

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 27 kwietnia 2006 r. *

W sprawie C-441/02

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 5 grudnia 2002 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez C. O'Reilly i W. Bogensbergera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Republikę Włoską, reprezentowaną przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, oraz przez M. Fiorillego, avvocato dello Stato,

interwenient,

* Język postępowania: niemiecki.

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, początkowo reprezentowanej przez W.D. Plessinga, a następnie przez A. Tiemann, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Schiemann, J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), K. Lenaerts i E. Juhász, sędziowie,

rzecznik generalny: C. Stix-Hackl,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że:
 - nie określając w ustawodawstwie w sposób dostatecznie jasny, że decyzje o wydaleniu dotyczące obywateli Unii Europejskiej nie mogą być wydawane na podstawie prawnej, która w przypadku prawomocnego skazania przewiduje obowiązkowo lub co do zasady wydalenie, względnie opierając decyzje o wydaleniu obywateli Unii na tej niejasnej podstawie prawnej;

 - nie dokonując w § 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1980 r. w sprawie wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl. 1980 I, str. 116) (zwanej dalej „Aufenthaltsgesetz/EWG”) transpozycji w sposób dostatecznie jasny warunków ustanowionych przez prawo wspólnotowe w dziedzinie ograniczeń swobodnego przemieszczania się, względnie opierając decyzje o wydaleniu obywateli Unii na tej niejasnej podstawie prawnej;

- nie określając w ustawodawstwie w sposób dostatecznie jasny, że decyzje o wydaleniu obywateli Unii nie mogą być oparte na podstawie prawnej realizującej cel w postaci prewencji ogólnej, względnie uzasadniając decyzje o wydaleniu takich obywateli chęcią odstraszenia innych cudzoziemców;

- wydając decyzje o wydaleniu obywateli Unii, które nie uwzględniły w należyty sposób relacji pomiędzy z jednej strony podstawowym prawem do poszanowania życia rodzinnego a przestrzeganiem porządku publicznego z drugiej strony oraz

- zarządzając natychmiastowe wykonanie decyzji o wydaleniu obywateli Unii w sytuacjach, które nie są nagłe,

Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 18 i 39 WE, podstawowego prawa do poszanowania życia rodzinnego, będącego zasadą prawa wspólnotowego, jak również na mocy art. 3 i 9 dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.U. 1964, 56, str. 850), art. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2), art. 1, 4, 5, 8 i 10 dyrektywy Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz.U. L 172, str. 14), oraz art. 1 i 2 dyrektywy Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.U. L 180, str. 26).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 64/221:

„1. Środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego są oparte wyłącznie na zachowaniu danej osoby.

2. Wcześniejsze wyroki karne same w sobie nie stanowią względów uzasadniających podjęcie tych działań”.

3 Artykuł 9 tej dyrektywy przewiduje:

„1. W przypadku braku prawa odwołania do sądu albo w przypadku, gdy odwołanie może dotyczyć jedynie zgodności decyzji z prawem lub gdy odwołanie nie może mieć skutków zawieszających, organy administracyjne nie wydają decyzji odmawiającej przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub nakazującej wydalenie posiadacza dokumentu pobytowego z terytorium, poza nagłymi przypadkami, do chwili otrzymania opinii właściwego organu państwa przyjmującego, przed którym dana osoba ma prawo do obrony i pomocy lub reprezentacji zgodnie z prawem krajowym.

Wymieniony organ jest tym samym organem, który jest uprawniony do podejmowania decyzji odmawiającej przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub nakazującej wydalenie z terytorium.

2. Każda decyzja odmawiająca wydania pierwszego dokumentu pobytowego lub nakazująca wydalenie danej osoby przed wydaniem dokumentu pobytowego jest na wniosek tej osoby przekazywana do rozpatrzenia organowi, którego wcześniejsza opinia jest wymagana na mocy ust. 1. Dana osoba jest wówczas uprawniona do przedłożenia osobiście swych środków obrony, z wyjątkiem przypadków, w których byłoby to sprzeczne z interesami bezpieczeństwa narodowego”.

4 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi:

„1. Każdy obywatel państwa członkowskiego, bez względu na miejsce pobytu, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudnienia obywateli tego państwa.

2. Ma on w szczególności prawo do podjęcia zatrudnienia dostępnego na terytorium innego państwa członkowskiego z takim samym pierwszeństwem, z jakiego korzystają obywatele tego państwa”.

5 Artykuł 1 dyrektywy 73/148 stanowi:

„1. Państwa członkowskie, działając zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, znoszą ograniczenia w zakresie przemieszczania się i pobytu w stosunku do:

a) obywateli państw członkowskich, którzy osiedlili się lub zamierzają się osiedlić na terenie innego państwa członkowskiego w celu podjęcia działalności na własny rachunek albo zamierzają świadczyć usługi na terenie tego państwa;

- b) obywateli państw członkowskich, którzy pragną udać się do innego państwa członkowskiego w charakterze odbiorców usług;
- c) współmałżonka i dzieci poniżej dwudziestego pierwszego roku życia tych obywateli, niezależnie od ich obywatelstwa;
- d) krewnych wstępnych i zstępnych zarówno tych obywateli, jak też współmałżonków tych obywateli, którzy to krewni, niezależnie od obywatelstwa, znajdują się na ich utrzymaniu.

2. Państwa członkowskie sprzyjają przyjmowaniu każdego członka rodziny obywatela, o którym mowa w ust. 1 lit. a) i b), lub współmałżonka tego obywatela, który pozostaje na utrzymaniu tego obywatela lub który w kraju pochodzenia mieszkał w jednym gospodarstwie domowym z tym obywatelem”.

6 Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy:

„1. Każde państwo członkowskie przyznaje prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy osiedlają się na terytorium tego państwa w celu podjęcia działalności na własny rachunek, jeżeli na mocy traktatu zostaną zniesione ograniczenia w odniesieniu do tej działalności

Na potwierdzenie przyznanego prawa pobytu wydawany jest dokument o nazwie Karta pobytu obywatela państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich. Okres ważności tego dokumentu wynosi nie mniej niż pięć lat od daty wystawienia i jest automatycznie przedłużany.

Przerwy w pobycie nieprzekraczające sześciu kolejnych miesięcy oraz nieobecność związana z odbywaniem służby wojskowej nie wpływa na ważność karty pobytu.

Ważna karta pobytu nie może zostać odebrana obywatelowi, o którym mowa w art. 1 ust. 1 lit. a), jedynie ze względu na ustanie zatrudnienia z powodu czasowej niezdolności do pracy na skutek choroby lub wypadku.

Każdemu obywatelowi państwa członkowskiego, do którego nie mają zastosowania przepisy pierwszego akapitu, a który na mocy ustawodawstwa innego państwa członkowskiego otrzymał zezwolenie na prowadzenie działalności na terytorium tego państwa, przyznane zostaje prawo pobytu na okres nie krótszy niż ten, na który przyznano mu zezwolenie na prowadzenie danej działalności.

Niemniej jednak, każdy obywatel, o którym mowa w pierwszym akapicie i do którego w wyniku zmiany zatrudnienia odnoszą się postanowienia poprzedniego akapitu, zachowuje kartę pobytu do czasu upływu terminu jej ważności.

2. Okres prawa pobytu, przyznawanego osobom świadczącym usługi i korzystającym z usług, będzie równy okresowi świadczenia tych usług.

Jeśli okres ten przekracza trzy miesiące, państwo członkowskie, na którego terytorium te usługi są świadczone, wydaje zezwolenie na pobyt na potwierdzenie udzielonego prawa pobytu.

Jeśli ten okres nie przekracza trzech miesięcy, dowód tożsamości lub paszport, na podstawie którego dana osoba wjechała na terytorium państwa, stanowi wystarczający dokument legalizujący pobyt. Państwo członkowskie może jednak domagać się od osoby, o której mowa, zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium.

3. Członkowi rodziny, który nie jest obywatelem państwa członkowskiego, wydawany jest dokument pobytowy o takim samym okresie ważności jak dokument wydany obywatelowi, na którego utrzymaniu pozostaje”.

7 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 73/148:

„Prawo pobytu będzie skuteczne na całym terytorium państwa członkowskiego, którego dotyczy”.

8 Zgodnie z art. 8 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie nie będą stosować odstępstw od postanowień niniejszej dyrektywy, z wyjątkiem sytuacji uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego”.

9 Artykuł 10 tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Do czasu wykonania niniejszej dyrektywy przez państwa członkowskie stosuje się postanowienia dyrektywy Rady z dnia 25 lutego 1964 r. dotyczącej zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług.

2. Dokumenty pobytowe wydane na mocy dyrektywy, o której mowa w ust. 1, pozostają ważne do końca okresu, na jaki zostały wystawione”.

10 Artykuł 1 dyrektywy 90/364 stanowi:

„1. Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy nie korzystają z tego prawa na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego, oraz członkom ich rodzin określonym w ust. 2 pod warunkiem, że oni sami oraz członkowie ich rodzin objęci są ubezpieczeniem chorobowym w odniesieniu do wszelkiego ryzyka w przyjmującym państwie członkowskim oraz mają wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w okresie ich pobytu.

Środki określone w akapicie pierwszym uważa się za wystarczające w przypadku, gdy są wyższe niż poziom środków, poniżej którego przyjmujące państwo członkowskie może przyznać pomoc społeczną własnym obywatelom, uwzględniając sytuację osobistą wnioskodawcy oraz, w odpowiednim przypadku, osoby przyjętej w zastosowaniu ust. 2.

W przypadku gdy akapit drugi nie znajduje zastosowania w państwie członkowskim, środki, jakimi dysponuje wnioskodawca, uważa się za wystarczające, jeżeli są wyższe niż minimalna renta z zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim.

2. Następujące osoby mają prawo osiedlenia się w innym państwie członkowskim wraz z posiadaczem prawa pobytu, bez względu na obywatelstwo:

a) współmałżonek oraz zstępni pozostający na jego utrzymaniu;

b) wstępni pozostający na utrzymaniu posiadacza prawa pobytu lub jego współmałżonka”.

11 Zgodnie art. 2 dyrektywy 90/364:

„1. Wykonywanie prawa pobytu jest dokumentowane poprzez wystawienie dokumentu zwanego »zezwoleniem na pobyt obywatela państwa członkowskiego EWG«, którego ważność może być ograniczona do pięciu lat na zasadzie odnawialności. Jednakże państwa członkowskie mogą, jeśli uznają to za konieczne, wymagać odnowienia zezwolenia na pobyt po upływie pierwszych dwu lat pobytu. W przypadku gdy członek rodziny nie jest obywatelem państwa członkowskiego, zostaje mu wystawiony dokument pobytu o takim samym okresie ważności, jak wystawiony osobie, na której utrzymaniu pozostaje.

Do celów wystawienia zezwolenia na pobyt lub dokumentu pobytu państwo członkowskie może wymagać od ubiegającego się jedynie przedstawienia ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i udowodnienia, że osoba ta spełnia warunki ustanowione w art. 1.

2. Artykuły 2, 3, 6 ust. 1 lit. a) i ust. 2 oraz art. 9 dyrektywy 68/360/EWG stosuje się *mutatis mutandis* do korzystających z przepisów niniejszej dyrektywy.

Współmałżonek i dzieci pozostające na utrzymaniu obywatela państwa członkowskiego posiadającego prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego są uprawnieni do podjęcia zatrudnienia lub działalności na własny rachunek w dowolnym miejscu na terytorium tego państwa członkowskiego, nawet jeśli nie są obywatelami państwa członkowskiego.

Państwa członkowskie nie mogą odstępować od przepisów niniejszej dyrektywy, chyba że ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. W takim przypadku stosuje się dyrektywę 64/221/EWG.

3. Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na obowiązujące przepisy prawne odnośnie do nabywania drugich domów”.

Uregulowania krajowe

- ¹² Zgodnie z § 2 ust. 2 prawa o cudzoziemcach (Ausländergesetz, BGBl. 1990 I, str. 1354):

„Niniejszą ustawę stosuje się do cudzoziemców korzystających ze swobody przemieszczania się zgodnie z prawem wspólnotowym, o ile prawo wspólnotowe i Aufenthaltsgesetz/EWG nie stanowią inaczej”.

- ¹³ Zgodnie z § 45 tej samej ustawy:

„1. Cudzoziemiec może zostać wydalony, jeżeli jego pobyt stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub innych podstawowych interesów Republiki Federalnej Niemiec.

2. W decyzji o wydaleniu uwzględnić należy:

- 1) okres zgodnego z prawem pobytu cudzoziemca oraz jego związki osobiste, ekonomiczne i inne z terytorium Republiki Federalnej Niemiec podlegające ochronie,
- 2) konsekwencje wydalenia dla członków rodziny cudzoziemca, którzy przebywają na terytorium Republiki Federalnej Niemiec zgodnie z prawem i żyją wraz z nim we wspólnocie rodzinnej,

[...]”.

¹⁴ Paragraf 46 Ausländergesetz stanowi:

„Zgodnie z § 45 ust. 1 w szczególności wydalona może zostać osoba, która:

[...]

- 2) dopuściła się więcej niż jednego i nie nieznacznego naruszenia przepisów prawa, orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej albo popełniła przestępstwo poza terytorium Republiki Federalnej Niemiec, które w świetle prawa niemieckiego stanowi przestępstwo umyślne,

- 3) naruszyła przepis prawa lub decyzję administracyjną dotyczące zajmowania się prostytutką,

- 4) zażywa heroinę, kokainę lub podobnie niebezpieczny środek odurzający i nie jest gotowa poddać się leczeniu prowadzącemu do wyjścia z uzależnienia lub uchyła się od takiego leczenia,

[...]”.

15 Paragraf 47 tej samej ustawy stanowi:

„1. Cudzoziemiec podlega wydaleniu:

- 1) w wypadku prawomocnego skazania za jedno lub więcej przestępstw umyślnych na karę co najmniej trzech lat pozbawienia wolności lub na co najmniej trzy lata kary wymierzonej nieletnim, prawomocnego skazania za przestępstwa umyślne na kary pozbawienia wolności lub kary wymierzone nieletnim na łączny okres co najmniej trzech lat w ciągu lat pięciu, lub gdy podczas ostatniego skazania zastosowano wobec niego nadzór [Sicherungsverwahrung], lub

- 2) w wypadku prawomocnego skazania, bez warunkowego zawieszenia jego wykonania, na co najmniej dwa lata kary wymierzonej nieletnim lub na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne w rozumieniu ustawy

o środkach odurzających [Betäubungsmittelgesetz], za naruszenie spokoju publicznego [...] lub za naruszenie porządku publicznego [...].

2. Cudzoziemiec w zasadzie podlega wydaleniu:

- 1) w wypadku prawomocnego skazania, bez warunkowego zawieszenia wykonania kary, na co najmniej dwa lata kary wymierzonej nieletnim lub na karę pozbawienia wolności za jedno lub więcej przestępstw umyślnych,
- 2) w wypadku gdy z naruszeniem przepisów ustawy o środkach odurzających (Betäubungsmittelgesetz) bez stosownego pozwolenia uprawia, produkuje, przywozi, przewozi w tranzycie lub wywozi, sprzedaje, udostępnia innym albo w dowolny inny sposób wprowadza do obrotu narkotyk lub nim handluje, podlega do popełnienia jednego z wyżej wymienionych czynów lub w nim współuczestniczy,
- 3) w wypadku gdy przez udział w nielegalnym lub rozwiązanym zgromadzeniu lub nielegalnej lub odwołanej manifestacji uczestniczy jako sprawca lub współsprawca w aktach przemocy skierowanych przeciwko osobom lub mieniu, popełnianych przez grupę wspólnie działających osób w sposób zagrażający bezpieczeństwu publicznemu,

[...]

3. Cudzoziemiec, który korzysta ze szczególnej ochrony przed wydaleniem na podstawie art. 48 ust. 1 [traktatu WE, obecnie, po zmianie, art. 39 ust. 1 WE] jest wydalany co do zasady w przypadkach określonych w ust. 1. W przypadkach

określonych w ust. 2 decyzja o jego wydaleniu ma charakter uznaniowy. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 decyzja o wydaleniu cudzoziemca, który ukończył 18 rok życia, ale nie przekroczył 21 roku życia, dorastał na terytorium Republiki Federalnej Niemiec i posiada zezwolenie na pobyt na czas nieoznaczony lub dokument stałego pobytu ma charakter uznaniowy. Postanowień ust. 1 i 2 nie stosuje się względem małoletnich cudzoziemców”.

16 Zgodnie z § 48 Ausländergesetz:

„1. Cudzoziemiec, który

- 1) posiada prawo pobytu,
- 2) otrzymał zezwolenie na pobyt na czas nieoznaczony i urodził się na terytorium kraju lub przybył na to terytorium jako małoletni,
- 3) otrzymał zezwolenie na pobyt na czas nieoznaczony i zawarł związek małżeński lub pozostaje w nieformalnym związku z cudzoziemcem, o którym mowa w pkt 1 i 2,
- 4) żyje we wspólnocie rodzinnej z obywatelem niemieckim,

- 5) uzyskał status azylanta, korzysta na terytorium Republiki Federalnej Niemiec ze statusu uchodźcy zagranicznego lub posiada dokument podróży wystawiony przez organ Republiki Federalnej Niemiec na podstawie konwencji dotyczącej statusu uchodźców (Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge) z dnia 28 lipca 1951 r. (BGBl. 1953 II, str. 559),

- 6) posiada dokument pobytu wydany na podstawie § 32 a,

podlega wydaleniu jedynie z ważnych względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Względy te występują z reguły w wypadkach, o których mowa w § 47 ust. 1.

2. Małoletni cudzoziemiec, którego rodzice, względnie to spośród rodziców, które jako jedyne sprawuje władzę rodzicielską, przebywają na terytorium Republiki Federalnej Niemiec, nie jest wydalany, chyba że został prawomocnie skazany za ciąg przestępstw umyślnych niebędących przestępstwami ciężkimi, za przestępstwa ciężkie lub za przestępstwo szczególnie ciężkie. Młodociany cudzoziemiec, który ukończył 18 rok życia, ale nie ukończył 21 roku życia, który dorastał na terytorium Republiki Federalnej Niemiec i który żyje we wspólnocie rodzinnej ze swoimi rodzicami, jest wydalany tylko na podstawie § 47 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz § 47 ust. 3.

[...]”.

¹⁷ Paragraf 12 Aufenthaltsgesetz/EWG stanowi:

„1. W zakresie, w jakim niniejsza ustawa zezwala na swobodne przemieszczanie się i nie określa we wcześniejszych artykułach jego ograniczeń, odmowa wjazdu,

odmowa wydania zezwolenia na pobyt w WE lub przedłużenia jego ważności, ograniczenia przewidziane w § 3 ust. 5, § 12 ust. 1 zdanie drugie i § 14 Ausländergesetz, jak również wydalenie lub przymusowe odprowadzenie do granicy osób określonych w § 1 są dopuszczalne jedynie ze względów porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego (art. 48 ust. 3, art. 56 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą). Cudzoziemcy korzystający z zezwolenia na pobyt/WE na czas nieoznaczony, mogą być wydaleny jedynie z uwagi na szczególne względy bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

[...]

3. Decyzje i środki określone w ust. 1 są podejmowane jedynie, gdy osobiste zachowanie danego cudzoziemca to uzasadnia. Nie dotyczy to decyzji ani środków podejmowanych w celu ochrony zdrowia publicznego.

4. Okoliczność, iż cudzoziemiec był skazany, nie wystarcza sama w sobie dla uzasadnienia podjęcia decyzji i środków określonych w ust. 1.

[...]

7. W przypadku odmowy wydania lub przedłużenia ważności zezwolenia na pobyt w WE, wydania decyzji o wydaleniu lub zagrożenia odprowadzeniem do granicy pod przymusem określa się termin, w którym cudzoziemiec ma obowiązek opuszczenia terytorium, na którym obowiązuje niniejsza ustawa. Z wyjątkiem przypadków

nagłych termin ten wynosi co najmniej 15 dni, jeżeli zezwolenie na pobyt nie zostało jeszcze wydane i co najmniej jeden miesiąc, jeżeli zezwolenie na pobyt zostało wydane.

[...]”.

- 18 Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ogólnej swobody przemieszczania się obywateli państw członkowskich (Freizügigkeitsverordnung/WE), § 12 ust. 2-9 Aufenthaltsgesetz/EWG stosuje się przez analogię do obywateli państw członkowskich, którzy nie wykonują działalności zarobkowej.
- 19 Paragraf 80 ust. 2 i 3 ustawy o ustroju sądów administracyjnych (Verwaltungsgerichtsordnung, zwanej następnie „VwGO”) ma następujące brzmienie:

„2) Skutek zawieszający jest wyłączony jedynie:

[...]

- (4) w przypadkach, w których natychmiastowe wykonanie [decyzji administracyjnej] zostało zarządzone z uwagi na interes publiczny lub przeważający interes uczestnika postępowania przez organ, który wydał decyzję administracyjną lub jest właściwy do rozpoznania odwołania od tej decyzji.

Landy [Länder] mogą ustanowić, że środki zaskarżenia nie mają skutku zawieszającego, jeżeli są skierowane przeciwko środkom przyjętym przez landy na podstawie prawa federalnego [Bundesrecht] w ramach procedury wykonywania decyzji administracyjnych.

3) W przypadkach określonych w ust. 2 pkt 4 należy uzasadnić pisemnie szczególny interes w natychmiastowym wykonaniu decyzji administracyjnej. Obowiązek szczególnego uzasadnienia nie dotyczy środka nagłego przyjętego przez organ w interesie publicznym i w celu prewencyjnym wobec bezpośredniego zagrożenia, w szczególności w przypadku zagrożenia dla życia, zdrowia lub własności.

[...]”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

²⁰ W następstwie rozpatrzenia dziesiątek petycji i skarg skierowanych do Parlamentu Europejskiego i Komisji przez obywateli włoskich zamieszkujących w landzie Badania-Wirtembergia, które dotyczyły podjętych wobec nich środków przez władze niemieckie ze względu na porządek publiczny i wpływających na ich prawo pobytu w Niemczech, pismem z dnia 8 lipca 1998 r. Komisja wezwała Republikę Federalną Niemiec do usunięcia uchybień, zwracając jej uwagę na kwestię zgodności niektórych przepisów prawnych i praktyk administracyjnych z przepisami prawa wspólnotowego dotyczącymi prawa pobytu w państwach członkowskich.

- 21 Odpowiedź udzielona przez rząd niemiecki w dniu 25 marca 1999 r. nie rozwiała wątpliwości Komisji, która w dniu 24 lipca 2000 r. skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, powtarzając zarzuty zaprezentowane w wezwaniu do usunięcia uchybień i wzywając do podjęcia kroków niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od daty jej doręczenia.
- 22 W odpowiedzi z dnia 26 września 2000 r. rząd niemiecki zanegował istnienie praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym, deklarując swoją gotowość zweryfikowania ewentualnej potrzeby dokonania pewnych uściśleń w określonych dziedzinach prawa krajowego.
- 23 Wobec braku informacji o dokonaniu takich uściśleń i uznając ponadto, że w każdym razie zapowiedziane dla potrzeb dokonania uściśleń weryfikacje nie byłyby wystarczające dla odparcia zarzutów sformułowanych przez Komisję, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego niedostatecznego uwzględniania w przepisach prawnych i w niemieckiej praktyce administracyjnej osobistego zachowania w przypadku wydalenia obywatela innego państwa członkowskiego ze względu na porządek publiczny

Argumentacja stron

- 24 Komisja podnosi, że w zakresie, w jakim § 47 ust. 1 Ausländergesetz przewiduje obligatoryjne wydalenie cudzoziemca (zwane następnie „wydaleniem obligatoryj-

nym”) i § 47 ust. 2 przewiduje wydalenie co do zasady obligatoryjne (zwane następnie „wydaleniem co do zasady”), gdy cudzoziemiec został skazany za jedno z przestępstw określonych w tych ustępach, właściwy organ dysponuje całkowitą swobodą uznania, podejmując decyzję o wydaleniu.

25 Komisja podkreśla, że § 47 ust. 1 i 2 Ausländergesetz dotyczy „cudzoziemców” w znaczeniu ogólnym, w tym również obywateli państw członkowskich. Otóż w zakresie, w jakim przepis ten stosuje się do obywateli Wspólnoty, Komisja, wspierana przez rząd włoski, podnosi, że jest on bezpośrednio i bezwzględnie sprzeczny z wymogami określonymi w art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 64/221. Zgodnie z tym artykułem decyzja o wydaleniu powinna być oparta wyłącznie na zachowaniu danej osoby a wcześniejsze wyroki karne same w sobie nie stanowią względów uzasadniających jej wydanie, podczas gdy § 47 ust. 1 i 2 Ausländergesetz odbiera właściwym organom uprawnienia dyskrecjonalne, których organy te potrzebowałyby dla dokonania oceny a casu ad casum, i zastępuje je ogólnym wartościowaniem ustawodawcy, który przywiązuje wagę wyłącznie do skazania danego cudzoziemca. Komisja uważa, że ów § 47 ust. 1 i 2 jest sprzeczny z § 12 ust. 3 i 4 Aufenthaltsgesetz/ EWG, choć zdaniem rządu niemieckiego stanowi on doprecyzowanie treści tego przepisu.

26 Zdaniem Komisji ta niespójna sytuacja prawna w oczywisty sposób pociąga za sobą problemy w praktycznym stosowaniu uregulowania krajowego i prowadzi do wydawania decyzji sprzecznych z prawem wspólnotowym. W sytuacji gdy decyzja o wydaleniu wydawana jest na podstawie § 47 Ausländergesetz, jest ona zdaniem Komisji sprzeczna z prawem wspólnotowym a naruszenie prawa wspólnotowego jest jej zdaniem szczególnie wyraźne w przypadkach, gdy organ ten wyraźnie wskazuje w decyzji, że fakt skazania pozbawia go całkowicie swobody uznania, która pozwalałaby na zaniechanie wydalenia. Uregulowanie niemieckie wymaga zdaniem Komisji sprycyzowania w taki sposób, aby nie pozostawiało marginesu wątpliwości w kwestii uwzględnienia wymogów prawa wspólnotowego.

- 27 Komisja uściśla, że niniejsza skarga nie ma na celu oceny indywidualnych przypadków i że przypadki wydalenia wskazane w niniejszej skardze zostały przywołane jedynie w celu podania przykładów i zilustrowania ogólnego charakteru praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym, ponieważ praktyka ta jest oparta na uregulowaniu transponującym w sposób niedostatecznie jasny wymogi uregulowania wspólnotowego. Zdaniem Komisji z przykładów tych wynika jednoznacznie, że błędne decyzje nie są zjawiskiem odosobnionym, lecz wręcz przeciwnie, są one wydawane regularnie i na tyle powszechnie, że w związku z tym prowadzą do pewnych praktyk niezgodnych z prawem wspólnotowym, mimo iż różnią się one od siebie w zależności od regionu.
- 28 Rząd niemiecki podnosi, że wydalenie obywateli państw członkowskich nie jest regulowane wyłącznie przez § 47 Ausländergesetz, lecz również przez § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, dotyczący obywateli Unii aktywnych zawodowo, jak również przez art. 4 Freizügigkeitsverordnung/WE, który przewiduje zastosowanie § 12 również wobec obywateli Unii nieaktywnych zawodowo.
- 29 Otóż ów § 12 wskazuje wyraźnie, że indywidualna ocena danego przypadku jest dokonywana w odniesieniu do zachowania danego cudzoziemca oraz że skazanie samo w sobie nie stanowi względu uzasadniającego wydalenie. Przepis ten, który przejmuje niemal dosłownie treść art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 64/221, dokonuje transpozycji tych przepisów do prawa krajowego w sposób dostatecznie jasny i jednoznaczny. Wbrew twierdzeniu zaprezentowanemu przez Komisję kombinacja § 47 Ausländergesetz i § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG nie powoduje powstania niejasnej i niespójnej sytuacji prawnej. Paragraf 2 ust. 2 Ausländergesetz wskazuje wyraźnie, że przepisy Aufenthaltsgesetz/EWG mają pierwszeństwo względem reguł określonych w Ausländergesetz, tak że skutek w postaci wydalenia obligatoryjnego (§ 47 ust. 1 Ausländergesetz) i wydalenia co do zasady (§ 47 ust. 2 Ausländergesetz) ma zastosowanie w stosunku do cudzoziemców korzystających ze swobody przemieszczania się na podstawie prawa wspólnotowego tylko wtedy, gdy warunki określone w owym § 12 zostały spełnione. W związku z tym zarzut jakoby nie dokonano dostatecznie jasnej transpozycji art. 3 dyrektywy 64/221 do prawa niemieckiego powinien zostać oddalony.

- 30 W przedmiocie zarzutu jakoby Republika Federalna Niemiec opierała wydawane decyzje na tej „niejasnej podstawie” rząd niemiecki argumentuje, iż nie istnieje żadna praktyka administracyjna sprzeczna z prawem wspólnotowym, jak również, że Komisja nie jest w stanie udowodnić jej istnienia, choć do tego jest zobowiązana.
- 31 Co prawda nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach właściwe organy administracyjne pozbawiły obywatela innego państwa członkowskiego prawa pobytu decyzjami wydanymi nie tylko w sprzeczności z prawem krajowym, lecz również z mającym pierwszeństwo prawem wspólnotowym. Jednakże spośród 51 przypadków wskazanych przez Komisję we wniesionej przez nią skardze nie dość, że nie wszystkie zakończyły się wydaleniem lub przymusowym odprowadzeniem do granicy, to jeszcze dotyczą one okresu dziewięciu lat i tylko trzech spośród 16 landów. Sporne działania nie prezentują zatem stopnia trwałości i stopnia powszechności wymaganych dla stwierdzenia istnienia praktyki administracyjnej. Zarzut Komisji został w rzeczywistości oparty na założeniu, że również w przypadkach innych niż wskazane w skardze wydawane były decyzje sprzeczne z uregulowaniem wspólnotowym, co nie zostało udowodnione.

Ocena Trybunału

- 32 Jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii (Zb.Orz. str. I-1097, pkt 43), prawo wjazdu i pobytu obywatela jednego z państw członkowskich na terytorium innego państwa członkowskiego nie jest bezwarunkowe. Wśród ograniczeń przewidzianych lub dopuszczonych przez prawo wspólnotowe, art. 2 dyrektywy 64/221 umożliwia państwom członkowskim zakazanie wjazdu na ich terytorium obywatelom innych państw członkowskich ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne.

- 33 Prawodawca wspólnotowy poddał jednakowoż możliwość powołania się przez państwo członkowskie na te względy surowym ograniczeniom. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 64/221 środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą opierać się wyłącznie na osobistym zachowaniu danej osoby; ustęp 2 tego artykułu przewiduje, że wcześniejsze skazanie samo w sobie nie może służyć uzasadnieniu podjęcia tych działań. Poza tym wyrok karny może być przywołany tylko w zakresie, w jakim okoliczności będące podstawą jego wydania pozwalają stwierdzić zachowanie stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla porządku publicznego (wyroki: z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. str. 1999, pkt 28; z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. str. I-11, pkt 24 i ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 44).
- 34 Trybunał ze swojej strony zawsze podkreślał, że klauzula porządku publicznego stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, które powinno być interpretowane wąsko i którego zakres nie może być określany jednostronnie przez państwa członkowskie (wyroki: z dnia 28 października 1975 r. w sprawie 36/75 Rutili, Rec. str. 1219, pkt 27; ww. wyrok w sprawie Bouchereau, pkt 33; ww. wyrok w sprawie Calfa, pkt 23; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i 493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. str. I-5257, pkt 64 i 65 i ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 45).
- 35 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem odwołanie się przez władze krajowe do porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia, oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa (ww. wyroki: w sprawie Rutili, pkt 28; w sprawie Bouchereau, pkt 35; w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 66 i w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 46).
- 36 W świetle powyższych rozważań należy dokonać oceny pierwszego zarzutu wysuniętego przez Komisję. Zarzut ten składa się z dwóch części: pierwsza część dotyczy niewłaściwej transpozycji do prawa krajowego reguł prawa wspólnotowego

w dziedzinie wydalania obywateli Wspólnoty ze względu na porządek publiczny, a druga — praktyki administracyjnej w tej dziedzinie.

— W przedmiocie zarzutu błędnej transpozycji

- ³⁷ Zgodnie z § 47 Ausländergesetz cudzoziemiec, tj. każda osoba nieposiadająca obywatelstwa niemieckiego (§ 1 ust. 2 tej samej ustawy), podlega wydaleniu (wydalenie obligatoryjne) w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwa określone w § 47 ust. 1, podczas gdy wydalenie następuje co do zasady (wydalenie co do zasady) w przypadku skazania za przestępstwa określone w ust. 2 pkt 1 tego samego paragrafu.
- ³⁸ Przepisy § 47 ust. 1 i 2 pkt 1 Ausländergesetz, analizowane w oderwaniu, w zakresie przewidującym wydalenie obywateli Wspólnoty w konsekwencji skazania bez uwzględniania w systematyczny sposób zachowania sprawcy przestępstwa i istniejącego zagrożenia, jakie stanowi on dla porządku publicznego, nie odpowiadają wymogom określonym przez prawo wspólnotowe (zob. w tym sensie ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 59 i 69–71 dotyczący § 47 ust. 1 pkt 2 Ausländergesetz).
- ³⁹ Jednakże, jak słusznie podniósł rząd niemiecki, do obywateli państw członkowskich korzystających ze swobody przemieszczania się zgodnie z traktatem WE stosuje się, jako przepisy szczególne, Aufenthaltsgesetz/EWG. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 Ausländergesetz, ustawę tę stosuje się do cudzoziemców korzystających ze swobody przemieszczania się zgodnie z prawem wspólnotowym, o ile nie stanowią inaczej

prawo wspólnotowe ani Aufenthaltsgesetz/EWG, które dotyczy w szczególności aktywnych zawodowo obywateli innych państw członkowskich. Ponadto § 4 ust. 2 Freizügigkeitsverordnung/WE rozszerza stosowanie § 12 ust. 2–9 Aufenthaltsgesetz/EWG na obywateli państw członkowskich, którzy są zawodowo nieaktywni.

⁴⁰ Z tego wynika, że Aufenthaltsgesetz/EWG, jako ustawa zawierająca przepisy szczególne (*lex specialis*) względem Ausländergesetz (*lex generalis*), ma pierwszeństwo w stosunku do przepisów Ausländergesetz w sytuacjach, które w szczególny sposób reguluje (zob. à propos dyrektyw wspólnotowych wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-444/00 Mayer Parry Recycling, Rec. str. I-6163, pkt 57).

⁴¹ Tymczasem zgodnie z samym brzmieniem § 12 ust. 3 i 4 Aufenthaltsgesetz/EWG decyzja o wydaleniu cudzoziemca korzystającego ze swobody przemieszczania się zgodnie z prawem wspólnotowym jest podejmowana jedynie, gdy uzasadnia to zachowanie danej osoby; okoliczność, iż cudzoziemiec ten został skazany, nie jest wystarczająca sama w sobie dla uzasadnienia tej decyzji.

⁴² Ponadto o ile prawdą jest, że zakres krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych powinien być oceniany z uwzględnieniem wykładni tych przepisów dokonywanej przez sądy krajowe (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-14637, pkt 30–33), to jednakże w tym konkretnym przypadku Komisja nie twierdzi, by wykładnia tych przepisów była przedmiotem rozbieżnych interpretacji, które można by uwzględnić — jedne skutkujące stosowaniem tego uregulowania zgodnie z prawem wspólnotowym, inne prowadzące do jego stosowania niezgodnie z prawem wspólnotowym — w taki sposób, że uregulowanie to nie jest dostatecznie jasne, by zapewnić stosowanie zgodne z prawem wspólnotowym.

43 W tej sytuacji zarzut Komisji dotyczący naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie, w jakim uregulowanie niemieckie nie zakazuje w sposób dostatecznie jasny automatycznego orzeczenia o wydaleniu z terytorium Republiki Federalnej Niemiec obywatela innego państwa członkowskiego korzystającego ze swobody przemieszczania się w oparciu o prawo wspólnotowe w następstwie skazania i bez uwzględnienia zachowania sprawcy przestępstwa oraz zagrożenia, jakie on stanowi dla porządku publicznego, jest bezzasadny.

— W przedmiocie zarzutu istnienia rzekomej praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym

44 Z żądań sformułowanych w skardze do Trybunału wynika, że za pomocą zarzutu pierwszego Komisja wnosi nie tylko o stwierdzenie błędnej transpozycji przepisów prawa wspólnotowego do prawa krajowego, lecz również, że „decyzje w sprawie wydalenia” były wydawane z naruszeniem tych przepisów.

45 Trybunał orzekał już wielokrotnie, że Komisja może żądać stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, polegającego na nieosiągnięciu w danym przypadku rezultatu określonego w dyrektywie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych C-20/01 i C-28/01 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3609, pkt 30; z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-157/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-2911, pkt 44 i ww. wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 59).

46 Jak wynika również z pkt 27 niniejszego wyroku, mimo szeroko sformułowanych żądań w tym punkcie skargi, w postępowaniu przed Trybunałem Komisja wskazała w wyraźny sposób, że wniesiona przez nią skarga nie ma na celu poddania ocenie Trybunału w ramach różnych zarzutów poszczególnych kwestii podnoszonych w indywidualnych przypadkach, lecz wykazanie, że uregulowanie niemieckie transponuje w niedostateczny sposób wymogi określone w prawie wspólnotowym,

co prowadzi do rozwoju praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym. W tym celu Komisja wskazuje pewną liczbę przypadków, które przywołuje wyłącznie w celu podania przykładów i zilustrowania pewnych typów decyzji i praktyk administracyjnych, które stanowią podstawę zarzutu skierowanego przez nią przeciwko Republice Federalnej Niemiec w niniejszej skardze. Okoliczność, iż Komisja przywołuje te konkretne przypadki, nie wyklucza istnienia również innych przypadków naruszenia prawa wspólnotowego.

⁴⁷ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, mimo iż mające zastosowanie uregulowanie krajowe jest, jak wynika z pkt 39–43 niniejszego wyroku, zgodne z prawem wspólnotowym, uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego może wynikać z istnienia praktyki administracyjnej, która to prawo narusza (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-278/03 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3747, pkt 13).

⁴⁸ W tej kwestii należy najpierw przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do zweryfikowania przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie C-287/03 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-3761, pkt 27).

⁴⁹ W szczególności w odniesieniu do zarzutu dotyczącego wykonywania przepisu krajowego Trybunał orzekł, że dla wykazania uchybienia państwa członkowskiego wymagane jest przedstawienie dowodów mających szczególny charakter w porównaniu z dowodami zwykle uwzględnianymi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, wskazującej jedynie treść przepisu krajowego, i że w tych warunkach uchybienie można wykazać jedynie poprzez wystarczająco udokumentowany i szczegółowy dowód praktyki zarzucanej administracji lub sądom krajowym i przypisywanej danemu państwu członkowskiemu (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 28).

- 50 Trybunał orzekł również, że jeżeli zachowanie państwa polegające na praktyce administracyjnej sprzecznej z wymogami prawa wspólnotowego może mieć charakter stanowiący uchybienie w rozumieniu art. 226 WE, taka praktyka administracyjna powinna wykazywać w pewnym stopniu charakter trwały i powszechny (zob. wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-387/99 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3751, pkt 42; z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. I-3331, pkt 28 oraz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 29).
- 51 Tymczasem Komisja nie wykazała istnienia w Niemczech praktyki administracyjnej spełniającej kryteria określone w orzecznictwie Trybunału.
- 52 Komisja ograniczyła się do wyliczenia w skardze pewnej liczby przypadków, w których jej zdaniem decyzje administracyjne zostały wydane z naruszeniem prawa wspólnotowego, nie przedstawiając ich Trybunałowi, poza przytoczeniem w skardze jedynie krótkich fragmentów niektórych z nich. Zatem w oczywisty sposób Komisja nie przedstawiła Trybunałowi elementów niezbędnych dla dokonania oceny istnienia zarzucanego uchybienia i to w sytuacji gdy rząd niemiecki kwestionuje w konkretny sposób wiarygodność tych informacji, przywołując w niektórych sprawach decyzje wydane wskutek odwołań wniesionych przez zainteresowanych (sprawy Condo, Ferri, Gaudino, Guaglianone, Marchese i Procopio) od decyzji, na które powołuje się Komisja w skardze.
- 53 Ponadto zgodnie z informacjami wynikającymi ze skargi wniesionej do Trybunału 50 spośród decyzji przywołanych przez Komisję zostało wydanych w okresie między grudniem 1992 r. (sprawa Torsello) a styczniem 2001 r. (sprawa Sulimanov), to znaczy na przestrzeni prawie dziewięciu lat. Tym samym Trybunał nie może stwierdzić w żadnym wypadku istnienia powszechnej i stałej praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym, gdyż Komisja, która nie może opierać się na jakimkolwiek przypuszczeniu, nie przedstawiła Trybunałowi dowodów niezbędnych do odparcia twierdzenia rządu niemieckiego, jakoby chodziło o decyzje odosobnione, a nie o powszechną i stałą praktykę.

- 54 Wniosek ten narzuca się tym bardziej, że jak twierdzi rząd niemiecki, ogólne przepisy administracyjne dotyczące *Ausländergesetz* (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz*), których adresatem są niemieckie organy administracyjne i dla których są one wiążące, uściślają, po pierwsze, że wydalenie ze względów porządku publicznego na podstawie § 12 ust. 1 *Aufenthaltsgesetz/EWG* jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy cudzoziemiec uzasadnia to swoim zachowaniem, jako że okoliczność, iż został on skazany, nie jest wystarczająca, aby uzasadnić wydalenie, i, po drugie, § 12 ust. 3 pozwala uzasadnić wydalenie jedynie zachowaniem samego cudzoziemca i jedynie w przypadkach prewencji szczególnej oraz w przypadkach faktycznego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa.
- 55 W konsekwencji, mimo iż rząd niemiecki nie kwestionuje, iż pojedyncze decyzje o wydaleniu mogły zostać wydane bez dostatecznego uwzględnienia wymogów określonych przez prawo wspólnotowe, zarzut Komisji, jakoby istniała praktyka administracyjna niezgodna z prawem wspólnotowym, należy oddalić jako bezzasadny.
- 56 W związku z tym zarzut ten zostaje oddalony w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niedostatecznego uwzględniania w niemieckim ustawodawstwie i praktyce administracyjnej istnienia poważnego zagrożenia porządku publicznego w przypadku wydalenia obywatela innego państwa członkowskiego posiadającego zezwolenie na pobyt na czas oznaczony

W przedmiocie dopuszczalności

— Argumentacja stron

- 57 Rząd niemiecki podnosi, że w skardze Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec nie tylko niepełne wykonanie ciążącego na niej zobowiązania do dokonania

transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 64/221, lecz również rozwinięcie praktyki administracyjnej sprzecznej z uregulowaniem wspólnotowym. Jednakże w uzasadnionej opinii Komisja ograniczyła się do wskazania niejasnej transpozycji przepisów prawa wspólnotowego w § 12 ust. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG i nie zarzuciła Republice Federalnej Niemiec rzekomej praktyki administracyjnej sprzecznej z tym uregulowaniem, jeżeli chodzi o wykonanie tego przepisu. W związku z tym drugi zarzut jest zdaniem rządu niemieckiego niedopuszczalny w zakresie, w jakim Komisja wnosi o stwierdzenie istnienia takiej praktyki administracyjnej, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja nie może powołać się w skardze na nowe elementy w stosunku do tych wysuniętych na etapie poprzedzającym wniesienie skargi.

- 58 Komisja odrzuca jakikolwiek zarzut poszerzenia przedmiotu sporu, podnosząc, że jej trzy pierwsze zarzuty kwestionują niemiecki stan prawny w dziedzinie wydalenia cudzoziemców przede wszystkim ze względu na to, że obowiązywanie przepisów, czasami ze sobą sprzecznych, będących źródłem wątpliwości dla organów stosujących prawo prowadzi w praktyce do wydawania decyzji o wydaleniu, które są niezgodne z prawem wspólnotowym. Tak jak niejasność sytuacji prawnej wynika bezpośrednio z faktu równoległego obowiązywania tych przepisów, podjęte na ich podstawie decyzje o wydaleniu są jej zdaniem w oczywisty sposób związane z tymi trzema zarzutami i nie mogą być od nich oddzielone.

— Ocena Trybunału

- 59 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie C-365/97 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-7773, pkt 23) wezwanie do usunięcia uchybień skierowane przez Komisję do państwa członkowskiego oraz uzasadniona opinia wydawana przez Komisję wyznaczają przedmiot sporu, który nie może być od tego momentu poszerzony. Możliwość przedstawienia przez zainteresowane państwo swoich uwag, nawet jeśli nie zdecyduje się ono z niej skorzystać, stanowi bowiem istotną gwarancję wymaganą przez traktat WE, której poszanowanie jest istotnym wymogiem proceduralnym prawidłowości postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom przez państwo członkowskie.

- 60 W związku z tym uzasadniona opinia oraz skarga Komisji muszą opierać się na tych samych zarzutach co wezwanie do usunięcia uchybień rozpoczynające postępowanie poprzedzające wniesienie skargi (wyrok z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5449, pkt 55). Ponieważ uzasadniona opinia i skarga muszą opierać się na tych samych zarzutach i argumentach, Trybunał nie może orzekać co do zarzutu, który nie został podniesiony w uzasadnionej opinii (wyrok z dnia 11 maja 1989 r. w sprawie C-76/86 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 1021, pkt 8), uzasadniona opinia powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które wywołały u Komisji przekonanie, że dane państwo członkowskie dopuściło się uchybienia zobowiązaniom, które ciąży na nim na mocy traktatu (zob. w szczególności wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-350/02 Komisja przeciwko Niderlandom, Zb.Orz. str. I-6213, pkt 20).
- 61 Jednakże nie w każdym przypadku musi występować całkowita zbieżność zarzutów podniesionych w wezwaniu do usunięcia uchybień, uzasadnionej opinii i skardze, o ile tylko przedmiot sporu nie został poszerzony lub zmieniony, czy wręcz przeciwnie, po prostu zawężony (ww. wyroki: z dnia 29 września 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 56; z dnia 9 listopada 1999 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 25 i z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie C-177/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-2461, pkt 37).
- 62 W niniejszej sprawie część zarzutu drugiego dotycząca istnienia praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym odpowiada co do zasady zarzutowi zawartemu w pkt IV uzasadnionej opinii, za pomocą którego Komisja zarzuca Republice Federalnej Niemiec wydawanie decyzji o wydaleniu w przypadkach, gdy istnienie rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia porządku publicznego związanego z podstawowym interesem społeczeństwa nie zostało udowodnione. Ponadto w części uzasadnionej opinii zatytułowanej „Zagrożenie porządku publicznego” Komisja dokładnie wskazuje istnienie w Niemczech „praktyk administracyjnych” opartych na wykładni § 12 ust. 1 zdanie pierwsze Aufenthaltsgesetz/EWG nieuwzględniających warunków, w których prawo wspólnotowe dopuszcza ograniczenie swobody przemieszczania się ze względu na porządek publiczny.

- 63 W tej sytuacji nie można skutecznie zarzucać Komisji, że nie zawarła tych samych zarzutów sformułowanych w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi w samej skardze, ponieważ Komisja spełniła wymóg spójności pomiędzy treścią skargi a wcześniej podnoszonymi zarzutami.
- 64 W związku z powyższym zarzut częściowej niedopuszczalności zarzutu drugiego zostaje oddalony.

Co do istoty sprawy

— Argumentacja stron

- 65 Komisja podnosi, że Aufenthaltsgesetz/EWG, która dokonuje transpozycji do prawa niemieckiego przepisów wspólnotowych w kwestii ograniczenia swobody przemieszczania się ze względu na porządek publiczny, nie jest dostatecznie jasna w zakresie mającego w tym przypadku zasadnicze znaczenie § 12 ust. 1. O ile bowiem § 12 ust. 1 zdanie pierwsze stanowi, że cudzoziemcowi korzystającemu ze swobody przemieszczania się może zostać wydana decyzja odmowa w sprawie prawa pobytu „ze względów porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego”, to zdanie drugie przewiduje, że cudzoziemcy korzystający z „zezwolenia na pobyt/WE na czas nieoznaczony” mogą być wydaleny jedynie z uwagi na „szczególne” względy bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Konstrukcja tego przepisu zdaniem Komisji wprowadza w błąd o tyle, że może być zrozumiana i jak pokazuje praktyka administracyjna, tak właśnie jest rozumiana, iż dla wydalenia cudzoziemców korzystających ze swobody przemieszczania się, lecz nieposiadających „zezwolenia na pobyt/WE na czas nieoznaczony” wystarczają zwykle względy bezpieczeństwa lub porządku publicznego i że istnienie szczególnych względów jest wymagane jedynie w celu wydalenia cudzoziemców, którzy korzystają z takiego zezwolenia na czas nieoznaczony.

- 66 W wielu decyzjach zastosowano zdaniem Komisji błędną wykładnię pojęcia porządku publicznego w rozumieniu § 12 ust. 1 zdanie pierwsze Aufenthaltsgesetz/EWG. W części stwierdzano nawet wyraźnie, że nie trzeba badać istnienia szczególnych względów porządku publicznego, ponieważ należą one do przesłanek wydania decyzji jedynie na podstawie zdania drugiego tego przepisu, to znaczy względem cudzoziemców korzystających z „zezwolenia na pobyt/WE na czas nieoznaczony”. Komisja przytacza siedem takich przykładów.
- 67 Zdaniem Komisji niemieckie przepisy prawne i praktyka administracyjna wymagają w tym zakresie jednoznacznego sprecyzowania w taki sposób, aby nie pozostawiała wątpliwości co do tego, że niezależnie od okresu, na jaki wydane zostało zezwolenie na pobyt, wydanie decyzji o wydaleniu zakładało, że to osobiste zachowanie zainteresowanego dowodzi istnienia rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Bouchereau, pkt 33–35).
- 68 Rząd niemiecki podnosi natomiast, że § 12 ust. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG dokonuje transpozycji wymogów ustawionych przez prawo wspólnotowe w dziedzinie ograniczenia swobody przemieszczania się w sposób dostatecznie jasny.
- 69 W odniesieniu do zarzutu istnienia praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym rząd niemiecki podnosi, że nawet zakładając, iż zarzut ten jest w tej części dopuszczalny, nie rozumie on, w jaki sposób jedynie na podstawie mniej niż 20 indywidualnych przypadków przywołanych w skardze Komisja może sformułować twierdzenie co do istnienia systematycznego wykonywania praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym na całym terytorium Niemiec.

— Ocena Trybunału

W przedmiocie zarzutu błędnej transpozycji

- 70 Jak przywołano w pkt 35 niniejszego wyroku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odwołanie się przez władze krajowe do porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia — oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa — rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa.
- 71 Paragraf 12 ust. 1 zdanie pierwsze Aufenthaltsgesetz/EWG stanowi, że obywatele innych państw członkowskich korzystający ze swobody przemieszczania się zgodnie z prawem wspólnotowym, są wydalani jedynie ze względów porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego i odsyła w nawiasie do art. 48 ust. 3 traktatu i art. 56 ust. 1 traktatu WE (obecnie, po zmianie art. 46 ust. 1 WE). Drugie zdanie tego samego ustępu stanowi, że wydalenie cudzoziemców korzystających z „zezwolenia na pobyt/WE na czas nieoznaczony” jest dopuszczalne jedynie ze szczególnych względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego.
- 72 Co prawda odesłanie w § 12 ust. 1 zdanie pierwsze Aufenthaltsgesetz/EWG do pierwotnego prawa wspólnotowego może zostać uznane za wystarczające wskazanie, iż pojęcie porządku publicznego powinno zostać poddane wykładni zgodnej z wykładnią tego samego pojęcia zawartego w przywołanych przepisach traktatu, o którym to pojęciu stanowi dyrektywa 64/221 i które doprecyzowane jest przez orzecznictwo Trybunału, jednakże nie ma to wpływu na okoliczność, iż drugie zdanie tego przepisu krajowego, w zakresie w jakim dodaje ono, że w odniesieniu do obywateli Wspólnoty korzystających z zezwolenia na pobyt na czas nieoznaczony wydanie decyzji o wydaleniu uzasadniać mogą jedynie „szczególne” względy porządku publicznego, powoduje powstanie wątpliwości co do tego, w jaki sposób należy prawidłowo uwzględnić wymogi prawa wspólnotowego w odniesieniu do obywateli Wspólnoty korzystających z zezwolenia na pobyt na czas oznaczony.

- 73 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy dyrektywy należy wprowadzić w życie w sposób bezwzględnie wiążący i spójny, ze szczególnością, precyzją i jasnością wymaganą dla spełnienia wymogu pewności prawa (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-159/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4007, pkt 32 i z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-415/01 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-2081, pkt 21).
- 74 Tymczasem § 12 ust. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG nie transponuje w odniesieniu do obywateli państw członkowskich korzystających z zezwolenia na pobyt na czas oznaczony w sposób dostatecznie jasny wymogów sformułowanych przez orzecznictwo cytowane w pkt 70 niniejszego wyroku, zgodnie z którymi decyzja o wydaleniu jest uzasadniona jedynie w przypadku rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa.
- 75 Ogólne przepisy administracyjne dotyczące Ausländergesetz, przywołane przez rząd niemiecki na poparcie argumentu, iż uregulowanie krajowe spełnia wymóg pewności prawa, nie podważa tego stwierdzenia.
- 76 W tym kontekście wystarczy przypomnieć, że zasada pewności prawa wymaga stosownej jawności środków krajowych przyjętych w celu wykonania uregulowania wspólnotowego, tak aby podmioty prawa, których to uregulowanie dotyczy, mogły zapoznać się z zakresem ich praw i obowiązków w konkretnej dziedzinie uregulowanej przez prawo wspólnotowe (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 21). Otóż wymóg ten nie jest spełniony w przypadku wspomnianego przepisu administracyjnego, ponieważ ma on bezspornie charakter przepisu wewnętrznego i jest skierowany do administracji w celu zapewnienia w określonych przypadkach jednolitości podejmowanych przez nią rozstrzygnięć.
- 77 W świetle powyższych okoliczności pierwsza część zarzutu drugiego jest zasadna.

W przedmiocie zarzutu istnienia praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym

78 W pkt 49 i 50 niniejszego wyroku Trybunał przypomniał, że w odniesieniu do zarzutu dotyczącego wykonywania przepisu krajowego dla wykazania uchybienia państwa członkowskiego wymagane jest przedstawienie dowodów mających charakter szczególny w porównaniu z dowodami zwykle uwzględnianymi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia dotyczącej jedynie treści przepisu krajowego. W tych warunkach uchybienie można wykazać jedynie poprzez wystarczająco udokumentowany i szczegółowy dowód praktyki zarzucanej administracji lub sądom krajowym i przypisywalnej danemu państwu członkowskiemu. Jeżeli zachowanie państwa wynikające z praktyki administracyjnej sprzecznej z wymogami prawa wspólnotowego ma mieć charakter stanowiący uchybienie w rozumieniu art. 226 WE, taka praktyka administracyjna powinna wykazywać określony stopień trwałości i powszechności.

79 Tymczasem Komisja ograniczyła się do przywołania 17 przypadków, w których wydane zostały decyzje administracyjne nieodpowiadające wymogom prawa wspólnotowego, nie dostarczając ich Trybunałowi ani nawet nie przedkładając ich fragmentów, które mogłyby potwierdzić jej tezę. Zatem w oczywisty sposób Komisja nie przedstawiła Trybunałowi elementów niezbędnych dla dokonania przez Trybunał oceny domniemanego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i to w sytuacji gdy rząd niemiecki kwestionuje w konkretny sposób wiarygodność tych informacji, przywołując i przedkładając Trybunałowi fragmenty decyzji wydanych w dwóch sprawach powoływanych przez Komisję w skardze (sprawy Moffa i Nardelli), które dowodzą, że wymogi prawa wspólnotowego zostały w nich uwzględnione.

80 Z tego tylko względu druga część zarzutu drugiego zostaje oddalona jako bezzasadna.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego uwzględniania w niemieckim ustawodawstwie i praktyce administracyjnej aspektów prewencji ogólnej w przypadku wydalenia

W przedmiocie dopuszczalności

— Argumentacja stron

81 Rząd niemiecki podnosi, że uzasadniona opinia nie zawierała zarzutu braku jasności uregulowania niemieckiego w zakresie zakazu przyjmowania środków prewencji ogólnej, w związku z czym ta część trzeciego zarzutu powinna zostać uznana za niedopuszczalną.

82 Komisja argumentuje natomiast, że w wezwaniu do usunięcia uchybień wskazała, iż wszystkie decyzje wydane na podstawie § 47 ust. 1 i 2 Ausländergesetz mają ze względu na realizowany przez te przepisy cel w postaci prewencji ogólnej niedopuszczalny charakter ogólnoprewencyjny i z tego względu naruszają prawo wspólnotowe. W uzasadnionej opinii zarzut ten został podtrzymany i podniesiony, w związku z czym argument o niedopuszczalności tego zarzutu należy oddalić.

— Ocena Trybunału

83 Uzasadniona opinia i skarga Komisji muszą być oparte na tych samych zarzutach i argumentach (zob. w szczególności pkt 60 niniejszego wyroku). Otóż tak jest w niniejszej sprawie.

- 84 Jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 111 i 112 opinii, część zarzutu trzeciego dotycząca błędnej transpozycji do prawa krajowego wymogu, zgodnie z którym względy prewencji ogólnej nie są wystarczające dla uzasadnienia wydalenia obywatela Wspólnoty, odpowiada co do istoty zarzutowi podniesionemu w pkt III wniosków uzasadnionej opinii, w którym Komisja wytyka Republice Federalnej Niemiec, że nie wskazała w ustawodawstwie w sposób dostatecznie jasny, że decyzje o wydaleniu dotyczące obywateli Unii Europejskiej nie mogą być oparte na podstawie prawnej, która przewiduje wydalenie obligatoryjne albo wydalenie co do zasady w przypadku prawomocnego wyroku skazującego. Do tego dochodzi, że w części uzasadnionej opinii zatytułowanej „Odstraszanie” Komisja wskazuje wyraźnie na okoliczność, iż wszystkie decyzje o wydaleniu wydane na podstawie § 47 Ausländergesetz mają ze względu na realizowany przez ten przepis cel w postaci prewencji ogólnej niedopuszczalny charakter ogólnoprewencyjny i tym samym odnosi się ona bezpośrednio do spornego przepisu.
- 85 W tej sytuacji Komisji nie można zarzucić, że w żądaniach zawartych w skardze nie powtórzyła dokładnego brzmienia zarzutów podniesionych w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, ponieważ Komisja zachowała spójność pomiędzy treścią skargi a wyszczególnionymi zarzutami.
- 86 Zarzut częściowej niedopuszczalności zarzutu trzeciego należy zatem oddalić.

Co do istoty sprawy

— Argumentacja stron

- 87 Komisja podnosi, że uregulowanie dotyczące wydalenia zawarte w § 47 ust. 1 i 2 Ausländergesetz realizuje cel w postaci prewencji ogólnej, gdyż wydalenie

obligatoryjne albo wydalenie co do zasady ma na celu odstraszenie innych cudzoziemców od popełniania tych samych lub podobnych przestępstw, jak te popełnione przez wydalonych cudzoziemców. Wszystkie decyzje, które są oparte na tym przepisie, zawierają siłą rzeczy — ze względu na realizowany przez ten przepis cel — niedopuszczalny element prewencji ogólnej i z tego tylko względu są sprzeczne z prawem wspólnotowym. Odwołanie do § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, dokonywane tylko dodatkowo, nie zmienia jej zdaniem niczego w tym, że decyzje te są wydane w oparciu o podstawę prawną, której stosowanie jest niezgodne z prawem wspólnotowym ze względu na realizowany przez nią cel w postaci prewencji ogólnej.

88 Poza tym w wielu decyzjach ów cel w postaci prewencji ogólnej był zdaniem Komisji wyraźnie przywoływany dla uzasadnienia wydalenia obligatoryjnego, a z uzasadnień tych decyzji nie wynikało, by były one uzasadnione samodzielnie względami prewencji szczególnej. W każdym razie w wielu decyzjach nie można stwierdzić tego rodzaju rozróżnienia, ponieważ decyzje te wskazywały równocześnie na względy prewencji ogólnej i szczególnej w ramach uzasadnienia kumulatywnego, dając w ten sposób do zrozumienia, że odnośny środek jest oparty na obydwu motywach. Niekiedy uzasadnienia tych decyzji nadawały względom prewencji ogólnej nawet szczególne znaczenie. Zdaniem Komisji wynika z tego, że sporna praktyka administracyjna sprowadza się zatem do uzasadniania spornych decyzji względami prewencji ogólnej, w związku z czym praktyka ta jest niezgodna z prawem wspólnotowym (wyrok z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-340/97 Nazli, Rec. str. I-957, pkt 63).

89 W tej sytuacji niemieckie przepisy prawne i praktyka administracyjna wymagają w tym zakresie doprecyzowania w jasny i jednoznaczny sposób, tak aby wyeliminowane zostały wszelkie wątpliwości dotyczące wykonywania przepisów krajowych. Niejasna i niejednoznaczna transpozycja zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego nie odpowiada wymogom dotyczącym prawidłowej transpozycji dyrektywy 64/221.

- 90 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego braku jasności samego uregulowania krajowego rząd niemiecki kontrargumentuje, że uregulowanie to wskazuje w jasny i jednoznaczny sposób, że obywatele Wspólnoty nie mogą być wydalani ze względów realizujących cel w postaci prewencji ogólnej. Zdaniem rządu niemieckiego Komisja nie uwzględnia okoliczności, że decyzje o wydaleniu dotyczące tych obywateli nie mają za podstawę prawną wyłącznie § 47 Ausländergesetz, lecz muszą one każdorazowo uwzględniać przepisy § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, które są bezwzględnie obowiązujące i mają pierwszeństwo względem § 47. Prewencja ogólna jest brana pod uwagę wyłącznie w odniesieniu do obywateli państw trzecich.
- 91 W odniesieniu do zarzutu dotyczącego istnienia praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym rząd niemiecki kwestionuje istnienie ciągu błędnych indywidualnych decyzji, które miałyby stanowić taką praktykę. Wskazane przez Komisję nieliczne przykłady nie są zdaniem tego rządu wystarczające dla stwierdzenia istnienia powszechnej i ogólnej praktyki administracyjnej, która byłaby sprzeczna z uregulowaniem wspólnotowym. Należy dodać, że z ogólnych przepisów administracyjnych dotyczących Ausländergesetz, które miałyby decydującą rolę dla stwierdzenia takiej praktyki administracyjnej, w zakresie w jakim są one wiążące dla działań administracji, wynika, że administracja nie może uzasadniać decyzji o wydaleniu obywateli Wspólnoty skutkiem odstrasającym, jaki decyzje takie mają względem innych cudzoziemców.
- 92 Okoliczność, iż niemieckie organy administracyjne powołują się na względy prewencji ogólnej obok względów prewencji szczególnej jest całkowicie zgodna z art. 3 ust. 1 dyrektywy 64/221, o ile przestrzegany jest jedyny przewidziany w tym przepisie wymóg, polegający na wykazaniu w uzasadnieniu dostatecznych powodów dotyczących danej osoby i jej zachowania.

— Ocena Trybunału

W przedmiocie zarzutu błędnej transpozycji

- ⁹³ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału prawo wspólnotowe sprzeciwia się wydalaniu obywatela państwa członkowskiego, które to wydalenie uzasadniane byłoby względami prewencji ogólnej, tj. wydaleniu, które ma na celu odstraszenie innych cudzoziemców (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 67/74 *Bonsignore*, Rec. str. 297, pkt 7 i ww. wyrok w sprawie *Nazli*, pkt 59), szczególnie, gdy decyzja o wydaleniu jest wydana automatycznie w następstwie skazania wyrokiem karnym bez uwzględnienia zachowania sprawcy przestępstwa i zagrożenia, jakie stanowi on dla porządku publicznego (ww. wyrok w sprawie *Calfa*, pkt 27).
- ⁹⁴ Jak wskazano w pkt 39–43 niniejszego wyroku, *Aufenthaltsgesetz/EWG*, zawierająca przepisy szczególne w stosunku do *Ausländergesetz*, ma pierwszeństwo przed przepisami tej ostatniej w sytuacjach szczególnych, które reguluje.
- ⁹⁵ Otóż zgodnie z § 12 ust. 3 zdanie pierwsze *Aufenthaltsgesetz/EWG* wydalenie obywateli Wspólnoty korzystających ze swobody przemieszczania się na podstawie prawa wspólnotowego następuje jedynie wówczas, gdy zachowanie danego cudzoziemca to uzasadnia. Z tego wynika, że w odniesieniu do tej kategorii osób wszystkie decyzje o wydaleniu wydane ze względów prewencji ogólnej są niedopuszczalne.

- 96 Ponadto, jak wskazano w ramach zarzutu pierwszego (zob. pkt 42 niniejszego wyroku), Komisja nie twierdzi w tym konkretnym przypadku by uregulowanie, o którym mowa, stanowiło przedmiot rozbieżnych interpretacji, które można by uwzględnić — jedne skutkujące stosowaniem tego uregulowania zgodnie z prawem wspólnotowym, inne prowadzące do jego stosowania niezgodnie z prawem wspólnotowym — w taki sposób, że uregulowanie to nie jest dostatecznie jasne, by zapewnić stosowanie zgodne z prawem wspólnotowym.
- 97 W tej sytuacji zarzut Komisji dotyczący naruszenia prawa wspólnotowego w zakresie, w jakim uregulowanie niemieckie nie zakazuje jej zdaniem w sposób dostatecznie jasny uwzględniania aspektów prewencji ogólnej przy wydalaniu obywatela innego państwa członkowskiego korzystającego ze swobody przemieszczania się zgodnie z prawem wspólnotowym, jest bezzasadny.

W przedmiocie rzekomej praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym

- 98 Należy przypomnieć, że Komisja ograniczyła się w skardze do wskazania pewnych przypadków, w których decyzja o wydaleniu została w części uzasadniona realizowaniem celu w postaci prewencji ogólnej, nie przedkładając Trybunałowi przedmiotowych decyzji, lecz jedynie przytaczając krótkie ich fragmenty i to jedynie niektórych spośród tych decyzji. Zatem Komisja w oczywisty sposób nie przedstawiła Trybunałowi elementów niezbędnych dla dokonania oceny istnienia zarzucanego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i to w sytuacji gdy rząd niemiecki kwestionuje w konkretny sposób wiarygodność zaprezentowanych informacji, przywołując pewną liczbę przypadków, w których wydane zostały decyzje w ramach rozstrzygnięć odwołań wniesionych przez zainteresowanych od decyzji przywołanych przez Komisję (sprawy Condo i Procopio) w skardze.

99 Ponadto z informacji zawartych w skardze wynika, że jedenaście decyzji przywołanych przez Komisję zostało wydanych w okresie pomiędzy marcem 1993 r. (sprawa Sassano) a listopadem 1997 r. (sprawa Pugliese), to znaczy na przestrzeni prawie pięciu lat. Zatem Trybunał nie może stwierdzić w żadnym wypadku istnienia powszechnej i stałej praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym, gdyż Komisja, która nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, nie była w stanie przedstawić Trybunałowi elementów niezbędnych do odparcia twierdzenia rządu niemieckiego, jakoby chodziło o odosobnione decyzje, a nie powszechną i stałą praktykę.

100 Wniosek ten narzuca się tym bardziej, że jak twierdzi rząd niemiecki, jeden z przepisów ogólnych dotyczących Ausländergesetz stanowi, że wydalenie może zostać zarządzone jedynie ze względów prewencji szczególnej i w przypadku rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa.

101 Z powyższego wynika, że mimo iż rząd niemiecki nie kwestionuje, że odosobnione decyzje o wydaleniu mogły być podejmowane bez dostatecznego uwzględnienia wymogów określonych przez dyrektywę 64/221, zarzut Komisji co do istnienia praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym należy w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 48–50 niniejszego wyroku oddalić jako bezzasadny.

102 W związku z tym zarzut trzeci zostaje oddalony w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego niedostatecznego uwzględniania podstawowego prawa do poszanowania życia rodzinnego przy wydawaniu decyzji o wydaleniu

Argumentacja stron

- 103 Komisja podnosi, że w przypadku wydalenia obywatela Wspólnoty w oparciu o klauzulę porządku publicznego uregulowaną w dyrektywie 64/221 państwa członkowskie są zobowiązane do uwzględnienia nie tylko podstawowej zasady swobodnego przepływu osób, lecz również wpływu tego wydalenia na prawa podstawowe, w szczególności na prawo do poszanowania życia rodzinnego ustanowione w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „konwencją”), podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., do zapewnienia poszanowania którego zobowiązany jest Trybunał (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 Carpenter, Rec. str. I-6279, pkt 41).
- 104 W tym kontekście Komisja przywołuje pewną ilość spraw, w których jej zdaniem niemieckie organy administracyjne naruszyły zasadę proporcjonalności w szczególnie drastyczny i oczywisty sposób. Komisja powołuje dwie sprawy, w których organy te nie zbadały kwestii proporcjonalności, pięć spraw, w których nie dokonały oceny proporcjonalności, ponieważ wyszły z założenia, że wydalenie automatyczne takiej oceny nie wymaga, i czternaście spraw, w których nie uwzględniono należycie znaczenia podstawowego prawa do poszanowania życia rodzinnego.
- 105 Rząd niemiecki twierdzi, że Komisja nie zdołała wykazać istnienia praktyki administracyjnej niezachowującej stosownej równowagi pomiędzy prawem do poszanowania życia rodzinnego a koniecznością utrzymania porządku publicznego.

Istnienie takiej praktyki administracyjnej nie zostało udowodnione, w szczególności z tego względu, iż sama tylko okoliczność, iż wydanych zostało kilka decyzji o wydaleniu, w których uzasadnienie milczy na temat powiązań rodzinnych nie umożliwia wyciągnięcia wniosku co do istnienia ogólnej praktyki administracyjnej.

- 106 Wbrew twierdzeniu Komisji przepisy, które regulują wydalenie obywateli Wspólnoty, w szczególności § 48 Ausländergesetz i § 12 Aufenthaltsgesetz/EWG, wprowadzają niemalże bezwzględny wymóg oceny proporcjonalności decyzji o wydaleniu i uwzględnienia nadrzędnego znaczenia ochrony małżeństwa i życia rodzinnego. Zgodnie z art. 6 niemieckiej ustawy zasadniczej małżeństwo i rodzina korzystają ze szczególnej ochrony w ramach porządku federalnego i stosując prawo, organy administracyjne mają bezwzględny obowiązek uwzględnienia tej gwarancji konstytucyjnej. Komisja niesłusznie zarzuciła tym organom niedokonywanie oceny proporcjonalności. W sprawach przywołanych przez Komisję jako przykłady nieproporcjonalnych decyzji o wydaleniu stosowane przez nią kryteria są błędne, tak że prowadzi to w nieunikniony niemalże sposób do błędnych wniosków.

Ocena Trybunału

- 107 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału dokonywana przez organy krajowe indywidualna ocena w przedmiocie ewentualnego występowania osobistego zachowania stanowiącego rzeczywiste zagrożenie dla porządku publicznego oraz, jeżeli zajdzie taka potrzeba, w kwestii ustalenia równowagi pomiędzy zasługującymi na ochronę interesami, które się pojawiają, musi być przeprowadzana z poszanowaniem ogólnych zasad prawa wspólnotowego (ww. wyroki w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 95).

- 108 W tym kontekście należy uwzględnić prawa podstawowe, których poszanowanie zapewnia Trybunał. Względy interesu ogólnego mogą posłużyć uzasadnieniu środka krajowego, który prowadzi do ograniczenia wykonywania podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat, jeżeli dany środek owe prawa uwzględnia (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. str. I-2925, pkt 43; z dnia 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 Familiapress, Rec. str. I-3689, pkt 24 oraz ww. wyroki w sprawie Carpenter, pkt 40 oraz w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 97).
- 109 W tym kontekście w prawie wspólnotowym uznane zostało znaczenie zapewnienia ochrony życia rodzinnego obywateli Wspólnoty dla wyeliminowania przeszkód w wykonywaniu podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat. W szczególności nie ulega wątpliwości, że wydalenie osoby z kraju, w którym żyją jej bliscy krewni, może stanowić ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego. O prawie tym stanowi art. 8 konwencji i należy ono do praw podstawowych, chronionych zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przez wspólnotowy porządek prawny (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 98). Tego rodzaju ingerencja stanowi naruszenie konwencji, jeżeli nie spełnia wymogów określonych w art. 8 ust. 2, to znaczy gdy nie jest „przewidziana przez ustawę”, gdy nie służy jednemu lub więcej celowi zgodnemu z prawem w rozumieniu tego ustępu i gdy nie jest „konieczna w społeczeństwie demokratycznym”, to znaczy nie jest usprawiedliwiona przez nadrzędną potrzebę społeczną oraz w szczególności nie jest proporcjonalna do realizowanego słusznego celu (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie Boultif przeciwko Szwajcarii, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, pkt 39, 41 i 46 oraz ww. wyrok w sprawie Carpenter, pkt 42).
- 110 Komisja nie wykazała istnienia w Niemczech praktyki administracyjnej sprzecznej z wymogami obowiązującymi w dziedzinie ochrony prawa do poszanowania życia rodzinnego, która miałaby wymagany przez orzecznictwo Trybunału trwały i powszechny charakter.

- 111 Komisja ograniczyła się do wyliczenia w skardze pewnej liczby przypadków, w których decyzje o wydaleniu nie uwzględniały w ogóle albo w dostatecznym stopniu prawa do poszanowania życia rodzinnego, nie przedstawiając ich Trybunałowi w całości poza krótkimi fragmentami i to tylko niektórych z nich. W związku z tym należy stwierdzić, że Komisja nie dostarczyła Trybunałowi elementów niezbędnych do dokonania oceny istnienia zarzucanego uchybienia, i to w sytuacji gdy rząd niemiecki kwestionuje w konkretny sposób (w szczególności w sprawach Solimando, Racabulto i Condo) zasadność twierdzenia Komisji, jakoby prawo do poszanowania życia rodzinnego nie zostało uwzględnione w należyтым stopniu w żadnej z przywołanych przez nią decyzji.
- 112 Ponadto zgodnie z informacjami wynikającymi ze skargi, 21 decyzji, o których mowa, zostało wydanych w okresie między grudniem 1992 r. (sprawa Torsello) a marcem 2001 r. (sprawa Theodoridis), to znaczy na przestrzeni prawie dziewięciu lat. Zatem Trybunał nie może stwierdzić w żadnym wypadku istnienia powszechnej i stałej praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym, gdyż Komisja, która nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, nie przedstawiła Trybunałowi elementów niezbędnych do odparcia twierdzenia rządu niemieckiego, jakoby chodziło o decyzje odosobnione, a nie o powszechną i stałą praktykę.
- 113 W związku z powyższym, mimo iż rząd niemiecki nie kwestionuje, iż pojedyncze decyzje o wydaleniu mogły być wydane bez dostatecznego uwzględnienia wymogów związanych z prawem do poszanowania życia rodzinnego, zarzut Komisji dotyczący istnienia praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym należy w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 48–50 niniejszego wyroku oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego systematycznego zarządzania natychmiastowego wykonania decyzji o wydaleniu mimo braku sytuacji nagłej

Argumentacja stron

- 114 Komisja podnosi, że gdy odwołanie dotyczy jedynie zgodności decyzji z prawem lub gdy nie może mieć skutku zawieszającego, art. 9 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 64/221 wymaga, „poza nagłymi przypadkami”, przeprowadzenia szczególnego postępowania przez właściwy niezależny organ, który wydaje opinię. Ponieważ prawo niemieckie dotyczące cudzoziemców takiego szczególnego postępowania w rozumieniu przywołanego przepisu nie przewiduje, z przepisu tego wynika, że w przypadku wydalenia obywateli Wspólnoty skutek zawieszający może zostać wyłączony przez zarządzenie wydane na podstawie art. 80 ust. 2 pkt 4 VwGO jedynie w „nagłym przypadku” w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221.
- 115 Zdaniem Komisji tego rodzaju nagły przypadek może zostać stwierdzony tylko wówczas, gdy natychmiastowe wykonanie jest jedynym sposobem na zażegnanie rzeczywistego, bezpośredniego i poważnego zagrożenia porządku publicznego. Ponieważ wydalenie w trybie natychmiastowym stanowi naruszenie prawa podstawowego do swobodnego przemieszczania się oraz prawa do poszanowania życia rodzinnego, właściwy organ jest każdorazowo zobowiązany do wykazania, iż wyżej wspomniane przesłanki są w danym przypadku spełnione. Przynajmniej w przypadku obywateli Wspólnoty zamieszkujących od dłuższego czasu w danym przyjmującym państwie członkowskim zasada proporcjonalności wymaga, aby zarządzenie natychmiastowego wykonania decyzji o wydaleniu następowało jedynie wyjątkowo i jedynie w przypadkach, których waga i nagłość są oczywiste.
- 116 Komisja twierdzi, że zgodnie z § 80 ust. 2 pkt 4 VwGO w przypadku decyzji o wydaleniu obywatela Wspólnoty, który wniósł zażalenie albo odwołanie, skutek

zawieszający może zostać wyłączony, jeżeli istnieje szczególny interes w natychmiastowym wykonaniu decyzji o wydaleniu. Mimo iż ten „szczególny interes” musi wykraczać poza interes, który służy uzasadnieniu wydalenia jako takiego, jej zdaniem w niemieckiej praktyce administracyjnej regularnie stwierdza się istnienie szczególnego interesu w natychmiastowym przeprowadzeniu wydalenia w sposób niemal automatyczny i bez należytego uzasadnienia. Ocena spraw zbadanych przez Komisję nie pozwala w żaden sposób na stwierdzenie, że organy administracyjne uwzględniały wymóg nagłości ustanowiony przez prawo wspólnotowe do zarządzenia natychmiastowego wykonania. W tym kontekście Komisja wskazuje na siedemnaście spraw, które nie odpowiadają wymogom uregulowania wspólnotowego. Niezależnie od niemal automatycznego zarządzania natychmiastowego wykonywania decyzji o wydaleniu należy stwierdzić, że istnienie szczególnego interesu publicznego w natychmiastowym wykonaniu decyzji, który musi wykraczać poza interes w wydaleniu jako taki, wynika zdaniem Komisji raczej z lapidarnego stwierdzenia, a nie z jego konkretnego wykazania.

- 117 W związku z tym niemieckie przepisy prawne i praktyka administracyjna wymagają takiego doprecyzowania, by w tej kwestii nie powstawała najmniejsza wątpliwość
- 118 Rząd niemiecki kontrargumentuje, że zarządzenie natychmiastowego wykonania stanowi zawsze wynik indywidualnej oceny szczególnych warunków, których spełnienie jest wymagane do wydania takiego zarządzenia. Często obserwowana równoległość niezależnych od siebie decyzji o wydaleniu i o natychmiastowym jej wykonaniu wynika zdaniem rządu niemieckiego niemal siłą rzeczy z tego, że obywatele Wspólnoty podlegają bardzo surowym wymogom dotyczącym ich wydalenia i w przypadku ich spełnienia prawie zawsze spełnione są również wymogi dotyczące zarządzenia jego natychmiastowego wykonania.
- 119 Zarządzenie natychmiastowego wykonania towarzyszące decyzji o wydaleniu nie narusza również jego zdaniem gwarancji proceduralnych ustanowionych przez

prawo wspólnotowe. Po pierwsze, obywatele innych państw członkowskich mogą wnosić od decyzji o wydaleniu takie same środki zaskarżenia, jakie przysługują obywatelom niemieckim od decyzji administracyjnej, po drugie mają oni zawsze możliwość złożenia wniosku o nadanie ich środkowi zaskarżenia skutku zawieszającego (§ 80 ust. 5 VwGO). Z tych względów prawo niemieckie spełnia minimalne wymogi dotyczące skutku zawieszającego środka zaskarżenia ustanowione przez art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221.

- 120 Ponadto daleko idąca ochrona proceduralna przed wydaleniem, którą oferuje Republika Federalna Niemiec znacznie wykracza poza gwarancje minimalne określone w art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221 i zapewnia efektywną ochronę praw podmiotowych obywateli Wspólnoty ustanowionych przez prawo wspólnotowe. Po pierwsze, zgodność z prawem i celowość niekorzystnego aktu administracyjnego są co do zasady, nawet w przypadku decyzji o wydaleniu, uprzednio oceniane przez organ administracyjny przed nadaniem biegu skardze o stwierdzenie nieważności. Ta ochrona proceduralna ma miejsce nawet wtedy, gdy decyzji o wydaleniu towarzyszy zarządzenie natychmiastowego jej wykonania. Po drugie, zawsze możliwa jest ocena przez sąd administracyjny i to również w przypadkach, w których nie miało miejsca takie uprzednie postępowanie. Sąd administracyjny weryfikuje stan faktyczny z urzędu i dokonuje pełnej oceny pod względem formalnym jak i materialnym zgodności z prawem decyzji o wydaleniu.

Ocena Trybunału

- 121 Należy przypomnieć, że celem art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221 jest zapewnienie minimalnych gwarancji proceduralnych osobom, względem których wydana została decyzja o wydaleniu z terytorium państwa. Przepis ten, który znajduje zastosowanie w trzech przypadkach, a mianowicie w przypadku braku prawa odwołania do sądu, w przypadku gdy odwołanie powoduje jedynie kontrolę zgodności decyzji z prawem lub gdy odwołanie nie ma skutku zawieszającego, przewiduje udział właściwego organu, innego niż organ upoważniony do wydania decyzji. Z wyjątkiem nagłych

przypadków organ administracyjny nie może wydać decyzji inaczej jak tylko po otrzymaniu opinii drugiego z organów właściwych (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 105).

122 Komisja nie wykazała również istnienia w Niemczech praktyki administracyjnej sprzecznej z wymogami określonymi w art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221, która miałaby zgodnie z orzecznictwem Trybunału charakter trwały i powszechny.

123 Komisja ograniczyła się do wyliczenia w skardze pewnej liczby przypadków, w których wydane zostały decyzje o wydaleniu podlegające natychmiastowemu wykonaniu naruszające art. 9 ust. 1 dyrektywy 64/221, i nie przedstawiając ich Trybunałowi w całości, ograniczyła się tylko do krótkich fragmentów niektórych z nich przytoczonych w skardze. W związku z tym Komisja nie przedstawiła Trybunałowi elementów niezbędnych do dokonania oceny istnienia zarzucanego uchybienia i to w sytuacji gdy rząd niemiecki kwestionuje twierdzenie Komisji, jakoby ocena przywołanych spraw nie pozwalała na stwierdzenie, że niemieckie organy administracyjne uwzględniały kryterium nagłości, które prawo wspólnotowe każe spełniać przed przystąpieniem do natychmiastowego wykonania.

124 Ponadto zgodnie z informacjami wynikającymi ze skargi 17 spośród decyzji przywołanych przez Komisję zostało wydanych w okresie między sierpniem 1993 r. (sprawa Clarizia) a lipcem 2000 r. (sprawa Moffa), to znaczy na przestrzeni siedmiu lat. Zatem Trybunał nie może stwierdzić w żadnym przypadku istnienia powszechnej i stałej praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym, gdyż Komisja, która nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, nie przedstawiła Trybunałowi elementów niezbędnych do odparcia twierdzenia rządu

niemieckiego, jakoby nie istniała — jak to ujmuje Komisja — powszechna i stała praktyka.

125 Z powyższego wynika, że zarzut Komisji dotyczący istnienia praktyki administracyjnej sprzecznej z prawem wspólnotowym należy w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 48–50 niniejszego wyroku oddalić jako bezzasadny.

126 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie dokonując w § 12 ust. 1 Aufenthaltsgesetz/EWG transpozycji w sposób dostatecznie jasny wymogów ustanowionych przez prawo wspólnotowe w dziedzinie ograniczenia swobodnego przemieszczania się, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 39 WE, art. 3 dyrektywy 64/221 i art. 10 dyrektywy 73/148.

W przedmiocie kosztów

127 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Federalna Niemiec wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja w przeważającej części przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie § 4 tego przepisu państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta i poparły żądania Komisji, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Nie dokonując w § 12 ust. 1 ustawy z dnia 21 stycznia 1980 r. w sprawie wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft) transpozycji w sposób dostatecznie jasny wymogów ustanowionych przez prawo wspólnotowe w dziedzinie ograniczeń swobodnego przemieszczania się, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 39 WE, art. 3 dyrektywy Rady 64/221 z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego i art. 10 dyrektywy Rady 73/148 z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 4) **Republika Włoska ponosi własne koszty.**

Podpisy