Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 26. července 2017 [1]

Věci C-643/15 a C-647/15

Slovenská republika,
Maďarsko
proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí (EU) 2015/1601 – Dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Italské republiky a Řecké republiky – Stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na území některých členských států – Relokace těchto státních příslušníků na území ostatních členských států – Počet žadatelů přidělených členskému státu v rámci relokace – Článek 80 SFEU – Zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy – Článek 78 odst. 3 SFEU – Právní základ – Pojem ‚legislativní akt' – Článek 289 odst. 3 SFEU – Závaznost závěrů přijatých Evropskou radou pro Radu Evropské unie – Článek 15 odst. 1 SEU a článek 68 SFEU – Porušení podstatných formálních náležitostí – Změna návrhu Evropské komise – Požadavky na novou konzultaci s Evropským parlamentem a na jednomyslnost hlasování v Radě – Článek 293 SFEU – Zásady právní jistoty a proporcionality"

1. Slovenská republika a Maďarko se svými žalobami (C-643/15 a C-647/15) domáhají zrušení rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka [2].

2. Toto rozhodnutí bylo přijato Radou Evropské unie na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, který stanoví, že „[o]citnou-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh [Evropské k]omise přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Rada rozhoduje po konzultaci s Evropským parlamentem".

3. Uvedené rozhodnutí bylo přijato v kontextu migrační krize, která zasáhla Evropskou unii počínaje rokem 2014 a následně nabyla na intenzitě v průběhu roku 2015, a to zejména během července a srpna tohoto roku, jakož i v kontextu katastrofální humanitární situace, která v důsledku této krize nastala především v členských státech, jež jsou vystaveny největšímu náporu migrantů, jako je Italská republika a Řecká republika, které čelily masivnímu přílivu migrantů pocházejících ze třetích zemí jako Syrská arabská republika, Afghánská islámská republika, Irácká republika a Stát Eritrea.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2015, L 248, s. 80, dále jen „napadené rozhodnutí".

4. Za účelem řešení této migrační krize a tlaku, kterému vystavila azylové systémy Italské republiky a Řecké republiky, předpokládá napadené rozhodnutí relokaci 120 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z uvedených dvou členských států a v průběhu dvou let do ostatních členských států. K rozhodnutí jsou připojeny dvě přílohy, které v první fázi rozdělují 66 000 osob, které mají být přemístěny z Itálie (156 00) a z Řecka (504 00) na základě počtu žadatelů, který je přidělen každému členskému státu a který má závaznou povahu [3].

5. Článek 2 písm. e) napadeného rozhodnutí definuje „relokaci“ jako „přesun žadatele z území členského státu, který je podle kritérií stanovených v kapitole III nařízení (EU) č. 604/2013[[4]] příslušný pro posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu, na území členského státu relokace“. Členským státem relokace se podle čl. 2 písm. f) napadeného rozhodnutí rozumí „členský stát, který se podle nařízení [Dublin III] stane příslušným k posouzení žádosti žadatele o mezinárodní ochranu po jeho relokaci na území tohoto členského státu“.

6. Dočasný relokační mechanismus upravený napadeným rozhodnutím je součástí dalších opatření, která již byla na unijní úrovni za účelem řešení migrační krize přijata, a to včetně evropského programu „znovuusídlování“ [5] 22 504 osob, které potřebují mezinárodní ochranu, dohodnutého dne 20. července 2015 ve formě „rezoluce“ členských států a států přidružených v rámci dublinského systému, a rozhodnutí (EU) 2015/1523, přijatého Radou dne 14. září 2015 [6], které upravuje relokaci z Itálie a Řecka v průběhu dvou let týkající se 40 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, a to na základě konsenzem určeného rozdělení [7].

7. Dále je důležité poukázat na to, že dne 9. září 2015 předložila Komise nejen návrh budoucího napadeného rozhodnutí [8], ale rovněž návrh nařízení, kterým se mění nařízení Dublin III [9]. Tento návrh upravuje „stálý“ relokační mechanismus, tedy relokační mechanismus, který na rozdíl od relokačního mechanismu upraveného rozhodnutím 2015/1523 a napadeným rozhodnutím není časově omezen. Posledně uvedený návrh nebyl k dnešnímu dni přijat.

8. Pokud jde o to, jak napadené rozhodnutí vznikalo, lze uvést následující skutečnosti.

3 – Zbývající část 54 000 žadatelů uvedená v čl. 4 odst. 1 písm. c) napadeného rozhodnutí (rovněž známá jako „rezerva“), která má být přemístěna v druhé fázi, a to od 26. září 2016, je stanovena buď jako výchozí pravidlo ve prospěch Italské republiky, nebo Řecké republiky, popřípadě jiného členského státu, který se ocitl ve stavu nouze ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, a je rozdělena na základě mechanismu podle čl. 4 odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí. Poté, co byl do napadeného rozhodnutí vložen rozhodnutím Rady (EU) 2016/1754 ze dne 29. září 2016, kterým se mění rozhodnutí (EU) 2015/1601 (Úř. věst. 2016, L 268, s. 82), odstavec 3a tohoto článku, je tato rezerva určena pro mechanismus zvaný „jeden za jednoho“ zavedený prohlášením EU a Turecka ze dne 18. března 2016, který umožňuje započítat na tuto rezervu dobrovolná přijetí syrských státních příslušníků z Turecka na území členských států, a to zejména formou přesídlení.

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „nařízení „Dublin III“).

5 – Článek 2 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 516/2014 ze dne 16. dubna 2014, kterým se zřizuje Azylový, migrační a integrační fond, mění rozhodnutí Rady 2008/381/ES a zrušují rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES a č. 575/2007/ES a rozhodnutí Rady 2007/435/ES (Úř. věst. 2014, L 150, s. 168), obsahuje definici pojmu „znovuusídlení“ Jedná se především o proces, v jehož rámci jsou státní příslušníci třetích zemí na žádost Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky („UNHCR“) vycházející z individuální potřeby mezinárodní ochrany, přesunuti ze třetí země do členského státu, v němž se usadí a mohou zde pobývat jakožto osoby v postavení uprchlíka, osoby se statusem doplňkové ochrany nebo osoby s jakýmkoliv jiným statusem podle práva členských států a práva Unie, s nimiž jsou spojena obdobná práva a výhody.

6 – Rozhodnutí Rady ze dne 14. září 2015, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. 2015, L 239, s. 146).

7 – V první fázi bylo možné dosáhnout konsenzu pouze ohledně 32 256 osob, jelikož některé členské státy jako Maďarsko se odmítly zapojit a Slovenská republika přijala závazek pouze v rozsahu 100 osob. Viz rezoluce zástupců vlád členských států zasedajících v Radě ze dne 20. července 2015 o relokaci 40 000 osob s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany z Řecka a Itálie; příloha B.2 žalobní odpovědi Rady.

8 – Návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska [COM(2015) 451 final].

9 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 [COM(2015)450 final)].

9. Původní návrh Komise upravoval relokaci 120 000 žadatelů o mezinárodní ochranu z Itálie (15 600 osob), Řecka (50 400 osob) a Maďarska (54 000 osob) do ostatních členských států. V přílohách I až III tohoto návrhu byly uvedeny 3 tabulky rozdělující žadatele z každého z těchto tří členských států mezi ostatní členské státy, s výjimkou Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, Irska a Dánského království, a to v podobě počtu přidělených osob stanoveného pro každý členský stát.

10. Dne 13. září 2015 postoupila Komise tento návrh vnitrostátním parlamentům.

11. Dne 14. září 2015 předala Rada tentýž návrh Parlamentu ke konzultaci.

12. Dne 17. září 2015 přijal Parlament legislativní usnesení, kterým uvedený návrh schválil, a to zejména s ohledem na „mimořádně naléhavou situaci a nutnost vypořádat se s ní bez dalšího otálení“, a současně vyzval Radu, aby znovu konzultovala s Parlamentem, bude-li mít v úmyslu podstatně změnit návrh Komise.

13. V průběhu několika jednání, která proběhla v rámci Rady mezi 17. a 22. zářím 2015, byl v původní návrh Komise v několika bodech změněn.

14. Především dalo na těchto jednáních Maďarsko najevo, že odmítá myšlenku, aby bylo považováno za „členský stát v první linii“, a že si nepřeje být uvedeno jako Italská republika a Řecká republika mezi relokujícími členskými státy. Z konečného znění návrhu, včetně nadpisu, tak byla vypuštěna jakákoliv zmínka o Maďarsku jako relokujícím členském státu. Došlo rovněž k vypuštění přílohy III původního návrhu, která se týkala rozdělení 54 000 žadatelů, u nichž se původně předpokládalo, že budou přemístěni z Maďarska. Maďarsko bylo naproti tomu zahrnuto do příloh I a II jako členský stát relokace žadatelů o mezinárodní ochranu z Itálie (příloha I) a Řecka (příloha II) a byl mu v těchto přílohách přidělen počet žadatelů.

15. Dne 22. září 2015 byl takto pozměněný návrh Komise přijat Radou kvalifikovanou většinou. Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovenská republika hlasovaly proti přijetí tohoto návrhu. Finsko se hlasování zdrželo.

16. Napadené rozhodnutí je výrazem solidarity, kterou Smlouva mezi členskými státy předpokládá.

17. Projednávané žaloby jsou příležitostí k tomu, abych připomněl, že solidarita náleží mezi klíčové hodnoty Unie, a je dokonce v jejích základech. Jak by bylo možné prohlubovat solidaritu mezi národy Evropy a vytvářet mezi nimi stále užší svazek, jak hlásá preambule Smlouvy o EU, bez solidarity mezi členskými státy v případě, že jeden z nich čelí nouzové situaci? Dostáváme se zde k samotné podstatě toho, co je smyslem a současně cílem evropského projektu.

18. Hned na počátku je proto třeba zdůraznit význam solidarity jako zakládající a existenční hodnoty Unie.

19. Požadavek solidarity, zakotvený již v Římské smlouvě [10], je i nadále v jádru integračního procesu sledovaného Lisabonskou smlouvou. I když není solidarita překvapivě uvedena ve výčtu hodnot, na nichž je Unie založena, obsaženém v čl. 2 první větě SEU [11], je naproti tomu zmíněna v preambuli Listiny základních práv Evropské unie [12] jako součást „nedělitelných a všeobecných hodnot“, na kterých se Unie zakládá. Kromě toho článek 3 odst. 3 SEU upřesňuje, že Unie podporuje nejen „mezigenerační solidaritu“, ale i „solidaritu mezi členskými státy“. Solidarita je tudíž nadále součástí souboru hodnot a zásad, které tvoří „základ, na kterém je Evropská unie budována“ [13].

20. V konkrétnější rovině je solidarita současně pilířem a řídící zásadou politik Unie v oblasti kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, které jsou předmětem kapitoly 2 hlavy V Smlouvy o FEU věnované prostoru svobody, bezpečnosti a práva [14].

21. Dokládá to čl. 67 odst. 2 SFEU, podle kterého Unie „rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí“. Kromě toho článek 80 SFEU stanoví, že „politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni. Kdykoli je to nutné, obsahují akty Unie přijaté podle této kapitoly vhodná opatření pro používání této zásady“ [15].

22. Vzhledem k faktické nerovnosti mezi členskými státy, která je dána jejich zeměpisnou polohou a zranitelností vůči masivním migračním tokům, je přijetí opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU a jejich účinné uplatňování o to naléhavější. Z tohoto hlediska umožňují taková opatření, jako jsou opatření stanovená napadeným rozhodnutím, dát zásadě solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy zakotvené v článku 80 SFEU konkrétní obsah.

23. Specifikum napadeného rozhodnutí spočívá v zavedení relokačního mechanismu na základě počtu žadatelů, který je přidělen členským státům a má závaznou povahu. S tímto rozhodnutím získává solidarita mezi členskými státy konkrétní obsah a závaznou povahu. Tento zásadní a novátorský charakter uvedeného rozhodnutí vysvětluje, proč jsou projednávané věci politicky citlivé, neboť vedl k vytvoření negativního postoje na straně členských států prosazujících svobodně přijatou solidaritu, která je založena výhradně na dobrovolných závazcích.

10 – Viz Labayle, S., „Les valeurs de l’Union“, disertační práce pro doktorát z veřejného práva, která byla obhájena dne 12. prosince 2016 a v níž se uvádí, že „[p]ožadavek solidarity opakovaně zmíněný napříč Římskou smlouvou […] představuje ústřední prvek Smlouvy. Ze znění Smlouvy plyne, že náleží k výrazným zásadám projektu evropské integrace a obrací se již v roce 1957 nejen na jednotlivce, ale i členské státy“ (bod 282, s. 117 a 118).

11 – Tamtéž, bod 431, s. 165.

12 – Dále jen „Listina“.

13 – Viz Favreau, B., „La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?“, *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Brusel, 2010, s. 3 až 38, zejm. s. 13. Viz také Bieber, R., a Maiani, F., „Sans solidarité point d’Union européenne, Regards croisés sur les crises de l’Union économique et monétaire et du Système européen commun d’asile“, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Paříž, 2012, s. 295. Tito autoři konstatují, že pojem „solidarity” není nikde ve Smlouvách definován a následně poukazují na to, že „Smlouvy mu přisuzují různý význam podle kontextu – jednou je to cíl či parametr činnosti Unie, jindy kritérium závazků, které členské státy přijaly, když přistoupily k Unii. Společný jmenovatel, který spojuje různá pojetí solidarity v rámci Unie, spočívá v uznání existence ‚společného zájmu‘, odděleného a oddělitelného od souhrnu individuálních zájmů“. K příspěvkům týkajícím se zásady solidarity viz také Boutayeb C., *La solidarité dans l’Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paříž, 2011.

14 – K této otázce viz zejména „Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network’s First Annual Policy Conference“, 26. – 27. února 2016, Université libre de Bruxelles. Viz rovněž Küçük E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?“, *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, Londýn, 2016, s. 448 až 469, jakož i Bast, J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law“, *European Public Law*, no 22, Issue 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, s. 289 až 304.

15 – Solidarita je klíčovou hodnotou azylové politiky i na mezinárodní úrovni. Čtvrtý bod preambule Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, ve znění Protokolu uzavřeného v New Yorku dne 31. ledna 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“), stanoví, že „udělení azylu by mohlo klást nepřiměřeně těžká břemena některým zemím a že uspokojivého řešení problému, jehož mezinárodní rozsah a povahu Spojené národy uznaly, nemůže být tudíž dosaženo bez mezinárodní spolupráce“.

24. Tento negativní postoj, ve spojení se zjištěním, že napadené rozhodnutí bylo provedeno ve velmi omezeném rozsahu, k čemuž se ještě dále vrátím [16], může vzbuzovat dojem, že se na pozadí toho, co nazýváme „migrační krize v roce 2015“, skrývá další krize, a sice krize projektu evropské integrace, který je z podstatné části postaven na požadavku solidarity mezi členskými státy, které se rozhodly tohoto projektu zúčastnit [17].

25. Na druhou stranu lze mít stejně tak za to, že Unie tím, že na tuto migrační krizi reagovala kategoricky, prokázala, že má k dispozici nezbytné nástroje a že je schopna je použít. Zbývá ověřit, jak to žádají projednávané žaloby, zda Unie při přijetí takových opatření, jakými jsou opatření obsažená v napadeném rozhodnutí, dodržela právní rámec uložený Smlouvami.

I. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

26. Ve věci C-643/15 Slovenská republika navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení.

27. Ve věci C-647/15 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí anebo podpůrně v případě, že nevyhoví prvnímu návrhovému žádání, toto rozhodnutí zrušil v rozsahu, v němž se týká Maďarska, a uložil Radě náhradu nákladů řízení.

28. Ve věcech C-643/15 a C-647/15 navrhuje Rada Soudnímu dvoru, aby žalobu zamítl jako neopodstatněnou a uložil Slovenské republice a Maďarsku náhradu nákladů řízení v jejich věcech.

29. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 29. dubna 2016 byl Belgickému království, Spolkové republice Německo, Řecké republice, Francouzské republice, Italské republice, Lucemburskému velkovévodství, Švédskému království a Komisi povolen ve věcech C-643/15 a C-647/15 vstup do řízení na podporu návrhových žádání Rady.

30. Stejným rozhodnutím předsedy Soudního dvora byl Polské republice povolen vstup do řízení ve věci C-643/15 na podporu návrhových žádání Slovenské republiky a ve věci C-647/15 na podporu návrhových žádání Maďarska.

II. K žalobám

31. Na podporu svých návrhových žádání uvádí Slovenská republika šest žalobních důvodů vycházejících zaprvé z porušení článku 68 SFEU, čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásady institucionální rovnováhy, zadruhé z porušení čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU, čl. 78 odst. 3 SFEU, článků 3 a 4 protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a článků 6 a 7 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojených ke Smlouvám [18], jakož i zásad právní jistoty, zastupitelské demokracie a institucionální rovnováhy, zatřetí z porušení podstatných formálních náležitostí týkajících se legislativního postupu, jakož i čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU a zásad zastupitelské demokracie, institucionální rovnováhy a řádné správy (podpůrně), začtvrté

16 – Již na tomto místě lze konstatovat, že podle údajů, které poskytla Rada na jednání, které se dne 10. května 2017 konalo před Soudním dvorem, dosáhl ke dni 8. května 2017 počet relokací z Itálie a Řecka 18 129.

17 – V tomto ohledu viz Labayle, S., *op. cit.*, který zejména k rozdílům, které se objevily mezi členskými státy při řešení migrační krize, uvádí, že je třeba „vyvarovat se dramatizace [, n]icméně obavu z rizika, že dojde k narušení celistvosti díla trpělivě budovaného po více než půlstoletí, nelze zcela ignorovat. Takové postupné podrývání základů totiž ohrožuje celou stavbu a posiluje nutnost absolutní ostražitosti v této otázce. Nerespektování základních hodnot Unie jejími členskými státy se stává potenciálním faktorem rozkladu prvků, které jsou přitom nezbytné pro její přežití a pro logiku jejího fungování“ (bod 1 182, s. 477). Viz rovněž Chassin C.-A., „La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins“, *Revue Europe*, no 3, LexisNexis, 2016, s. 15 až 21, zejm. bod 43, s. 21, v němž se uvádí, že „[m]igrační krize je pro Evropskou unii […] humanitní krizí, ale také krizí morální: pomineme-li krátkodobá řešení, tato krize odhaluje křehkost evropské konstrukce“.

18 – Dále jen „protokol (č. 1) “ a „protokol (č. 2)“.

z porušení podstatných formálních náležitostí zakotvených v čl. 78 odst. 3 SFEU a článku 293 SFEU, jakož i čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU a zásad zastupitelské demokracie, institucionální rovnováhy a řádné správy (zčásti podpůrně), zapáté z porušení čl. 78 odst. 3 SFEU z důvodu nesplnění podmínek jeho použitelnosti (podpůrně) a za šesté z porušení zásady proporcionality.

32. Maďarsko předkládá na podporu svých návrhových žádání deset žalobních důvodů.

33. První dva žalobní důvody vycházejí z porušení čl. 78 odst. 3 SFEU s tím, že toto ustanovení neposkytuje Radě náležitý právní základ pro přijetí opatření, která se závazným způsobem odchylují od ustanovení legislativního aktu, která se použijí po dobu 24 měsíců a v určitých případech po dobu 36 měsíců a jejichž účinky přetrvávají po uplynutí této doby, což je v rozporu s pojmem „dočasných opatření“.

34. Třetí až šestý žalobní důvod vycházejí z porušení podstatných formálních náležitostí s tím, že zaprvé Rada přijetím napadeného rozhodnutí porušila ustanovení čl. 293 odst. 1 SFEU, neboť se odchýlila od návrhu Komise, aniž dosáhla jednomyslnosti (třetí žalobní důvod), zadruhé napadené rozhodnutí stanoví odchylku od ustanovení legislativního aktu a z hlediska obsahu je samo legislativním aktem, takže i v případě, že by bylo možné rozhodnutí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU přijmout, mělo být při jeho přijetí dodrženo právo vnitrostátních parlamentů vyjádřit se k legislativním aktům, upravené v protokole (č. 1) a protokole (č. 2) (čtvrtý žalobní důvod), zatřetí po konzultaci s Parlamentem Rada podstatným způsobem změnila znění návrhu, aniž v tomto ohledu Parlament opětovně konzultovala (pátý žalobní důvod), a začtvrté v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí Radou nebyly k dispozici jazykové verze návrhu rozhodnutí v úředních jazycích Unie (šestý žalobní důvod).

35. Sedmý žalobní důvod vychází z porušení článku 68 SFEU a závěrů Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 [19].

36. Osmý žalobní důvod vychází z porušení zásady právní jistoty a jasnosti právních předpisů, neboť v několika bodech není zřejmé, jakým způsobem mají být ustanovení napadeného rozhodnutí uplatňována ani jaký je vztah mezi těmito ustanoveními a ustanoveními nařízení Dublin III.

37. Devátý žalobní důvod vychází z porušení zásad nezbytnosti a proporcionality s tím, že vzhledem k tomu, že není Maďarsko uvedeno mezi členskými státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, není odůvodněné, aby napadené rozhodnutí stanovilo relokaci 120 000 osob žádajících o mezinárodní ochranu.

38. Desátý žalobní důvod, který je uveden podpůrně, vychází z porušení zásady proporcionality a čl. 78 odst. 3 SFEU v rozsahu týkajícím se Maďarska vzhledem k tomu, že mu napadené rozhodnutí ukládá závaznou kvótu jako členskému státu relokace, ačkoliv je nesporné, že se jedná o členský stát, na jehož území vstoupilo velké množství nelegálních imigrantů a podalo tam žádosti o mezinárodní ochranu.

19 – EUCO 22/15.

III. Posouzení

A. Úvodní poznámky

39. Vzhledem k tomu, že právní základ aktu určuje postup, který je třeba použít pro jeho přijetí[20], je třeba zaprvé zkoumat žalobní důvody vycházející z toho, že čl. 78 odst. 3 SFEU není náležitým právním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí. Zadruhé se budu zabývat žalobními důvody vycházejícími z porušení podstatných formálních náležitostí, k nimž mělo při přijetí tohoto rozhodnutí dojít, a zatřetí posoudím meritorní žalobní důvody.

40. V těchto třech krocích budou přezkoumány nejdříve žalobní důvody Slovenské republiky a Maďarska, které se zcela nebo zčásti překrývají, a následně, bude-li to třeba, vlastní žalobní důvody každého z žalobců.

B. K žalobním důvodům vycházejícím z toho, že čl. 78 odst. 3 SFEU není náležitým právním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí

41. Slovenská republika (druhý a pátý žalobní důvod) a Maďarsko (první a druhý žalobní důvod) zpochybňují, že by čl. 78 odst. 3 SFEU mohl být náležitým právním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí.

42. Mezi postoji zastávanými těmito dvěma členskými státy jsou nicméně rozdíly. Zatímco Maďarsko připouští, že se Italská republika a Řecká republika nacházely v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí ve „stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, a přitom zpochybňuje, že napadené rozhodnutí bylo vhodným opatřením k řešení této situace, Slovenská republika tvrdí, že takový stav nouze ve smyslu uvedeného ustanovení dán nebyl (druhá část pátého žalobního důvodu).

43. Tyto dva členské státy zpochybňují volbu právního základu napadeného rozhodnutí zaprvé s tím, že napadené rozhodnutí sice bylo přijato nelegislativním postupem, a je tudíž nelegislativním aktem, nicméně by mělo být s ohledem na svůj obsah považováno za legislativní akt, jelikož mění legislativní akty. Článek 78 odst. 3 SFEU přitom podle nich neumožňuje přijmout legislativní akty.

44. Zadruhé Slovenská republika a Maďarsko zpochybňují dočasnost napadeného rozhodnutí.

45. Zatřetí Slovenská republika na rozdíl od Maďarska tvrdí, že čl. 78 odst. 3 SFEU není náležitým právním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí, jelikož nebyla splněna podmínka existence „stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí“.

1. K druhému žalobnímu důvodu Slovenské republiky a prvnímu žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z legislativní povahy napadeného rozhodnutí

46. Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že napadené rozhodnutí, třebaže bylo přijato nelegislativním postupem, a je tedy formálně nelegislativním aktem, musí být přesto považováno za legislativní akt s ohledem na jeho obsah a účinky, jelikož mění, a to navíc podstatným způsobem, několik legislativních aktů unijního práva. Článek 78 odst. 3 SFEU přitom není právním základem pro přijetí legislativních opatření, neboť z něho nijak nevyplývá, že opatření přijatá na jeho základě musí být přijata v rámci legislativního postupu.

20 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 17).

47. Jak výslovně potvrzuje bod 23 odůvodnění napadeného rozhodnutí, odchyluje se toto rozhodnutí od několika legislativních aktů unijního práva. I když napadené rozhodnutí označuje tyto změny pouze za odchylky, rozlišení mezi odchylkou a změnou je umělé, neboť odchylka a změna mají v praxi tytéž účinky, neboť v obou případech je použití normativního ustanovení vyloučeno, a tím je fakticky dotčena jeho účinnost.

48. Slovenská republika konkrétně tvrdí, že Rada porušila čl. 78 odst. 3 SFEU z důvodu, že se napadené rozhodnutí odchyluje od ustanovení obsažených v legislativních aktech a že takové změny lze provést pouze legislativním aktem. Článek 78 odst. 3 SFEU, který se nezmiňuje o řádném legislativním postupu, ani o zvláštním legislativním postupu, přitom neumožňuje přijmout legislativní akty. Z toho vyplývá, že forma napadeného rozhodnutí neodpovídá jeho obsahu.

49. Tím, že přijala napadené rozhodnutí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, porušila tedy Rada nejen toto ustanovení, ale také práva vnitrostátních parlamentů a Parlamentu. Na základě primárního práva se jak vnitrostátní parlamenty, tak Parlament měly podílet na změnách legislativních aktů, od nichž se Rada odchýlila napadeným rozhodnutím. Slovenská republika přitom poukazuje na to, že tyto akty byly přijaty řádným legislativním postupem.

50. Slovenská republika má tudíž za to, že přijetím napadeného rozhodnutí porušila Rada nejen čl. 78 odst. 3 SFEU, ale i čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU, články 3 a 4 protokolu (č. 1) a články 6 a 7 protokolu (č. 2), jakož i zásady právní jistoty, zastupitelské demokracie a institucionální rovnováhy.

51. Maďarsko se připojuje k názoru Slovenské republiky, podle něhož právní akt přijatý na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, který podle výkladu *a contrario* čl. 289 odst. 2 a 3 SFEU není legislativním aktem, nemůže závazným způsobem změnit, byť dočasně, platné legislativní akty, které byly přijaty v rámci řádných nebo zvláštních legislativních postupů, jako je nařízení Dublin III. Z hlediska obsahu je napadené rozhodnutí nepochybně legislativním aktem. Vzhledem k tomu, že se toto rozhodnutí odchyluje od ustanovení nařízení Dublin III, není možné jej přijmout na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, který svěřuje Radě pravomoc přijímat akty pouze v rámci nelegislativního postupu, a opravňuje tudíž pouze k přijetí nelegislativních aktů.

52. Podle Maďarska by mohl být čl. 78 odst. 3 SFEU nanejvýš právním základem pro přijetí opatření, která doplňují legislativní akty přijaté na základě čl. 78 odst. 2 SFEU, avšak jsou s nimi v souladu, nebo opatření, která usnadňují jejich provádění s ohledem na stav nouze [21].

53. Maďarsko upřesňuje, že pokud Soudní dvůr rozhodne, že je na základě čl. 78 odst. 3 SFEU možné přijmout akt, který se odchyluje od legislativního aktu přijatého na základě čl. 78 odst. 2 SFEU, nemůže jít taková odchylka tak daleko, že by ovlivnila podstatu takového legislativního aktu nebo zbavila významu jeho základní ustanovení. Tak je tomu přitom v případě napadeného rozhodnutí, jelikož zejména mění nejpodstatnější prvek tohoto nařízení, a sice určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Napadené rozhodnutí tak stanoví odchylku od ustanovení tohoto nařízení v rozsahu, který je v rámci nelegislativního aktu nepřípustný. Dochází tím k obcházení řádného legislativního postupu podle čl. 78 odst. 2 SFEU.

54. Maďarsko se konečně v replice a ve svém vyjádření ke spisům vedlejších účastníků řízení odvolává *per analogiam* na body 151 až 161 stanoviska generálního advokáta M. Watheleta ve věci Rada v. Fronta Polisario [22] a tvrdí, že požadavek konzultace s Parlamentem tak, jak jej stanoví čl. 78 odst. 3 SFEU, lze považovat za „účast“ Parlamentu ve smyslu čl. 289 odst. 2 SFEU, takže se použije zvláštní legislativní postup, a napadené rozhodnutí je tudíž třeba považovat za legislativní akt.

21 – Maďarsko uvádí jako příklad poskytnutí finanční a technické pomoci nebo poskytnutí odborníků.

22 – C-104/16 P, EU:C:2016:677.

55. Nicméně ani za takového předpokladu neopravňuje čl. 78 odst. 3 SFEU Radu k tomu, aby se odchýlila od podstatného ustanovení legislativního aktu, který byl přijat na základě čl. 78 odst. 2 SFEU.

56. Žádný z těchto argumentů mě nepřesvědčil. Mám za to, že čl. 78 odst. 3 SFEU mohl být použit jako právní základ nelegislativního aktu, jakým je napadené rozhodnutí, které se dočasně a v přesně vymezeném rámci odchyluje od některých ustanovení legislativních aktů.

57. Nejprve odpovím na argumentaci Maďarska uplatněnou ve fázi repliky [23], a sice že lze napadené rozhodnutí považovat za legislativní akt i přesto, že čl. 78 odst. 3 SFEU neuvádí, že opatření přijatá na tomto základě jsou přijímána zvláštním legislativním postupem. Maďarsko vychází v tomto ohledu ze závěru, že v souladu s požadavkem vyjádřeným v čl. 289 odst. 2 SFEU bylo napadené rozhodnutí přijato Radou „za účasti […] Parlamentu".

58. Domnívám se, že je nezbytné na tuto právní otázku odpovědět jednoznačně, neboť přijetí legislativního aktu je spojeno s určitými požadavky, které se při přijetí nelegislativního aktu nepoužijí. Mám na mysli zejména účast vnitrostátních parlamentů podle článků 3 a 4 protokolu (č. 1) a článků 6 a 7 protokolu (č. 2), jakož i požadavek, podle něhož Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm, a který vyplývá z čl. 16 odst. 8 SEU a čl. 15 odst. 2 SFEU.

59. Typologie unijních normativních aktů vyplývající z Lisabonské smlouvy zavedla poprvé rozlišení mezi legislativními a nelegislativními akty odvíjející se především od organických a procesních úvah [24].

60. Článek 289 odst. 3 SFEU definuje kategorii „legislativních aktů" tak, že zahrnuje „[p]rávní akty přijaté legislativním postupem". „Legislativní postup" má podobu buď „řádného legislativního postupu", nebo „zvláštního legislativního postupu". Podle čl. 289 odst. 1 SFEU je pro řádný legislativní postup charakteristické to, že jej společně přijímají Parlament a Rada na návrh Komise.

61. Podle čl. 289 odst. 2 SFEU je zvláštní legislativní postup postupem, který „[v]e zvláštních případech stanovených Smlouvami" spočívá v „přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu" [25]. Zvláštní legislativní postup se tedy vyznačuje tím, že do přijetí unijního aktu zapojuje v různé míře Radu a Parlament.

62. Ve většině případů, pro něž je stanoven zvláštní legislativní postup, musí být takový akt přijat Radou, která rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Parlamentu [26], anebo, a to je obvyklejší, po konzultaci s ním [27]. V několika případech musí akt přijmout Parlament se souhlasem Rady [28].

63. Z těchto ustanovení vyplývá, že autoři Smlouvy zvolili čistě formální přístup [29], podle něhož jsou akty považovány za legislativní akty v případě, že jsou přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem.

64. Snaha kvalifikovat napadené rozhodnutí jako legislativní akt s ohledem na jeho obsah, jak to navrhují žalobci, tak postrádá relevanci.

23 – Slovenská republika na rozdíl od Maďarska ve své replice uvádí, že Rada a Slovenská republika se shodují v tom, že je napadené rozhodnutí nelegislativním aktem (bod 29).

24 – Viz Ritleng, D., „Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif ", *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Brusel, 2016, s. 155 až 174, zejm. s. 159.

25 – Viz Ritleng, D., *op. cit.*, který uvádí, že „legislativní akt je akt, do jehož přijetí jsou zapojeny, rovnou měrou v rámci řádného legislativního postupu nebo nerovným způsobem v rámci zvláštního legislativního postupu, Evropský parlament a Rada. Tím je stvrzeno organické kritérium, které značí nástup legislativní moci tvořené tandemem Parlament-Rada" (s. 161).

26 – Viz zejména čl. 86 odst. 1 SFEU.

27 – Viz zejména čl. 77 odst. 3 SFEU.

28 – Viz zejména čl. 223 odst. 2 SFEU.

29 – Viz Craig, P. a De Búrca, G., EU *Law – Text, Cases and Materials*, 6. vydání, Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 114.

65. Argumentace předložená Maďarskem nastoluje otázku, zda k závěru, že se jedná o legislativní akt, je třeba, aby ustanovení Smlouvy výslovně uvádělo, že umožňuje přijetí aktu zvláštním legislativním postupem.

66. Podle mého názoru je nutné na tuto otázku odpovědět kladně, a to v zájmu dostatečného stupně určitosti a právní jistoty v kvalifikaci unijních aktů, kterou zavedli autoři Smlouvy.

67. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že Smlouva obsahuje řadu ustanovení, která upravují přijetí unijních aktů a současně se v nich výslovně uvádí, že se přijímají „zvláštním legislativním postupem“, a to i přesto, že se tento postup může lišit co do povahy a míry zapojení Rady a Parlamentu. Užitečnost takové zmínky tkví v upřesnění, že bez ohledu na modality tohoto postupu se jedná o legislativní postup, a jeho výsledkem tedy bude přijetí legislativního aktu. Nezbytnost této zmínky vyplývá rovněž ze samotného znění čl. 289 odst. 2 SFEU, podle kterého se zvláštní legislativní postup použije pouze „[v]e zvláštních případech stanovených Smlouvami“.

68. Naproti tomu postupy, jejichž průběh se podobá zvláštním legislativním postupům, ale nejsou Smlouvou jako zvláštní legislativní postupy výslovně označeny, je třeba považovat za nelegislativní postupy, jejichž výsledkem je tudíž přijetí nelegislativního aktu [30].

69. Je zajisté možné se domnívat, že rozlišení mezi legislativními a nelegislativními akty založené na takovém „právním nominalismu“ [31] je problematické z hlediska soudržnosti [32] a že autoři Smlouvy nedovedli snahu o kategorizaci legislativního aktu Unie zcela do konce [33].

70. Je ale stejně tak možné mít za to – a to je řešení, k němuž se přikláním – že autoři Smlouvy naopak tím, že zvolili, co se týče legislativního aktu, výhradně formální přístup, umožnili spolehlivé určení právních základů, které unijní orgány opravňují k přijetí legislativních aktů. Neucelenost, a podle některých dokonce zjevnou nesoudržnost klasifikace provedenou autory Smlouvy, je pak třeba chápat jako důsledek jejich vůle přiznat některým aktům postavení legislativního aktu a jiným nikoliv.

71. Takové posouzení znění ustanovení Smlouvy za účelem určení, zda je unijní akt aktem legislativním, či nikoliv, je ostatně soudržný se závěrem Soudního dvora, podle kterého „není právní základ určen postupy, ale naopak, určuje postupy, jež je třeba použít pro přijetí daného aktu“ [34].

72. Na základě mnou zastávaného výkladu je tedy třeba upřít napadenému rozhodnutí povahu legislativního aktu.

73. Je přitom nutno konstatovat, že znění čl. 78 odst. 3 SFEU sice upravuje přijetí opatření Radou, která rozhoduje po konzultaci s Parlamentem, výslovně však neuvádí, že jsou taková opatření přijímána v rámci zvláštního legislativního postupu. Vzhledem k tomu, že jsou uvedená opatření přijata v rámci nelegislativního postupu, mají na základě výkladu *a contrario* čl. 289 odst. 3 SFEU nelegislativní povahu. V tomto ohledu existuje zřetelný rozdíl oproti čl. 78 odst. 2 SFEU, který výslovně uvádí, že opatření na základě tohoto ustanovení jsou přijímána legislativním postupem, v daném případě řádným legislativním postupem.

30 – V tomto smyslu viz zejména Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. vydání, Sweet and Maxwell, Londýn, 2011, s. 677, bod 16-038.

31 – Přejímám zde výraz, který použil Ritleng, D., *op. cit.*, s. 170.

32 – Viz Craig, P., a De Búrca, G., *op. cit.*, s. 114.

33 – Viz Ritleng, D., *op. cit.*, s. 174.

34 – Viz zejména rozsudek ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80).

74. Po tomto upřesnění je nyní třeba reagovat na obavu, která je jádrem argumentace předložené Slovenskou republikou a Maďarskem, a sice zda a v jakém rozsahu opravňuje čl. 78 odst. 3 SFEU Radu k přijetí nelegislativního aktu, který se odchyluje od ustanovení obsažených v unijních legislativních aktech.

75. Obdobně jako Rada a vedlejší účastníci řízení, kteří vstoupili do řízení na podporu jejích závěrů, mám za to, že čl. 78 odst. 3 SFEU umožňuje přijetí opatření, která se v zájmu řešení jasně zjištěného stavu nouze dočasně a ve vymezených bodech odchylují od legislativních aktů v oblasti azylu.

76. Cílem tohoto ustanovení Smlouvy je přitom právě umožnit Unii rychle a účinně reagovat na stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. Vzhledem k tomu, že čl. 78 odst. 2 SFEU pokrývá různé aspekty společného evropského azylového systému a že opatření přijatá na jeho základě jsou legislativními akty, je nevyhnutelné, že dočasná opatření přijatá v souvislosti s tím samým systémem na základě čl. 78 odst. 3 SFEU vedou k dočasnému odchýlení se od některých ustanovení těchto legislativních aktů. Pojem „dočasná opatření“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU nelze tudíž na rozdíl od toho, co navrhují žalobci, chápat tak, že se omezují na doplňková opatření operativní či finanční povahy, nechceme-li ovšem nadměrně omezit působnost tohoto právního základu, a tedy jeho užitečný účinek. Pojem „dočasná opatření“ je proto třeba podle mého názoru vykládat extenzivně s tím, že čl. 78 odst. 3 SFEU opravňuje Radu k přijetí veškerých opatření, která považuje za nutná pro řešení stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí.

77. K tomu, aby mohla být opatření považována za opatření právem založená na čl. 78 odst. 3 SFEU, je nutné, aby jejich cílem nebylo definitivní vyloučení, nahrazení nebo změna ustanovení obsažených v legislativních aktech přijatých na základě čl. 78 odst. 2 SFEU.

78. Tak tomu zajisté není v případě napadeného rozhodnutí, které se v souladu se svou povahou dočasného opatření, jež má reagovat na konkrétní stav nouze, omezuje na to, že stanoví, a to ve striktně vymezeném rámci, dočasné odchylky od několika ustanovení unijních legislativních aktů. Takové odchylky tudíž nelze na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, chápat tak, že mění tyto akty trvalým a obecným způsobem.

79. V tomto ohledu upřesňuji, že se odchylky obsažené v napadeném rozhodnutí uplatní pouze po dobu dvou let, týkají se pouze omezeného počtu 120 000 státních příslušníků některých třetích zemí, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu v Itálii nebo Řecku, jsou státními příslušníky země uvedené v čl. 3 odst. 2 napadeného rozhodnutí, budou přemístěni z některého z těchto dvou států a přišli nebo přijdou na území těchto členských států v období od 24. března 2015 do 26. září 2017.

80. Jak uvádí Rada, uplynutím posledního dne použití napadeného rozhodnutí, tedy dne 26. září 2017, účinky odchylek automaticky zaniknou a začnou se opětovně uplatňovat obecná pravidla, aniž je nutný jakýkoliv zásah ze strany unijního zákonodárce.

81. Jak jsem přitom již dříve podotkl, tyto přesně vymezené a dočasné odchylky nelze považovat za trvalou změnu hmotněprávních pravidel obsažených v unijních legislativních aktech v oblasti azylu, která by byla možná pouze na základě čl. 78 odst. 2 SFEU.

82. Mám tudíž za to, že přijetím napadeného rozhodnutí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU nedošlo k obejití řádného legislativního postupu podle čl. 78 odst. 2 SFEU.

83. V tomto ohledu je třeba objasnit vztah mezi těmito dvěma ustanoveními Smlouvy.

84. Článek 78 odst. 3 SFEU, vykládaný ve spojení s článkem 80 SFEU, je zvláštním právním základem pro dočasná opatření, která konkretizují zásadu solidarity v případě stavů nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí.

85. Postup podle čl. 78 odst. 3 SFEU se vyznačuje nutností rychle reagovat na krizovou situaci. To je důvod, proč pro něj není stanoven řádný legislativní postup.

86. Jak uvádí Rada, mají jak opatření podle čl. 78 odst. 2 SFEU, tak opatření podle čl. 78 odst. 3 SFEU ve Smlouvě samostatný právní základ, jsou přijímána v odlišných situacích a sledují různé cíle, aniž je třeba vymezit hierarchický vztah mezi nimi.

87. Je nutné zdůraznit, že čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU [35] a čl. 78 odst. 3 SFEU jsou právní základy, které se navzájem doplňují. Jejich současné nebo na sebe navazující použití zejména umožňuje Unii účinně jednat v případě migrační krize. Tento vztah komplementarity názorně dokládá návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. září 2015, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Dublin III.

88. Ve svém návrhu Komise jasně vysvětluje, jaké jsou vzájemné vztahy mezi opatřeními obsaženými v tomto návrhu na straně jedné a nouzovými relokačními programy na základě čl. 78 odst. 3 SFEU na straně druhé.

89. Jak Komise objasňuje: „[n]ávrh, kterým se zavádí krizový relokační mechanismus, je třeba odlišovat od návrhů, které Komise přijala na základě čl. 78 odst. 3 SFEU ve prospěch některých členských států, které čelí náhlému přílivu příslušníků třetích zemí na svých územích“ [36]. Komise dále uvádí, že „[z]atímco opatření, která Komise navrhuje na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jsou dočasná, návrh, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus, zavádí metodu určující na dočasné období ve stavech nouze, který členský stát je odpovědný za prověřování žádostí o mezinárodní ochranu předložených v členském státě, jenž čelí stavu nouze, s cílem zajistit spravedlivější distribuci žadatelů mezi členskými státy ve stavu nouze, a tím umožnit fungování dublinského systému i v dobách krize“ [37].

90. V posledně uvedeném případě se tudíž na rozdíl od toho, co stanoví napadené rozhodnutí, jedná o trvalý mechanismus, kterým se zavádí metoda určující, který členský stát je příslušný k posouzení žádostí o mezinárodní ochranu předložených v členském státě, jenž čelí stavu nouze. Tento trvalý mechanismus je obecně použitelný v tom smyslu, že jeho uplatnění není zacíleno na určité členské státy, které se aktuálně nacházejí ve stavu nouze, ale může být aktivován ve prospěch kteréhokoli členského státu, který by se v takové situaci ocitl.

91. Podmínky aktivace relokačního mechanismu jsou upraveny v návrhu nařízení. Jak Komise v tomto návrhu uvádí, relokující členský stát musí „čel[it] stavu nouze ohrožujícímu uplatňování dublinského nařízení vzhledem k extrémnímu tlaku v důsledku intenzivního a neúměrného přílivu státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, který klade značné požadavky na jeho azylový systém“ [38].

92. Vztah komplementarity mezi opatřeními přijatými na základě čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU a opatřeními přijatými na základě čl. 78 odst. 3 SFEU Komise dále vysvětluje následovně: „[z]řízením krizového relokačního mechanismu není dotčena možnost, že Rada může na návrh Komise přijmout dočasná opatření ve prospěch členského státu čelícího stavu nouze charakterizovanému podle čl. 78 odst. 3 SFEU. Přijetí nouzových opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU se nadále použije ve výjimečných stavech, ve kterých je potřebná reakce na stav nouze, jež může zahrnovat širší podporu související s migrací, pokud nejsou splněny podmínky využití krizového relokačního mechanismu“ [39].

35 – Toto ustanovení opravňuje Parlament a Radu, aby řádným legislativním postupem přijaly opatření týkající se společného evropského azylového systému, který zahrnuje „kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu“.

36 – Viz návrh nařízení, s. 3.

37 – Tamtéž.

38 – Viz uvedený návrh, s. 4.

39 – Tamtéž.

93. Co se týče použitého právního základu, Komise ve svém návrhu uvádí, že se tímto návrhem „*mění* nařízení [Dublin III], a proto by měl být přijat v souladu s řádným legislativním postupem na stejném právním základě, a to čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU“ [40]. Návrh nařízení přitom mění nařízení Dublin III tím, že se do něj doplňuje oddíl VII, nadepsaný „Krizový relokační mechanismus“. Vzhledem k tomu, že mění uvedené nařízení, je tento návrh správně založen na čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU, a tudíž podřízený řádnému legislativnímu postupu.

94. Komise dále upřesňuje, že „[k]rizový relokační mechanismus obsažený v tomto návrhu přináší *stálé odchylky*, které mají být aktivovány v konkrétních stavech nouze ve prospěch konkrétních členských států, a to zejména ze zásady stanovené v čl. 3 odst. 1 nařízení [Dublin III], podle které žádost o mezinárodní ochranu posuzuje ten členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III. Namísto této zásady návrh zavádí za řádně popsaných krizových okolností povinný distribuční klíč, který určuje odpovědnost za posuzování žádostí“ [41].

95. Napadené rozhodnutí a návrh nařízení mají společné to, že Unii poskytují nástroje k tomu, aby mohla reagovat na migrační stavy nouze. Avšak zatímco napadené rozhodnutí, jakožto opatření přijaté na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, je dočasné a je zaměřeno na ty členské státy, které se ocitly ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, návrh nařízení zavádí relokační mechanismus na dobu neurčitou, který se neomezuje na předem určený počet státních příslušníků třetích zemí a předem nevymezuje jeden nebo více členských států jako státy, v jejichž prospěch je tento mechanismus stanoven.

96. Z těchto skutečností vyplývá, že zatímco čl. 78 odst. 3 SFEU je právním základem, který Unii umožňuje dočasně a bezodkladně reagovat na náhlý příliv státních příslušníků třetích zemí, čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU umožňuje poskytnout Unii rámec, který má trvale a obecným způsobem řešit strukturální problém, a sice skutečnost, že čl. 3 odst. 1 nařízení Dublin III není uzpůsoben případům náhlého migračního tlaku na členské státy, které jsou vystaveny největšímu náporu migrantů.

97. Z výše uvedeného podle mého názoru vyplývá, že čl. 78 odst. 3 SFEU může sloužit jako základ pro taková dočasná opatření, jako jsou dočasná opatření zakotvená v napadeném rozhodnutí, která jsou určena k řešení stavu nouze, i když tato opatření obsahují odchylky od konkrétních ustanovení legislativních aktů Unie, a to za předpokladu, že mají tyto odchylky striktní časový a obsahový rámec.

98. Druhý žalobní důvod Slovenské republiky a první žalobní důvod Maďarska tudíž musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

2. K první části pátého žalobního důvodu Slovenské republiky a druhému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z toho, že napadené rozhodnutí nemá dočasnou povahu

99. Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že čl. 78 odst. 3 SFEU neposkytuje odpovídající právní základ pro přijetí napadeného rozhodnutí, jelikož v rozporu s tím, co vyžaduje toto ustanovení, nemá dočasnou povahu.

100. Podle čl. 13 odst. 1 a 2 napadeného rozhodnutí se toto rozhodnutí použije od 25. září 2015 do 26. září 2017, tedy po dobu 24 měsíců. Článek 13 odst. 3 uvedeného rozhodnutí dále stanoví, že se napadené rozhodnutí použije na osoby, které přijdou na území Italské republiky a Řecké republiky v uvedeném období, jakož i na žadatele, kteří přišli na území těchto členských států po 24. březnu 2015.

40 – Tamtéž. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

41 – Tamtéž. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

101. Z těchto ustanovení vyplývá, že časová působnost napadeného rozhodnutí je přesně ohraničena. Toto rozhodnutí upravuje zcela jednoznačně nouzový mechanismus na dobu určitou, takže jeho dočasnou povahu nelze podle mého názoru zpochybnit.

102. Vzhledem k tomu, že čl. 78 odst. 3 SFEU se již nezmiňuje o maximální době trvání v délce šesti měsíců, jak tomu bylo v případě čl. 64 odst. 2 Smlouvy o ES, je z toho nutno dovodit, že dočasná opatření přijatá na tomto základě mohou být delšího trvání.

103. Na rozdíl od toho, co tvrdí Slovenská republika a Maďarsko, není podle mého názoru relevantní okolnost, že důsledky napadeného rozhodnutí by mohly být s ohledem na trvalé vazby, které mohou vzniknout mezi žadateli o mezinárodní ochranu a členskými státy relokace, patrné i po uplynutí doby uvedené v tomto rozhodnutí. Takové účinky více či méně dlouhodobého trvání jsou totiž s mezinárodní ochranou, kterou lze v členském státě relokace poskytnout, nevyhnutelně spojeny. Pokud bychom přijali tvrzení obhajované Slovenskou republikou a Maďarskem, nemohl by být na základě čl. 78 odst. 3 SFEU realizován žádný relokační mechanismus.

104. Mimoto vzhledem k tomu, že čl. 78 odst. 3 SFEU nestanoví přesnou lhůtu, nýbrž pouze stanoví přijetí dočasných opatření, mám za to, že Rada mohla, aniž porušila toto ustanovení nebo překročila meze prostoru pro uvážení, který ji toto ustanovení svěřuje, zavést dočasný relokační mechanismus použitelný po dobu 24 měsíců. V tomto ohledu je třeba poukázat na obavu Komise, kterou vyjádřila ve svém návrhu rozhodnutí, podle níž „[a]by se zajistilo, že přijatá opatření budou mít skutečný praktický dopad a poskytnou [Italské republice] [a] [Řecké republice] […] skutečnou podporu při zvládání přílivu migrantů, nemělo by trvání těchto opatření být zároveň příliš krátké“ [42]. Volba doby použitelnosti v délce 24 měsíců je dále odůvodněná také s ohledem na lhůtu, se kterou je nutno počítat k tomu, aby se ve všech členských státech připravily podmínky pro proces relokace, a to tím spíše pokud si uvědomíme, že se jedná o zcela nový postup, jak správně na jednání zdůraznila Řecká republika.

105. Kromě toho argument uplatněný Slovenskou republikou a Maďarskem, podle něhož trvání a účinky opatření přijatého na základě čl. 78 odst. 3 SFEU nesmí překročit dobu, která je nutná pro přijetí legislativního aktu založeného na čl. 78 odst. 2 SFEU, nemá ve znění těchto dvou ustanovení žádnou oporu. Navíc vzhledem k tomu, že není možné předem určit dobu, která by byla potřebná pro přijetí legislativního aktu zavádějícího trvalý relokační mechanismus na základě čl. 78 odst. 2 SFEU, jeví se mi teze zastávaná Slovenskou republikou a Maďarskem jako nerealizovatelná. Tuto nejistotu lze ilustrovat tím, že návrh nařízení, kterým se zavádí stálý relokační mechanismus, ačkoliv byl předložen dne 9. září 2015, tedy v tentýž den jako návrh, na jehož základě bylo přijato napadené rozhodnutí, nebyl dosud přijat a nelze s jistotou tvrdit, že bude přijat před 26. zářím 2017, kdy končí použitelnost napadeného rozhodnutí, nebo do určitého pozdějšího data.

106. Další tvrzení předložená Slovenskou republikou a Maďarskem nejsou s to můj názor změnit. Skutečnost, že napadené rozhodnutí může v závislosti na okolnostech doznat změn, ani možnost prodloužení lhůty pro relokaci o nejvýše dvanáct měsíců podle čl. 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí nejsou s dočasnou povahou rozhodnutí v rozporu [43].

107. Z předcházejících úvah vyplývá, že první část pátého žalobního důvodu Slovenské republiky a druhý žalobní důvod Maďarska musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

42 – Viz tento návrh, s. 4.

43 – Článek 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí zakotvuje možnost prodloužení o nejvýše dvanáct měsíců v přesném rámci mechanismu částečného pozastavení závazků k relokaci vyplývajících z tohoto ustanovení. Tento mechanismus ovšem již nelze aktivovat a prodloužení lhůty pro relokaci se týká pouze jednoho členského státu (Rakouské republiky), kterému byla lhůta prodloužena do 11. března 2017. Použitelnost rozhodnutí tedy definitivně končí 26. září 2017.

3. K druhé části pátého žalobního důvodu Slovenské republiky, vycházející z toho, že napadené rozhodnutí nesplňuje podmínky pro použití čl. 78 odst. 3 SFEU

108. Slovenská republika zpochybňuje, a to ve třech ohledech, že napadené rozhodnutí dodržuje podmínku použití čl. 78 odst. 3 SFEU, podle níž členský stát, v jehož prospěch jsou dočasná opatření přijata, se musí nacházet „ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí".

109. Zaprvé podle Slovenské republiky byl v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí či bezprostředně před jeho přijetím příliv státních příslušníků třetích zemí do Itálie a Řecka rozumně předvídatelný, a nelze jej tudíž považovat za „náhlý". Statistické údaje za roky 2013 a 2014 a první měsíce roku 2015 podle jejího názoru ukazují, že počet státních příslušníků třetích zemí směřujících do Itálie a Řecka se soustavně zvyšoval a od období 2013–2014 se jednalo o podstatné navýšení. Dále co se týče Itálie, aktuální údaje za rok 2015 naznačují spíše meziroční pokles počtu migrantů.

110. Tento argument podle mého názoru nemůže obstát.

111. Začal bych obecně, s odvoláním na dokument Frontexu „výroční zpráva 2015" tím, že v roce 2015 dosáhl počet nedovolených vstupů státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích Unie počtu 1,8 milionu osob, zatímco v roce 2014 to bylo 285 532 osob, jedná se tedy o navýšení o 546 %. Itálie a Řecko jako hlavní místa vstupu státních příslušníků třetích zemí na území Unie byly vystaveny mimořádně silnému migračnímu tlaku.

112. Článek 78 odst. 3 SFEU poskytuje specifický právní základ pro řešení stavů nouze v oblasti migrace, kterým čelí jeden nebo více členských států, a to tím, že upravuje přijetí dočasných opatření, která, jak uvedla Komise v návrhu rozhodnutí, mají „výjimečnou povahu", neboť [se] [m]ohou […] použít pouze v případě, je-li dosažen určitý práh naléhavosti a závažnosti problémů vzniklých v azylovém systému členského státu (členských států) náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí" [44].

113. Shodně s Radou a vedlejšími účastníky řízení, kteří předložili vyjádření na její podporu, konstatuji, že značný nárůst přílivu státních příslušníků třetích zemí v průběhu roku 2015 a zejména během měsíce července a srpna tohoto roku je objektivní skutečností, která se odráží v údajích Frontexu uvedených v bodě 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Tyto údaje hovoří v případě Itálie o 42 356 případech nedovoleného překročení hranic v červenci a srpnu roku 2015, tedy o navýšení o 20 % v porovnání s květnem a červnem 2015. Pokud jde o Řecko, dosáhl v červenci a srpnu 2015 tento počet 137 000 případů, což představuje nárůst o 250 %.

114. Jak vyplývá z bodu 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Rada vzala v úvahu skutečnost, že u velké části těchto migrantů bylo pravděpodobné, s ohledem na jejich státní příslušnost, že jim bude přiznána mezinárodní ochrana.

115. Z bodu 14 odůvodnění napadeného rozhodnutí kromě toho vyplývá, že podle údajů Eurostatu a Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) byl od ledna do července 2015 v Italské republice a Řecké republice zaznamenán vysoký nárůst počtu osob, které požádaly o mezinárodní ochranu, což zcela potvrzuje zjištění o exponenciálním zvýšení migračního tlaku na azylové systémy Itálie a Řecka.

116. Dodávám, že z bodu 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že Rada zohlednila také skutečnost, že stav nouze v Italské republice a Řecké republice bude s velkou pravděpodobností pokračovat z důvodu pokračující nestability a konfliktů v bezprostředním sousedství těchto dvou členských států. Vzhledem k tomu, že bylo jasně konstatováno, že je na azylové systémy Italské

44 – Viz tento návrh, s. 1.

republiky a Řecké republiky vyvíjen neustálý tlak, který přispívá k jejich opakovanému oslabení, se jako o to nutnější jevila okamžitá reakce ze strany Unie v podobě dočasných opatření přijatých na základě čl. 78 odst. 3 SFEU v okamžiku, kdy nastal stav nouze v důsledku náhlého a masivního přílivu státních příslušníků třetích zemí na území těchto členských států [45].

117. Skutečnost, že se jednalo o náhlý příliv státních příslušníků třetích zemí, tak vyplývá z objektivních údajů. Ty zdůrazňují rychlý nárůst počtu státních příslušníků přicházejících z třetích zemí do Itálie a Řecka v krátkém časovém období. Pro existenci stavu nouze, který má napadené rozhodnutí řešit, je charakteristické to, že tyto dva členské státy nejsou s to tomuto nárůstu čelit.

118. Ať už byl příliv státních příslušníků třetích zemí předvídatelný, či nikoliv, pro odůvodnění použití čl. 78 odst. 3 SFEU má význam to, že si tento příliv s ohledem na svou rychlost a rozsah vyžádal okamžitou reakci ze strany Unie v podobě přijetí dočasných opatření, jejichž účelem je odlehčit Itálii a Řecku od vysokého azylového tlaku, jak uvádí bod 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

119. Rovněž není podstatné, že se navýšení počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří na území Itálie a Řecka vstoupili nedovoleně, projevilo před rokem 2015. Jak jsem již dříve uvedl, důležité je to, že byl zjištěn náhlý nárůst tohoto počtu, jak vyplývá z výše uvedených objektivních údajů, jejichž přesnost žalobci nezpochybňují.

120. Zadruhé Slovenská republika tvrdí, že čl. 78 odst. 3 SFEU předpokládá, že se členský stát nachází ve stavu nouze, který je způsoben právě náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí, což vyplývá z použití výrazu „v důsledku“. Slovenská republika přitom poznamenává, že přinejmenším v případě Řecké republiky tato příčinná souvislost zjevně neexistuje. Je totiž prokázáno, že řecký azylový a migrační systém (a stejně tak italský) čelí delší dobu vážným problémům, které nemají přímou příčinnou souvislost s migrací, která je charakteristická pro období, během kterého bylo napadené rozhodnutí přijato.

121. Tento argument je dle mého názoru třeba odmítnout.

122. Je pravda, jak podotýká Rada, že existuje rozdíl mezi jazykovými verzemi čl. 78 odst. 3 SFEU, jelikož patnáct jazykových verzí používá slovo „vyznačující se“, zatímco devět jazykových verzí obsahuje výraz „v důsledku [způsobený]“. V obou případech je nicméně vyjádřena podmínka, podle které musí existovat úzký vztah mezi stavem nouze, který vyžaduje přijetí dočasných opatření, a náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí. Jak přitom vyplývá z bodů 13 a 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí, právě náhlý příliv státních příslušníků třetích zemí během roku 2015, zejména v červenci a srpnu 2015, přispěl k neudržitelnému tlaku – charakteristickému pro stav nouze – který je kladen na italský a řecký azylový systém.

123. V tomto ohledu je nepodstatné, že italský a řecký azylový systém byly oslabené již předtím. Jak správně uvádí Rada, je pravděpodobné, že silný tlak, kterému byly vystaveny italský a řecký azylový systém, by byl způsobilý narušit jakýkoliv azylový systém, i kdyby netrpěl strukturálními nedostatky.

124. Zatřetí podle Slovenské republiky není možné napadené rozhodnutí přijmout na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jelikož jeho cílem je řešit nikoliv existující nebo bezprostředně hrozící stav nouze dotýkající se Italské republiky a Řecké republiky, ale – přinejmenším částečně – budoucí hypotetické situace, o nichž nebylo možné v době přijetí napadeného rozhodnutí s dostatečnou jistotou tvrdit, že nastanou.

45 – V tomto smyslu viz návrh rozhodnutí, ve kterém Komise uvádí, že „[I]tálii a Řecku hrozí – více než ostatním členským státům – v nejbližší budoucnosti nebývalý příliv migrantů kvůli jejich zeměpisné poloze a konfliktům probíhajícím v jejich bezprostředním sousedství, a lze očekávat, že tento příliv migrantů na jejich území bude pokračovat. Uvedené vnější činitele v podobě zvýšených migračních tlaků dále prohlubují stávající strukturální nedostatky jejich azylových systémů a ještě více zpochybňují jejich schopnost přiměřeně zvládat situace, kdy je vyvíjen velký tlak“ (s. 3).

125. Slovenská republika se domnívá, že doba použití napadeného rozhodnutí v délce dvou, či dokonce tří let je příliš dlouhá na to, aby bylo možné tvrdit, že během tohoto celého období budou přijatá opatření řešit stav nouze, stávající nebo bezprostředně hrozící, který postihuje Italskou republiku a Řeckou republiku. Během tohoto období již nemusí stav nouze v těchto členských státech existovat. Relokační mechanismus týkající se rezervy dalších 54 000 osob upravený v čl. 4 odst. 3 napadeného rozhodnutí ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c) tohoto rozhodnutí je podle názoru Slovenské republiky určen k řešení zcela hypotetických situací v jiných členských státech.

126. Polská republika tento názor podporuje s tím, že čl. 78 odst. 3 SFEU se týká již existující a aktuální situace, která vyžaduje přijetí okamžitých nápravných opatření, a nikoliv, jako tomu bylo v případě napadeného rozhodnutí, krizových situací, k nimž může dojít v budoucnu, ale u nichž není jisté nebo je obtížné předvídatelné, zda k nim dojde a jaká bude jejich povaha a rozsah.

127. Na rozdíl od Slovenské republiky a Polské republiky mám za to, že skutečnost, že napadené rozhodnutí odkazuje na budoucí události či situace, není s čl. 78 odst. 3 SFEU nijak v rozporu.

128. Připomínám, že z bodů 13 a 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že jeho přijetí je odůvodněno především potřebou řešit stav nouze, který se projevil zejména v červenci a srpnu roku 2015 v Itálii a Řecku. Okolnost, že napadené rozhodnutí obsahuje několik ustanovení, která umožňují jeho úpravu v závislosti na vývoji této situace, nemůže zastřít skutečnost, že má dané rozhodnutí řešit problém, který vznikl před jeho přijetím.

129. Tak či onak se domnívám, že čl. 78 odst. 3 SFEU nebrání tomu, aby bylo součástí napadeného rozhodnutí několik ustanovení, která umožňují jeho úpravu v závislosti na vývoji migračních toků. Toto ustanovení Radě poskytuje široký prostor pro uvážení, co se týče volby opatření, která je třeba přijmout za účelem odpovídající reakce na stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. Vzhledem k tomu, že takový stav nouze může přetrvávat, vyvíjet se a dotknout se jiných členských států, Rada oprávněně předvídala možnost upravit svou činnost, a zejména vlastnosti a podmínky použití dočasného relokačního mechanismu.

130. Nutnost reagovat na stav nouze dočasnými opatřeními, kterou vyjadřuje právní základ stanovený čl. 78 odst. 3 SFEU, tak nevylučuje úpravu takového opatření, jakým je napadené rozhodnutí, podle vývoje situace, ani to, aby Rada přijala prováděcí akty. Řešení nouzové situace nevylučuje, aby se reakce na takovou situaci vyvíjela a upravovala, a to za předpokladu, že si tato reakce zachová dočasnou povahu.

131. Z tohoto hlediska jsou tedy s čl. 78 odst. 3 SFEU zcela slučitelná taková opatření, jakými jsou čl. 1 odst. 2 druhý pododstavec a čl. 4 odst. 3 napadeného rozhodnutí, které upravují možnost Komise předložit Radě návrhy, shledá-li, že úprava relokačního mechanismu je nezbytná z důvodů vývoje situace na místě nebo že určitý členských stát čelí nouzové situaci vyznačující se náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí v důsledku prudké změny migračních toků.

132. Rada rovněž mohla, aniž tím byla dotčena legalita napadeného rozhodnutí, v čl. 9 první větě tohoto rozhodnutí převzít podmínky, za nichž lze na základě čl. 78 odst. 3 SFEU přijmout dočasná opatření, odlišná od napadeného rozhodnutí, a stanovit důsledky, které z toho mohou vyplývat pro použití napadeného rozhodnutí.

133. Konečně, jak správně uvádí Rada, skutečnost, že je v napadeném rozhodnutí upraveno přijetí prováděcích aktů [46] a jejich přijetí je vázáno na budoucí události nebo situace, nemůže způsobit protiprávnost napadeného rozhodnutí. Jak totiž vyplývá z bodu 28 odůvodnění napadeného rozhodnutí, výkon takových prováděcích pravomocí Radou je dán potřebou zajistit schopnost pohotově přizpůsobit dočasný relokační mechanismus rychle se vyvíjející situaci.

134. Druhá část pátého žalobního důvodu Slovenské republiky tedy není opodstatněná.

135. Z výše uvedených úvah vyplývá, že žalobní důvody předložené Slovenskou republikou a Maďarskem vycházející z toho, že čl. 78 odst. 3 SFEU není náležitým právním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí, je třeba zamítnout jako neopodstatněné.

C. K žalobním důvodům týkajícím se zachování pravidel postupu při přijetí napadeného rozhodnutí a vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí

1. K prvnímu žalobnímu důvodu Slovenské republiky a sedmému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení článku 68 SFEU

136. Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že jelikož napadené rozhodnutí jde nad rámec směrů, které Evropská rada vymezila ve svých závěrech ze dne 25. a 26. června 2015, podle kterých mělo být rozdělení relokovaných osob dohodnuto „na základě konsenzu“ a „s přihlédnutím ke konkrétní situaci v jednotlivých členských státech“ [47], porušila Rada článek 68 SFEU a podstatné formální náležitosti.

137. Podle čl. 15 odst. 1 SEU „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority. Nevykonává legislativní funkci“.

138. Podle článku 68 SFEU „Evropská rada vymezuje v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva strategické směry pro legislativní a operativní plánování“.

139. Podotýkám, že závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 sice skutečně obsahují ustanovení, podle něhož by se měly členské státy dohodnout „na základě konsenzu“ na rozdělení osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, a to „s přihlédnutím ke konkrétní situaci v jednotlivých členských státech“ [48], avšak toto ustanovení se týká dočasné a výjimečné relokace 40 000 osob z Itálie a Řecka v průběhu dvou let. Toto opatření ve věci relokace 40 000 osob bylo nicméně předmětem rozhodnutí 2015/1523, které tak přesně odpovídá směru vyjádřenému Evropskou radou.

140. Podle Slovenské republiky a Maďarska nové nouzové relokační opatření, jakým je opatření zakotvené v napadeném rozhodnutí, nemohlo být navrženo, natož přijato, aniž by Evropská rada přijala předem postoj v tomto smyslu.

141. Slovenská republika má tudíž za to, že Rada tím, že přijala napadené rozhodnutí, aniž by došlo ke změně nebo rozšíření mandátu vyplývajícího ze závěrů Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015, zasáhla do funkcí a pravomocí Evropské rady. Porušila tudíž článek 68 SFEU, jakož i čl. 13 odst. 2 SEU a zásadu institucionální rovnováhy. Podle Maďarska by měl být nadto článek 15 SEU vykládán v tom smyslu, že závěry Evropské rady zavazují unijní orgány.

46 – Viz čl. 4 odst. 2, 4 a 6, jakož i čl. 11 odst. 2 napadeného rozhodnutí.

47 – Viz bod 4 písm. b) těchto závěrů.

48 – Tamtéž.

142. Podle čl. 13 odst. 2 SEU „[k]aždý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými“. Toto ustanovení odráží zásadu institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních [49].

143. Podle mého názoru Komise tím, že navrhla napadené rozhodnutí, ani Rada tím, že ho přijala, nepřekročily pravomoci, které jsou jim svěřeny čl. 78 odst. 3 SFEU.

144. Závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 především nemohou mít ten důsledek, že by zakazovaly Komisi navrhnout a Radě přijmout dočasný a závazný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu, který doplňuje rozhodnutí 2015/1523.

145. V tomto ohledu připomínám, že dočasná opatření, která může Rada přijmout na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jsou přijímána na návrh Komise. Tato pravomoc iniciativy, kterou Komisi obecně přiznává čl. 17 odst. 2 SEU, by mohla být zpochybněna, pokud bychom připustili, že je podmíněna předchozím přijetím závěrů Evropskou radou. To platí tím spíše za situace, kdy ustanovení Smlouvy, jakým je čl. 78 odst. 3 SFEU, přiznává Komisi pravomoc navrhnout okamžitou reakci Unie na stav nouze. Na základě své pravomoci iniciativy musí mít Komise, která v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU „podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty“, možnost určit předmět, účel a obsah svého návrhu [50].

146. Jak v podstatě tvrdí Italská republika a Lucemburské velkovévodství, je napadené rozhodnutí reakcí na nový stav nouze, který nastal během července a srpna 2015. Přijetí dočasného mechanismu pro relokaci 120 000 žadatelů o mezinárodní ochranu na základě čl. 78 odst. 3 SFEU nevyžadovalo, aby bylo konkrétně a předem předpokládáno v závěrech Evropské rady. Takový požadavek nejenže nevyplývá ze znění daného ustanovení, ale nadto by paralyzoval schopnost reagovat, kterou musí mít unijní orgány v případě, že se členské státy potýkají se stavem nouze.

147. Nadto je třeba, abychom závěrům Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 nepřičítali účinky jdoucí nad rámec přijetí opatření, které má právě tyto závěry provést, a sice rozhodnutí 2015/1523, které se týká dobrovolné relokace 40 000 osob.

148. Každopádně, i pokud by byl učiněn závěr, že rozhodnutí 2015/1523 zcela nenaplnilo doporučení obsažená v závěrech Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015, neshledávám v postupu, který zvolila Komise a Rada na základě čl. 78 odst. 3 SFEU za účelem přijetí napadeného rozhodnutí, žádný zásadní rozpor se směry vymezenými Evropskou radou v závěrech ze dne 25. a 26. června 2015.

149. Evropská rada totiž v bodě 2 svých závěrů uvádí, že „Komise předložila evropský program pro migraci, na který by měla navazovat“ práce [na všech aspektech komplexního a systémového přístupu]. Tento program přitom předpokládá aktivaci nouzového mechanismu, který upravuje čl. 78 odst. 3 SFEU. Evropská rada kromě toho v bodě 3 uvedených závěrů vyzývá k „rozsáhlejší[mu] úsilí […] s cílem lépe zvládat sílící toky nelegální migrace“, a to zejména rozpracováním části týkající se relokace. Komise a Rada tím, že navrhly a poté přijaly napadené rozhodnutí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jednaly ve směru doporučeném Evropskou radou.

150. Konečně vzhledem k tomu, že se podstata námitky vznesené Slovenskou republikou a Maďarskem týká skutečnosti, že napadené rozhodnutí bylo přijato kvalifikovanou většinou, je třeba připomenout, že čl. 78 odst. 3 SFEU Radě umožňuje přijmout opatření kvalifikovanou většinou, a je tudíž vyloučeno, pokud není ve Smlouvě ustanovení v opačném smyslu, aby Evropská rada změnila toto pravidlo

49 – Viz zejména rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovaná judikatura).

50 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217, bod 70). Tuto judikaturu je dle mého názoru třeba použít i na nelegislativní akty.

hlasování tím, že Radě uloží pravidlo jednomyslného hlasování. Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že jelikož jsou pravidla tvorby vůle unijních orgánů stanovena Smlouvami a členské státy ani samotné orgány jimi nemohou disponovat, mohou ve zvláštních případech zmocnit některý orgán ke změně rozhodovacího postupu, který stanoví, pouze Smlouvy [51].

151. Z výše uvedených úvah vyplývá, že první žalobní důvod Slovenské republiky a sedmý žalobní důvod Maďarska je třeba zamítnout jako neopodstatněné.

2. K třetí části třetího žalobního důvodu a první části čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky, jakož i k pátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí v rozsahu, v němž Rada nedodržela povinnost konzultace s Parlamentem stanovenou čl. 78 odst. 3 SFEU

152. Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že pokud Rada změnila podstatným způsobem původní návrh Komise a napadené rozhodnutí přijala, aniž znovu konzultovala Parlament, dopustila se porušení podstatných formálních náležitostí vyžadovaných čl. 78 odst. 3 SFEU, a to musí vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Slovenská republika se domnívá, že tímto postupem Rada porušila také čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásady zastupitelské demokracie, institucionální rovnováhy a řádné správy.

153. V tomto ohledu Slovenská republika a Maďarsko uvádějí následující podstatné změny.

154. Tyto dva členské státy poukazují na to, že v napadeném rozhodnutí již není Maďarsko uvedeno mezi relokujícími členskými státy, ale mezi členskými státy relokace, což vedlo k vypuštění přílohy III původního návrhu a zahrnutí Maďarska do příloh I a II napadeného rozhodnutí.

155. Podstatná změna podle nich spočívá v tom, že celkový počet 120 000 osob byl sice zachován, avšak počet 54 000 osob z tohoto celkového počtu, u něhož se původně předpokládalo, že se bude týkat osob, které mají být relokovány z Maďarska, byl přeměněn v „rezervu“, s níž původní návrh Komise nepočítal. V důsledku toho došlo k podstatným změnám struktury a základních prvků tohoto návrhu, jako je název a osobní působnost rozhodnutí, seznam relokujících členských států a členských států relokace, jakož i počet osob, které mají být relokovány do každého z členských států. To vedlo ke změnám v článcích 1 a 3, jakož i v čl. 4 odst. 1 písm. c) napadeného rozhodnutí.

156. Slovenská republika uvádí další změny původního návrhu Komise. Tento členský stát poukazuje na to, že oproti tomu, co bylo obsaženo v tomto návrhu, napadené rozhodnutí v čl. 4 odst. 3 stanoví, že další členské státy mohou využít relokačního mechanismu, pokud splní podmínky tohoto ustanovení. Článek 13 odst. 3 napadeného rozhodnutí nadto stanoví, že se toto rozhodnutí použije retroaktivně na žadatele, kteří přišli po 24. březnu 2015, tedy šest měsíců před přijetím uvedeného rozhodnutí, zatímco Komise ve svém původním návrhu tuto retroaktivitu omezovala na jeden měsíc.

157. Dále podle Slovenské republiky čl. 4 odst. 5 a 6 napadeného rozhodnutí obsahuje podstatné změny oproti původnímu návrhu Komise, týkající se režimu dočasného pozastavení účasti členského státu na procesu relokace. Slovenská republika namítá, že napadené rozhodnutí stanoví, že pravomoc rozhodnout o takovém pozastavení má Rada, zatímco Komise navrhla, aby tato pravomoc příslušela jí. Napadené rozhodnutí rovněž omezuje pozastavení na 30 % žadatelů přidělených dotyčnému členskému státu, kdežto původní návrh Komise takové omezení neobsahoval. Dále, zatímco původní návrh Komise upravoval závazek členského státu takto osvobozeného od povinnosti podílet se na relokaci zaplatit finanční příspěvek, takový závazek se v textu napadeného rozhodnutí nenachází.

51 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 43 a citovaná judikatura).

158. Slovenská republika konečně podotýká, že zatímco bod 25 odůvodnění původního návrhu Komise uváděl distribuční klíč, podle kterého byly určeny počty osob, které mají být relokovány do jednotlivých členských států, napadené rozhodnutí takový klíč nezmiňuje, takže neumožňuje zjistit kritéria, na jejichž základě došlo k přidělení počtu žadatelů každému členskému státu.

159. Žalobci Radě vytýkají, že poté, co zásadně změnila původní návrh Komise, nepožádala Parlament o novou konzultaci, a to i přesto, že Parlament ve svém legislativním usnesení ze dne 17. září 2015 požádal Radu, aby znovu konzultovala s Parlamentem, bude-li mít v úmyslu podstatně změnit návrh Komise.

160. Třebaže předsednictví Unie pravidelně informovalo Parlament, a to zejména výbor Parlamentu pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (dále jen „výbor LIBE“), o vývoji situace v Radě, nemůže to nahradit formální usnesení Parlamentu přijaté na plenárním zasedání.

161. Maďarsko se odvolává na dva dopisy, které zaslal předseda výboru Parlamentu pro právní záležitosti předsedovi Parlamentu a v nichž je zejména uvedeno, že tento výbor rovněž dospěl k závěru, že Rada podstatným způsobem změnila původní návrh Komise, když Maďarsko vyňala z okruhu relokujících členských států, a že Parlament tedy měl být opětovně konzultován. Uvedený výbor měl nicméně z politických důvodů Parlamentu doporučit, aby v projednávaných věcech do řízení před Soudním dvorem jako vedlejší účastník nevstupoval.

162. Rada zpochybnila použití těchto dvou dopisů v projednávaných věcech, a zejména požádala Soudní dvůr o to, aby provedl důkaz za účelem ověření jejich pravosti. Podle mého názoru Soudní dvůr, kterému přísluší s konečnou platností a nezávisle na tom, co je v těchto dopisech vyjádřeno, rozhodnout, zda Rada splnila povinnost konzultovat Parlament v souladu s tím, co stanoví čl. 78 odst. 3 SFEU, nemusí tyto dva dopisy zohlednit.

163. Podle Soudního dvora „řádná konzultace Parlamentu v případech upravených Smlouvou představuje podstatnou formální náležitost, jejíž nedodržení je důvodem neplatnosti dotyčného aktu“ [52]. Zdůrazňuji také, že podle ustálené judikatury Soudního dvora „požadavek konzultovat Parlament […] v případech stanovených Smlouvou znamená, že Parlament musí být opětovně konzultován vždy, kdy se přijatý konečný text jako celek co do své podstaty odchyluje od toho, který již byl s Parlamentem konzultován, ledaže změny v zásadě odpovídají přání, které vyslovil samotný Parlament“ [53].

164. Je tudíž třeba posoudit, zda se změny, které uvádějí žalobci, týkají podstaty textu jako celku.

165. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že původní návrh Komise, stejně jako pozměněný návrh upravovaly, za účelem řešení stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, dočasný mechanismus pro relokaci 120 000 osob, přičemž stanovily závazným způsobem rozdělení těchto osob mezi členské státy po určité období. Vynětí Maďarska z okruhu členských států využívajících tohoto mechanismu je sice právní změnou, nedotýká se však základních prvků uvedeného mechanismu.

166. Po vynětí Maďarska musel být původní návrh Komise v několika bodech upraven, a to zejména v souvislosti s rezervou 54 000 osob. Tyto úpravy se nicméně nedotýkají základní systematiky napadeného rozhodnutí. Ani ostatní změny, na které poukázala Slovenská republika, nemohou podle mého názoru ovlivnit tvrdé jádro původního návrhu, jak jsem jej výše zdůraznil.

52 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. června 1997, Parlament v. Rada (C-392/95, EU:C:1997:289, bod 14 a citovaná judikatura).

53 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. června 1997, Parlament v. Rada (C-392/95, EU:C:1997:289, bod 15 a citovaná judikatura).

167. Domnívám se, že souhrnně vzato jednotlivé změny, které provedla Komise ve svém návrhu, neovlivnily napadené rozhodnutí jako celek co do jeho podstaty, a nevyžadovaly tedy opětovnou konzultaci s Parlamentem.

168. Doplňuji, že je možné klást si otázku ohledně nutnosti opětovné konzultace s Parlamentem v případě, že hlavní změna provedená Radou v původním návrhu Komise nevyplývá ze svobodné volby Rady, ale omezuje se jen na to, že bere na vědomí novou okolnost nezávislou na její vůli, kterou je nadto povinna zohlednit.

169. V projednávané věci je nutno zdůraznit, že Rada nemohla Maďarsko přinutit k tomu, aby zůstalo mezi členskými státy, které využijí dočasného relokačního mechanismu, jak stanovil původní návrh Komise. Rada tedy mohla pouze vzít na vědomí vůli vyjádřenou tímto členským státem nebýt uveden mezi členskými státy, v jejichž prospěch měl být tento mechanismus použit.

170. Navíc smyslem konzultace Parlamentu, pokud nevycházíme z toho, že se jedná o konzultaci čistě formální, je případně docílit toho, aby Rada změnila jí předložený návrh v duchu toho, co si přeje Parlament. V projednávané věci ovšem Rada neměla jinou možnost než vzít vynětí Maďarska na vědomí, a přizpůsobit své rozhodnutí této na její vůli nezávislé okolnosti.

171. Mám zkrátka za to, že při určení, zda měl být Parlament konzultován, či nikoliv, nelze považovat za podstatný prvek právní úpravy skutečnost, na kterou nemá Rada vliv. V projednávané věci se nejedná o výsledek politického kompromisu, ale členským státem vyjádřené odmítnutí využít dočasného opatření přijatého na základě čl. 78 odst. 3 SFEU. Jestliže Rada může na základě tohoto ustanovení vykládaného ve spojení s článkem 80 SFEU přinutit členské státy k tomu, aby projevily solidaritu a převzaly svůj díl odpovědnosti za účelem řešení stavu nouze, nemůže podle mého názoru nutit členský stát k tomu, aby této solidarity využil.

172. V každém případě, i kdyby bylo možno mít za to, že se přijatý konečný text jako celek co do své podstaty odchyluje od textu, na jehož základě Parlament přijal své legislativní usnesení ze dne 17. září 2015, domnívám se, s ohledem na okolnosti stavu nouze, v jehož kontextu došlo k přijetí takového opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jakým je napadené rozhodnutí, že byl Parlament řádně konzultován po celou dobu postupu, a to jak ohledně původního návrhu Komise, tak jeho změn.

173. Z vyjádření, která byla Soudnímu dvoru předložena, zejména z vyjádření Rady a Lucemburského velkovévodství, vyplývá, že Parlament byl při mnoha formálních i neformálních kontaktech Radou informován o téměř všech změnách, které byly provedeny v původním textu, a neprojevil s nimi nesouhlas.

174. Konkrétně Rada uvádí, aniž je tvrzen opak, že dne 14. září 2015 ve 12:00 hodin rozhodla o tom, že bude konzultovat Parlament v souvislosti s návrhem Komise. Tentýž den generální tajemník Rady předal předsedovi Parlamentu formální žádost o konzultaci, v níž se Rada zavázala informovat Parlament v plném rozsahu o vývoji návrhu v Radě. Dne 16. září 2015 se Jean Asselborn, lucemburský ministr pro přistěhovalectví a azyl, předseda Rady, zúčastnil mimořádného plenárního zasedání Parlamentu. Ve svých vystoupeních informoval o výsledcích zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci konané dne 14. září 2015. Při té příležitosti oznámil, že Maďarsko vyjádřilo nesouhlas s tím, aby bylo považováno za členský stát, který je vystaven největšímu náporu migrantů, a využívalo mechanismus solidarity, a že i přes vynětí Maďarska zůstává zachován počet 120 000 osob, které mají být relokovány.

175. Jak správně uvádí Lucemburské velkovévodství, Parlamentu tedy bylo umožněno k této okolnosti přihlédnout při přijetí jeho legislativního usnesení ze dne 17. září 2015. Mohl tudíž vzít ve fázi formální konzultace na vědomí vynětí Maďarska z okruhu členských států, v jejichž prospěch je dočasný mechanismus relokace 120 000 osob stanoven. Pokud by měl Parlament za to, že tato nová okolnost brání přijetí napadeného rozhodnutí, měl tedy možnost v tomto ohledu vyjádřit svůj názor.

176. Skutečnost, že legislativní usnesení Parlamentu ze dne 17. září 2015 se o vynětí Maďarska nezmiňuje a žádné jiné usnesení neformalizuje konzultaci s Parlamentem k změnám, které byly v návrhu Komise v návaznosti na vynětí Maďarska provedeny, není podle mého názoru určující.

177. Mám za to, že specifické vlastnosti právního základu stanoveného v čl. 78 odst. 3 SFEU hovoří ve prospěch relativní pružnosti, co se týče ověření toho, zda byl Parlament řádně opětovně konzultován poté, co došlo k vynětí Maďarska a ke změnám původního textu s tím spojeným.

178. Ostatně poznamenávám, že okolnosti stavu nouze Parlament v rámci konzultace plně zohlednil. Legislativní usnesení Parlamentu ze dne 17. září 2015 bylo totiž přijato v rámci postupu pro naléhavé případy podle článku 154 jednacího řádu tohoto orgánu. Podotýkám rovněž, že v témže usnesení Parlament zdůraznil „mimořádně naléhavou situaci a nutnost vypořádat se s ní bez dalšího otálení“.

179. Je pravda, že v uvedeném usnesení Parlament „vyzývá Radu, aby znovu konzultovala s Parlamentem, bude-li mít v úmyslu podstatně změnit návrh Komise“. Mám však za to, že s ohledem na výjimečnost stavu nouze a požadavek rychlosti při přijetí reakce na migrační krizi, který zdůraznil i sám Parlament, není nutné vyžadovat, aby byla provedena nová konzultace v přesném formálním a procedurálním rámci.

180. Rada ostatně upřesňuje, jakým způsobem byl Parlament pravidelně informován od 17. září 2015, kdy došlo k přijetí legislativního usnesení, do 22. září 2015, kdy bylo napadené rozhodnutí přijato.

181. V rámci neformálních kontaktů avizovaných v žádosti o konzultaci připravilo předsednictví Rady pro Parlament konsolidované znění textu návrhu, obsahující veškeré změny, které Rada uskutečnila do 21. září 2015 do 22:00 hodin včetně. Tento text byl předán Parlamentu dne 22. září 2015 v 9:00 hodin. Tentýž den se konala schůze výboru LIBE, který je, a to je nesporné, parlamentním výborem příslušným v oblasti azylu, během které předsednictví Rady představilo text pozměněného návrhu Komise. V tomto ohledu bylo předsednictví Rady s to zahrnout do vystoupení i poslední změny přijaté na mimořádném zasedání Výboru stálých zástupců (Coreper) konaném tentýž den ráno. Parlament byl rovněž informován o pořadu zasedání Rady, které se mělo konat stejný den ve 14:30 hodin, jakož i o záměrech předsednictví a pravděpodobném vývoji návrhu na tomto zasedání Rady. Následně proběhla ve výboru LIBE diskuse k takto pozměněnému textu, s ohledem na nadcházející mimořádné zasedání Rady.

182. Z těchto skutečností vyplývá, že Rada Parlament úzce zapojila do vypracování napadeného rozhodnutí. S ohledem na okolnosti stavu nouze, uznané a zohledněné samotným Parlamentem, a nezbytnou flexibilitu, která musí postup v takovém kontextu doprovázet, je třeba připustit, že Parlament byl řádně konzultován, a to v souladu s tím, co stanoví čl. 78 odst. 3 SFEU.

183. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr zamítl jako neopodstatněné třetí část třetího žalobního důvodu a první část čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky, jakož i pátý žalobní důvod Maďarska.

3. K druhé části čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky a třetímu žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí tím, že Rada nerozhodla jednomyslně, a to v rozporu s tím, co stanoví čl. 293 odst. 1 SFEU

184. Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že Rada porušila přijetím napadeného rozhodnutí podstatnou formální náležitost stanovenou čl. 293 odst. 1 SFEU, neboť změnila návrh Komise, aniž dodržela požadavek jednomyslnosti zakotvený tímto ustanovením. Slovenská republika se domnívá, že Rada tímto jednáním porušila také čl. 13 odst. 2 SEU a zásady institucionální rovnováhy a řádné správy.

185. Podle žalobců se požadavek jednomyslnosti podle čl. 293 odst. 1 SFEU použije na jakoukoliv změnu návrhu Komise, a to i v případě menší změny a bez ohledu na to, zda Komise explicitně či implicitně přijala změny, které byly v jejím návrhu provedeny při diskusích v rámci Rady.

186. Žalobci dále tvrdí, že nic nenasvědčuje tomu, že by Komise v průběhu postupu přijetí napadeného rozhodnutí vzala svůj návrh zpět nebo předložila nový návrh stejného znění jako je znění textu, který se následně stal napadeným rozhodnutím. Ze zápisu ze zasedání Rady konané dne 22. září 2015 naopak vyplývá, že Komise nepředložila nový návrh ani neučinila předběžné prohlášení avizující pozměněný návrh v podobě, v jaké byl nakonec v Radě přijat. Podle žalobců k tomu, aby bylo možno mít za to, že Komise změnila svůj návrh ve smyslu čl. 293 odst. 2 SFEU, je nutné, aby aktivně a výslovně s předmětnými změnami vyjádřila souhlas. Projednávaný případ se kromě toho podle nich odlišuje od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada [54].

187. Žalobci konečně zpochybňují, že dva členové Komise, kteří se zúčastnili jednotlivých zasedání v rámci Rady, byli sborem komisařů řádně zmocněni k tomu, aby schválili text v podobě, v jaké byl nakonec Radou přijat.

188. Se stanoviskem, které zastávají žalobci, nesouhlasím.

189. Jak jsem již výše zmínil, Smlouva o FEU přiznává Komisi pravomoc legislativní iniciativy. Článek 293 odst. 1 SFEU přispívá k zachování této pravomoci, neboť stanoví, že s výjimkou případů uvedených v ustanoveních Smlouvy o FEU, která jsou tam zmíněna, rozhoduje-li Rada na základě Smluv na návrh Komise, může takový návrh změnit pouze jednomyslným rozhodnutím [55].

190. Článek 293 odst. 2 SFEU kromě toho upřesňuje, že „[d]okud Rada nerozhodne, může Komise kdykoli během přijímání aktu Unie svůj návrh změnit“.

191. V rámci postupu, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí, nebyla podle mého názoru pravomoc iniciativy Komise, kterou má článek 293 SFEU chránit, dotčena. Konstatuji ostatně, že sama Komise v rámci tohoto řízení uvádí, že její institucionální výsady byly respektovány.

192. Z vysvětlení, která Soudnímu dvoru poskytla Komise, vyplývá, že Komise si na svém zasedání konaném dne 16. září 2015 vytyčila jako prioritu dosáhnout toho, aby Rada na svém zasedání dne 22. září 2015 přijala závazné a bezodkladně použitelné rozhodnutí týkající se relokace 120 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu. Za účelem dosažení tohoto prioritního cíle byl podle vyjádření Komise poskytnut Fransi Timmermansovi, prvnímu místopředsedovi Komise, a Dimitrisi Avramopoulosovi, komisaři pro migraci, vnitřní věci a občanství, nezbytný rozhodovací prostor, co se týče dalších aspektů návrhu.

193. Jak upřesňuje Komise, článek 13 jejího jednacího řádu umožňuje Komisi „pověřit se souhlasem předsedy jednoho nebo více svých členů, aby přijali konečné znění aktu nebo návrhu předkládaného jiným orgánům, jehož obsah byl již vymezen během jednání“. Podotýkám, že žalobci nepředkládají žádný alespoň neúplný důkaz na podporu jejich tvrzení, podle nichž uvedení dva členové Komise nebyli řádně zmocněni sborem komisařů k tomu, aby jménem Komise schválili změny původního návrhu. Za těchto okolností a s ohledem na vysvětlení poskytnutá Komisí je podle mého názoru třeba předpokládat, že první místopředseda Komise a komisař příslušný pro azyl a přistěhovalectví byli sborem komisařů řádně zmocněni k tomu, aby se v plném rozsahu účastnili jménem Komise postupu vedoucího k přijetí napadeného rozhodnutí.

54 – C-280/93, EU:C:1994:367.

55 – Viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217, body 71 a 72).

194. Pravomoc iniciativy Komise byla v rámci postupu, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí, zachována, neboť je nutno mít za to, že Komise v souladu s možností, kterou poskytuje čl. 293 odst. 2 SFEU, svůj návrh změnila.

195. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr nepřikládá význam formě pozměněného návrhu. Podle Soudního dvora „[t]akové pozměněné návrhy jsou součástí legislativního postupu [Unie], který se vyznačuje určitou pružností, nutnou k dosažení sblížení názorů orgánů“ [56].

196. Nutnost připustit určitou pružnost v rozhodovacím procesu v zájmu usnadnění politického kompromisu je o to naléhavější za takových okolností stavu nouze, kterými se vyznačuje uplatnění čl. 78 odst. 3 SFEU.

197. Z toho vyplývá, že pro ujištění se, že byla zachována pravomoc iniciativy Komise, je důležité ověřit, zda Komise dala, či nedala souhlas ke změnám, které byly provedeny v jejím návrhu. Jak správně uvádí Rada, z výkladu čl. 293 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 293 odst. 2 SFEU vyplývá, že se požadavek jednomyslného hlasování Rady použije pouze v případě, že Komise nesouhlasí se změnou svého návrhu.

198. Ze spisu přitom vyplývá, že první místopředseda Komise a komisař příslušný pro azyl a přistěhovalectví se aktivně a průběžně podíleli na hledání politického kompromisu v rámci Rady. Za tímto účelem tito dva členové Komise souhlasili se změnami, které provedla Rada v původním návrhu. V okamžiku rozhodování byl tedy Radě předložen návrh Komise pozměněný v souladu s politickým kompromisem, který akceptovali dva členové Komise, k tomu účelu řádně zmocnění Komisí, v souladu s tím, co stanoví čl. 293 odst. 2 SFEU [57].

199. S ohledem na výše uvedené úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby zamítl jako neopodstatněné druhou část čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky a třetí žalobní důvod Maďarska.

4. K druhé části třetího žalobního důvodu Slovenské republiky a čtvrtému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí tím, že nebylo dodrženo právo vnitrostátních parlamentů vyjádřit se v souladu s protokolem (č. 1) a protokolem (č. 2)

200. Maďarsko a Slovenská republika tvrdí – přičemž Slovenská republika tak činí podpůrně – že při přijetí napadeného rozhodnutí nebylo dodrženo právo vnitrostátních parlamentů vyjádřit se k jakémukoliv návrhu legislativního aktu, stanovené v protokolu (č. 1) a protokolu (č. 2).

201. Poněvadž je podle žalobců napadené rozhodnutí z hlediska obsahu legislativním aktem, neboť mění legislativní akty Unie, mělo být toto rozhodnutí přijato legislativním postupem, a mělo být tudíž dodrženo právo vnitrostátních parlamentů vyjádřit se k návrhu tohoto aktu. Postoupení návrhu vnitrostátním parlamentům pouze pro informaci, jak k němu došlo dne 13. září 2015, proto nebylo dostačující. V každém případě vzhledem k tomu, že Rada přijala návrh v jeho pozměněné podobě dne 22. září 2015, nebyla dodržena lhůta osmi týdnů, kterou mají vnitrostátní parlamenty podle článku 4 protokolu (č. 1) a článku 6 protokolu (č. 2) k dispozici k vyjádření stanoviska.

202. Kromě toho výjimka pro případy naléhavosti, stanovená v článku 4 protokolu (č. 1), která umožňuje lhůtu osmi týdnů zkrátit, se nepoužije, jelikož žádný z dokumentů Rady neuvádí, že je třeba, aby se vnitrostátní parlamenty s ohledem na naléhavost věci vyjádřily v kratší lhůtě.

56 – Viz zejména rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 36 a citovaná judikatura).

57 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2003, Rakousko v. Rada (C-445/00, EU:C:2003:445, body 16 a 17, jakož i body 44 až 47).

203. Obdobně jako Rada mám za to, že vzhledem k tomu, že je napadené rozhodnutí, jak jsem výše uvedl, nelegislativním aktem, nevztahovaly se na něj požadavky týkající se účasti vnitrostátních parlamentů, které jsou spojeny s přijetím legislativního aktu a které jsou stanoveny v protokolu (č. 1) a protokolu (č. 2).

204. Druhá část třetího žalobního důvodu Slovenské republiky a čtvrtý žalobní důvod Maďarska musí být tudíž zamítnuty jako neopodstatněné.

5. K první části třetího žalobního důvodu Slovenské republiky, vycházející z porušení podstatných formálních náležitostí tím, že Rada porušila požadavek veřejnosti diskuse a hlasování v rámci Rady

205. Slovenská republika podpůrně tvrdí, že pokud by měl Soudní dvůr rozhodnout, že napadené rozhodnutí bylo přijato legislativním postupem, a je tudíž legislativním aktem, znamená to, že Rada porušila podstatnou formální náležitost tím, že napadené rozhodnutí přijala s vyloučením veřejnosti v rámci výkonu svých nelegislativních činností, přičemž čl. 16 odst. 8 SEU a čl. 15 odst. 2 SFEU stanoví, že zasedání Rady jsou při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm veřejná.

206. Stejně jako Rada jsem toho názoru, že jelikož je napadené rozhodnutí, jak jsem výše vysvětlil, nelegislativním aktem, nevztahují se na toto rozhodnutí podmínky spojené s přijetím legislativního aktu, tedy ani požadavek veřejného projednávání a hlasování v Radě.

207. První část třetího žalobního důvodu Slovenské republiky je proto třeba zamítnout jako neopodstatněnou.

6. K šestému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí tím, že Rada při přijetí napadeného rozhodnutí nedodržela pravidla pro užívání jazyků v unijním právu

208. Maďarsko tvrdí, že Rada porušila podstatnou formální náležitost tím, že napadené rozhodnutí přijala, ačkoliv text rozhodnutí, který byl předložen k hlasování, nebyl k dispozici ve všech úředních jazycích Unie.

209. Konkrétně Rada nedodržela pravidla pro užívání jazyků v unijním právu a zejména čl. 14 odst. 1 jednacího řádu Rady [58], jelikož texty obsahující změny, které byly postupně v původním návrhu Komise provedeny, a to včetně textu napadeného rozhodnutí tak, jak byl nakonec Radou přijat, byl delegacím členských států předán pouze v anglickém jazyce.

210. Slovenská republika uplatnila tentýž žalobní důvod ve fázi repliky. Domnívám se, že v rámci žaloby podané tímto členským státem je třeba považovat tento žalobní důvod za opožděný, a tudíž nepřípustný.

211. Článek 14 jednacího řádu Rady, nadepsaný „Jednání a rozhodnutí na základě dokumentů a návrhů vypracovaných v jazycích stanovených platnými pravidly pro užívání jazyků“, stanoví:

„1. Nerozhodne-li Rada z důvodu naléhavosti jednomyslně jinak, vede svá jednání a přijímá rozhodnutí pouze na základě dokumentů a návrhů vypracovaných v jazycích stanovených platnými pravidly pro užívání jazyků.

58 – Rozhodnutí Rady 2009/937/EU ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (Úř. věst. 2009, L 325, s. 35).

2. Každý člen Rady je oprávněn vznést námitku proti jednání, není-li znění navrhovaných změn vypracováno v jazycích podle odstavce 1, které určí“.

212. Rada tvrdí, že toto ustanovení jejího jednacího řádu je třeba chápat tak, že zatímco odstavec 1 vyžaduje, aby dokumenty a návrhy, které jsou „základem“ pro jednání Rady, v daném případě původní návrh Komise, byly zpřístupněny členským státům ve všech úředních jazycích Unie, odstavec 2 stanoví zjednodušená pravidla pro změny, které nemusí být nutně k dispozici ve všech úředních jazycích Unie. Pouze v případě námitky členského státu musí být Radě předtím, než může pokračovat v jednání, předložena rovněž jazyková verze určená tímto členským státem.

213. Domnívám se, že toto vysvětlení Rady, jak je třeba chápat článek 14 jejího jednacího řádu [59], je přesvědčivé, neboť představuje vyvážený a flexibilní přístup, který umožňuje zajistit efektivitu prací Rady, konkrétně za okolností stavu nouze, kterými se vyznačují dočasná opatření přijatá na základě čl. 78 odst. 3 SFEU. Toto vysvětlení se navíc shoduje s průběhem postupu, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí.

214. Jak upřesňuje Rada, aniž jí bylo oponováno, v projednávané věci Komise poskytla svůj návrh rozhodnutí všem delegacím členských států ve všech úředních jazycích Unie. Rada dále uvádí, a žalobci to nepopírají, že veškeré změny, o které ústně požádaly jednotlivé členské státy a které byly převzaty do pracovních dokumentů vyhotovených v anglickém jazyce a předaných delegacím, předseda Rady přečetl, což bylo simultánně tlumočeno do ve všech úředních jazyků Unie. Podle Rady žádný členský stát nevznesl námitku podle čl. 14 odst. 2 jednacího řádu Rady.

215. Konečně, jak správně uvádí Rada, z judikatury Soudního dvora v každém případě vyplývá, že i kdyby Rada přijetím napadeného rozhodnutí porušila článek 14 svého jednacího řádu, může takové procesní pochybení vést ke zrušení aktu, který byl nakonec přijat, pouze tehdy, pokud v případě neexistence tohoto pochybení mohl být výsledek postupu odlišný [60]. Maďarsko přitom neuvádí žádnou skutečnost, která je způsobilá prokázat, že pokud by změny původního návrhu Komise byly vypracovány ve všech úředních jazycích Unie, mohl být výsledek postupu odlišný.

216. Šestý žalobní důvod je tudíž třeba zamítnout jako neopodstatněný.

217. Z úvah, v nichž jsem se věnoval posouzení žalobních důvodů Slovenské republiky a Maďarska týkajících se zachování pravidel postupu při přijetí napadeného rozhodnutí a vycházejících z porušení podstatných formálních náležitostí, tak vyplývá, že všechny je třeba zamítnout jako neopodstatněné.

D. K meritorním žalobním důvodům

1. K šestému žalobnímu důvodu Slovenské republiky, jakož i k devátému a desátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení zásady proporcionality

218. Jak Slovenská republika, tak Maďarsko ve svých argumentacích, které se v určitých bodech odlišují, tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu proporcionality.

59 – Je namístě zdůraznit, že vysvětlení, které Rada poskytla v rámci tohoto řízení, je soudržné s komentářem, který tento orgán vypracoval ke svému jednacímu řádu: „Konkrétně čl. 14 odst. 2 jednacího řádu umožňuje kterémukoliv z členů Rady, aby vznesl námitku proti jednání, není-li znění navrhovaných změn vypracováno ve všech úředních jazycích“ (viz komentář k jednacímu řádu Rady, s. 51).

60 – Viz zejména rozsudek ze dne 25. října 2005, Německo a Dánsko v. Komise (C-465/02 a C-466/02, EU:C:2005:636, bod 37).

219. Podle ustálené judikatury zásada proporcionality vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům [61].

220. Co se týče soudního přezkumu dodržení této zásady, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je třeba přiznat unijním orgánům širokou posuzovací pravomoc v oblastech, jež předpokládají z jejich strany politická rozhodnutí a v nichž mají provést komplexní posouzení. V těchto případech může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevnou nepřiměřeností opatření přijatého v některé z těchto oblastí ve vztahu k cíli, kterého chtějí příslušné orgány dosáhnout [62].

221. Podle mého názoru není pochyb o tom, že se tato judikatura v projednávané věci použije, neboť napadené rozhodnutí odráží politické rozhodnutí, které Rada učinila za účelem řešení stavu nouze, a zvolené řešení situace náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na území Unie je výsledkem komplexního posouzení, v němž Soudní dvůr nemůže Radu nahradit.

222. Připomínám, že cílem, který sleduje napadené rozhodnutí, je v souladu s článkem 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí ve spojení s body 12 a 26 jeho odůvodnění poskytnout Italské republice a Řecké republice podporu, aby lépe dokázaly řešit nouzovou situaci v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí do těchto členských států, a to přijetím dočasných opatření v oblasti mezinárodní ochrany, která mají snížit značný tlak, kterému jsou vystaveny azylové systémy těchto dvou členských států.

223. Ke zrušení napadeného rozhodnutí by mohl vést pouze závěr, že je toto rozhodnutí zjevně nezpůsobilé dosáhnout jím sledovaného cíle nebo překračuje rámec toho, co je nezbytné pro jeho dosažení.

224. Nyní je třeba posoudit obsah žalobních důvodů, které Slovenská republika a Maďarsko předkládají za účelem zpochybnění proporcionality napadeného rozhodnutí.

a) Ke způsobilosti napadeného rozhodnutí dosáhnout jím sledovaného cíle

225. Slovenská republika, podporovaná Polskou republikou, tvrdí, že napadené rozhodnutí není způsobilé uskutečnit jím sledovaný cíl, jelikož tlak, jemuž čelí italský a řecký azylový systém, je důsledkem vážných strukturálních nedostatků, kterým čelí a které souvisejí s nedostatečnou kapacitou pro příjem a zpracování žádostí o mezinárodní ochranu. Dočasný relokační mechanismus upravený napadeným rozhodnutím nemůže takové strukturální nedostatky napravit.

226. S touto argumentací nesouhlasím.

227. Domnívám se, že napadené rozhodnutí tím, že odebírá zpracování velkého množství žádostí o mezinárodní ochranu z příslušnosti Italské republiky a Řecké republiky, automaticky přispívá ke zmírnění značného tlaku, kterému jsou azylové systémy těchto dvou členských států v důsledku migrační krize v létě 2015 vystaveny. Okolnost, že hlavním předmětem napadeného rozhodnutí není náprava strukturálních nedostatků těchto azylových systémů, nemůže tento závěr zpochybnit.

228. Je ostatně třeba zdůraznit, že napadené rozhodnutí ani zdaleka neponechává problém spočívající ve zlepšení fungování azylových systémů Italské republiky a Řecké republiky bez povšimnutí.

61 – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 78 a citovaná judikatura).

62 – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 79 a citovaná judikatura), jakož i rozsudek ze dne 9. června 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 49 a citovaná judikatura).

229. Napadené rozhodnutí v čl. 8 odst. 1 stanoví, že „[Italská republika] a [Řecká republika], majíce na paměti povinnosti stanovené v čl. 8 odst. 1 rozhodnutí […] 2015/1523, oznámí Radě a Komisi do 26. října 2015 aktualizovaný plán s ohledem na potřebu zajistit řádné provádění tohoto rozhodnutí“. V souladu s tím, co stanoví čl. 8 odst. 1 rozhodnutí 2015/1523, musí tento plán obsahovat zejména „vhodná opatření v oblasti azylu, prvotního přijímání a navracení, jejichž cílem je zvýšení kapacity, kvality a efektivity […] systémů [Italské republiky a Řecké republiky] v těchto oblastech“. Bod 18 odůvodnění napadeného rozhodnutí v tomto ohledu upřesňuje, že rozhodnutí 2015/1523 „ukládá [Italské republice] a [Řecké republice] povinnost zajistit strukturální řešení výjimečných tlaků, kterým čelí jejich azylové a migrační systémy, tím, že vytvoří pevný a strategický rámec pro reakci na krizovou situaci a posílí probíhající reformní proces v těchto oblastech“. Napadené rozhodnutí tím, že vyžaduje aktualizaci plánů vypracovaných Italskou republikou a Řeckou republikou na základě rozhodnutí 2015/1523, na toto rozhodnutí navazuje. Sledovaným cílem je tedy zavázat tyto dva členské státy k úpravě jejich azylových systémů, aby jim umožnily po uplynutí doby použití napadeného rozhodnutí lépe reagovat na případný nárůst přílivu migrantů na jejich území.

230. Podle napadeného rozhodnutí jsou tedy Italská republika a Řecká republika povinny, souběžně s relokacemi probíhajícími z jejich území, napravit strukturální nedostatky jejich azylových systémů. Nesplnění této povinnosti některým z těchto členských států může vést podle čl. 8 odst. 3 napadeného rozhodnutí k pozastavení uplatňování tohoto rozhodnutí ve vztahu k danému členskému státu po dobu až tří měsíců, přičemž toto pozastavení lze jednou prodloužit.

231. Dále je důležité mít na paměti, že napadené rozhodnutí není jediným opatřením, které Unie přijala s cílem ulehčit italskému a řeckému azylovému systému. Jak zdůraznilo Lucemburské velkovévodství, je třeba toto rozhodnutí vnímat jako součást souboru opatření, přičemž jedním z nejvýznamnějších z nich je nepochybně, z hlediska operativnosti, zřízení hotspotů [63].

232. Konečně jak jsem výše uvedl, ztotožňuji se s názorem Rady, podle kterého je pravděpodobné, že silný tlak, kterému čelily italský a řecký azylový systém, by byl způsobilý vážně narušit jakýkoliv azylový systém, i kdyby netrpěl strukturálními nedostatky. Podle mého názoru je tudíž nesprávné tvrdit, jak činí Slovenská republika, že tlak, kterému byly vystaveny azylové systémy Italské republiky a Řecké republiky, je výlučně důsledkem strukturálních nedostatků těchto dvou systémů.

233. S ohledem na tyto skutečnosti se nejeví, tím spíše ne zjevně, že by relokace velkého počtu osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, s tím, aby se ulehčilo italskému a řeckému systému zpracování souvisejících žádostí, byla opatřením, které není způsobilé skutečně a efektivně přispět k cíli, kterým je zmírnit značný tlak, jemuž tyto dva azylové systémy čelí.

234. Podle Slovenské republiky a Maďarska svědčí o nezpůsobilosti napadeného rozhodnutí dosáhnout jím sledovaného cíle také nízký počet relokací, k nimž na základě tohoto rozhodnutí došlo.

235. Jak ovšem správně uvádí Rada, proporcionalitu je třeba posuzovat s ohledem na skutečnosti, o kterých tento orgán věděl v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí.

63 – Hotspoty mají zejména pomoci členským státům, jež jsou vystaveny největšímu náporu migrantů, jako je Italská republika a Řecká republika, plnit povinnosti kontroly, identifikace, záznamu výpovědí a odebírání otisků prstů příchozích.

236. V tomto ohledu je namístě připomenout judikaturu Soudního dvora, podle které v rámci žaloby na neplatnost musí být legalita aktu posuzována s ohledem na skutkové a právní okolnosti existující v okamžiku přijetí tohoto aktu a nemůže zejména záviset na následných úvahách týkajících se stupně jeho účinnosti [64]. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že pokud má unijní normotvůrce posoudit budoucí účinky přijímané právní úpravy, třebaže její účinky nemohou být s přesností předvídány, může být jeho posouzení kritizováno pouze tehdy, jeví-li se jako zjevně nesprávné vzhledem ke skutečnostem, o kterých věděl v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy [65].

237. Jak vyplývá z několika bodů odůvodnění napadeného rozhodnutí, Rada vycházela z podrobné analýzy příčin a důsledků krizové situace, k níž došlo v létě 2015, a to na základě údajů, které měla k dispozici v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí.

238. Jak uvádí Rada, nízkou účinnost opatření stanovených napadeným rozhodnutím [66] lze vysvětlit celou řadou skutečností, které nemohla v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí předvídat, a to zejména politikou „volného průchodu“ používanou několika členskými státy, která vedla k nekoordinovanému přesunu velkého množství migrantů do jiných členských států, zdlouhavostí řízení o relokaci, nejistotou, kterou vyvolalo několik případů zamítnutí z důvodů veřejného pořádku uplatněných některými členskými státy relokace, a nedostatečnou spoluprací určitých členských států při uplatňování napadeného rozhodnutí.

239. K posledně uvedené skutečnosti dodávám, že argumentace žalobců koneckonců znamená, že se snaží těžit z toho, že napadené rozhodnutí nevykonaly. Podotýkám, že Slovenská republika a Maďarsko tím, že nedostály svým povinnostem týkajícím se relokace, přispěly k tomu, že cíle v podobě 120 000 relokací stanovený napadeným rozhodnutím nebylo ani k dnešnímu dni zdaleka dosaženo.

240. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že podle údajů ke dni 10. dubna 2017 [67] Maďarsko nepřemístilo z Itálie a Řecka ani jednu osobu. Co se týče Slovenské republiky, uskutečnila relokaci pouze 16 osob z Řecka a žádné osoby z Itálie. Tyto číselné údaje odpovídají v případě Maďarska 0 % počtu žadatelů a v případě Slovenské republiky 2 % žadatelů přidělených těmto členským státům napadeným rozhodnutím v rámci relokace. Dále poukazuji na to, že Slovenská republika ani Maďarsko nepožádaly o to, aby byl vůči nim uplatněn mechanismus dočasného pozastavení povinností podle čl. 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí.

241. I když je podle mého názoru zřejmé, že žalobci nemohou zpochybnit způsobilost napadeného rozhodnutí dosáhnout jím sledovaného cíle na základě nedostatků při jeho uplatňování nebo jeho neúčinnosti v praxi, jednu skutečnost naproti tomu považuji za nepopiratelnou, a to tu, že dané rozhodnutí může vyřešit stav nouze, který odůvodňuje jeho přijetí, pouze v případě, že se všechny členské státy v témže duchu solidarity, na němž je napadené rozhodnutí postaveno, zapojí do jeho uplatňování.

64 – Viz zejména rozsudek ze dne 17. května 2001, IECC v. Komise (C-449/98 P, EU:C:2001:275, bod 87 a citovaná judikatura).

65 – Viz zejména rozsudek ze dne 9. června 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 50 a citovaná judikatura).

66 – Ke dni 10. dubna 2017 činil počet relokací z Itálie a Řecka 16 340. Viz jedenáctá zpráva Komise ze dne 12. dubna 2017 o relokaci a přesídlování [COM(2017) 212 final, příloha 3]. Podle údajů poskytnutých Radou na jednání, které se dne 10. května 2017 konalo před Soudním dvorem, počet relokací z Itálie a Řecka ke dni 8. května 2017 činil 18 129.

67 – Viz jedenáctá zpráva Komise o relokaci a přesídlování, příloha 3.

242. V této souvislosti připomínám, že neuplatňování napadeného rozhodnutí je rovněž porušením povinnosti solidarity a spravedlivého rozdělení zátěže, která je vyjádřena v článku 80 SFEU. Domnívám se, že není pochyb o tom, že pokud by byla Soudnímu dvoru v této věci předložena žaloba pro nesplnění povinnosti, byl by oprávněn připomenout neplnícím členským státům jejich povinnosti, a to důrazným způsobem, jak to již měl příležitost učinit v minulosti [68].

b) K nezbytnosti napadeného rozhodnutí s ohledem na cíl, kterého má dosáhnout

1) Argumenty předložené Slovenskou republikou

243. Slovenská republika tvrdí, že cíl, který napadené rozhodnutí sleduje, bylo možné uskutečnit stejně účinně použitím opatření, která mohla být přijata v rámci existujících nástrojů a byla by pro členské státy méně restriktivní, co se týče jejich dopadu na svrchované právo každého členského státu svobodně rozhodnout o přijetí státních příslušníků třetích zemí na jejich území, jakož i na právo členských států vyjádřené v článku 5 protokolu (č. 2), aby finanční nebo správní zátěž byla co nejmenší.

244. Pokud jde zaprvé o možná méně omezující opatření, Slovenská republika předně zmiňuje směrnici Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími [69]. Tato směrnice si klade za cíl řešit stejné situace hromadného přílivu migrantů jako napadené rozhodnutí, a to stanovením dočasné ochrany, jak se uvádí v bodech 8, 9 a 13 odůvodnění, jakož i článku 1 této směrnice, přičemž je tato směrnice v mnoha ohledech méně omezující než napadené rozhodnutí. Článek 26 směrnice 2001/55 nadto výslovně upravuje řízení o relokaci osob požívajících dočasné ochrany.

245. Tato směrnice podle Slovenské republiky méně narušuje zájmy členských států, neboť po skončení dočasné ochrany předpokládá návrat dotčených osob. Kromě toho článek 25 uvedené směrnice v duchu solidarity stanoví, že členské státy vyjádří číselně nebo v obecných rysech, jaká je jejich kapacita pro přijetí osob, a rozhodnou o počtu osob, které mají být přijaty, v souladu s jejich svrchovaností.

246. Polská republika, která Slovenskou republiku v této argumentaci podporuje, upřesňuje, že směrnice 2001/55 je založena na principu dobrovolnosti, takže k přemístění dochází pouze se souhlasem relokované osoby a členského státu relokace. Status dočasné ochrany, který tato směrnice upravuje, nadto přiznává méně práv než status mezinárodní ochrany, který má být dle napadeného rozhodnutí přiznán, a to zejména co se týče doby ochrany, a znamená tak mnohem menší zátěž pro členský stát relokace.

247. Slovenská republika dále tvrdí, že Italská republika a Řecká republika mohly aktivovat mechanismus „civilní ochrany Unie“ podle článku 8a nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie [70], který by jim mohl poskytnout nezbytnou materiální pomoc. Slovenská republika

68 – Viz zejména rozsudek ze dne 7. února 1973, Komise v. Itálie (39/72, EU:C:1973:13), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že „jestliže Smlouva umožňuje členským státům využívat výhod Společenství, zároveň jim ukládá dodržovat jeho pravidla; že pokud členský stát jednostranně poruší podle svého pojetí národního zájmu rovnováhu mezi výhodami a povinnostmi plynoucími z jeho příslušnosti ke Společenství, je zpochybněna rovnost členských států před právem [Unie] a dochází k diskriminaci na úkor jejich státních příslušníků […]; že toto opomenutí povinnosti solidarity přijaté členskými státy na základě příslušnosti ke Společenství je zásahem do samých základů právního řádu [Unie]“ (body 24 a 25). Viz rovněž rozsudek ze dne 7. února 1979, Komise v. Spojené království (128/78, EU:C:1979:32, bod 12).

69 – Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162.

70 – Úř. věst. 2004, L 349, s. 1.

rovněž poukazuje na to, že Italská republika a Řecká republika mohly požádat agenturu Frontex o pomoc v podobě „rychlé reakce“. Slovenská republika v tomto ohledu upřesňuje, že účinnost ochrany hranic členských států, jež jsou vystaveny největším náporu migrantů a jejichž hranice tvoří vnější hranice Unie, má přímou souvislost s azylovými a migračními systémy daných členských států.

248. Podle Slovenské republiky mohly také Italská republika a Řecká republika za účelem zmírnění tlaku, kterému byly vystaveny jejich azylové systémy, požádat podle čl. 2 odst. 1 písm. f) a čl. 9 odst. 1 a 1b nařízení č. 2007/2004 agenturu Frontex, aby jim poskytla nezbytnou pomoc při organizaci návratových operací.

249. Slovenská republika dále tvrdí, že nebylo nutné přijímat další opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, a to s ohledem na rozhodnutí 2015/1523, které ponechává na členských státech, aby v duchu solidarity rozhodly, v jaké míře se budou podílet na společném závazku, a tudíž méně narušuje jejich svrchovanost. Dále vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí bylo přijato jen osm dní po rozhodnutí 2015/1523, nebylo v tak krátké době možné dospět k závěru o nedostatečnosti posledně uvedeného rozhodnutí. V okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí neměla Rada žádný důvod se domnívat, že přijímací kapacity upravené rozhodnutím 2015/1523 budou rychle naplněny, a bude tudíž nutné stanovit dodatečné kapacity v rámci napadeného rozhodnutí.

250. Článek 78 odst. 3 SFEU rovněž umožňoval, aby byla za účelem dosažení sledovaného cíle přijata méně omezující opatření, zejména poskytnutí pomoci s cílem usnadnit návrat a registraci nebo finanční, materiální, technická nebo personální podpora italskému a řeckému azylovému systému. Členské státy také mohly k poskytnutí takové podpory podniknout bilaterální kroky na bázi dobrovolnosti.

251. Zadruhé relokace žadatelů tak, jak ji upravuje napadené rozhodnutí, vede podle Slovenské republiky nevyhnutelně k finanční a správní zátěži. Přitom vzhledem k tomu, že nebylo nutné takovou zátěž nést, představuje toto rozhodnutí nadbytečné a předčasné opatření, které je v rozporu se zásadou proporcionality a článkem 5 protokolu (č. 2).

252. V reakci na tyto argumenty je třeba zdůraznit, za jak obzvláště složitých okolností bylo napadené rozhodnutí přijato, tedy za stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí v červenci a srpnu 2015. Unijní orgány musely co nejrychleji a účinně reagovat na značný tlak, kterému byly italský a řecký azylový systém vystaveny.

253. Obdobně jako Rada se domnívám, že i když by alternativní řešení navrhovaná Slovenskou republikou mohla, alespoň v případě některých z nich, přispět k uskutečnění cíle sledovaného napadeným rozhodnutím, nemůže tento závěr s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou je třeba Radě přiznat, postačovat k prokázání zjevné nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí a zpochybnění jeho legality. Podle mého názoru mohla mít Rada v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí právem za to, že neexistuje alternativní opatření, které by umožňovalo dosáhnout cíle sledovaného napadeným rozhodnutím stejně účinně a současně by v menší míře omezovalo svrchovanost členských států nebo jejich finanční zájmy.

254. Obdobně jako Spolková republika Německo mám za to, že zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, která je výslovně zakotvena v článku 80 SFEU v souvislosti s unijními politikami týkajícími se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, hraje stěžejní roli v rámci výkladu čl. 78 odst. 3 SFEU. Považuji tudíž za souladné s tímto ustanovením, vykládaném ve světle článku 80 SFEU, zavádí-li takové dočasné opatření, jako je napadené rozhodnutí, povinné rozdělení jím předpokládané zátěže mezi členské státy.

255. Řecká republika dále poukazuje na to, že nutnost přijmout povinný program relokace žadatelů o mezinárodní ochranu z Itálie a Řecka na základě kvót stanovených pro členský stát lze vysvětlit nebývalými migračními toky na území těchto členských států v roce 2015, zejména během července a srpna 2015. Kroky, o nichž bylo postupně do přijetí napadeného rozhodnutí rozhodnuto, se ukázaly jako nedostatečné pro to, aby podstatně ulehčily zátěži, která pro Itálii a Řecko vyplývá z přijetí a zpracování žádostí o mezinárodní ochranu tak velkého počtu migrantů. Nemám k dispozici přesvědčivé důkazy, které by byly způsobilé vyvrátit tento závěr vyslovený Řeckou republikou.

256. Proto s ohledem na číselné údaje týkající se migrační krize v roce 2015, které jsou uvedeny v bodech odůvodnění napadeného rozhodnutí, a na soubor opatření, která navrhuje Slovenská republika za účelem řešení této krize, se nedomnívám, že by bylo možné mít za to, že dočasný relokační mechanismus zavedený napadeným rozhodnutím zjevně překračuje meze toho, co je nezbytné pro účely účinné reakce na tuto krizi.

257. Co se týče předně alternativního opatření v podobě uplatnění směrnice 2001/55, tato směrnice, jak uvedl Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další[71], představuje příklad solidarity mezi členskými státy, kterou stanoví článek 80 SFEU[72]. Jak vyplývá z bodu 20 odůvodnění této směrnice, jedním z jejích cílů je přijmout mechanismy solidarity s cílem přispět k udržení rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím vysídlených osob v případě hromadného přílivu a na vyrovnávání se s následky z toho plynoucími.

258. Třebaže uplatnění takového mechanismu solidarity musí být zjevně omezeno, obdobně jako v případě mechanismu stanoveného napadeným rozhodnutím, na výjimečné situace hromadného přílivu vysídlených osob[73], podotýkám, že oba mechanismy se v jedné zásadní skutečnosti odlišují. Na rozdíl od toho, co stanoví směrnice 2001/55, dočasný relokační mechanismus zavedený napadeným rozhodnutím rozděluje žadatele o mezinárodní ochranu mezi členské státy závazným způsobem a v určeném počtu. S ohledem na stav nouze, v jehož kontextu došlo k přijetí napadeného rozhodnutí, a nemožnost dosáhnout toho, aby se členské státy samy zavázaly rozdělit si mezi sebe, v konkrétních počtech, žadatele o mezinárodní ochranu, učinila Rada podle mého soudu odpovídající rozhodnutí, a dala přednost rychlému a závaznému řešení migrační krize, které Unie čelila. V každém případě nelze považovat takové rozhodnutí za zjevně nepřiměřené.

259. V tomto ohledu tvrzení, které se z velké části promítá do odmítavého postoje, který některé členské státy zaujaly vůči napadenému rozhodnutí a podle něhož měl být cíl sledovaný tímto rozhodnutím uskutečněn výhradně na základě dobrovolných závazků členských států přijmout určitý počet žadatelů, před skutkovým stavem neobstojí. Průběh vzniku napadeného rozhodnutí totiž svědčí o tom, že právě z důvodu, že nebylo možno dosáhnout shody mezi všemi členskými státy ohledně toho, že si mezi sebou rozdělí žadatele o mezinárodní ochranu, bylo rozhodnuto o upřednostnění závazného relokačního mechanismu, tedy relokace na základě závazně stanovených počtů přidělených osob. Jsem toho názoru, že v této otázce nelze z hlediska zásady proporcionality unijním orgánům, kterým je tak často vytýkána neschopnost nebo nečinnost, vyčítat, že se rozhodly členským státům závazně uložit kvóty žadatelů, kteří mají být relokováni, spíše než projekt relokačního mechanismu prostě a jednoduše opustit.

260. Na základě toho docházím k závěru, že přijetí napadeného rozhodnutí namísto uplatnění směrnice 2001/55 je výsledkem politického rozhodnutí tří orgánů, které se podílely na postupu přijetí napadeného rozhodnutí, a žádné z tvrzení Slovenské republiky není podle mého názoru způsobilé prokázat, že by mělo být toto politické rozhodnutí považováno z hlediska zásady proporcionality za zjevně nesprávné.

71 – C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865.

72 – Bod 93 tohoto rozsudku.

73 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 93).

261. Co se dále týče tvrzení, podle něhož přijetí napadeného rozhodnutí nebylo nezbytné s ohledem na předchozí přijetí rozhodnutí 2015/1523, podotýkám, že Komise jasně uvedla ve svém návrhu rozhodnutí, že poté, co bylo v rámci Rady dne 20. července 2015 dosaženo shody ohledně obsahu budoucího rozhodnutí 2015/1523, týkajícího se relokace 40 000 osob z Itálie a Řecka, „se migrační situace ve středním a východním Středomoří vyostřila. V letních měsících se toky migrantů a uprchlíků více než zdvojnásobily, a tím daly podnět ke spuštění nového nouzového relokačního mechanismu, aby se snížil tlak, kterému čelí [Italská republika], [Řecká republika]a také Maďarsko“ [74].

262. Toto konstatování o vyostření migrační situace, která vyžaduje přijetí dalšího relokačního mechanismu, je vyjádřena v bodě 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí, který zní následovně: „V důsledku rostoucího počtu migrantů přicházejících do Řecka a z Řecka se během uplynulých měsíců migrační tlak na jižních vnějších pozemních i námořních hranicích opět prudce zvýšil a posun migračních toků pokračoval z centrálního Středomoří do východního Středomoří a směrem k západobalkánské trase. Vzhledem k této situaci by měla být odůvodněna další dočasná opatření, aby se zmírnil azylový tlak v [Italské republice]a [Řecké republice]“. Tento závěr je podložen číselnými údaji, které jsou uvedeny v bodě 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

263. Zatímco dobrovolný mechanismus relokace 40 000 osob, který zavedlo rozhodnutí 2015/1523, si klade za cíl, jak vyplývá ze statistických údajů uvedených v bodech 10, 11 a 21 odůvodnění tohoto rozhodnutí, řešit příliv migrantů, který byl zaznamenán v roce 2014 a během prvních měsíců roku 2015, závazný relokační mechanismus stanovený napadeným rozhodnutím má reagovat, jak plyne z bodů odůvodnění 12, 13 a 26 tohoto rozhodnutí, na tlak vyplývající z přílivu migrantů během července a srpna 2015.

264. Domnívám se, že tyto skutečnosti dostatečně prokazují, že se Rada nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když měla za to, že v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na území Unie během července a srpna 2015 a s ohledem na nejaktuálnější údaje, které měla k dispozici, je nezbytné další dočasné opatření relokace 120 000 osob.

265. Pokud jde o tvrzení Slovenské republiky, podle kterého je alternativním opatřením k napadenému rozhodnutí posílení ostrahy vnějších hranic Unie, postačuje dle mého názoru zdůraznit, že takové opatření, byť nepochybně užitečné, nemůže nahradit relokační mechanismus, jehož hlavním cílem je čelit již nastalému přílivu státních příslušníků třetích zemí. Toto opatření, které sleduje posílení ostrahy vnějších hranic Unie, tudíž není podle mého názoru jako takové způsobilé zmírnit tlak, kterému jsou vystaveny italský a řecký azylový systém v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, k němuž došlo v létě 2015. Uvedené opatření je tak třeba považovat za opatření doplňkové, které nemůže nahradit opatření upravené napadeným rozhodnutím.

266. Totéž platí pro opatření spočívající ve finanční, materiální, technické a personální podpoře pro italský a řecký azylový systém.

267. K tomu Rada uvádí, aniž jí bylo oponováno, že finanční podpora byla Unií poskytována od začátku migrační krize, přičemž uvádí částku 9,2 miliardy eur v letech 2015 a 2016. Samo napadené rozhodnutí ostatně předpokládá v článku 10 finanční podporu na každou osobu přemístěnou na základě tohoto rozhodnutí.

74 – Viz tento návrh rozhodnutí, s. 2.

268. Kromě toho různé monitorovací zprávy Komise informují o opatřeních operativní podpory, do kterých jsou zapojeny úřady jako EASO, jakož i členské státy [75]. Napadené rozhodnutí ostatně v bodě 15 odůvodnění uvádí, že „[v] rámci migrační a azylové politiky byla na podporu [Italské republiky] a [Řecké republiky] dosud přijata řada opatření, včetně poskytnutí značné pomoci při mimořádných událostech a operativní podpory úřadu EASO“.

269. I když jsou tato různá podpůrná opatření užitečná, domnívám se, že unijní orgány mohly mít legitimně za to, že tato opatření nicméně nejsou, aniž je zpochybňována jejich prospěšnost, dostačující k řešení stavu nouze, kterým Italská republika a Řecká republika musely čelit od léta 2015 [76].

270. Konečně pokud jde o tvrzení týkající se nadměrné finanční a správní zátěže, která měla v důsledku napadeného rozhodnutí vzniknout členským státům, Slovenská republika neprokazuje, že by alternativní opatření, která navrhuje, znamenala menší náklady než dočasný relokační mechanismus.

271. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je tudíž třeba argumenty, které Slovenská republika předkládá za účelem zpochybnění nezbytnosti napadeného rozhodnutí, odmítnout.

272. Nyní je třeba posoudit argumenty, které předkládá za účelem zpochybnění nezbytnosti napadeného rozhodnutí Maďarsko.

2) Argumenty předložené Maďarskem

273. Maďarsko, podporované v této argumentaci Polskou republikou, zaprvé tvrdí, že jelikož již není na rozdíl od toho, co stanovil původní návrh Komise, uvedeno mezi relokujícími členskými státy, nebylo odůvodněné, aby napadené rozhodnutí stanovilo relokaci 120 000 žadatelů, a z toho důvodu je napadené rozhodnutí v rozporu se zásadou proporcionality. Stanovení celkového počtu 120 000 žadatelů totiž překračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného napadeným rozhodnutím, jelikož zahrnuje počet 54 000 žadatelů, kteří měli být podle původního návrhu Komise relokováni z Maďarska. Nic nevysvětluje, proč je tak vysoký celkový počet žadatelů, který byl stanoven na základě relokačního mechanismu pro tři relokující členské státy, i nadále nutný, když se počet relokujících členských států snížil ze tří na dva.

274. Maďarsko dodává, že se rozdělení 54 000 žadatelů, u nichž se původně předpokládalo, že budou relokováni z Maďarska, stalo rozdělením hypotetickým a nejistým, jelikož napadené rozhodnutí stanoví, že o něm bude konečným způsobem rozhodnuto s ohledem na pozdější vývoj.

275. V reakci na tyto argumenty je třeba uvést, že jak vyplývá z bodu 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí, dospěla Rada na základě celkového počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří nedovoleně vstoupili na území Itálie a Řecka v roce 2015, a počtu osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, k závěru, že i přes rozhodnutí Maďarska nebýt mezi členskými státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, musí být z Itálie a Řecka přemístěno celkem 120 000 žadatelů s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany.

75 – Viz zejména jedenáctá zpráva Komise o relokaci a přesídlování, *op. cit.*, která je poslední zprávou, kterou mám ke dni zpracování tohoto stanoviska k dispozici.

76 – Komise vycházela ve svém návrhu rozhodnutí z toho, že různá finanční a provozní opatření dosud přijatá Komisí za účelem podpory azylových systémů Itálie, Řecka a Maďarska nepostačovaly k řešení krizové situace v těchto třech členských státech. Vzhledem k naléhavosti a závažnosti situace způsobené výše popsaným přílivem nepřekročila volba dalších opatření EU v reakci na tento fenomén rámec toho, co bylo nezbytné pro dosažení cíle, kterým bylo účinné řešení situace (s. 9).

276. Ve stejném bodě odůvodnění se uvádí, že toto číslo „odpovídá přibližně 43 % z celkového počtu státních příslušníků třetích zemí s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany, kteří v červenci a srpnu 2015 nedovoleně vstoupili na území Itálie a Řecka“. Na jednání Rada upřesnila, že uvedení této procentní hodnoty je technickou chybou a je třeba ji nahradit hodnotou 78 %.

277. Při stanovení uvedeného počtu musela Rada skloubit dva požadavky, a sice na straně jedné požadavek, aby byl tento počet dostatečně vysoký, a skutečně tak snížil tlak, kterému byly vystaveny italský a řecký azylový systém, a na straně druhé požadavek, aby tento počet nebyl stanoven na takové úrovni, že by znamenal příliš vysokou zátěž pro členské státy relokace.

278. V argumentaci předložené Maďarskem nenacházím skutečnost, která by mohla prokázat, že Rada tímto jednáním zjevně překročila meze svého prostoru pro uvážení, který jí musí být přiznán. Naopak se domnívám, že s ohledem na údaje týkající se počtu nedovolených vstupů, které měla Rada k dispozici v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí, a na to, že v té době existovaly vážné důvody se domnívat, že migrační krize bude pokračovat i po přijetí tohoto rozhodnutí, stanovila Rada počet žadatelů, který měl být relokován, v rozumné výši. Skutečnost, že k dnešnímu dni se tohoto počtu zdaleka nepodařilo dosáhnout, nemůže, jak již bylo uvedeno výše, tuto úvahu zpochybnit.

279. Ohledně počtu 54 000 žadatelů, kteří měli být původně přemístěni z Maďarska, čl. 4 odst. 1 písm. c) napadeného rozhodnutí stanoví, že „bud[ou] přemístěn[i] na území členských států úměrně k číselným údajům uvedeným v přílohách I a II, buď v souladu s odstavcem 2 tohoto rozhodnutí [tohoto článku], nebo prostřednictvím změny tohoto rozhodnutí, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 2 a odstavci 3 tohoto článku“.

280. V tomto ohledu Komise ve svém písemném vyjádření vysvětluje, že jelikož tento členský stát odmítl být uveden mezi relokujícími členskými státy, bylo rozhodnuto o tom, že do čl. 4 odst. 2 napadeného rozhodnutí bude vloženo tzv. výchozí pravidlo, podle něhož mělo být od 26. září 2016 těchto 54 000 žadatelů přemístěno z Itálie a Řecka na území ostatních členských států, a do čl. 4 odst. 3 flexibilní pravidlo umožňující úpravu tohoto mechanismu pro relokaci těchto 54 000 osob v případě, že to vývoj na místě odůvodňuje nebo pokud určitý členských stát čelí nouzové situaci vyznačující se náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí v důsledku prudké změny migračních toků.

281. Domnívám se, že Rada stanovením rezervy ve výši 54 000 žadatelů, kteří mají být přemístěni za podmínek přesně vymezených napadeným rozhodnutí, nejenže nejednala nepřiměřeně, ale také v plném rozsahu zohlednila nutnost přizpůsobit dočasný relokační mechanismus vývoji situace.

282. V této souvislosti je třeba připomenout, že Soudní dvůr již zdůraznil, že je nutné, aby unijní orgány dbaly na přizpůsobení právní úpravy nové situaci [77]. Přitom právě tuto nutnost úpravy své normy v případě potřeby zakotvila Rada v napadeném rozhodnutí, konkrétně v jeho čl. 1 odst. 2 a čl. 4 odst. 3.

283. Rada tím, že stanovila rezervu 54 000 žadatelů, kterou lze v závislosti na okolnostech použít tím či oním způsobem, vzala v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí v úvahu uvedený požadavek na přizpůsobení, a to způsobem obzvláště patřičným s přihlédnutím ke stupni nejistoty, s nímž je vývoj migračních toků spojen. Jak Rada správně uvádí, takové flexibilní řešení je odůvodněno s ohledem na značně dynamickou povahu migračních toků a umožňuje přizpůsobit obsah napadeného rozhodnutí okolnostem v zájmu zachování solidarity, účinnosti a proporcionality. Nelze mít tudíž za to, že tímto svým jednáním překročila rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle sledovaného napadeným rozhodnutím.

77 – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 9. června 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 51 a citovaná judikatura).

284. Konečně poukazuji na to, že v souladu s tím samým požadavkem na přizpůsobení byla rezerva 54 000 žadatelů nakonec přiřazena do programu přesídlování, který byl dojednán mezi Unií a Tureckou republikou dne 18. března 2016[78].

285. Zadruhé Maďarsko podpůrně tvrdí, že i kdyby neměl Soudní dvůr vyhovět žádnému z jeho žalobních důvodů znějících na zrušení rozhodnutí, bylo by napadené rozhodnutí přesto protiprávní v rozsahu, v němž se týká konkrétně Maďarska, jelikož je ve vztahu k tomuto členskému státu v rozporu s čl. 78 odst. 3 SFEU a zásadou proporcionality.

286. Z vysvětlení, která Maďarsko poskytlo na podporu tohoto desátého žalobního důvodu, vyplývá, že Radě vytýká, že jej v napadeném rozhodnutí uvedla mezi členskými státy relokace, ačkoliv podle jeho názoru nelze popřít, že bylo Maďarsko jak v období, které předcházelo přijetí napadeného rozhodnutí, tak v okamžiku jeho přijetí, vystaveno obzvláště silnému migračnímu tlaku. Za těchto okolností napadené rozhodnutí ukládá Maďarsku nepřiměřenou zátěž tím, že ve vztahu k němu stanoví, stejně jako pro ostatní členské státy, povinnou kvótu pro relokace.

287. Maďarsko tvrdí, že pokud je cílem čl. 78 odst. 3 SFEU poskytnout pomoc členským státům, které se z důvodu migračního tlaku nacházejí ve stavu nouze, je v rozporu s tímto cílem ukládat další zátěž členskému státu, který se právě v takové situaci nachází.

288. Maďarsko jinými slovy kritizuje to, že v důsledku toho, že odmítlo, aby bylo uvedeno mezi členskými státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, bylo automaticky zařazeno mezi členské státy zapojené napadeným rozhodnutím do relokace, tedy mezi členské státy relokace.

289. Maďarsko vysvětluje svůj nesouhlas s tím, aby bylo uvedeno mezi členskými státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, následovně. Zaprvé zjevně odmítá být považováno za „členský stát v první linii“. V této souvislosti Maďarsko upřesňuje, že Italská republika a Řecká republika jsou členskými státy, které s ohledem na svou zeměpisnou polohu představují v rámci Unie první místo vstupu žadatelů o mezinárodní ochranu, a to na rozdíl od Maďarska, na jehož území, vezmou-li se v úvahu migrační trasy a objektivně daná zeměpisná situace, mohou tito žadatelé nutně vstoupit pouze přes Řecko. Pokud by bylo Maďarsko kvalifikováno jako členský stát „v první linii“, tuto skutečnost by zastřelo a navodilo dojem, že lze Maďarsko považovat za členský stát příslušný pro posuzování žádosti o azyl, což by bylo pro Maďarsko nepřípustné. Zadruhé Maďarsko uvádí, že vyjádřilo svůj nesouhlas s relokací žadatelů založenou na kvótách, a to s tím, že mělo za to, že se nejedná o nástroj, který by umožňoval řešit odpovídajícím způsobem migrační krizi, zejména ne ve formě závazných kvót pro jednotlivé členské státy, což odporuje závěrům Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015. Maďarsko upřesňuje, že nemohlo přijmout ani myšlenku, že by byli žadatelé relokováni z jeho území, neboť by to bylo v rozporu s kategorickým postojem, který vyjádřilo. Veškeré tyto skutečnosti nicméně nelze podle Maďarska vykládat v tom smyslu, že by samo Maďarsko nebylo vystaveno účinkům migrační krize a že by se samo nenacházelo ve stavu nouze.

290. Maďarsko tvrdí, že jelikož odmítlo, aby byli žadatelé o mezinárodní ochranu relokováni z jeho území, převzalo podle svého vyjádření „svůj díl společného břemene“. Maďarsko tudíž neporušilo zásadu solidarity. I nadále se řadí mezi členské státy, které podporují Italskou republiku a Řeckou republiku, přestože tak činí s ohledem na svou vlastní situaci, a sice s ohledem na to, že se samo nachází ve stavu nouze, jiným způsobem než ostatní členské státy.

78 – Viz rozhodnutí 2016/1754, kterým byl do napadeného rozhodnutí vložen v článku 4 odstavec 3a.

291. Z žaloby Maďarska, jeho repliky i jeho vyjádření ke spisům vedlejších účastníků řízení vyplývá, že tento desátý žalobní důvod, který předkládá podpůrně, má podpořit návrhové žádání, které Maďarsko formuluje rovněž podpůrně a které směřuje ke zrušení napadeného rozhodnutí „v rozsahu, v němž se toto rozhodnutí týká Maďarska“.

292. Tento návrh chápu jako návrh směřující k částečnému zrušení napadeného rozhodnutí. Maďarsko tak usiluje o vynětí z okruhu členských států relokace tím, že požaduje zrušení ustanovení napadeného rozhodnutí určujícího počet migrantů, kteří mají být relokováni do Maďarska.

293. Takový návrh je podle mého názoru nepřípustný.

294. Podle ustálené judikatury je částečné zrušení unijního aktu možné pouze tehdy, pokud části, jejichž zrušení je požadováno, jsou oddělitelné od zbývající části aktu [79]. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že tento požadavek oddělitelnosti není splněn, pokud by částečné zrušení aktu způsobilo změnu jeho podstaty [80].

295. Návrh na částečné zrušení rozhodnutí, podpůrně formulovaný Maďarskem, se ve skutečnosti týká dvou číselných údajů vztahujících se konkrétně k tomuto členskému státu, které jsou uvedeny v přílohách napadeného rozhodnutí. Zrušení těchto číselných údajů by přitom vedlo ke zrušení těchto příloh jako celku, jelikož by musely být znovu vypočteny číselné údaje pro ostatní členské státy, aby mohl být zachován celkový počet 120 000 relokací. Byl by tak dotčen podstatný prvek napadeného rozhodnutí, a sice závazné stanovení počtu žadatelů přiděleného každému členskému státu, které je konkrétním vyjádřením zásady solidarity a zásady spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy zakotvené v článku 80 SFEU.

296. Jak mimoto vyplývá zejména z bodů 2, 16, 26 a 30 odůvodnění napadeného rozhodnutí, které připomínají posledně uvedenou zásadu, je myšlenka rozdělení žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří přišli do Itálie a Řecka, mezi všechny ostatní členské státy základním prvkem napadeného rozhodnutí. Omezení územní působnosti napadeného rozhodnutí, k němuž by částečné zrušení tohoto rozhodnutí vedlo, by tudíž bylo v rozporu s tím, co tvoří samo jádro tohoto rozhodnutí. Z toho dovozuji, že prvek rozhodnutí, jehož zrušení se Maďarsko domáhá, není oddělitelný od napadeného rozhodnutí, neboť jeho vypuštění by objektivně změnilo samotnou podstatu napadeného rozhodnutí.

297. Z výše uvedeného vyplývá, že napadená ustanovení stanovící počty žadatelů z Itálie a z Řecka přidělených Maďarsku, které jsou uvedeny v přílohách I a II napadeného rozhodnutí, nejsou oddělitelná od zbývající části napadeného rozhodnutí. Z toho důvodu by podle mého názoru měla být návrhová žádání znějící na částečné zrušení tohoto rozhodnutí, která předkládá Maďarsko a k nimž se vztahuje jeho desátý žalobní důvod, odmítnuta jako nepřípustná.

298. Každopádně pokud by měl být desátý žalobní důvod předložený Maďarskem chápán tak, že směřuje v obecnějším smyslu ke zrušení napadeného rozhodnutí jako celku z důvodu, že nezohlednění konkrétní situace tohoto členského státu je jako takové porušením zásady proporcionality, která má vliv na celé rozhodnutí, mám za to, že takový žalobní důvod by měl být zamítnut jako neopodstatněný.

79 – Viz zejména rozsudek ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada (C-36/04, EU:C:2006:209, bod 9 a citovaná judikatura, jakož i bod 12).

80 – Viz zejména rozsudek ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada (C-36/04, EU:C:2006:209, bod 13 a citovaná judikatura).

299. Konkrétně se domnívám, že i kdyby se Maďarsko, jak tvrdí, nacházelo v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí ve stavu nouze v důsledku stálého migračního tlaku [81], nevyplývá z toho, že by přidělení počtu žadatelů, kteří mají být přemístěni z Itálie a Řecka, Maďarsku bylo v rozporu se zásadou proporcionality.

300. Je totiž třeba připomenout, že jediným důvodem pro vynětí Maďarska z okruhu členských států členských států, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, bylo odmítnutí, které v tomto smyslu tento členský stát vyjádřil. Ať už byly důvody tohoto odmítnutí jakékoliv, zdůrazňuji, že unijní orgány mohly pouze vzít takové odmítnutí na vědomí.

301. Jak v podstatě uvádí Lucemburské velkovévodství, vzhledem k tomu, že Maďarsko výslovně požádalo, aby nebylo uvedeno mezi členskými státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, bylo třeba mít v souladu se zásadou solidarity za to, že Maďarsko bude uvedeno mezi členskými státy relokace.

302. Z judikatury nadto vyplývá, že samotná skutečnost, že by se unijní akt mohl více dotýkat jednoho členského státu než jiných, nemůže ohrožovat zásadu proporcionality, pokud byly splněny podmínky stanovené Soudním dvorem pro dodržení této zásady [82].

303. V tomto ohledu poukazuji na to, že napadené rozhodnutí má dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované tímto rozhodnutím. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality [83]. To platí tím spíše, vezmeme-li v úvahu zásadu solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy zakotvenou v článku 80 SFEU, z něhož vyplývá, že zátěž, kterou s sebou nesou dočasná opatření přijatá na základě čl. 78 odst. 3 SFEU ve prospěch jednoho nebo více členských států nacházejících se v nouzové migrační situaci musí být rozdělena mezi všechny ostatní členské státy.

304. Ostatně je nutné zdůraznit, že úprava v napadeném rozhodnutí je diferencovanější, než jak se ji snaží prezentovat Maďarsko. Toto rozhodnutí není pouhým černobílým schématem, v němž proti sobě stojí na jedné straně členské státy, v jejichž prospěch je dočasný relokační mechanismus stanoven, a na straně druhé členské státy, kterým jsou přiděleny počty osob, které mají být relokovány.

305. Napadené rozhodnutí totiž obsahuje mechanismy adaptace, které umožňují ho přizpůsobit vývoji migračních toků, a právě tím zohlednit konkrétní situaci vyznačující se proměnlivým migračním tlakem, kterému by mohly být vystaveny některé členské státy.

306. Připomínám, že čl. 1 odst. 2 druhý pododstavec a čl. 4 odst. 3 první pododstavec napadeného rozhodnutí stanoví, že Komise může předložit Radě návrhy, shledá-li, že je nezbytná úprava relokačního mechanismu z důvodu vývoje situace na místě nebo že určitý členský stát čelí nouzové situaci vyznačující se náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí v důsledku prudké změny

81 – Skutečnost, že v Maďarsku existoval v době přijetí rozhodnutí stav nouze, Rada zpochybňuje. Podle Rady došlo během léta roku 2015 ke změně situace v důsledku jednostranných opatření přijatých Maďarskem, zejména v návaznosti na vybudování zábrany podél hranice s Republikou Srbsko, která byla dokončena dne 14. září 2015, a na politiku tranzitu do jiných členských států, zvláště do Německa, uplatňovanou Maďarskem. Tato opatření podle Rady ukončila příchod migrantů na území Maďarska, přičemž ti, kterým se na jeho území podařilo vstoupit, jej museli rychle opustit. Maďarsko pro dokreslení toho, že se nacházelo ve stavu nouze, uvádí, že od 15. září do 31. prosince 2015 zadržela maďarská policie 190 461 nelegálních migrantů, z toho 31 769 v období od 15. do 22. září 2015. Maďarsko poukazuje na to, že bylo vystaveno „značnému migračnímu tlaku“, který se vyznačoval následujícími skutečnostmi: do 15. září 2015 došlo ke 201 126 neoprávněným překročením hranice. K 31. prosinci 2015 toto číslo dosáhlo 391 384. V druhé polovině září činil počet neoprávněných překročení chorvatsko-maďarské hranice v některých dnech 10 000. Maďarsko dodává, že během roku 2015 bylo podáno u orgánu tohoto členského státu příslušného v oblasti azylu 177 135 žádostí o mezinárodní ochranu.

82 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 103).

83 – Obdobně viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 103 a citovaná judikatura).

migračních toků. Podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce napadeného rozhodnutí může členský stát Radě a Komisi s uvedením řádně podložených důvodů oznámit, že čelí podobné nouzové situaci. Komise následně tyto důvody posoudí a podle potřeby předloží Radě návrhy, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí.

307. Článek 4 odst. 5 tohoto rozhodnutí dále stanoví možnost dočasného pozastavení relokace žadatelů do členských států, které učinily v tomto smyslu oznámení Radě a Komisi.

308. Článek 9 napadeného rozhodnutí odkazuje na možnost Rady přijmout dočasná opatření podle čl. 78 odst. 3 SFEU, jsou-li splněny podmínky dané tímto ustanovením, a uvádí, že taková opatření mohou případně zahrnovat pozastavení účasti členského státu, který je vystaven náhlému přílivu státních příslušníků třetích zemí, na relokaci podle napadeného rozhodnutí.

309. Podotýkám, že Rakouská republika a Švédské království těchto mechanismů úprav využily [84].

310. Maďarsko naproti tomu žádný z těchto mechanismů nevyužilo, což se zdá být v rozporu s jeho argumentací, která směřuje ke zpochybnění jeho postavení členského státu relokace v plném rozsahu.

311. Existence mechanismů adaptace v napadeném rozhodnutí svědčí o tom, že situace není, na rozdíl od toho, co naznačuje Maďarsko, černobílá. Zakotvením těchto mechanismů, jichž využily Rakouská republika a Švédské království, se Radě podařilo skloubit zásadu solidarity se zohledněním konkrétních potřeb, které mohou mít určité členské státy v závislosti na vývoji migračních toků. Takovéto vyvážení je podle mého názoru v naprostém souladu s článkem 80 SFEU, který, čteme-li ustanovení pozorně, předpokládá „*spravedlivé* […] rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy“ [85].

312. Existence takových mechanismů adaptace v napadeném rozhodnutí tak může pouze podpořit můj závěr, že toto rozhodnutí tím, že přidělilo Maďarsku počet žadatelů, kteří mají být přemístěni z Itálie a Řecka, neporušilo zásadu proporcionality.

313. Kromě toho podotýkám, že není sporu o tom, že počty přidělených osob uvedené v příloze napadeného rozhodnutí byly určeny na základě distribučního klíče, který je vysvětlen v bodě 25 odůvodnění návrhu rozhodnutí předloženého Komisí. Za účelem zajištění spravedlivého rozdělení odpovědnosti tento distribuční klíč zohledňuje velikost populace, celkový hrubý domácí produkt, průměrný počet žádostí o azyl na jeden milion obyvatel v období 2010–2014 a míru nezaměstnanosti. Na tomto základě tedy uvedený distribuční klíč přispívá k přiměřenosti napadeného rozhodnutí.

314. Mám za to, že s ohledem na výše uvedené skutečnosti je tudíž třeba všechny argumenty, které Maďarsko předkládá za účelem zpochybnění nezbytnosti napadeného rozhodnutí, odmítnout.

315. Konečně je třeba reagovat na tvrzení, které předkládá Polská republika na podporu žalobních důvodů domáhajících se určení, že je napadené rozhodnutí nepřiměřené, a podle něhož se napadené rozhodnutí dotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti, a to v rozporu s tím, co stanoví článek 72 SFEU. Tento členský stát v tomto ohledu

84 – Co se týče Švédského království, viz rozhodnutí Rady (EU) 2016/946 ze dne 9. června 2016, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Švédska v souladu s článkem 9 rozhodnutí (EU) 2015/1523 a článkem 9 rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. 2016, L 157, s. 23). Článek 2 tohoto rozhodnutí stanoví, že povinnosti Švédského království jakožto členského státu relokace podle rozhodnutí 2015/1523 a napadeného rozhodnutí se pozastavují do 16. června 2017. Pokud jde o Rakouskou republiku, viz prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2016/408 ze dne 10. března 2016 o dočasném pozastavení relokace v rozsahu 30 % žadatelů přidělených Rakousku podle rozhodnutí (EU) 2015/1601, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. 2016, L 74, s. 36). Článek 1 tohoto rozhodnutí stanoví, že relokace do Rakouska, pokud jde o 1 065 žadatelů přidělených tomuto členskému státu podle napadeného rozhodnutí, se pozastavuje do dne 11. března 2017.

85 – Kurziva provedena autorem stanoviska.

připomíná, že zásada proporcionality vyžaduje, aby nevýhody způsobené unijním aktem nebyly nepřiměřené vzhledem k cílům, které tyto akty sledují [86]. Napadené rozhodnutí přitom podle Polské republiky nezakotvuje dostatečné mechanismy, které by umožňovaly členským státům kontrolovat, zda žadatelé nepředstavují nebezpečí pro bezpečnost.

316. Domnívám se nicméně, že napadené rozhodnutí tím, že upravuje organizovaný a kontrolovaný mechanismus relokace žadatelů o mezinárodní ochranu, plně zohledňuje požadavek ochrany národní bezpečnosti a veřejného pořádku členských států. Tímto požadavkem se řídí „úzk[á] administrativní spoluprác[e] mezi členskými státy“ [87], kterou má být provedeno napadené rozhodnutí. V této souvislosti podotýkám, že bod 32 odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádí, že „[b]ěhem celého řízení o relokaci až do provedení přesunu žadatele by se měl brát ohled na národní bezpečnost a veřejný pořádek. Jestliže se členský stát důvodně domnívá, že určitý žadatel představuje hrozbu pro jeho národní bezpečnost nebo veřejný pořádek, měl by o této skutečnosti informovat ostatní členské státy, přičemž musí plně dodržet základní práva žadatele […]“. V tomtéž duchu svědčí o snaze unijních orgánů mít na paměti ochranu národní bezpečnosti a veřejného pořádku členských států to, jakým způsobem je popsáno řízení o relokaci v článku 5 napadeného rozhodnutí. Kromě toho, že je v tomto ustanovení výslovně uvedeno, že žadatelé o mezinárodní ochranu musí být identifikováni, registrováni a musí jim být sejmuty otisky prstů pro účely řízení o relokaci, čl. 5 odst. 7 napadeného rozhodnutí stanoví, že „[č]lenské státy si ponechají právo odmítnout relokaci žadatele, pouze pokud existují přiměřené důvody považovat jej za hrozbu pro jejich národní bezpečnost nebo veřejný pořádek nebo pokud existují vážné důvody k použití ustanovení o vyloučení obsažených v článcích 12 a 17 směrnice 2011/95/EU[[88]]“.

317. Z toho důvodu se domnívám, že je třeba odmítnout argument, který předkládá Polská republika na podporu žalobních důvodů domáhajících se určení, že je napadené rozhodnutí nepřiměřené.

318. Z výše uvedených úvah vyplývá, že jelikož se Maďarsku, ani Slovenské republice, a stejně tak Polské republice nepodařilo prokázat, že by bylo napadené rozhodnutí nepřiměřené vzhledem k cílům, které sleduje, je třeba žalobní důvody, které v této souvislosti žalobci vznesli, zamítnout jako neopodstatněné.

2. K osmému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení zásad právní jistoty a jasnosti právních předpisů, jakož i Ženevské úmluvy

319. Maďarsko zaprvé tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje zásady právní jistoty a jasnosti právních předpisů, jelikož v několika ohledech jasně neuvádí způsob, jakým má být ustanovení napadeného rozhodnutí použita ani jaký je vztah mezi těmito ustanoveními a ustanoveními nařízení Dublin III.

320. Ačkoliv bod 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí zmiňuje otázku právních a procesních záruk v souvislosti s rozhodnutími o relokaci, žádné z jeho normativních ustanovení tuto záležitost neupravuje, ani neodkazuje na nařízení Dublin III. To je dle Maďarska problematické z hlediska práva žadatelů na opravný prostředek, a to zejména těch, u nichž nebude určeno, že budou relokováni.

86 – Viz zejména rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 78 a citovaná judikatura).

87 – Viz bod 31 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

88 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9). Důvod pro vyloučení z postavení uprchlíka nebo z doplňkové ochrany je dán mimo jiné tehdy, existují-li závažné důvody se domnívat, že se žadatel dopustil zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech, dopustil-li se vážného zločinu nebo pokud představuje nebezpečí pro společnost nebo bezpečnost členského státu, v němž se nachází.

321. Napadené rozhodnutí rovněž jasně nevymezuje kritéria výběru žadatelů pro relokaci. Způsob, kterým mají orgány relokujících členských států rozhodnout o přesunu do členského státu relokace, vede k tomu, že je pro žadatele značně obtížné se předem dozvědět, zda budou mezi relokovanými osobami, a pokud tomu tak bude, do jakého členského státu relokace budou přemístěni. Skutečnost, že nejsou stanovena objektivní kritéria pro určení žadatelů, kteří mají být relokováni, porušuje podle názoru Maďarska zásadu právní jistoty a činí výběr svévolným, čímž zakládá porušení základních práv žadatelů.

322. Napadené rozhodnutí navíc vhodným způsobem nedefinuje postavení žadatelů v členském státě relokace a nezaručuje, že žadatelé v tomto členském státě skutečně zůstanou do doby, než bude rozhodnuto o jejich žádosti. Co se týče takzvaného „dalšího pohybu“, čl. 6 odst. 5 napadeného rozhodnutí sám o sobě neumožňuje zajistit, aby napadené rozhodnutí dosáhlo svých cílů, tedy rozdělení žadatelů mezi členské státy, pokud není zaručeno, že žadatelé v členských státech relokace skutečně zůstanou.

323. Zadruhé skutečnost že by žadatelé případně mohli být přemístěni do členského státu, k němuž nemají žádnou konkrétní vazbu, vyvolává otázku, zda je napadené rozhodnutí v tomto ohledu v souladu s Ženevskou úmluvou.

324. Podle výkladu podaného v příručce vydané UNHCR [89] by měl být žadatel oprávněn pobývat na území členského státu, ve kterém podal svou žádost do doby, než orgány tohoto členského státu o jeho žádosti rozhodnou.

325. Toto právo setrvat v uvedeném členském státě je podle Maďarska rovněž uznáno v článku 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany [90].

326. Napadené rozhodnutí přitom podle Maďarska zbavuje žadatele práva pobývat na území členského státu, ve kterém podali žádost, a umožňuje jejich relokaci do jiného členského státu, ačkoliv nelze stanovit významnou vazbu mezi žadatelem a členským státem relokace.

327. Ačkoliv se zdá být toto právo žadatelů nařízením Dublin III podkopáno, neboť uvedené nařízení upravuje přesun z členského státu, ve kterém podali žádost, do členského státu příslušného k posuzování žádosti, podle Maďarska se tak děje s ohledem na osobní situaci žadatelů, a v konečném důsledku v jejich zájmu.

328. Zaprvé posoudím námitku vycházející z porušení zásad právní jistoty a jasnosti právních předpisů.

329. Podobně jako Rada připomínám, že napadené rozhodnutí je nouzovým opatřením spadajícím do rámce *acquis* společného evropského azylového systému, od něhož se odchyluje pouze v určitých konkrétních bodech a dočasně. Z toho důvodu je třeba napadené rozhodnutí vykládat a uplatňovat s ohledem na veškerá ustanovení, která toto *acquis tvoří, přičemž není nutné, a ostatně ani žádoucí, uvádět v uvedeném rozhodnutí všechna pravidla vztahující se na postavení, práva a povinnosti osob relokovaných do jejich přijímajícího členského státu. Domnívám se, že Rada v tomto ohledu dostatečně vysvětlila, a to zejména v bodech* 23, 24, 35, 36 a 40 odůvodnění napadeného rozhodnutí, jaký má být vztah mezi napadeným rozhodnutím a legislativními akty Unie přijatými v této oblasti.

89 – Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z roku 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků, Ženeva, 1992, bod 192 písm. vii).

90 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

330. Pokud jde zejména o právo na účinný opravný prostředek, z bodů 23 a 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že pokud uvedené rozhodnutí neupravuje dočasnou odchylku, právní a procesní záruky stanovené v nařízení Dublin III se použijí i na žadatele, na něž se vztahuje toto rozhodnutí. Tak je tomu v případě práva na podání opravného prostředku stanoveného v čl. 27 odst. 1 tohoto nařízení. Každopádně v rámci provádění napadeného rozhodnutí je třeba dodržovat článek 47 Listiny.

331. Ke kritice, taktéž formulované z hlediska zásady právní jistoty a podle které napadené rozhodnutí neobsahuje účinná pravidla zajišťující, že žadatelé o mezinárodní ochranu setrvají v členském státě relokace do doby, než bude rozhodnuto o jejich žádosti, uvádím, že uvedené rozhodnutí ve svém čl. 6 odst. 5 stanoví, že „[ž]adatel nebo osoba požívající mezinárodní ochrany, který vstoupí na území jiného členského státu, než je členský stát relokace, aniž splňuje podmínky pro pobyt v tomto jiném členském státě, je povinen se okamžitě vrátit“ a členský stát relokace „dotyčnou osobu neprodleně přijme zpět“. Body 38 až 41 odůvodnění napadeného rozhodnutí kromě toho dostatečně jasně a přesně vypočítávají opatření, která mají být členskými státy přijata za účelem zamezení dalšího pohybu přemístěných osob.

332. Zadruhé se domnívám, že Maďarsko neprokázalo, v čem by byl dočasný relokační mechanismus zavedený napadeným rozhodnutím z důvodu, že upravuje přesun žadatele o mezinárodní ochranu před přijetím rozhodnutí o jeho žádosti, v rozporu s Ženevskou úmluvou.

333. Předně je nutno zdůraznit, jak také uvádí Rada, že Ženevská úmluva ani unijní právo žadateli o mezinárodní ochranu nezaručují právo svobodně si zvolit přijímací stát. Nařízení Dublin III zejména zavádí systém pro určení členského státu příslušného k vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu, který se zakládá na souhrnu objektivních kritérií, z nichž žádné se neodvíjí od preferencí žadatele. Z tohoto hlediska nevykazuje relokace upravená napadeným rozhodnutí žádný podstatný rozdíl oproti systému zavedenému tímto nařízením.

334. Dále mám obdobně jako Rada za to, že úryvek z příručky UNHCR uvedené v poznámce pod čarou 89 tohoto stanoviska, na niž se Maďarsko odvolává, je třeba chápat jako vyjádření zásady nenavracení, která zakazuje, aby byl žadatel o mezinárodní ochranu vyhoštěn do třetí země, pokud nebylo rozhodnuto o jeho žádosti. Přesun žadatele o mezinárodní ochranu v rámci operace relokace z jednoho členského státu do jiného členského státu přitom tuto zásadu neporušuje. Je totiž důležité zdůraznit skutečnost, že cílem relokace je usnadnění přístupu k azylovému řízení a přijímací infrastruktuře ve snaze poskytnout přiměřený status osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, jak to vyžaduje čl. 78 odst. 1 SFEU. Unie se přitom rozhodla zavést dočasný relokační mechanismus upravený napadeným rozhodnutím právě z důvodu nemožnosti poskytnout takový status osobám, které o něj v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí v Itálii a Řecku žádali.

335. Napadené rozhodnutí se tak neomezuje, jak obvyklým způsobem uvádí bod 45 odůvodnění tohoto rozhodnutí, na to, že respektuje základní práva a ctí zásady uznané v Listině. Napadené rozhodnutí jde dále, neboť plní v této oblasti aktivní roli. Podílí se na ochraně základních práv žadatelů, kteří jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, jak jsou zaručena Listinou, a to zejména jejím článkem 18, tím, že tyto žadatele směruje do jiných členských států, než je Italská republika a Řecká republika, které budou mít lepší možnosti jejich žádosti zpracovat.

336. Mimo to dodávám, že pro účely společného evropského azylového systému je třeba území členských států považovat za společný prostor jednotného uplatňování unijního *acquis* v oblasti azylu. Z toho vyplývá, že přesuny mezi územími členských států nelze pojímat jako navracení mimo území Unie.

337. Konečně je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co podle všeho vyplývá z argumentace předložené Maďarskem, a v souladu s tím, co zmiňuje Rada, je konkrétní situace osob dotčených relokací, včetně případných rodinných vazeb, zohledněna nejen při uplatnění kritérií nařízení Dublin III, ale i na základě čl. 6 odst. 1 a 2 napadeného rozhodnutí, vykládaného ve spojení s bodem 34 odůvodnění tohoto rozhodnutí.

338. Článek 6 odst. 1 napadeného rozhodnutí tak stanoví, že „[p]ři provádění tohoto rozhodnutí se členské státy řídí především nejlepšími zájmy dítěte“. Článek 6 odst. 2 téhož rozhodnutí nadto členským státům ukládá povinnost zajistit, „aby rodinní příslušníci, kteří spadají do oblasti působnosti tohoto rozhodnutí, byli přemístěni na území téhož členského státu“.

339. Co se týče bodu 34 odůvodnění napadeného rozhodnutí, ten připomíná, že „[i]ntegrace žadatelů, kteří jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, do hostitelské společnosti je základním prvkem řádně fungujícího společného evropského azylového systému“. Z toho důvodu je v tomtéž bodě odůvodnění upřesněno, že „[p]ři rozhodování o tom, který konkrétní členský stát by měl být členským státem relokace, by […] měly být zvláště zohledněny specifické kvalifikace a charakteristiky dotyčných žadatelů, například jejich jazykové dovednosti a další konkrétní údaje založené na prokázaných rodinných, kulturních či sociálních vazbách, což by mohlo usnadnit jejich integraci do členského státu relokace“.

340. Z výše uvedeného vyplývá, že osmý žalobní důvod Maďarska je třeba zamítnout jako neopodstatněný.

341. Vzhledem k tomu, že žádnému z žalobních důvodů předložených Slovenskou republikou a Maďarskem nelze podle mého názoru vyhovět, navrhuji, aby Soudní dvůr žaloby podané těmito dvěma členskými státy zamítl.

IV. K nákladům řízení

342. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala, aby byla Slovenské republice a Maďarsku uložena náhrada nákladů a tyto dva členské státy neměly ve věci úspěch, je třeba jim uložit náhradu nákladů řízení.

343. Kromě toho Belgické království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Polská republika, Švédské království a Komise ponesou jakožto vedlejší účastníci v souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora vlastní náklady řízení.

V. Závěry

344. Na základě všech výše úvah navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1) Žaloby Slovenské republiky a Maďarska se zamítají.

2) Slovenské republice a Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Belgické království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Polská republika, Švédské království, jakož i Komise ponesou vlastní náklady řízení.“