, aby se právo volného pohybu a pobytu všech občanů Unie zjednodušilo a posílilo.“

- 4 Podle dvacátého druhého bodu odůvodnění této směrnice:

„Smlouva umožňuje omezit právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Pro užší vymezení okolností a procesních záruk, kterými je podmíněna možnost odepření vstupu občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům nebo možnost jejich vyhoštění, by touto směrnicí měla být nahrazena 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. 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01, s. 11), ve znění směrnice Rady 75/35/EHS ze dne 17. prosince 1974 (Úř. věst. 1975, L 14, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 174)].“

5 Podle dvacátého třetího a dvacátého čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 2004/38:

„(23) Vyhoštění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti představuje opatření, které může vážně ohrozit osoby, jež se poté, co využily práv a svobod přiznaných jim Smlouvou (o ES) skutečně integrovaly do hostitelského členského státu. Rozsah využití těchto opatření by tedy měl být omezen v souladu se zásadou přiměřenosti tak, aby byl brán v potaz stupeň integrace dotyčných osob, délka jejich pobytu v hostitelském členském státě, jejich věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry a vazby na jejich zemi původu.

(24) Proto by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v hostitelském členském státě měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním. Vůči občanům Unie, kteří na území hostitelského členského státu pobývají již mnoho let, a zejména vůči těm, kteří se zde narodili a pobývali zde po celý svůj život, by vyhoštění mělo směřovat pouze z důvodu výjimečných okolností souvisejících s veřejnou bezpečností. Těmito výjimečnými okolnostmi by mělo být navíc podmíněno také vyhoštění nezletilých osob, aby byly v souladu s Úmluvou OSN ze dne 20. prosince 1989 o právech dítěte chráněny jejich vazby na rodinu.“

6 Článek 16 této směrnice 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.“

7 Článek 27 odst. 1 a 2 uvedené směrnice stanoví:

„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.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“

8 Podle článku 28 téže směrnice:

„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.“

9 Článek 32 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví:

„Osoby, kterým byl zakázán pobyt z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, mohou po uplynutí přiměřené lhůty, která závisí na okolnostech, avšak nejdéle po uplynutí tří let od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu přijatého

v souladu s právem Společenství, podat žádost o zrušení zákazu pobytu odůvodněnou skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že došlo k podstatné změně okolností, kterými bylo rozhodnutí o zákazu pobytu odůvodněno.

Dotyčný členský stát rozhodne o této žádosti do šesti měsíců od jejího podání.“

Vnitrostátní právní úprava

- ¹⁰ Ustanovení § 6 zákona o volném pohybu občanů Unie (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) ze dne 30. července 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), ve znění zákona o změně zákona o spolkové policii a dalších zákonů (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze) ze dne 26. února 2008 (BGBl. 2008 I, s. 215, dále jen „FreizügG/EU“), stanoví:

„(1) Aniž je dotčen § 5 odst. 5, o ztrátě práva dle § 2 odst. 1 může být rozhodnuto a potvrzení o právu pobytu na základě práva Společenství nebo o dlouhodobém pobytu může být odebráno a pobytová karta nebo karta k dlouhodobému pobytu mohou být odňaty pouze z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví (čl. 39 odst. 3 a čl. 46 odst. 1 Smlouvy). Vstup na území lze odepřít rovněž z výše uvedených důvodů. Důvod veřejného zdraví lze uplatnit, pouze pokud se nemoc projeví do tří měsíců po vstupu.

(2) Odsouzení pro trestný čin samo o sobě nestačí k odůvodnění rozhodnutí nebo opatření podle odstavce 1. Pouze odsouzení pro trestný čin, která dosud nebyla vymazána z centrálního rejstříku, mohou být vzata v úvahu a jen v rozsahu, v němž okolnosti, z nichž tato odsouzení vycházejí, ukazují na osobní chování, které představuje skutečné ohrožení veřejného pořádku. Musí jít o účinné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti.

(3) Při přijetí rozhodnutí podle odstavce 1 musí být přihlédnuto zejména k délce pobytu dotčené osoby v Německu, jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným a ekonomickým poměrům, společenské a kulturní integraci v Německu a intenzitě jejich 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 v zájmu dítěte. O naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti jde pouze tehdy, pokud byla dotčená osoba pravomocně odsouzena pro jeden nebo více úmyslně spáchaných trestných činů k trestu odnětí svobody nebo trestu pro mladistvé v délce alespoň pěti let nebo pokud bylo při posledním pravomocném odsouzení nařízeno ochranné opatření, je-li dotčena bezpečnost Spolkové republiky Německo nebo představuje-li dotčená osoba teroristickou hrozbu.

[...]"

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 11 Panagiotis Tsakouridis se narodil v Německu dne 1. března 1978. V roce 1996 získal diplom o ukončení středoškolského studia. Od října 2001 je P. Tsakouridis držitelem časově neomezeného povolení k pobytu v tomto členském státě. Od března 2004 do poloviny října téhož roku provozoval na ostrově Rhodos v Řecku stánek s palačinkami. Poté se vrátil do Německa, kde pracoval od prosince 2004. V polovině října 2005 se P. Tsakouridis vrátil zpět na ostrov Rhodos a znovu provozoval stánek s palačinkami. Dne 22. listopadu 2005 vydal Amtsgericht Stuttgart na P. Tsakouridise mezinárodní zatykač. Dotčený byl zadržen dne 19. listopadu 2006 na ostrově Rhodos a poté byl dne 19. března 2007 převezen do Německa.

- 12 Trestní minulost P. Tsakouridise je následující. Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt jej odsoudil k několika peněžitým trestům, a sice 14. října 1998 za držení nedovoleného předmětu, 15. června 1999 za kvalifikované ublížení na zdraví a 8. února 2000 za úmyslné ublížení na zdraví a útisk. Krom toho Amtsgericht Stuttgart odsoudil P. Tsakouridise dne 5. září 2002 k peněžitému trestu za útisk a úmyslné ublížení na zdraví. Nakonec byl P. Tsakouridis dne 28. srpna 2007 odsouzen Landgericht Stuttgart k trestu odnětí svobody v délce šesti let a šesti měsíců za nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami v množství větším než malém v osmi případech.

- 13 Dne 19. srpna 2008 vydalo Regierungspräsidium Stuttgart, po vyslechnutí P. Tsakouridise, rozhodnutí o ztrátě jeho práva na vstup a pobyt na území Německa a informovalo jej o tom, že může být vyhoštěn do Řecka, aniž stanovilo lhůtu pro dobrovolný odjezd. Regierungspräsidium Stuttgart své rozhodnutí odůvodňuje tím, že rozsudkem Landgericht Stuttgart ze dne 28. srpna 2007 byla překročena hranice pěti let

trestu odnětí svobody, takže dotčená opatření jsou odůvodněna „naléhavými důvody týkajícími se veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 a § 6 odst. 5 FreizügG/EU.

- 14 Podle Regierungspräsidium Stuttgart osobní chování P. Tsakouridise představuje skutečnou hrozbu pro veřejný pořádek. Jím spáchané trestné činy v oblasti nedovoleného obchodu s omamnými látkami jsou velmi závažné a existuje konkrétní riziko opakování trestné činnosti. Panagiotis Tsakouridis byl zjevně připravený se z finančních důvodů aktivně podílet na nelegálním obchodu s omamnými látkami. Problémy osob závislých na drogách a společnosti obecně, které takový obchod přináší, mu byly lhostejné. Společnost má základní zájem na účinném potírání kriminality spojené s nedovoleným obchodem s omamnými látkami, která je obzvláště společensky škodlivá, a to všemi dostupnými prostředky.
- 15 Regierungspräsidium Stuttgart krom toho uvádí, že P. Tsakouridis nechtěl nebo nebyl schopen dodržovat platný právní řád. Trestnou činnost páchal s výrazným kriminálním úmyslem. Případné vzorné chování po dobu výkonu trestu nedovoluje závěr o neexistenci rizika opakování trestné činnosti. Vzhledem k tomu, že jsou naplněny nezbytné podmínky uplatnění § 6 FreizügG/EU, je rozhodnutí v této věci v diskreční pravomoci úřadů. Soukromý zájem P. Tsakouridise na tom, aby neztratil právo na vstup a pobyt z důvodu dlouhé doby jeho legálního pobytu, nepřevažuje nad podstatným veřejným zájmem na boji proti kriminalitě spojené s nedovoleným obchodem s omamnými látkami. Pravděpodobnost, že se dotčený znovu dopustí obdobné trestné činnosti, je velmi vysoká.

- 16 Podle názoru Regierungspräsidium Stuttgart vzhledem k tomu, že P. Tsakouridis v posledních letech několik měsíců pobýval na území členského státu svého původu, není důvodu očekávat, že po vyhoštění z Německa bude mít těžkosti s integrací. Nebezpečí opakování trestné činnosti odůvodňuje také zásah do jeho práva na svobodný přístup na německý pracovní trh, které má jako příslušník členského státu Unie. Neexistuje prostředek, který by byl méně omezující a tak vhodný, jako jsou nařízená opatření, která nezasáhnou do již vybudovaného hospodářského existenčního zázemí.
- 17 Vzhledem k závažnosti zjištěných trestných činů je zásah do soukromého a rodinného života P. Tsakouridise odůvodněn vyšším zájmem ochrany veřejného pořádku a zabránění dalším trestným činům ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, aniž jsou patrné rovnocenné soukromé či rodinné zájmy, které by vyžadovaly, aby bylo z důvodu přiměřenosti upuštěno od vyhoštění.
- 18 Dne 17. září 2008 podal P. Tsakouridis proti rozhodnutí Regierungspräsidium Stuttgart ze dne 19. srpna 2008 žalobu k Verwaltungsgericht Stuttgart, přičemž argumentoval tím, že větší část jeho rodiny žije v Německu. Krom toho z rozsudku Landgericht Stuttgart ze dne 28. srpna 2007 vyplývá, že byl pouze podřízeným členem organizované skupiny. Vzhledem k tomu, že vyrostl v Německu a absolvoval zde školní vzdělání, nepředstavuje nebezpečí ve smyslu § 6 odst. 1 FreizügG/EU. Krom toho udržuje úzké vztahy se svým otcem, který žije v Německu a který ho pravidelně navštěvuje ve vězení. Policii se vydal dobrovolně, což ukazuje, že po vykonání trestu již nebude představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, takže rozhodnutí o ztrátě jeho práva na vstup a práva na pobyt na německé území je nepřiměřené. Konečně, jeho matka,

kteřá se v současné době zdržuje u dcery v Austrálii, se na jaře roku 2009 vrací trvale ke svému manželovi do Německa.

- 19 Rozsudkem ze dne 24. listopadu 2008 zrušil Verwaltungsgericht Stuttgart rozhodnutí Regierungspräsidium Stuttgart ze dne 19. srpna 2008. Podle uvedeného soudu odsouzení pro trestný čin samo o sobě nestačí k odůvodnění ztráty práva na vstup a pobyt občana Unie; taková ztráta vyžaduje existenci závažného, skutečného a dostatečného rizika, které ohrožuje základní zájem společnosti, ve smyslu § 6 odst. 2 FreizügG/EU. Krom toho v rámci provedení čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 lze o ztrátě práv na vstup a pobyt podle § 6 odst. 1 FreizügG/EU v takovém případě, jako je případ P. Tsakouridise, který pobýval na území Německa po dobu delší než deset let, rozhodnout pouze na základě naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti, jak vyplývá z § 6 odst. 5 první věty uvedeného zákona. V tomto ohledu Verwaltungsgericht Stuttgart poukazuje na to, že P. Tsakouridis nepřišel o právo trvalého pobytu z důvodu svých pobytů na ostrově Rhodos, přičemž uvedená první věta § 6 odst. 5 nevyžaduje nepřerušný pobyt po dobu deseti let na území Německa.
- 20 Verwaltungsgericht Stuttgart rozhodl, že nejsou dány „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ ve smyslu § 6 odst. 5 poslední věty FreizügG/EU, které by odůvodňovaly vyhoštění. Veřejná bezpečnost zahrnuje pouze vnitřní a vnější bezpečnost členského státu, a je tedy užší než pojem „veřejný pořádek“, který zahrnuje rovněž vnitrostátní trestní pořádek. Z překročení minimální trestní sazby uvedené v § 6 odst. 5 poslední větě FreizügG/EU nelze vyvozovat závěr o existenci naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti pro účely vyhoštění. Panagiotis Tsakouridis představuje možná závažné nebezpečí pro veřejný pořádek, ale v žádném případě není dotčena existence státu a jeho institucí nebo přežití obyvatelstva. Takových skutečností se nadto Regierungspräsidium Stuttgart ani nedovolával.

- 21 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, k němuž bylo podáno odvolání proti rozsudku Verwaltungsgericht Stuttgart ze dne 24. listopadu 2008, se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Má být pojem ‚naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti‘ použitý v čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 [...] vykládán tak, že důvodem pro vyhoštění mohou být pouze neodvratná ohrožení vnější nebo vnitřní bezpečnosti členského státu a že tato vnější a vnitřní bezpečnost zahrnuje pouze existenci státu spolu s jeho podstatnými institucemi, jejich funkčnost, přežití obyvatelstva, jakož i vnější vztahy a mírové soužití národů?
- 2) Za jakých podmínek je možné zase ztratit zvýšenou ochranu před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 získanou po desetiletém pobytu v hostitelském členském státě? Má se v této souvislosti uplatnit obdobně podmínka týkající se ztráty práva trvalého pobytu podle čl. 16 odst. 4 této směrnice?
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku a na otázku obdobného použití čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38: dochází ke ztrátě zvýšené ochrany před vyhoštěním jen samotným uplynutím času, nezávisle na důvodech nepřítomnosti?
- 4) Rovněž v případě kladné odpovědi na druhou otázku a otázku obdobného použití čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38: může nucený návrat do hostitelského členského státu v rámci trestního řízení před uplynutím dvouletého období vést k zachování

zvýšené ochrany před vyhoštěním, i když po návratu nejprve po delší dobu nelze využívat základních svobod?“

K předběžným otázkám

Ke druhé až čtvrté otázce

- 22 Podstatou druhé až čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat nejprve, je, do jaké míry brání nepřítomnost na území hostitelského členského státu během doby uvedené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, tedy během posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění dotčené osoby, tomu, aby se na uvedené osobu vztahovala zvýšená ochrana podle tohoto ustanovení.
- 23 Podle judikatury Soudního dvora je účelem směrnice 2004/38 usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou, a jejím cílem je zejména posílit uvedené právo, takže těmto občanům nemůže na základě této směrnice příslušet méně práv než na základě aktů sekundárního práva, které mění nebo zrušuje (viz rozsudky ze dne 25. července 2008, *Metock a další*, C-127/08, Sb. rozh. s. I-6241, body 59 a 82; jakož i ze dne 7. října 2010, *Lassal*, C-162/09, Sb. rozh. s. I-9217, bod 30).

- 24 Z dvacátého třetího bodu odůvodnění směrnice 2004/38 vyplývá, že vyhoštění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti může vážně ohrozit osoby, jež se poté, co využily práv a svobod přiznaných jim Smlouvou, skutečně integrovaly do hostitelského členského státu.
- 25 Proto, jak vyplývá z dvacátého čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 2004/38, zavádí tato směrnice režim ochrany proti vyhoštění, který je založen na stupni integrace dotčených osob v hostitelském členském státě, takže by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v hostitelském členském státě měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním.
- 26 Z tohoto hlediska čl. 28 odst. 1 uvedené směrnice stanoví obecně, že před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vezme hostitelský členský stát v úvahu skutečnosti, jako je délka pobytu dotčené 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.
- 27 Podle odstavce 2 uvedeného článku proti občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří mají právo trvalého pobytu na území hostitelského členského státu na základě článku 16 téže směrnice, nelze vydat rozhodnutí o vyhoštění „s výjimkou závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“.

- 28 Pokud jde o občany Unie, kteří měli posledních deset let pobyt v hostitelském členském státě, čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 značně posiluje ochranu před vyhoštěním, když stanoví, že takové opatření nesmí být přijato s výjimkou „naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti vymezených členskými státy“.
- 29 Článek 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, který podmiňuje zvýšenou ochranu před vyhoštěním pobytem dotčené osoby na území dotčeného členského státu po dobu posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění, však neříká nic o tom, jaké okolnosti mohou vést k přerušení desetiletého pobytu pro účely získání nároku na zvýšenou ochranu před vyhoštěním podle tohoto ustanovení.
- 30 Předkládající soud vychází z předpokladu, že zvýšená ochrana se, podobně jako právo trvalého pobytu, získává po určité době pobytu v hostitelském členském státě a může být následně ztracena, a má za to, že lze použít *per analogiam* kritéria stanovená v čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38.
- 31 I když je pravda, že dvacátý třetí a dvacátý čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2004/38 hovoří o zvláštní ochraně osob, které jsou skutečně integrovány v hostitelském členském státě, zejména pokud se tam narodily a pobývaly tam po celý svůj život, nic to nemění na tom, že vzhledem ke znění čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 je rozhodujícím kritériem to, zda občan Unie měl pobyt v tomto členském státě po dobu posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění.

- 32 Pokud jde o to, do jaké míry brání nepřítomnost na území hostitelského členského státu během doby uvedené v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, tedy během posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění dotyčné osoby, tomu, aby se na uvedenou osobu vztahovala zvýšená ochrana, je třeba posoudit celkově situaci dotyčné osoby pokaždé v konkrétním okamžiku, kdy vyvstává otázka vyhoštění.
- 33 Vnitrostátní orgány pověřené uplatňováním čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 musí vzít v úvahu v každém jednotlivém případě všechny rozhodující aspekty, zejména dobu trvání každé z nepřítomností dotyčné osoby v hostitelském členském státě, celkovou dobu a frekvenci těchto nepřítomností, jakož i důvody, které měla dotyčná osoba k opuštění tohoto členského státu. Je totiž třeba ověřit, zda tyto nepřítomnosti znamenají přesunutí centra osobních, rodinných nebo profesních zájmů dotyčné osoby do jiného státu.
- 34 Okolnost, že dotyčná osoba byla nuceně navrácena do hostitelského členského státu za účelem výkonu trestu odnětí svobody, a doba strávená ve vazbě mohou být společně se skutečnostmi uvedenými v předchozím bodě vzaty v úvahu při celkovém posouzení, které je nezbytné k určení, zda předtím vytvořené integrační vazby na hostitelský členský stát byly přerušeny.
- 35 Vnitrostátnímu soudu přísluší posoudit, zda je tomu tak v původním řízení. Kdyby dospěl k závěru, že nepřítomnost P. Tsakouridise na území hostitelského členského státu nemůže zabránit tomu, aby se na něj vztahovala zvýšená ochrana, musel by poté přezkoumat, zda je rozhodnutí o vyhoštění založeno na naléhavých důvodech veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38.

- 36 Je třeba připomenout, že pro poskytnutí užitečné odpovědi vnitrostátnímu soudu, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen, může Soudní dvůr přihlídnout k právním normám Unie, na které se vnitrostátní soud ve svých předběžných otázkách neodvolal (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. listopadu 2007, Gintec, C-374/05, Sb. rozh. s. I-9517, bod 48).
- 37 V případě, že 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.
- 38 S ohledem na výše uvedené úvahy je na druhou až čtvrtou otázku třeba odpovědět tak, že čl. 28 odst. 3 písm. a) musí být vykládán v tom smyslu, že za účelem určení, zda občan Unie měl pobyt v hostitelském členském státě po dobu posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění, což je rozhodujícím kritériem pro přiznání zvýšené ochrany, kterou toto ustanovení poskytuje, je třeba vzít v úvahu v každém jednotlivém případě všechny rozhodující aspekty, zejména dobu trvání každé z nepřítomností dotyčné osoby v hostitelském členském státě, celkovou dobu a frekvenci těchto nepřítomností, jakož i důvody, které měla dotyčná osoba k opuštění tohoto členského státu a které mohou prokázat, zda tyto nepřítomnosti znamenají přesunutí centra osobních, rodinných nebo profesních zájmů dotyčné osoby do jiného státu, či nikoliv.

K první otázce

- ³⁹ S ohledem na odpověď na druhou až čtvrtou otázku je třeba chápat první otázku předkládajícího soudu tak, že její podstatou je, zda a do jaké míry může kriminalita spojená s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami spadat pod pojem „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ pro případ, že uvedený soud dospěje k závěru, že se na dotčeného občana Unie vztahuje ochrana podle čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38, nebo pod pojem „závažné důvody týkající se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“ pro případ, že dospěje k závěru, že se na uvedeného občana vztahuje ochrana podle č. 28 odst. 2 této směrnice.
- ⁴⁰ Ze znění článku 28 směrnice 2004/38, jakož i ze struktury tohoto ustanovení, jak je připomenuta v bodech 24 až 28 tohoto rozsudku, vyplývá, že zákonodárce Unie tím, že v případě uvedeném v čl. 28 odst. 3 této směrnice podmínil jakékoliv vyhoštění existencí „naléhavých důvodů“ veřejné bezpečnosti, což je pojem výrazně striktnější než pojem „závažné důvody“ ve smyslu odstavce 2 tohoto článku, zjevně zamýšlel omezit opatření založená na uvedeném odstavci 3 na „výjimečné okolnosti“, jak je uvedeno ve dvacátém čtvrtém bodě odůvodnění uvedené směrnice.
- ⁴¹ Pojem „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ totiž předpokládá nejen existenci zásahu do veřejné bezpečnosti, ale rovněž to, aby takový zásah byl obzvláště závažný, což je vyjádřeno použitím výrazu „naléhavé důvody“.

- 42 V tomto kontextu je třeba vykládat i pojem „veřejné bezpečnosti“ uvedený v čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38.
- 43 Pokud jde o veřejnou bezpečnost, Soudní dvůr rozhodl, že zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost členského státu (viz zejména rozsudky ze dne 26. října 1999, Sirdar, C-273/97, Recueil, s. I-7403, bod 17; ze dne 11. ledna 2000, Kreil, C-285/98, Recueil, s. I-69, bod 17; ze dne 13. července 2000, Albore, C-423/98, Recueil, s. I-5965, bod 18, a ze dne 11. března 2003, Dory, C-186/01, Recueil, s. I-2479, bod 32).
- 44 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že veřejná bezpečnost může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů (viz zejména rozsudky ze dne 10. července 1984, Campus Oil a další, 72/83, Recueil, s. 2727, body 34 a 35; ze dne 17. října 1995, Werner, C-70/94, Recueil, s. I-3189, bod 27; Albore, uvedený výše, bod 22, a ze dne 25. října 2001, Komise v. Řecko, C-398/98, Recueil, s. I-7915, bod 29).
- 45 Z toho však nevyplývá, že takové cíle, jako je boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami, jsou nutně z uvedeného pojmu vyloučeny.
- 46 Nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami představuje rozšířenou trestnou činnost, která využívá značných hospodářských a operativních prostředků a má velmi často nadnárodní charakter. S ohledem na ničivé účinky kriminality spojené s tímto nedovoleným obchodem rámcové rozhodnutí Rady 2004/757/SVV ze dne 25. října 2004, kterým se stanoví minimální ustanovení týkající se znaků

skutkových podstat trestných činů a sankcí v oblasti nedovoleného obchodu s drogami (Úř. věst. L 335, s. 8), v prvním bodě svého odůvodnění uvádí, že nedovolený obchod s drogami ohrožuje zdraví, bezpečnost a kvalitu života občanů Evropské unie stejně jako legální hospodářskou činnost, stabilitu a bezpečnost členských států.

- 47 Vzhledem k tomu, že drogová závislost představuje pohromu pro jednotlivce a hospodářské a společenské nebezpečí pro lidstvo (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 26. října 1982, Wolf, 221/81, Recueil, s. 3681, bod 9, jakož i rozsudek ESLP, Aoulmi v. Francie, ze dne 17. ledna 2006, § 86), nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami může mít totiž takovou intenzitu, že může přímo ohrožovat klid a fyzickou bezpečnost obyvatelstva jako celku nebo jeho velké části.
- 48 Je třeba dodat, že čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 zdůrazňuje, že osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné a aktuální závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti nebo dotčeného členského státu, že předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě neodůvodňuje přijetí opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti a že odůvodnění takových opatření, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.
- 49 Vyhoštění tedy musí být založeno na individuálním přezkumu každého jednotlivého případu (viz zejména výše uvedený rozsudek Metock a další, bod 74) a může být odůvodněno naléhavými důvody týkajícími se veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 pouze tehdy, pokud je vzhledem k výjimečné závažnosti ohrožení takové opatření nezbytné k ochraně zájmů, k jejichž zajištění směřuje, za předpokladu, že tohoto cíle nelze dosáhnout méně striktními opatřeními, s ohledem na dobu

pobytu občana Unie v hostitelském členském státě, a zejména na závažné negativní důsledky, které může mít takové opatření pro občany Unie, kteří jsou v hostitelském členském státě skutečně integrováni.

- 50 Při uplatňování směrnice 2004/38 je třeba konkrétně poměřit na jedné straně výjimečnost hrozby zásahu do veřejné bezpečnosti z důvodu osobního chování dotčené osoby, posuzované případně v době, kdy dojde k vyhoštění (viz zejména rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri, C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, body 77 až 79), z hlediska zejména zákonem stanovených a uložených trestů, míry zapojení do trestné činnosti, rozsahu škody a případně tendence k opakování trestné činnosti (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 27. října 1977, Bouchereau, 30/77, Recueil, s. 1999, bod 29), a na druhé straně riziko ohrožení znovuzачlenění občana Unie do společnosti ve státě, kde je skutečně integrován, jež je nejen v zájmu dotyčného, ale rovněž v obecném zájmu Evropské unie, jak uvedl generální advokát v bodě 95 svého stanoviska.
- 51 Uložený trest musí být vzat v úvahu jako část tohoto souboru faktorů. Odsouzení k trestu odnětí svobody v délce pěti let nemůže vést k rozhodnutí o vyhoštění, jak je stanoveno ve vnitrostátní právní úpravě, bez zohlednění skutečností popsaných v předchozím bodě, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.
- 52 V rámci tohoto posouzení je třeba vzít v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, jelikož důvodů obecného zájmu se lze dovolávat k odůvodnění vnitrostátního opatření, které může narušit výkon volného pohybu osob, pouze pokud dotčené opatření zohledňuje taková práva (viz zejména výše uvedený rozsudek

Orfanopoulos a Oliveri, body 97 až 99), a zejména právo na respektování soukromého a rodinného života, jak je stanoveno v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie a v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz zejména rozsudek ze dne 5. října 2010, *McB*, C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965, bod 53, a rozsudek *ESLP, Maslov v. Rakousko* [GC], ze dne 23. června 2008, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2008, § 61 a násl.).

53 Při posouzení, zda je plánovaný zásah přiměřený sledovanému legitimnímu cíli, v daném případě ochrany veřejné bezpečnosti, je třeba vzít v úvahu zejména charakter a závažnost spáchaného trestného činu, dobu pobytu dotčeného v hostitelském členském státě, dobu, která uplynula od spáchání trestného činu, a chování dotčeného během této doby, jakož i pevnost sociálních, kulturních a rodinných vazeb k hostitelskému členskému státu. Pokud jde o občana Unie, který strávil větší část svého dětství a mládí, ne-li celé dětství a mládí, v hostitelském členském státě, je třeba uvést k odůvodnění vyhoštění velmi pádné důvody (viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek *Maslov v. Rakousko*, § 71 až 75).

54 Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr rozhodl, že členský stát může za účelem ochrany veřejného pořádku považovat užívání omamných látek za nebezpečí pro společnost, které může odůvodnit zvláštní opatření vůči cizincům porušujícím právní předpisy týkající se omamných látek (viz rozsudky ze dne 19. ledna 1999, *Calfa*, C-348/96, *Recueil*, s. I-11, bod 22, jakož i *Orfanopoulos a Oliveri*, uvedený výše, bod 67), je třeba každopádně učinit závěr, že nedovolený organizovaný obchod s omamnými látkami tím spíše spadá pod pojem „veřejný pořádek“, jak jej zmiňuje čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38.

- 55 Předkládajícímu soudu přísluší při zohlednění všech výše uvedených skutečností ověřit, zda chování P. Tsakouridise spadá pod „závažné důvody týkající se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, nebo pod „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“ ve smyslu čl. 28 odst. 3 této směrnice a zda zamýšlené vyhoštění respektuje výše uvedené podmínky.
- 56 S ohledem na výše uvedené úvahy je na první otázku třeba odpovědět tak, že v případě, že předkládající soud dospěje k závěru, že se na dotčeného občana Unie vztahuje ochrana podle čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38, musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami může spadat pod pojem „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“, které mohou odůvodnit vyhoštění občana Unie, jenž měl v hostitelském členském státě pobyt po dobu posledních deseti let. V případě, že předkládající soud dospěje k závěru, že se na dotčeného občana Unie vztahuje ochrana podle čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38, musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami spadá pod pojem „závažné důvody týkající se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“.

K nákladům řízení

- 57 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

- 1) Článek 28 odst. 3 písm. a) 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, musí být vykládán v tom smyslu, že za účelem určení, zda občan Unie měl pobyt v hostitelském členském státě po dobu posledních deseti let před rozhodnutím o vyhoštění, což je rozhodujícím kritériem pro přiznání zvýšené ochrany, kterou toto ustanovení poskytuje, je třeba 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 a které mohou prokázat, zda tyto nepřítomnosti znamenají přesunutí centra osobních, rodinných nebo profesních zájmů dotčené osoby do jiného státu, či nikoliv.

- 2) V případě, že předkládající soud dospěje k závěru, že se na dotčeného občana Unie vztahuje ochrana podle čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38, musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami může spadat pod pojem „naléhavé důvody týkající se veřejné bezpečnosti“, které mohou odůvodnit vyhoštění občana Unie, jenž měl v hostitelském členském státě pobyt po dobu posledních deseti let. V případě, že předkládající soud dospěje k závěru, že se na dotčeného občana Unie vztahuje ochrana podle čl. 28

odst. 2 směrnice 2004/38, musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami spadá pod pojem „závažné důvody týkající se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“.

Podpisy.