



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

6. září 2017*

Obsah

I. Napadené rozhodnutí: kontext, legislativní historie a obsah	5
A. Kontext napadeného rozhodnutí	5
B. Legislativní historie napadeného rozhodnutí	7
C. Obsah napadeného rozhodnutí	7
II. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení	13
III. K žalobám	13
A. Přehled žalobních důvodů	13
B. Úvodní poznámky	14
C. K žalobním důvodům vycházejícím z toho, že čl. 78 odst. 3 SFEU není náležitým právním základem pro napadené rozhodnutí	14
1. K druhému žalobnímu důvodu Slovenské republiky a prvnímu žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z toho, že má napadené rozhodnutí povahu legislativního aktu	14
a) Argumentace účastníků řízení	14
b) Závěry Soudního dvora	15
2. K první části pátého žalobního důvodu Slovenské republiky a druhému žalobnímu důvodu Maďarska, zpochybňujícím dočasnost napadeného rozhodnutí a kritizujícím nadměrně dlouhou dobu jeho použitelnosti	18
a) Argumentace účastníků řízení	18
b) Závěry Soudního dvora	18
3. Ke druhé části pátého žalobního důvodu Slovenské republiky, vycházející z toho, že napadené rozhodnutí nesplnilo podmínky pro uplatnění čl. 78 odst. 3 SFEU	20

* Jednací jazyky: slovenština a maďarština.

a) Argumentace účastníků řízení	20
b) Závěry Soudního dvora	21
D. K žalobním důvodům týkajícím se řádnosti postupu, jímž bylo napadené rozhodnutí přijato, a vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí	23
1. K prvnímu žalobnímu důvodu Slovenské republiky a sedmému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení článku 68 SFEU	23
a) Argumentace účastníků řízení	23
b) Závěry Soudního dvora	24
2. Ke 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 z důvodu, že Rada nerespektovala povinnost konzultace s Parlamentem stanovenou v čl. 78 odst. 3 SFEU	25
a) Argumentace účastníků řízení	25
b) Závěry Soudního dvora	25
3. Ke druhé části čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky a třetímu žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu, že Rada v rozporu s čl. 293 odst. 1 SFEU nerozhodla jednomyslně	27
a) Argumentace účastníků řízení	27
b) Závěry Soudního dvora	27
4. K první a druhé části třetího žalobního důvodu Slovenské republiky a čtvrtému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu, že nebylo respektováno právo vnitrostátních parlamentů vydat stanovisko podle protokolů (č. 1) a (č. 2) a že Rada nerespektovala požadavek na veřejnost jednání a hlasování	29
a) Argumentace účastníků řízení	29
b) Závěry Soudního dvora	29
5. K šestému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu, že Rada při přijímání napadeného rozhodnutí nerespektovala unijní úpravu týkající se používání jazyků	29
a) Argumentace účastníků řízení	29
b) Závěry Soudního dvora	30
E. K žalobním důvodům týkajícím se věci samé	30
1. K šestému žalobnímu důvodu Slovenské republiky, jakož i devátému a desátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení zásady proporcionality	30
a) Úvodní poznámky	30
b) K šestému žalobnímu důvodu Slovenské republiky v rozsahu, v němž vychází z nezpůsobilosti napadeného rozhodnutí dosáhnout cíle, který sleduje	31

1) Argumentace účastníků řízení	31
2) Závěry Soudního dvora	31
c) K šestému žalobnímu důvodu Slovenské republiky v rozsahu, v němž je založen na tom, že napadené rozhodnutí není nezbytné z hlediska cíle, který sleduje	33
1) Argumentace účastníků řízení	33
2) Závěry Soudního dvora	34
d) K devátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z toho, že napadené rozhodnutí není nezbytné s ohledem na cíl, který sleduje	37
1) Argumentace účastníků řízení	37
2) Závěry Soudního dvora	38
e) K desátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení zásady proporcionality vzhledem ke zvláštním účinkům napadeného rozhodnutí ve vztahu k Maďarsku	39
1) Argumentace účastníků řízení	39
2) Závěry Soudního dvora	39
2. K osmému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení zásady právní jistoty a zásady jasnosti právních předpisů, jakož i Ženevské úmluvy	42
a) Argumentace účastníků řízení	42
b) Závěry Soudního dvora	44
IV. K nákladům řízení	46

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí (EU) 2015/1601 – Dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Řecké republiky a Italské republiky – Stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na území některých členských států – Relokace těchto státních příslušníků do jiných členských států – Počet žadatelů přidělených členskému státu v rámci relokace – Článek 78 odst. 3 SFEU – Právní základ – Podmínky pro uplatnění – 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 – Podstatné formální náležitosti – Změna návrhu Evropské komise – Požadavky na novou konzultaci s Evropským parlamentem a na jednomyslnost hlasování v Radě Evropské unie – Článek 293 SFEU – Zásady právní jistoty a proporcionality“

Ve spojených věcech C-643/15 a C-647/15,

jejichž předmětem jsou žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podané dne 2. a 3. prosince 2015,

Slovenská republika, zastoupená Ministerstvem spravedlivosti Slovenské republiky (C-643/15),

a

Maďarsko, zastoupené M. Z. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci (C-647/15),

žalobci,

podporované

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou a M. Kamejsza, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci řízení,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Chavierem a K. Pleśniakem, jakož i N. Pethő a Z. Kupčovou, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Belgickým královstvím, zastoupeným J. Van Holm, M. Jacobs a C. Pochet, jako zmocněnkyněmi,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem, R. Kanitzem a J. Möllerem (C-647/15), jako zmocněnci,

Řeckou republikou, zastoupenou M. Michelogiannaki a A. Samoni-Rantou, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Francouzskou republikou, zastoupenou D. Colasem a F.-X. Bréchetem, jakož i E. Armoet, jako zmocněnci,

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. L. D'Asciou, avvocato dello Stato,

Lucemburským velkovévodstvím, zastoupeným A. Germeauxem a C. Schiltzem, jakož i D. Holderer, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson a O. Widgren, jakož i E. Karlssonem a L. Swedenborgem, jako zmocněnci,

Evropskou komisí, zastoupenou M. Condou-Durande a K. Talabér-Ritz (C-647/15), jakož i J. Baquero Cruzem, A. Tokárem (C-643/15) a G. Wilsem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen a A. Prechal (zpravodajka), předsedové senátů, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. května 2017,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. července 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Slovenská republika a Maďarsko se svými žalobami 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 (Úř. věst. 2015, L 248, s. 80, dále jen „napadené rozhodnutí“).

I. Napadené rozhodnutí: kontext, legislativní historie a obsah

A. Kontext napadeného rozhodnutí

- 2 Kontext, v jehož rámci bylo napadené rozhodnutí přijato, je popsán v bodech 3 až 7 a 10 až 16 odůvodnění tohoto rozhodnutí následovně:

„(3) Nedávná krize v oblasti Středomoří přiměla orgány [Evropské u]nie k tomu, že okamžitě potvrdily existenci mimořádných migračních toků v daném regionu a vyzvaly ke konkrétním opatřením solidarity vůči členským státům, jež jsou vystaveny největšímu náporu migrantů. Zejména na společném zasedání ministrů zahraničních věcí a vnitra dne 20. dubna 2015 [Evropská k]omise předložila desetibodový plán okamžitých opatření, která mají být přijata v reakci na tuto krizi, včetně závazku posouzení možnosti nouzového relokačního mechanismu.

(4) Na svém zasedání dne 23. dubna 2015 Evropská rada rozhodla mimo jiné o posílení vnitřní solidarity a odpovědnosti a zavázala se zejména k posílení nouzové pomoci při mimořádných událostech poskytované členským státům, jež jsou vystaveny největšímu náporu migrantů, a zvážení možnosti organizování nouzové relokace mezi členskými státy na dobrovolném základě, jakož i k rozmístění týmů Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO) v nejvíce zatížených členských státech za účelem společného vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu, včetně registrace a snímání otisků prstů.

(5) Ve svém usnesení ze dne 28. dubna 2015 Evropský parlament znovu zopakoval, že je nutné, aby Unie na tragédie, k nimž došlo ve Středozemním moři v poslední době, reagovala solidárně a na základě spravedlivého rozdělení odpovědnosti a aby zintenzivnila své úsilí v této oblasti ve prospěch členských států, které přijímají nejvyšší počet uprchlíků a žadatelů o mezinárodní ochranu, ať už v absolutních nebo relativních číslech.

(6) Vedle opatření v oblasti azylu by členské státy, jež jsou vystaveny největšímu náporu migrantů, měly zintenzivnit své úsilí s cílem zavést opatření, která jim umožní vyrovnat se se smíšenými migračními tlaky na vnějších hranicích Unie. Tato opatření by měla zaručovat práva osob, jež potřebují mezinárodní ochranu, a předcházet nelegální migraci.

(7) Na zasedáních konaných ve dnech 25. a 26. června 2015 Evropská rada mimo jiné rozhodla, že by měly být současně rozpracovány tři klíčové aspekty: relokace/přesídlení, návrat/zpětné přebírání osob/reintegrace a spolupráce se zeměmi původu a tranzitu. Evropská rada se s ohledem na současnou mimořádnou situaci a závazek zesílit solidaritu a odpovědnost zejména dohodla, že

v průběhu dvou let dojde k dočasné a výjimečné relokaci 40 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z Itálie a Řecka do jiných členských států, na čemž se budou podílet všechny členské státy.

[...]

- (10) Z členských států, které zažily zvláště vysoké tlaky i v souvislosti s nedávnými tragickými událostmi ve Středozemním moři, zaznamenaly nebyvalý příliv migrantů na své území zejména Itálie a Řecko, a to včetně žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří ji jednoznačně potřebují, což vytvářelo silný tlak na migrační a azylové systémy těchto zemí.
- (11) Dne 20. července 2015 bylo s ohledem na specifickou situaci členských států přijato na základě konsensu usnesení zástupců vlád členských států zasedajících v Radě o relokaci 40 000 osob s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany z Itálie a Řecka. V průběhu dvou let bude přemístěno 24 000 osob z Itálie a 16 000 osob z Řecka. Dne 14. září 2015 přijala [Evropská r]ada rozhodnutí (EU) 2015/1523[, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka (Úř. věst. 2015, L 239, s. 146)], kterým se vytvořil dočasný a výjimečný mechanismus pro relokaci osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z Itálie a Řecka do jiných členských států.
- (12) 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 Itálii a Řecku.
- (13) Podle údajů Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Frontex) docházelo v prvních osmi měsících roku 2015 k nedovolenému překračování hranic do Unie hlavně na trasách v centrálním a východním Středomoří. Od počátku roku 2015 dorazilo do Itálie nelegálně přibližně 116 000 migrantů [...] Během května a června roku 2015 odhalila agentura Frontex 34 691 případů nedovoleného překročení hranic a v červenci a srpnu pak 42 356 těchto případů, což představuje nárůst o 20 %. Silný nárůst zaznamenalo v roce 2015 i Řecko, kam se dostalo více než 211 000 nelegálních migrantů [...] Během května a června roku 2015 odhalila agentura Frontex 53 624 případů nedovoleného překročení hranic a v červenci a srpnu pak 137 000 těchto případů, což představuje nárůst o 250 %. Významnou část celkového počtu nelegálních migrantů zjištěných v těchto dvou regionech tvořili státní příslušníci států, které podle údajů [statistického úřadu Evropské unie (Eurostat)] dosahují vysoké míry uznaných žádostí o azyl v Unii.
- (14) Podle údajů Eurostatu a úřadu EASO požádalo od ledna do července roku 2015 v Itálii o mezinárodní ochranu 39 183 osob ve srovnání s 30 755 osobami za stejné období roku 2014 (nárůst o 27 %). Podobný nárůst počtu žádostí zaznamenalo Řecko se 7 475 žadateli (nárůst o 30 %).
- (15) V rámci migrační a azylové politiky byla na podporu Itálie a Řecka dosud přijata řada opatření, včetně poskytnutí značné pomoci při mimořádných událostech a operativní podpory úřadu EASO. [...]
- (16) V důsledku pokračující nestability a konfliktů v bezprostředním sousedství Itálie a Řecka a v důsledku dopadů migračních toků na jiné členské státy je velmi pravděpodobné, že na jejich migrační a azylové systémy bude i nadále vyvíjen značný a stále rostoucí tlak, přičemž významná část migrantů může potřebovat mezinárodní ochranu. Z toho vyplývá, že je nezbytně nutné projevit solidaritu vůči Itálii a Řecku a doplnit dosud přijatá opatření o dočasná opatření v oblasti azylu a migrace.“

B. Legislativní historie napadeného rozhodnutí

- 3 Dne 9. září 2015 předložila Komise na základě čl. 78 odst. 3 SFEU návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie, Řecka a Maďarska [COM(2015) 451, dále jen „původní návrh Komise“].
- 4 Tentýž den Komise předložila na základě čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU i návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 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 [COM(2015) 450].
- 5 Původní návrh Komise počítal s relokací 120 000 žadatelů o udělení mezinárodní ochrany z Itálie (15 600 osob), Řecka (50 400 osob) a Maďarska (54 000 osob) do ostatních členských států. Součástí přílohy k tomuto návrhu byly tři tabulky rozdělující žadatele z těchto tří členských států mezi ostatní členské státy s výjimkou Spojeného království, Irska a Dánska, přičemž pro každý přijímající členský stát byl určen počet přidělených osob.
- 6 Dne 13. září 2015 předložila Komise tento návrh vnitrostátním parlamentům.
- 7 Dopisem ze dne 14. září 2015 předložila Rada uvedený návrh Parlamentu ke konzultaci. V tomto dopise Rada požadovala, aby se Parlament vyjádřil co nejdříve vzhledem k naléhavosti situace ve Středozemním moři a na západobalkánské trase, a zavázala se informovat Parlament neformální cestou o vývoji v této věci v rámci Rady.
- 8 Dne 17. září 2015 přijal Parlament legislativní usnesení, kterým tento návrh schválil zejména z důvodu „naléhavé situace, kterou je nutné neprodleně řešit“, přičemž požádal Radu o novou konzultaci v případě, že by hodlala podstatným způsobem měnit původní návrh Komise.
- 9 Původní návrh Komise byl v určitých bodech změněn během jednání v rámci Rady, která proběhla ve dnech 17. a 22. září 2015.
- 10 Během těchto jednání dalo konkrétně Maďarsko na vědomí, že odmítá být kvalifikováno jako „členský stát vystavený největšímu náporu“ a nepřeje si figurovat vedle Itálie a Řecka jako členský stát, v jehož prospěch má být prováděna relokace. V konečném znění návrhu včetně jeho názvu proto není Maďarsko uvedeno jako členský stát, v jehož prospěch se relokace provádí. Stejně tak byla zrušena příloha III původního návrhu Komise týkající se 54 000 žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, s jejichž relokací z Maďarska se původně počítalo. Maďarsko bylo naopak zařazeno do příloh I a II jako členský stát, do kterého mají být přemístěni žadatelé o udělení mezinárodní ochrany z Itálie a Řecka, a byl v nich určen i počet osob přidělených tomuto členskému státu.
- 11 Dne 22. září 2015 přijala Rada kvalifikovanou většinou původní návrh Komise ve znění těchto změn. Česká republika, Maďarsko, Rumunsko a Slovenská republika hlasovaly proti přijetí tohoto návrhu. Finská republika se hlasování zdržela.

C. Obsah napadeného rozhodnutí

- 12 Body 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 a 44 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádějí:

„(2) V souladu s článkem 80 Smlouvy o fungování EU se mají politiky Unie v oblasti kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví a jejich provádění řídit zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy a akty Unie přijaté v této oblasti mají obsahovat vhodná opatření pro uplatňování této zásady.“

[...]

- (22) V souladu s čl. 78 odst. 3 [SFEU], by zamýšlená opatření ve prospěch Itálie a Řecka měla mít dočasnou povahu. Období 24 měsíců je přiměřené k zajištění reálného dopadu opatření stanovených tímto rozhodnutím na podporu schopnosti Itálie a Řecka řešit významné migrační toky na jejich území.
- (23) Opatření za účelem relokace z Itálie a Řecka stanovená tímto rozhodnutím představují dočasné odchýlení se od pravidla stanoveného v čl. 13 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 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“), podle něhož by jinak Itálie a Řecko byly příslušné k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu na základě kritérií uvedených v kapitole III daného nařízení, jakož i dočasné odchýlení se od procesních kroků, včetně lhůt, stanovených v článkách 21, 22 a 29 uvedeného nařízení. Ostatní ustanovení nařízení [Dublin III] [...] se dále použijí [...]. Dotčené rozhodnutí implikuje i výjimku z požadavku na písemný souhlas žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 7 odst. 2 [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)].

[...]

- (26) Účelem dočasných opatření je odlehčit Itálii a Řecku od vysokého azylového tlaku, zejména tím, že se přemístí významná část žadatelů s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany, kteří přišli na území Itálie a Řecka po dni, od kterého se použije toto rozhodnutí. 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, by z Itálie a Řecka mělo být přemístěno celkem 120 000 žadatelů s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany. Toto číslo odpovídá přibližně 43 % z celkového počtu státních příslušníků třetích zemí s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany, kteří v července a srpnu 2015 nedovoleně vstoupili na území Itálie a Řecka. S ohledem na dostupné celkové údaje o případech nedovoleného překročení hranic v roce 2015 představuje relokace stanovená v tomto rozhodnutí spravedlivé sdílení zátěže mezi Itálií a Řeckem na jedné straně a ostatními členskými státy na straně druhé. Vzhledem k předmětným číselným údajům by mělo být přemístěno 13 % z těchto žadatelů z Itálie, 42 % z Řecka a 45 % by mělo být přemístěno způsobem stanoveným v tomto rozhodnutí.

[...]

- (30) S ohledem na provádění zásady solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti a vzhledem ke skutečnosti, že toto rozhodnutí představuje další rozvoj politiky v této oblasti, je vhodné zajistit, aby členské státy, které podle tohoto rozhodnutí přemísťují žadatele s jednoznačnou potřebou mezinárodní ochrany z Itálie a Řecka, obdržely jednorázovou částku za každou přemístěnou osobu ve stejné výši, jaká je stanovena v článku 18 [nařízení č. 516/2014], tj. 6 000 EUR, která jim bude vyplacena za použití stejných postupů. [...]

[...]

(32) Během 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, včetně příslušných pravidel ochrany údajů.

[...]

(35) Právní a procesní záruky stanovené v nařízení [Dublin III] se použijí i na žadatele, na něž se vztahuje toto rozhodnutí. Žadatelé by kromě toho měli být informováni o řízení o relokaci stanoveném v tomto rozhodnutí a mělo by jim být sděleno rozhodnutí o relokaci, které představuje rozhodnutí o přemístění ve smyslu článku 26 nařízení [Dublin III]. Vzhledem k tomu, že žadatel nemá podle právních předpisů Unie právo vybírat si členský stát příslušný pro jeho žádost, měl by mít, výlučně za účelem zajištění jeho základních práv v souladu s nařízením [Dublin III], právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o relokaci. V souladu s článkem 27 uvedeného nařízení mohou členské státy ve svém vnitrostátním právu stanovit, že odvolání proti rozhodnutí o přemístění neznamená automatický odklad přemístění žadatele, ale že dotčená osoba může požádat o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, dokud nebude rozhodnuto o jejím odvolání.

[...]

(44) Jelikož cílů tohoto rozhodnutí nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, ale spíše jich může být z důvodu rozsahu a účinků opatření lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje toto rozhodnutí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.“

13 Článek 1 napadeného rozhodnutí, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„1. Toto rozhodnutí stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka na podporu jejich lepšího vyrovnání se s nouzovou situací vyznačující se náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí do těchto členských států.

2. Komise situaci související s masivním přílivem státních příslušníků třetích zemí do členských států neustále sleduje.

Komise podle potřeby předloží návrhy na změnu tohoto rozhodnutí s cílem zohlednit vývoj situace na místě a jeho dopad na relokační mechanismus, jakož i měnící se tlak na členské státy, zejména ty, jež jsou vystaveny největšímu náporu.“

14 V článku 2 tohoto rozhodnutí, nadepsaném „Definice“, se stanoví:

„Pro účely tohoto rozhodnutí se rozumí:

[...]

e) ‚relokací přesun žadatele z území členského státu, který je podle kritérií stanovených v kapitole III nařízení [Dublin III] příslušný pro posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu, na území členského státu relokace;

f) ‚členským státem relokace‘ 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.“

15 Článek 3 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Relokace podle tohoto rozhodnutí se uskuteční pouze v případě žadatele, který podal žádost o mezinárodní ochranu v Itálii nebo v Řecku a pro nějž by tyto státy byly jinak příslušné podle kritérií pro určení příslušného členského státu stanovených v kapitole III nařízení [Dublin III].

2. Relokace podle tohoto rozhodnutí se uplatní pouze u žadatele, který je státním příslušníkem země, u níž podíl rozhodnutí o poskytnutí mezinárodní ochrany [...] představuje podle nejnovějších dostupných, čtvrtletně aktualizovaných údajů Eurostatu v celé Unii v průměru 75 % nebo více. [...]"

16 Článek 4 téhož rozhodnutí, nadepsaný „Relokace 120 000 žadatelů do členských států“, v odstavcích 1 až 3 stanoví:

„1. 120 000 žadatelů bude do ostatních členských států přemístěno takto:

a) 15 600 žadatelů bude přemístěno z Itálie na území ostatních členských států podle tabulky uvedené v příloze I;

b) 50 400 žadatelů bude přemístěno z Řecka na území ostatních členských států podle tabulky uvedené v příloze II;

c) 54 000 žadatelů bude přemístěno na území členských států úměrně k číselným údajům uvedeným v přílohách I a II, buď v souladu s odstavcem 2 tohoto rozhodnutí, nebo prostřednictvím změny tohoto rozhodnutí, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 2 a odstavci 3 tohoto článku.

2. Od 26. září 2016 bude 54 000 žadatelů podle odst. 1 písm. c) přemístěno z Itálie a Řecka úměrným způsobem vyplývajícím z odst. 1 písm. a) a b) na území jiných členských států úměrně k číselným údajům uvedeným v přílohách I a II. Komise předloží Radě návrh o počtech žadatelů, kteří mají být odpovídajícím způsobem přiděleni jednotlivým členským státům.

3. Shledá-li Komise do 26. září 2016, že je nezbytná úprava relokačního mechanismu z důvodů vývoje situace na místě nebo že určitý členský stát čelí nouzové situaci vyznačující se náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí v důsledku prudké změny migračních toků, může s přihlédnutím k názorům členských států, které budou pravděpodobnými příjemci pomoci, může podle potřeby předložit Radě návrhy, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 2.

Podobně může členský stát Radě a Komisi s uvedením řádně podložených důvodů oznámit, že čelí podobné nouzové situaci. Komise tyto důvody posoudí a podle potřeby předloží Radě návrhy, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 2.“

17 Článkem 1 rozhodnutí Rady (EU) 2016/1754 ze dne 29. září 2016 (Úř. věst. 2016, L 268, s. 82) byl článek 4 napadeného rozhodnutí doplněn následovně:

„3a Pokud jde o relokaci žadatelů podle odst. 1 písm. c), členské státy se mohou rozhodnout, že svou povinnost splní tím, že přijmou na své území syrské státní příslušníky pobývající v Turecku v rámci národních nebo mezinárodních režimů legálního přijímání osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, jiných, než je program znovuosídlování, jenž byl předmětem závěrů zástupců vlád členských států přijatých v Radě dne 20. července 2015. Počet osob, který členský stát takto přijme, povede k odpovídajícímu snížení závazku daného členského státu.

[...]“

- 18 Z článku 2 rozhodnutí č. 2016/1754 vyplývá, že toto rozhodnutí vstoupilo v platnost dne 2. října 2016 a použije se do 26. září 2017 na všechny osoby, které pro účely čl. 4 odst. 3a napadeného rozhodnutí členské státy přijaly z Turecka od 1. května 2016.
- 19 Článek 4 odst. 4 napadeného rozhodnutí upravuje možnou dobrovolnou účast Irska a Spojeného království na provádění napadeného rozhodnutí. Jelikož Komise později irskou účast potvrdila, určila Rada počet žadatelů, kteří měli být přemístěni do tohoto členského státu, a upravila počty osob přidělených pro ostatní členské státy.
- 20 Článek 4 odst. 5 tohoto rozhodnutí stanoví, že členský stát může za výjimečných okolností požádat do 26. prosince 2015 a za podmínek stanovených v tomto ustanovení o dočasné pozastavení relokatce až 30 % žadatelů, kteří mu byli přiděleni.
- 21 Toto ustanovení bylo použito na žádost Rakouské republiky a bylo předmětem prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2016/408 ze dne 10. března 2016 o dočasném pozastavení relokatce v rozsahu 30 % žadatelů přidělených Rakousku podle [napadeného] rozhodnutí (Úř. věst. 2016, L 74, s. 36). Článek 1 rozhodnutí 2016/408 stanoví, že relokatce 1 065 žadatelů z celkového počtu žadatelů přidělených tomuto členskému státu podle napadeného rozhodnutí se pozastavuje do dne 11. března 2017.
- 22 Článek 5 napadeného rozhodnutí, nadepsaný „Řízení o relokatci“, stanoví:
- „[...]“
2. Členské státy v pravidelných intervalech, a alespoň každé tři měsíce, oznámí počet žadatelů, kteří mohou být rychle přemístěni na jejich území, a veškeré další relevantní informace.
3. Na základě informací uvedených v odstavci 2 Itálie a Řecko za pomoci úřadu EASO a případně styčných úředníků členských států uvedených v odstavci 8 určí jednotlivé žadatele, kteří by mohli být přemístěni do ostatních členských států, a co nejdříve sdělí všechny relevantní informace kontaktním místům těchto členských států. Pro tento účel mají přednost zranitelní žadatelé ve smyslu článků 21 a 22 [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96)].
4. V návaznosti na souhlas členského státu relokatce přijmou Itálie a Řecko po konzultaci s úřadem EASO co nejdříve rozhodnutí o relokatci každého určeného žadatele do určitého členského státu relokatce a uvědomí o tom žadatele v souladu s čl. 6 odst. 4. Členský stát relokatce může rozhodnout, že relokatci žadatele neschválí, pouze pokud existují přiměřené důvody podle odstavce 7 tohoto článku.
- [...]“
6. Přesun žadatele na území členského státu relokatce se uskuteční co nejdříve po dni oznámení rozhodnutí o relokatci dotyčné osobě podle čl. 6 odst. 4. Itálie a Řecko předají členskému státu relokatce údaje o dni a času přesunu, jakož i veškeré další relevantní informace.
7. Členské státy si ponechají právo odmítnout relokatci žadatele, pouze pokud existují přiměřené důvody považovat jej za hrozbu pro jejich národní bezpečnost nebo veřejný pořádek [...]
- [...]“
- 23 Článek 6 napadeného rozhodnutí, nadepsaný „Práva a povinnosti žadatelů o mezinárodní ochranu, na něž se vztahuje toto rozhodnutí“, stanoví:
- „1. Při provádění tohoto rozhodnutí se členské státy řídí především nejlepšími zájmy dítěte.

2. Členské státy zajistí, aby rodinní příslušníci, kteří spadají do oblasti působnosti tohoto rozhodnutí, byli přemístěni na území téhož členského státu.
 3. Před rozhodnutím o relokaci žadatele informuje Itálie a Řecko žadatele o řízení o relokaci stanoveném v tomto rozhodnutí v jazyce, kterému žadatel rozumí nebo o kterém se lze důvodně domnívat, že mu rozumí.
 4. Po přijetí rozhodnutí o relokaci žadatele a před jejím provedením sdělí Itálie a Řecko dotyčné osobě rozhodnutí o její relokaci písemně. V tomto rozhodnutí musí být konkrétně uveden členský stát relokace.
 5. Žadatel 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. Členský stát relokace dotyčnou osobu neprodleně přijme zpět.“
- 24 Článek 7 napadeného rozhodnutí upravuje operační podporu pro Řeckou republiku a Italskou republiku.
 - 25 Článek 8 tohoto rozhodnutí stanoví doplňková opatření, která mají tyto dva členské státy přijmout.
 - 26 Článek 9 uvedeného rozhodnutí opravňuje Radu k tomu, aby přijala dočasná opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jsou-li splněny podmínky v něm stanovené, a uvádí, že taková opatření mohou případně zahrnovat pozastavení účasti členského státu, který čelí náhlému přílivu státních příslušníků třetích zemí, na relokaci podle napadeného rozhodnutí.
 - 27 Toto ustanovení bylo použito na žádost Švédského království a bylo předmětem 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 2015/1523 a článkem 9 rozhodnutí 2015/1601 (Úř. věst. 2016, L 157, s. 23). Článek 2 rozhodnutí 2016/946 stanoví, že povinnosti Švédska jakožto členského státu relokace podle rozhodnutí 2015/1523 a napadeného rozhodnutí se pozastavují do 16. června 2017.
 - 28 Článek 10 napadeného rozhodnutí stanoví finanční podporu na každou osobu přemístěnou na základě tohoto rozhodnutí, a to jak pro členský stát relokace, tak pro Řeckou a Italskou republiku.
 - 29 Článek 11 napadeného rozhodnutí stanoví, že za pomoci Komise mohou být uzavřena dvoustranná ujednání mezi těmito dvěma státy a tzv. „přidruženými“ státy, tj. Islandskou republikou, Lichtenštejnským knížectvím, Norským královstvím a Švýcarskou konfederací, a že v případě, že budou taková ujednání uzavřena, Rada na návrh Komise odpovídajícím způsobem upraví počet žadatelů přidělených členským státům jeho úměrným snížením. Taková ujednání byla následně uzavřena, a přidružené státy se tedy podílí na relokaci podle napadeného rozhodnutí.
 - 30 Článek 12 napadeného rozhodnutí stanoví, že Komise podává Radě každých šest měsíců zprávu o uplatňování tohoto rozhodnutí. Komise se následně zavázala předložit každý měsíc zprávu o provádění jednotlivých opatření – včetně napadeného rozhodnutí – týkajících se relokace a přesídlení žadatelů o udělení mezinárodní ochrany přijatých na unijní úrovni.
 - 31 V souladu s čl. 13 odst. 1 a 2 napadeného rozhodnutí pak toto rozhodnutí vstoupilo v platnost dne 25. září 2015 a použije se do 26. září 2017. Článek 13 odst. 3 tohoto rozhodnutí stanoví, že se toto rozhodnutí použije na osoby přicházející na území Itálie a Řecka od 25. září 2015 do 26. září 2017, jakož i na žadatele, kteří přišli na území těchto členských států po 24. březnu 2015.

II. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 32 Ve věci C-643/15 se Slovenská republika domáhá toho, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 33 Ve věci C-647/15 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadené rozhodnutí;
 - podpůrně zrušil toto rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká Maďarska, a
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 34 Ve věcech C-643/15 a C-647/15 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žaloby jako neopodstatněné a uložil Slovenské republice a Maďarsku náhradu nákladů řízení.
- 35 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 29. dubna 2016 bylo povoleno vedlejší účastenství Belgického království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Francouzské republiky, Italské republiky, Lucemburského velkovévodství, Švédského království a Komise na podporu návrhových žádání Rady ve věcech C-643/15 a C-647/15.
- 36 Týmž rozhodnutím bylo povoleno vedlejší účastenství Polské republiky na podporu návrhových žádání Slovenské republiky ve věci C-643/15 a na podporu návrhových žádání Maďarska ve věci C-647/15.
- 37 Po vyslechnutí účastníků řízení a generálního advokáta je důvodné projednávané věci pro účely rozsudku spojit na základě článku 54 jednacího řádu Soudního dvora z důvodu, že spolu souvisejí.

III. K žalobám

A. Přehled žalobních důvodů

- 38 Na podporu své žaloby ve věci C-643/15 předkládá Slovenská republika šest žalobních důvodů znějících zaprvé na porušení čl. 68 SFEU, čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásady institucionální rovnováhy, zadruhé porušení čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU, čl. 78 odst. 3 SFEU, článku 3 a článku 4 protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, připojeného ke Smlouvám o EU a FEU [dále jen „protokol (č. 1)“], a článku 6 a článku 7 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojeného ke Smlouvám o EU a FEU [dále jen „protokol (č. 2)“], jakož i porušení zásady právní jistoty, zásady zastupitelské demokracie a zásady institucionální rovnováhy, zatřetí porušení podstatných formálních náležitostí týkajících se legislativního postupu, jakož i porušení čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU a zásady zastupitelské demokracie, zásady institucionální rovnováhy a zásady řádné správy (podpůrně), začtvrté porušení podstatných formálních náležitostí, jakož i porušení čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, čl. 13 odst. 2 SEU, zásady zastupitelské demokracie, zásady institucionální rovnováhy a zásady řádné správy (z části podpůrně), zapáté nesplnění podmínek pro uplatnění čl. 78 odst. 3 SFEU (podpůrně) a zašesté porušení zásady proporcionality.
- 39 Maďarsko uvádí na podporu své žaloby ve věci C-647/15 deset žalobních důvodů.
- 40 První a druhý žalobní důvod vychází z porušení čl. 78 odst. 3 SFEU s tím, že toto ustanovení neposkytuje Radě náležitý právní základ pro přijetí opatření, která v tomto případě stanoví závaznou výjimku z legislativního aktu a použijí se po dobu 24 a v určitých případech po dobu 36 měsíců a jejichž účinky přetrvávají po uplynutí této doby, což není slučitelné s pojmem „dočasná opatření“.

- 41 Třetí až šestý žalobní důvod vychází z porušení podstatných formálních náležitostí s tím, že zaprvé Rada při přijímání napadeného rozhodnutí porušila ustanovení čl. 293 odst. 1 SFEU, neboť se odchýlila od původního návrhu Komise, aniž byl tento postup jednomyslně odhlasován (třetí žalobní důvod), zadruhé napadené rozhodnutí stanoví výjimku z 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 protokolu (č. 1) a protokolu (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).
- 42 Sedmý žalobní důvod vychází z porušení článku 68 SFEU a závěrů Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015.
- 43 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.
- 44 Devátý žalobní důvod vychází z porušení zásady nezbytnosti a zásady proporcionality, neboť Maďarsko není jedním z členských států, v jehož prospěch bylo napadené rozhodnutí přijato, takže toto rozhodnutí neodůvodněně stanoví relokační 120 000 žadatelů o udělení mezinárodní ochrany.
- 45 Desátý žalobní důvod, který je uveden podpůrně, vychází z porušení zásady proporcionality a čl. 78 odst. 3 SFEU ve vztahu k Maďarsku, neboť mu napadené rozhodnutí ukládá závaznou kvótu jako členskému státu relokační, ačkoliv je nesporné, že se jedná o členský stát, na jehož území vstoupilo velké množství nelegálních migrantů a podalo tam žádosti o mezinárodní ochranu.

B. Úvodní poznámky

- 46 Vzhledem k tomu, že právní základ aktu určuje postup, který je třeba použít pro jeho přijetí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, bod 17), je třeba se nejprve zabývat žalobními důvody namítajícími, že čl. 78 odst. 3 SFEU není náležitým právním základem pro napadené rozhodnutí, zadruhé žalobními důvody týkajícími se nesprávného postupu při přijímání tohoto rozhodnutí a nesplnění podstatných formálních náležitostí a zatřetí žalobními důvody týkajícími se věci samé.

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

1. K druhému žalobnímu důvodu Slovenské republiky a prvnímu žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z toho, že má napadené rozhodnutí povahu legislativního aktu

a) Argumentace účastníků řízení

- 47 Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že napadené rozhodnutí sice nebylo přijato legislativním postupem a z formálního hlediska proto není legislativním aktem, avšak za legislativní akt je třeba jej považovat z hlediska jeho obsahu a účinků, neboť podstatným způsobem mění – což výslovně uvádí bod 23 odůvodnění tohoto rozhodnutí – řadu legislativních aktů unijního práva.

- 48 To platí hlavně pro čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, podle něhož je Řecká republika či Italská republika v zásadě příslušná k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a od něhož se čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí odchyluje.
- 49 Ačkoli napadené rozhodnutí kvalifikuje tyto změny jako pouhé „odchylky“, rozdíl mezi odchylkou a změnou je umělý, neboť v obou případech je použití normativního ustanovení vyloučeno, a tím je fakticky dotčena jeho účinnost.
- 50 Dočasnost a naléhavost opatření, s nimiž počítá čl. 78 odst. 3 SFEU, podle nich naproti tomu znamená, že toto ustanovení slouží jako právní základ pro podpůrná opatření, která mohou doprovázet legislativní akty přijímané na základě čl. 78 odst. 2 SFEU. Jde konkrétně o opatření, jejichž cílem je řídit krizovou situaci či ji rychle zmírnit poskytnutím finanční či technické podpory nebo kvalifikovaného personálu.
- 51 Článek 78 odst. 3 SFEU podle nich není právním základem pro přijetí legislativních opatření, neboť toto ustanovení neuvádí, že by opatření přijímaná na jeho základě měla být přijímána legislativním postupem.
- 52 Slovenská republika konkrétně tvrdí, že takový akt, jako je napadené rozhodnutí, který je nelegislativním aktem na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, se v žádném případě nemůže odchýlit od jiného legislativního aktu. Rozsah odchylky či významnost ustanovení, k němuž se odchylka váže, je podle ní irelevantní. Podle Slovenské republiky je zakázána i minimální odchylka od legislativního aktu, kterou stanoví nelegislativní akt, neboť by šlo o obcházení legislativního postupu stanoveného v tomto případě v čl. 78 odst. 2 SFEU.
- 53 Maďarsko tvrdí, že odchylky od legislativních aktů stanovené v napadeném rozhodnutí zasahují i přes svou časově omezenou platnost do základních ustanovení stávajících legislativních aktů vážících se k základním právům a povinnostem dotčených osob.
- 54 Maďarsko konečně tvrdí, že čl. 78 odst. 3 SFEU by měl být vykládán v tom smyslu, že požadavek na konzultaci v Parlamentu stanovený v tomto ustanovení, je třeba považovat za „účast“ Parlamentu ve smyslu čl. 289 odst. 2 SFEU, takže se použije zvláštní legislativní postup. Článek 78 odst. 3 SFEU může podle něj v tomto případě být platným právním základem pro napadené rozhodnutí jakožto legislativní akt.
- 55 Takový výklad čl. 78 odst. 3 SFEU však lze akceptovat pouze v případě, že byly splněny procesní podmínky pro přijímání legislativního aktu, a sice účast Parlamentu a účast vnitrostátních parlamentů v legislativním postupu, k čemuž podle Maďarska v tomto případě zjevně nedošlo.
- 56 Rada tvrdí, že podle čl. 289 odst. 3 SFEU je to, zda je akt legislativní, či nikoli, čistě procesní otázkou, tj. o legislativní akt jde vždy, když právní základ ve Smlouvě výslovně stanoví, že se akt přijímá „v souladu s řádným legislativním postupem“ či „v souladu se zvláštním legislativním postupem“. Rada popírá, že by napadené rozhodnutí měnilo řadu legislativních aktů unijního práva, a mělo by tak být kvalifikováno jako legislativní akt z hlediska svého obsahu. Nelze podle ní ani tvrdit, že odchylkami, které napadené rozhodnutí stanoví, se obešel řádný legislativní postup ve smyslu čl. 78 odst. 2 SFEU.

b) Závěry Soudního dvora

- 57 Nejprve je třeba posoudit, zda – jak tvrdí Maďarsko – lze čl. 78 odst. 3 SFEU vykládat v tom smyslu, že akty přijaté na základě tohoto ustanovení musí být kvalifikovány jako „legislativní akty“ proto, že konzultace v Parlamentu, kterou uvedené ustanovení požaduje, představuje formu účasti tohoto unijního orgánu ve smyslu čl. 289 odst. 2 SFEU, takže takové akty by měly být přijímány zvláštním legislativním postupem, což v případě napadeného rozhodnutí nebylo splněno.

- 58 Podle čl. 289 odst. 3 SFEU jsou právní akty přijaté legislativním postupem legislativními akty. Nelegislativními akty proto jsou akty přijaté jiným než legislativním postupem.
- 59 Rozlišovat legislativní akty od nelegislativních má význam proto, že pouze při přijímání legislativních aktů musí být splněny určité podmínky, a sice účast vnitrostátních parlamentů podle článků 3 a 4 protokolu (č. 1) a podle článků 6 a 7 protokolu (č. 2), jakož i podmínka, že Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm, stanovená v čl. 16 odst. 8 SEU a v čl. 15 odst. 2 SFEU.
- 60 Z článku 289 odst. 1 ve spojení s čl. 294 odst. 1 SFEU dále vyplývá, že řádný legislativní postup, v jehož rámci přijímá unijněprávní akt společně Parlament s Radou na návrh Komise, se použije pouze v případě, že ustanovení Smluv, které je právním základem pro dotýčný akt, na takový legislativní postup „odkazuje“.
- 61 Pokud jde o zvláštní legislativní postup, kterým přijímá unijní akt Parlament za účasti Rady nebo Rada za účasti Parlamentu, čl. 289 odst. 2 SFEU stanoví, že tento postup se použije „ve zvláštních případech stanovených Smlouvami“.
- 62 Z toho vyplývá, že právní akt lze kvalifikovat jako unijní legislativní akt pouze v případě, že byl přijat na základě ustanovení Smluv, které výslovně odkazuje na řádný či zvláštní legislativní postup.
- 63 Tento systematický přístup zajišťuje právní jistotu potřebnou při přijímání unijních aktů, neboť umožňuje jasně identifikovat ustanovení, která jsou právním základem opravňujícím unijní orgány k přijetí legislativních aktů, a odlišit je od ustanovení, která mohou sloužit jako právní základ pouze pro přijetí nelegislativních aktů.
- 64 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, nelze z toho, že ustanovení Smluv, které slouží jako právní základ dotčeného aktu, odkazuje na konzultaci s Parlamentem, dovozovat, že se při přijímání tohoto aktu použije zvláštní legislativní postup.
- 65 Článek 78 odst. 3 SFEU sice v tomto případě stanoví, že Rada přijme dočasná opatření na návrh Komise po konzultaci s Parlamentem, avšak výslovně nezmiňuje řádný ani zvláštní legislativní postup. Článek 78 odst. 2 SFEU na druhou stranu výslovně stanoví, že opatření uvedená v bodech a) až g) tohoto ustanovení se přijímají „řádným legislativním postupem“.
- 66 Vzhledem k výše uvedenému je třeba konstatovat, že opatření, která lze přijmout na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, musí být kvalifikována jako „nelegislativní akty“, neboť nejsou přijímána legislativním postupem.
- 67 Rada proto při přijímání napadeného rozhodnutí správně konstatovala, že má být přijato nelegislativním postupem, a je tedy nelegislativním unijním aktem.
- 68 Na druhém místě je proto třeba zkoumat, zda čl. 78 odst. 3 SFEU, jak tvrdí Slovenská republika a Maďarsko, nemohl sloužit jako právní základ pro přijetí napadeného rozhodnutí z důvodu, že jde o nelegislativní akt, který se odchyľuje od několika legislativních aktů, ačkoli od legislativního aktu se podle nich může odchyľit pouze jiný legislativní akt.
- 69 Bod 23 napadeného rozhodnutí v tomto ohledu uvádí, že relokace žadatelů o udělení mezinárodní ochrany z Itálie a Řecka podle tohoto rozhodnutí představuje „dočasné odchyľení“ se od konkrétních ustanovení unijního práva, tj. od čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, podle něhož jsou Řecká republika a Italská republika v zásadě příslušné k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany na základě kritérií stanovených v kapitole III uvedeného nařízení, a od čl. 7 odst. 2 nařízení č. 516/2014, který vyžaduje písemný souhlas žadatele o mezinárodní ochranu.

- 70 Článek 78 odst. 3 SFEU nevymezuje povahu „dočasných opatření“, která lze podle tohoto ustanovení přijmout.
- 71 Ze znění uvedeného ustanovení proto na rozdíl od toho, co tvrdí Slovenská republika a Maďarsko, nelze samo o sobě vyvozovat, že je třeba pojem „dočasné opatření“ vykládat restriktivně, aby zahrnoval pouze doprovodná opatření k legislativnímu aktu přijatému na základě čl. 78 odst. 2 SFEU týkající se pouze finanční, technické či operativní podpory poskytované členskými státy, které čelí stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí.
- 72 Tomuto závěru nasvědčuje i obecná systematika a účel ustanovení čl. 78 odst. 2 a 3 SFEU.
- 73 Jde totiž o dvě rozdílná ustanovení primárního unijního práva, která mají rozdílný účel a sobě vlastní podmínky pro uplatnění a v případě čl. 78 odst. 3 SFEU jsou právním základem pro přijímání nelegislativních dočasných opatření, jež mají rychle reagovat na daný stav nouze, kterému členské státy čelí, a v případě čl. 78 odst. 2 SFEU právním základem pro přijímání legislativních aktů, jež mají obecně a na dobu neurčitou upravit strukturální problém v oblasti společné unijní azylové politiky.
- 74 Uvedená ustanovení se tudíž doplňují, jelikož umožňují Unii přijmout v rámci této společné politiky různorodá opatření poskytující nástroje nezbytné k efektivní krátkodobé i dlouhodobé reakci na situace vyvstávající v rámci migrační krize.
- 75 Restriktivní výklad pojmu „dočasné opatření“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, podle něhož toto ustanovení umožňuje přijmout pouze doprovodná opatření k legislativním aktům přijatým na základě čl. 78 odst. 2 SFEU, a nikoli opatření odchylovající se od takových aktů, by kromě toho, že v tomto ohledu nenachází oporu ve znění čl. 78 odst. 3 SFEU, i značně snižoval jeho užitečný účinek, jelikož uvedené akty pokrývají či mohou pokrývat různé aspekty společného evropského azylového systému zmiňované v bodech a) až g) čl. 78 odst. 2 SFEU.
- 76 To platí specificky pro oblast uvedenou v čl. 78 odst. 2 písm. e) SFEU týkající se kritérií a mechanismů pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu, která je předmětem celé řady právních norem, v jejichž čele stojí ustanovení nařízení Dublin III.
- 77 Vzhledem k výše uvedenému musí mít pojem „dočasné opatření“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU dostatečně široký rozsah, aby unijním orgánům umožnil přijmout opatření nezbytná k efektivní a rychlé reakci na stav nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí.
- 78 Ačkoli je třeba z tohoto úhlu pohledu připustit, že dočasná opatření přijímaná na základě čl. 78 odst. 3 SFEU se v zásadě mohou odchýlit od ustanovení legislativních aktů, musí být taková odchylka věcně i časově omezená, aby pouze rychle a efektivně reagovala formou dočasného normativního ustanovení na konkrétní krizovou situaci, což vylučuje, aby tato opatření z hlediska svého účelu či účinku trvale a obecně nahrazovala či měnila legislativní akty, a obcházela tak řádný legislativní postup stanovený v čl. 78 odst. 2 SFEU.
- 79 V daném případě je přitom třeba konstatovat, že odchylky stanovené napadeným rozhodnutím tento požadavek na omezenou věcnou a časovou působnost splňují a z hlediska svého účelu či účinků nenahrazují ani trvale nemění ustanovení legislativních aktů.
- 80 Odchylky od konkrétních ustanovení legislativních aktů stanovené v napadeném rozhodnutí se totiž uplatní pouze po dobu dvou let, přičemž čl. 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí umožňuje toto období prodloužit, a jejich platnost v tomto případě vyprší dne 26. září 2017. Týkají se navíc omezeného počtu 120 000 státních příslušníků z určitých třetích zemí, kteří podali žádost o udělení mezinárodní ochrany v Řecku a Itálii, mají státní příslušnost jednoho ze států uvedených v čl. 3 odst. 2 napadeného rozhodnutí a budou přemístěni z těchto dvou států, do nichž přicestovali či přicestují od 24. března 2015 do 26. září 2017.

- 81 Za těchto podmínek nelze tvrdit, že se přijetím napadeného rozhodnutí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU obešel řádný legislativní postup stanovený v čl. 78 odst. 2 SFEU.
- 82 Vzhledem k výše uvedenému nemůže být skutečnost, že napadené rozhodnutí, jež je nepochybně nelegislativním aktem, stanoví odchylky od konkrétních ustanovení legislativních aktů, překážkou k jeho přijetí na základě čl. 78 odst. 3 SFEU.
- 83 Ze stejného důvodu je třeba odmítnout i argument Slovenské republiky vycházející z porušení čl. 10 odst. 1 a 2 SEU, porušení čl. 13 odst. 2 SEU a porušení zásady právní jistoty, zásady zastupitelské demokracie a zásady institucionální rovnováhy.
- 84 Druhý žalobní důvod Slovenské republiky a první žalobní důvod Maďarska proto musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

2. K první části pátého žalobního důvodu Slovenské republiky a druhému žalobnímu důvodu Maďarska, zpochybňujícím dočasnost napadeného rozhodnutí a kritizujícím nadměrně dlouhou dobu jeho použitelnosti

a) Argumentace účastníků řízení

- 85 Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že čl. 78 odst. 3, SFEU není náležitým právním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí, neboť uvedené rozhodnutí není v rozporu s tímto ustanovením pouze dočasné.
- 86 Napadené rozhodnutí podle nich nelze kvalifikovat jako „dočasné opatření“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, jelikož podle jeho čl. 13 odst. 2 se toto rozhodnutí použije do 26. září 2017, tj. po dobu dvou let s tím, že toto období může být prodlouženo o jeden rok na základě čl. 4 odst. 5 a 6 téhož rozhodnutí.
- 87 Tento závěr podle Slovenské republiky a Maďarska platí tím spíše, že napadené rozhodnutí bude vyvolávat účinky vůči dotčeným žadatelům o udělení mezinárodní ochrany mnohem déle než ony dva či tři roky. Toto rozhodnutí podle nich s velkou pravděpodobností povede k tomu, že si žadatelé o udělení mezinárodní ochrany vytvoří trvalé vazby na členské státy, do nichž mají být přemístěni.
- 88 Rada upřesňuje, že podle čl. 13 odst. 2 napadeného rozhodnutí se toto rozhodnutí použije po dobu 24 měsíců, tj. do 26. září 2017. Prodloužení použitelnosti o maximálně 12 měsíců podle mechanismu stanoveného v čl. 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí již podle Rady není možné. Případná délka trvání účinků napadeného rozhodnutí vůči přemístěným osobám je podle Rady irelevantní pro účely posouzení dočasnosti tohoto rozhodnutí. Jeho dočasnost musí být podle Rady posuzována s ohledem na dobu použitelnosti relokačního mechanismu stanovenou v tomto rozhodnutí, tj. 24 měsíců.

b) Závěry Soudního dvora

- 89 Článek 78 odst. 3 SFEU umožňuje přijímat pouze „dočasná opatření“.
- 90 Akt lze kvalifikovat jako „dočasný“ v běžném slova smyslu pouze v případě, že nehodlá upravit určitou oblast natrvalo a použije se pouze po omezenou dobu.
- 91 Na rozdíl od čl. 64 odst. 2 ES, podle něhož se opatření přijatá na základě tohoto ustanovení mohla použít pouze po dobu 6 měsíců, čl. 78 odst. 3 SFEU, který toto ustanovení nahradil, žádný takový časový limit nestanoví.

- 92 Z toho vyplývá, že čl. 78 odst. 3 SFEU sice vyžaduje, aby byla opatření v něm zmiňovaná dočasná, avšak ponechává Radě prostor pro uvážení, aby v každém jednotlivém případě stanovila dobu použitelnosti opatření v závislosti na konkrétních okolnostech a s ohledem na zvláštnosti stavu nouze odůvodňujícího přijetí těchto opatření.
- 93 Z článku 13 napadeného rozhodnutí přitom vyplývá, že toto rozhodnutí se použije od 25. září 2015 do 26. září 2017, tj. po dobu 24 měsíců, na osoby, které během uvedeného období přicestovaly do Řecka a Itálie, jakož i na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, kteří na území těchto členských států přicestovali od 24. března 2015.
- 94 Článek 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí stanoví, že „za výjimečných okolností“ a v návaznosti na oznámení, které musí členský stát učinit do 26. prosince 2015, může být 24 měsíční lhůta stanovená v čl. 13 odst. 2 tohoto rozhodnutí prodloužena maximálně o 12 měsíců v rámci mechanismu pro dočasné a částečné pozastavení relokace žadatelů o mezinárodní ochranu připadajících na dotčený členský stát. Potvrzuje tak dočasnost jednotlivých opatření uvedených v tomto rozhodnutí. Tento mechanismus již navíc nelze po 26. prosinci 2015 spustit, takže doba platnosti napadeného rozhodnutí uplyne definitivně k 26. září 2017.
- 95 Je proto třeba konstatovat, že napadené rozhodnutí se uplatní pouze po omezenou dobu.
- 96 Rada dále zjevně nepřekročila svou posuzovací pravomoc, když určila dobu platnosti opatření stanovených v napadeném rozhodnutí a v bodě 22 odůvodnění tohoto rozhodnutí konstatovala, že „období 24 měsíců je přiměřené k zajištění reálného dopadu opatření stanovených tímto rozhodnutím na podporu schopnosti Itálie a Řecka řešit významné migrační toky na jejich území“.
- 97 Volba 24měsíční doby působnosti se jeví jako důvodná, jelikož relokace tak značného počtu osob, s nímž napadené rozhodnutí počítá, je nebyvalou a složitou operací, jejíž příprava i realizace si vyžádá čas, než dosáhne konkrétních výsledků, zejména pokud jde o administrativní koordinaci mezi členskými státy.
- 98 Rovněž je třeba odmítnout argument Slovenské republiky a Maďarska, podle něhož není napadené rozhodnutí dočasné, neboť bude vyvolávat dlouhodobé účinky vzhledem k tomu, že mnozí žadatelé o udělení mezinárodní ochrany zůstanou na území členského státu, do něhož byli přemístěni, mnohem déle než oněch 24 měsíců, během nichž se napadené rozhodnutí uplatní.
- 99 Pokud by se totiž mělo pro účely posouzení dočasnosti relokačního opatření ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU přihlížet k tomu, jak dlouho bude takové opatření vyvolávat účinky, nemohlo by být na základě tohoto ustanovení přijato žádné opatření přemísťující osoby, které jednoznačně mezinárodní ochranu potřebují, neboť takové přemístění s sebou více či méně dlouhodobé účinky z podstaty věci nese.
- 100 Nelze přijmout ani argument Slovenské republiky a Maďarska, podle něhož lze za dočasné ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU považovat pouze opatření, jehož časová působnost nepřesáhne minimální dobu potřebnou k přijetí legislativního aktu podle čl. 78 odst. 2 SFEU.
- 101 Kromě toho, že takový výklad čl. 78 odst. 2 a 3 SFEU nemá oporu v jejich znění a přehlíží to, že se opatření uvedená v odst. 2 a 3 tohoto článku vzájemně doplňují, by bylo velmi obtížné, či dokonce nemožné stanovit předem minimální lhůtu, v níž lze přijmout legislativní akt na základě čl. 78 odst. 2 SFEU, takže toto kritérium se jeví jako neprůchodné.
- 102 Tomu ostatně nasvědčuje i skutečnost, že návrh nařízení zavádějící trvalý relokační mechanismus, který byl předložen dne 9. září 2015, tj. ve stejný den jako původní návrh Komise – nynější napadené rozhodnutí – nebyl k datu vyhlášení tohoto rozsudku dosud přijat.

- 103 Vzhledem k výše uvedenému je třeba první část pátého žalobního důvodu Slovenské republiky a druhý žalobní důvod Maďarska zamítnout jako neopodstatněné.

3. Ke druhé části pátého žalobního důvodu Slovenské republiky, vycházející z toho, že napadené rozhodnutí nesplnilo podmínky pro uplatnění čl. 78 odst. 3 SFEU

a) Argumentace účastníků řízení

- 104 Slovenská republika tvrdí, že napadené rozhodnutí ve třech ohledech nesplňuje podmínku pro uplatnění čl. 78 odst. 3 SFEU, podle níž se členský stát, v jehož prospěch jsou přijímána dočasná opatření, musí nacházet „ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí“.
- 105 Slovenská republika zaprvé tvrdí, že příliv státních příslušníků třetích zemí do Řecka a Itálie bylo možné k datu přijetí napadeného rozhodnutí či bezprostředně před jeho přijetím důvodně předvídat, a nelze jej tedy kvalifikovat jako „náhlý“.
- 106 Statistické údaje za rok 2013, 2014 a z počátku roku 2015 v tomto ohledu podle ní ukazují, že počet státních příslušníků třetích zemí směřujících do Řecka a Itálie se postupně zvyšoval a na přelomu roku 2013/2014 již dosáhl značných rozměrů. V případě Itálie dále údaje za rok 2015 ukázaly spíše meziroční pokles počtu migrantů.
- 107 Slovenská republika zadruhé tvrdí, že minimálně v případě Řecka neexistuje mezi stavem nouze a přílivem státních příslušníků třetích zemí do tohoto členského státu příčinná souvislost, kterou přitom toto ustanovení vyžaduje vzhledem k výrazu „v důsledku“ použitému ve spojení se stavem nouze v čl. 78 odst. 3 SFEU. Podle Slovenské republiky je totiž nesporné, že organizace azylové politiky v Řecké republice má již dlouho velké nedostatky, které nemají přímou příčinnou souvislost s migračními jevy specifickými pro období, v němž bylo napadené rozhodnutí přijato.
- 108 Slovenská republika zatřetí tvrdí, že čl. 78 odst. 3 SFEU má reagovat na stávající či bezprostředně hrozící stavy nouze, kdežto napadené rozhodnutí minimálně zčásti reguluje hypotetické budoucí situace.
- 109 Dvouletá, resp. tříletá doba použitelnosti napadeného rozhodnutí je totiž podle tohoto členského státu příliš dlouhá na to, aby bylo možné tvrdit, že přijatá opatření budou v průběhu celého tohoto období odpovídat na aktuální či bezprostředně hrozící stav nouze v Řecké či Italské republice. Stav nouze podle ní může během uvedeného období v těchto členských státech pominout. Mechanismus přemisťující 54 000 osob ve smyslu čl. 4 odst. 3 napadeného rozhodnutí navíc podle ní reaguje na naprosto hypotetickou situaci v jiných členských státech.
- 110 Polská republika tento názor sdílí s tím, že čl. 78 odst. 3 SFEU podle ní míří na aktuální či z minulosti přetrvávající krizi, která si žádá okamžité přijetí nápravných opatření, a nikoli – jak to činí napadené rozhodnutí – na krizi, k níž může v budoucnosti dojít, avšak není jisté či lze jen obtížně předvídat, kdy nastane a jaký charakter nebo rozsah bude mít.
- 111 Rada a členské státy vystupující v řízení na její podporu tvrdí, že bezprecedentní stav nouze, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí a jež dokládají statistické údaje uvedené v bodech 13 a 26 odůvodnění tohoto rozhodnutí, se vyznačoval a byl způsoben hlavně náhlým a obrovským přílivem příslušníků třetích států zejména v průběhu července a srpna 2015.
- 112 Rada dále tvrdí, že to, že napadené rozhodnutí hovoří o budoucích událostech či situaci, není v rozporu s čl. 78 odst. 3 SFEU.

b) Závěry Soudního dvora

- 113 Nejprve je třeba posoudit argument Slovenské republiky, podle něhož nelze příliv státních příslušníků třetích zemí na řecké a italské území v roce 2015 kvalifikovat jako „náhlý“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, jelikož jde o pokračování vlny, která dosáhla značné velikosti již v roce 2014, takže bylo možné ji předvídat.
- 114 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že za „náhlý“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU lze označit příliv státních příslušníků třetích zemí v rozsahu, který byl nepředvídatelný – a to i kdyby k němu došlo v rámci migrační krize trvající několik let – jestliže znemožňuje normální fungování společného unijního azylového systému.
- 115 Jak uvedl generální advokát v bodě 3 stanoviska, napadené rozhodnutí bylo v tomto případě přijato v rámci migrační krize popsané v bodě 3 odůvodnění tohoto rozhodnutí, která Unii zasáhla v roce 2014 a eskalovala během roku 2015 zejména v červenci a srpnu, jakož i v reakci na katastrofální humanitární situaci, již tato krize vyvolala v členských státech, a hlavně v Řecké a Italské republice jako státech vystavených největšímu náporu migrantů přicházejících většinou ze třetích zemí, jako jsou Sýrie, Afganistán, Irák či Eritrea.
- 116 Podle statistických údajů agentury Frontex přiložených k vyjádření Lucemburského velkovévodství došlo v roce 2015 v rámci celé Unie k ilegálnímu překročení vnějších unijních hranic v 1,83 milionu případů oproti 283 500 případům za rok 2014. Podle statistických údajů Eurostatu dále v Unii v roce 2015 požádalo o udělení mezinárodní ochrany téměř 1,3 milionu migrantů ve srovnání s 627 000 migranty v předchozím roce.
- 117 Ze statistických údajů agentury Frontex uvedených v bodě 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí dále vyplývá, že Řecká republika a Italská republika během prvních osmi měsíců roku 2015 a hlavně v červenci a srpnu čelily masivnímu přílivu státních příslušníků třetích zemí přicházejících hlavně ze států uvedených v čl. 3 odst. 2 tohoto rozhodnutí, takže migrační nápor na italský a řecký azylový systém v tomto období značně narostl.
- 118 Podle těchto údajů během prvních osmi měsíců roku 2015 překročilo vnější italské hranice nedovoleně 116 000 osob. V červenci a srpnu 2015 vstoupilo do Itálie neoprávněně 34 691 migrantů, což činí 20% nárůst oproti květnu a červnu 2015.
- 119 Statistické údaje pro Řeckou republiku uvedené v bodě 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí ukazují ještě větší nárůst této migrační vlny. Během prvních osmi měsíců roku 2015 vstoupilo na řecké území přes 211 000 nelegálních migrantů. Jen za červenec a srpen napočítala agentura Frontex 137 000 případů nedovoleného překročení hranic, což představuje nárůst o 250 % ve srovnání s květnem a červnem 2015.
- 120 Z bodu 14 odůvodnění napadeného rozhodnutí dále vyplývá, že podle údajů Eurostatu a EASO v Itálii požádalo od ledna do července 2015 o mezinárodní ochranu 39 183 osob, kdežto za celý rok 2014 podalo takovou žádost 30 755 osob (nárůst o 27 %), a podobné zvýšení bylo zaznamenáno v Řecku se 7 475 žádostmi (nárůst o 30 %).
- 121 Z bodu 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí dále vyplývá, že Rada stanovila celkový počet přemísťovaných osob na 120 000 na základě celkového počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří nedovoleně vstoupili na řecké a italské území během července a srpna 2015 a jednoznačně potřebovali mezinárodní ochranu.
- 122 Z toho vyplývá, že Rada na základě statistických údajů, které Slovenská republika nezpochybně, konstatovala značné zvýšení přílivu státních příslušníků třetích zemí do Řecka a Itálie v krátkém časovém úseku a zejména během července a srpna roku 2015.

- 123 Je přitom třeba uvést, že za takových podmínek mohla Rada, aniž se tím dopustila zjevně nesprávného posouzení, kvalifikovat toto zvýšení jako „náhlé“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, ačkoli k němu došlo v návaznosti na předchozí masivní migrační vlnu.
- 124 V tomto ohledu je třeba připomenout, že unijní orgány mají širokou posuzovací pravomoc při přijímání opatření v oblastech, v nichž musí činit hlavně politická rozhodnutí a provádět komplexní posouzení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, bod 79 a citovaná judikatura).
- 125 Pokud jde zadruhé o argument Slovenské republiky založený na restriktivním výkladu výrazu „v důsledku“, který se pojí k pojmu „stav nouze“ v čl. 78 odst. 3 SFEU, je třeba uvést, že menšina jazykových znění čl. 78 odst. 3 SFEU sice používá výraz „v důsledku“, a nikoli „vyznačující se“, avšak oba dva tyto výrazy musí být chápány v kontextu tohoto ustanovení a s ohledem na jeho cíl, jímž je umožnit rychlé přijetí dočasných opatření reagujících účinným způsobem na stav nouze spojený s migrací, v tom smyslu, že mezi stavem nouze a náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí musí být dostatečně úzká souvislost.
- 126 Z bodů 12, 13 a 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i ze statistických údajů v nich uvedených přitom vyplývá, že mezi stavem nouze panujícím v Řecku a v Itálii, tj. velkým tlakem na azylový systém obou těchto členských států, a přílivem migrantů v průběhu roku 2015, a zejména v červenci a srpnu tohoto roku existovala dostatečně úzká souvislost.
- 127 Na tomto závěru nic nemění ostatní faktory, které rovněž mohly přispět ke stavu nouze, jako jsou strukturální nedostatky těchto azylových systémů postrádajících ubytovací kapacitu a personál pro vyřizování žádostí.
- 128 Velikost migrační vlny, s níž se řecký a italský azylový systém potýkal v roce 2015, byla ostatně takového rázu, že by rozvrátila fungování jakéhokoli azylového systému včetně toho bez strukturálních nedostatků.
- 129 Zatřetí je třeba odmítnout argument Slovenské republiky, k němuž se připojuje Polská republika a podle něhož napadené rozhodnutí nemohlo být platně přijato na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, neboť jeho cílem nebylo reagovat na stávající či bezprostředně hrozící stav nouze v Řecké či Italské republice, nýbrž minimálně zčásti na hypotetickou budoucí situaci, tj. situaci, o níž nebylo možné při přijímání tohoto rozhodnutí s dostatečnou mírou pravděpodobnosti tvrdit, že nastane.
- 130 Jak totiž vyplývá z bodů 13 a 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí, tento akt byl přijat z důvodu stavu nouze, jenž panoval v Řecké a Italské republice v průběhu roku 2015, a konkrétně v červenci a srpnu tohoto roku, takže bezpochyby existoval ještě před přijetím tohoto rozhodnutí, i když bod 16 odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádí, že Rada zohlednila i to, že tento stav nouze s velkou pravděpodobností potrvá vzhledem k pokračující nestabilitě a konfliktům v bezprostředním sousedství Itálie a Řecka.
- 131 Vzhledem k tomu, že migrační vlny se typicky mohou zvednout velice rychle a přelít se do jiných členských států, zakotvuje napadené rozhodnutí v čl. 1 odst. 2, čl. 4 odst. 2 a 3 a čl. 11 odst. 2 různé mechanismy, kterými lze tento právní rámec upravit při případné změně původního stavu nouze, zejména pokud by měl nastat v jiných členských státech.
- 132 Článek 78 odst. 3 SFEU nebrání tomu, aby takové mechanismy umožňující úpravu doplňovaly dočasná opatření přijatá na základě tohoto ustanovení.
- 133 Uvedené ustanovení totiž dává Radě širokou posuzovací pravomoc při výběru opatření, která lze přijmout za účelem rychlé a efektivní reakce na konkrétní stav nouze a jeho možný vývoj.

- 134 Jak uvedl generální advokát v bodě 130 stanoviska, to, že jde o reakci na stav nouze, neznamena, že se reakce nemůže vyvíjet a přizpůsobovat, pokud si zachová svůj dočasný charakter.
- 135 Druhá část pátého žalobního důvodu Slovenské republiky proto musí být zamítnuta.

D. K žalobním důvodům týkajícím se řádnosti postupu, jímž bylo napadené rozhodnutí přijato, 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

a) Argumentace účastníků řízení

- 136 Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že Rada porušila článek 68 SFEU a podstatné formální náležitosti, neboť napadené rozhodnutí bylo přijato kvalifikovanou většinou, ačkoli ze závěrů Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 vyplývá, že mělo být přijato „na základě konsenzu“ a „přihlednutím ke konkrétní situaci v jednotlivých členských státech“.
- 137 Slovenská republika a Maďarsko mají za to, že Rada měla při přijímání napadeného rozhodnutí respektovat směr udaný v těchto závěrech, a to konkrétně požadavek rozdělit na základě konsenzu žadatele jednoznačně potřebující mezinárodní ochranu mezi členské státy formou dobrovolných kvót, které tyto státy odsouhlasí.
- 138 Rada měla podle nich respektovat závěry Evropské rady tím spíše, že měla povinnost zohlednit skutečnost, že přemístění žadatelů o mezinárodní ochranu je pro mnoho členských států politicky citlivou otázkou, neboť takové opatření zásadně narušuje stávající systém vycházející z nařízení Dublin III.
- 139 Maďarsko konkrétně tvrdí, že závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 počítaly výslovně pouze s přijetím rozhodnutí Rady o relokaci 40 000 žadatelů o mezinárodní ochranu, takže Rada nemohla bez souhlasu Evropské rady rozhodnout o přemístění dalších 120 000 žadatelů. Jelikož Komise předložila návrh rozhodnutí počítající s přemístěním těchto dalších žadatelů a Rada tento návrh přijala, porušily podle něj oba tyto orgány článek 68 SFEU a podstatné formální náležitosti.
- 140 Rada tvrdí, že napadené rozhodnutí není v rozporu se závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015.
- 141 Tento orgán dále tvrdí, že závěry, v nichž Evropská rada vymezí směr, sice Unii zavazují na základě článku 15 SEU, a nejsou tedy čistě politickým nástrojem, avšak nejsou základem pro činnost ostatních orgánů, neposkytují právní základ ani nestanoví pravidla či zásady, kterými by se mohl řídit soudní přezkum legality aktů jiných unijních orgánů.
- 142 Komise tvrdí, že závěry Evropské rady nejsou závazné a jejich vliv je čistě politický, takže z právního hlediska nemohou podmiňovat či omezovat pravomoc Komise předkládat návrhy opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU ani rozhodovací pravomoc, kterou má na základě tohoto ustanovení Rada po konzultaci s Parlamentem.

b) Závěry Soudního dvora

- 143 Závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 uvádějí, že členské státy rozhodnou „na základě konsenzu“ o rozdělení žadatelů „s přihlédnutím ke konkrétní situaci v jednotlivých členských státech“. V tomto ohledu výslovně hovoří o „dočasné a výjimečné relokaci 40 000 osob, které jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu, z Itálie a Řecka“, k níž má dojít v průběhu dvou let „[urychleným přijetím rozhodnutí Rady za tímto účelem]“.
- 144 Mechanismus pro relokaci 40 000 osob byl předmětem rozhodnutí 2015/1523 přijatého na základě konsenzu dne 14. září 2015. Toto rozhodnutí také v tomto ohledu uvedené závěry v plném rozsahu provedlo.
- 145 Pokud jde to, že jsou závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 „politické“, a jaký to má údajně vliv na pravomoc Komise předkládat návrhy či na úpravu hlasování v Radě podle čl. 78 odst. 3 SFEU, i kdyby byl tento politický vliv prokázán a projednáván v rámci Evropské rady, nepostačuje k tomu, aby Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil.
- 146 Pravomoc iniciativy, kterou má Komise na základě čl. 17 odst. 2 SEU a článku 289 SFEU a která je projevem zásady rozdělení pravomocí zakotvené v čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i z širšího hlediska zásady institucionální rovnováhy typické pro unijní instituční struktury, totiž implikuje, že sama Komise rozhodne, zda předloží návrh legislativního aktu. V této souvislosti Komisi rovněž přísluší, aby v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU podporovala obecný zájem Unie a k tomuto účelu činila vhodné podněty a rovněž určila předmět, účel a obsah tohoto návrhu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, body 64 a 70).
- 147 Tyto zásady platí i pro pravomoc Komise předkládat návrhy nelegislativních aktů, jakým je napadené rozhodnutí, na základě čl. 78 odst. 3 SFEU. Jak uvedl generální advokát v bodě 145 stanoviska, čl. 78 odst. 3 SFEU v tomto ohledu nepodmiňuje pravomoc Komise předkládat návrhy tím, že by Evropská rada musela nejprve udat strategický směr podle článku 68 SFEU.
- 148 Článek 78 odst. 3 SFEU dále Radě umožňuje přijmout opatření kvalifikovanou většinou, což Rada v případě napadeného rozhodnutí učinila. Zásada institucionální rovnováhy znemožňuje, aby Evropská rada toto hlasovací pravidlo změnila a uložila Radě prostřednictvím závěrů přijatých v souladu s článkem 68 SFEU povinnost hlasovat jednomyslně.
- 149 Soudní dvůr již totiž rozhodl, 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 (rozsudek ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, bod 43).
- 150 Z toho vyplývá, že první žalobní důvod Slovenské republiky a sedmý žalobní důvod Maďarska musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

2. Ke 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 z důvodu, že Rada nerespektovala povinnost konzultace s Parlamentem stanovenou v čl. 78 odst. 3 SFEU

a) Argumentace účastníků řízení

- 151 Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že Rada, tím, že podstatným způsobem změnila původní návrh Komise a přijala napadené rozhodnutí bez nové konzultace s Parlamentem, porušila podstatné formální náležitosti ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, což by mělo mít za následek zrušení napadeného rozhodnutí. Slovenská republika má za to, že Rada tím porušila rovněž čl. 10 odst. 1 a 2 a čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i zásadu zastupitelské demokracie, zásadu institucionální rovnováhy a zásadu řádné správy.
- 152 Nejvýznamnější změny původního návrhu Komise spočívají podle nich v tom, že napadené rozhodnutí již neuvádí Maďarsko stejně jako Řeckou a Italskou republiku mezi členskými státy, v jejichž prospěch má relokace proběhnout, ale mezi členskými státy, do nichž mají být žadatelé o mezinárodní ochranu přemístěni, což vedlo ke zrušení přílohy III původního návrhu Komise určující počet osob, které měly být přemístěny z Maďarska, a k zahrnutí tohoto členského státu do příloh I a II napadeného rozhodnutí.
- 153 Slovenská republika poukazuje na další změny provedené v napadeném rozhodnutí oproti původnímu návrhu Komise včetně toho, že toto rozhodnutí nestanoví taxativní seznam členských států, které mohou využít relokačního mechanismu, jež zavádí, avšak v čl. 4 odst. 3 stanoví, že jiné členské státy mohou tohoto mechanismu využít, pokud splní podmínky stanovené v tomto ustanovení.
- 154 Žalobci Radě vytýkají, že s Parlamentem změny v původním návrhu Komise nekonzultovala, ačkoli Parlament v rezoluci ze dne 17. září 2015 požadoval, aby s ním Rada konzultovala podstatné změny návrhu Komise.
- 155 Ačkoli předsednictví Unie pravidelně informovalo Parlament, zejména Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci Parlamentu, o tom, jak se věc v Radě vyvíjí, tyto informace podle nich nemohou nahradit formální rezoluci přijatou Parlamentem na plenárním zasedání.
- 156 Maďarsko v tomto ohledu poukazuje na dva dopisy předsedy Výboru pro právní záležitosti Parlamentu zaslané předsedovi Parlamentu, v nichž tento výbor údajně konstatoval, že Rada podstatným způsobem změnila původní návrh Komise a vyškrtla Maďarsko ze skupiny členských států, v jejichž prospěch se napadené rozhodnutí přijímá, takže Parlament měl být znovu konzultován.
- 157 Rada tvrdí, že věc s ohledem na její naléhavost konzultovala s Parlamentem dostatečně, takže Parlament byl s konečným zněním napadeného rozhodnutí včas seznámen a mohl se k němu vyjádřit. Znění napadeného rozhodnutí v jeho konečné podobě se podle ní v každém případě jako celek podstatným způsobem neliší od znění konzultovaného s Parlamentem dne 14. září 2015.

b) Závěry Soudního dvora

- 158 Na úvod je třeba uvést, že Rada tvrdí, že dopisy Výboru Parlamentu pro právní záležitosti, které Maďarsko předložilo v příloze své repliky a které jsou zmíněny v bodě 156 tohoto rozsudku, nejsou přípustným důkazem, neboť nebyly získány řádným způsobem. Požaduje, aby je Soudní dvůr prozatím vyřadil ze spisu v projednávaných věcech. Stejně jako Maďarsko požaduje, aby Soudní dvůr přijal opatření k zajištění důkazu a vyzval Parlament k tomu, aby potvrdil autentičnost těchto dopisů, nebo případně objasnil jejich právní statut a informoval Soudní dvůr o případném souhlasu s tím, aby je Maďarsko použilo jako důkaz.

- 159 Soudní dvůr v tomto ohledu konstatuje, že má dostatečné informace o skutkových okolnostech stran toho, zda Rada v tomto případě splnila povinnost konzultace s Parlamentem ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, takže tuto právní otázku může posoudit i bez opatření, jehož vydání je vůči Parlamentu požadováno.
- 160 K meritorní stránce je třeba uvést, že řádná konzultace s Parlamentem v případech stanovených Smlouvou je podstatnou formální náležitostí, jejíž nesplnění má za následek neplatnost dotčeného aktu. Efektivní účast Parlamentu na rozhodovacím procesu probíhající podle postupů stanovených ve Smlouvě totiž je podstatným prvkem institucionální rovnováhy zamýšlené Smlouvou. Tato pravomoc je výrazem základní demokratické zásady, podle níž se lid účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 11. listopadu 1997, Eurotunnel a další, C-408/95, EU:C:1997:532, bod 45, a ze dne 7. března 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, body 24 a 25).
- 161 Podle ustálené judikatury Soudního dvora povinnost konzultovat Parlament během rozhodovacího procesu v případech stanovených Smlouvou znamená, že požadavek na opětovnou konzultaci platí 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 (viz zejména rozsudek ze dne 11. listopadu 1997, Eurotunnel a další, C-408/95, EU:C:1997:532, bod 46, a ze dne 7. března 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, bod 26)
- 162 Podstatnými změnami žádajícími si novou konzultaci s Parlamentem jsou změny, které zasahují do samotné podstaty zaváděného opatření nebo do systematiky návrhu jako celku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. června 1994, Parlament v. Rada, C-388/92, EU:C:1994:213, body 13 a 18).
- 163 Ačkoli byly v tomto ohledu jednotlivé změny v původním návrhu Komise, v jejichž rámci Rada změnila postavení Maďarska, provedeny poté, co se tento členský stát odmítl zařadit ke státům, v jejichž prospěch se relokační mechanismus stanovený v tomto návrhu přijímá, nemění to nic na tom, že jelikož čl. 78 odst. 3 SFEU upravuje přijímání dočasných opatření ve prospěch jednoho či více členských států nacházejících se ve stavu nouze podle tohoto ustanovení, podstatným prvkem každého opatření přijímaného na základě tohoto ustanovení je určit členský stát, v jehož prospěch budou dočasná opatření přijata.
- 164 Konečné znění napadeného rozhodnutí se proto jako celek ve své podstatě liší od původního návrhu Komise.
- 165 Je však třeba uvést, že předsednictví Rady dne 16. září 2015 učinilo na výjimečném plenárním zasedání Parlamentu toto prohlášení:
- „Vzhledem k naléhavosti situace a k oznámení učiněnému v konzultačním dopise adresovaném Parlamentu, využívám tuto příležitost k tomu, abych vás informoval o tom, že ve srovnání s původním návrhem [Komise] bude provedena jedna důležitá změna.
- Maďarsko se necítí být zemí vystavenou největšímu náporu migrantů a informovalo nás, že si nepřeje být zařazeno mezi státy, v jejichž prospěch se relokační opatření zavádí.
- Parlament bude moci tuto skutečnost zohlednit ve svém stanovisku.“
- 166 Parlament tudíž v legislativní rezoluci ze dne 17. září 2015 vyjadřující podporu původnímu návrhu Komise nutně musel zohlednit tuto zásadní a pro Radu závaznou změnu v postavení Maďarska.
- 167 Poté, co Parlament uvedenou legislativní rezoluci přijal, Rada sice provedla v původním návrhu Komise další změny, avšak tyto změny se netýkaly samotné podstaty tohoto návrhu.

- 168 Předsednictví Rady dále v rámci neformálních kontaktů oznámených v konzultačním dopise Parlament plně informovalo o těchto změnách.
- 169 Povinnost konzultovat Parlament ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU proto byla splněna.
- 170 Vzhledem k výše uvedenému je třeba třetí část třetího žalobního důvodu a první část čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky a pátý žalobní důvod Maďarska zamítnout jako neopodstatněné.

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

a) Argumentace účastníků řízení

- 171 Slovenská republika a Maďarsko tvrdí, že Rada přijetím napadeného rozhodnutí porušila podstatnou formální náležitost stanovenou v čl. 293 odst. 1 SFEU, neboť návrh Komise nepozměnila jednomyslným rozhodnutím, jak toto ustanovení vyžaduje. Slovenská republika má za to, že Rada tak porušila i čl. 13 odst. 2 SEU, zásadu institucionální rovnováhy a zásadu řádné správy.
- 172 Požadavek na jednomyslné rozhodnutí stanovený v čl. 293 odst. 1 SFEU podle ní platí pro každou změnu v návrhu Komise včetně změn malých a bez ohledu na to, zda Komise přijala změny výslovně v návrhu či implicitně při projednávání v Radě.
- 173 Podle žalobců nic nenasvědčuje tomu, že by Komise při přijímání napadeného rozhodnutí stáhla návrh a předložila návrh nový, jehož znění by se shodovalo s konečným zněním přijatého rozhodnutí. Ze zápisu z jednání Rady ze dne 22. září 2015 naopak vyplývá, že Komise nový návrh nepředložila ani neucinila prohlášení stran změněného návrhu v podobě, v níž byl nakonec Radou přijat.
- 174 Podle žalobců přitom lze konstatovat, že Komise změnila návrh ve smyslu čl. 293 odst. 2 SFEU, pouze pokud dotyčné změny aktivně a výslovně přijme. Tento případ se podle nich v tomto ohledu liší od věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 Rada namítá, že Komise zastoupená místopředsedou a komisařem odpovědným za azylovou a přistěhovaleckou politiku na schůzce v Radě dne 22. září 2015 přijala všechny změny, které Rada v původním návrhu Komise provedla. Tento souhlas, byť implicitní, se podle ní rovná změně návrhu provedené Komisí.
- 176 Komise také tvrdí, že návrh změnila v souladu se změnami, které jejím jménem přijali příslušní komisaři s cílem usnadnit jeho přijetí.

b) Závěry Soudního dvora

- 177 Článek 293 SFEU doplňuje pravomoc iniciativy, kterou je nadána Komise – v tomto případě pravomoc založenou čl. 78 odst. 3 SFEU pro nelegislativní akty – dvojí zárukou. Článek 293 odst. 1 SFEU stanoví, že s výjimkou případů uvedených v jím zmiňovaných ustanoveních SFEU, která jsou v tomto případě irelevantní, může Rada, rozhoduje-li na základě Smluv na návrh Komise, změnit takový návrh pouze jednomyslným rozhodnutím. Podle čl. 293 odst. 2 SFEU dále platí, že dokud Rada nerozhodne, může Komise kdykoli během přijímání aktu Unie svůj návrh změnit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, body 71 až 73).

- 178 Z toho vyplývá, že pokud Komise v souladu s čl. 293 odst. 2 SFEU změní návrh během procesu přijímání unijního aktu, Rada nemá povinnost rozhodnout o změnách jednomyslně ve smyslu čl. 293 odst. 1 SFEU.
- 179 Pokud jde o čl. 293 odst. 2 SFEU, Soudní dvůr již rozhodl, že pozměněné návrhy přijímané Komisí nemusí mít nutně písemnou formu, neboť jsou součástí procesu přijímání unijních aktů, který je do určité míry flexibilní, aby bylo možné dosáhnout potřebného konsenzu mezi orgány (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, bod 36).
- 180 Tato flexibilita musí tím spíše existovat při přijímání aktu na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, neboť toho ustanovení má umožnit, aby byla rychle přijata dočasná opatření, která budou v krátké lhůtě účinně řešit „stav nouze“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 181 Z toho vyplývá, že konkrétně v rámci čl. 78 odst. 3 SFEU uplatnila Komise pozměňovací pravomoc ve smyslu čl. 293 odst. 2 SFEU, jelikož z její účasti v procesu přijímání dotčeného aktu jasně vyplývá, že pozměněný návrh schválila. Takový výklad odpovídá cíli sledovanému čl. 293 odst. 2 SFEU, který chrání pravomoc iniciativy, jíž je Komise nadána.
- 182 Komise je toho názoru, že pravomoc iniciativy založenou v tomto případě čl. 78 odst. 3 SFEU uplatnila řádně.
- 183 Tvrdí, že původní návrh změnila poté, co odsouhlasila změny provedené v tomto dokumentu během různých jednání v rámci Rady.
- 184 V této souvislosti uvádí, že na uvedených jednáních ji zastupovali dva členové, a sice první místopředseda a komisař odpovědný mj. za imigraci, které sbor komisařů v souladu s článkem 13 jednacího řádu Komise řádně pověřil ke schválení změn v původním návrhu Komise, přičemž měl být respektován hlavní cíl vytyčený sborem komisařů na jednání dne 16. září 2015, tj. přijmout v Radě závazné rozhodnutí o přemístění 120 000 osob jednoznačně potřebujících mezinárodní ochranu, které bude bezprostředně použitelné.
- 185 V tomto ohledu z článku 13 jednacího řádu Komise vykládaného s ohledem na účel čl. 293 odst. 2 SFEU, který chrání pravomoc iniciativy na straně Komise, vyplývá, že sbor komisařů může své členy pověřit k tomu, aby během přijímacího procesu provedli v návrhu Komise změny v rozsahu, který byl předem vymezen.
- 186 Ačkoli Slovenská republika a Maďarsko zpochybňují, že byli tito dva členové Komise řádně pověřeni sborem komisařů podle článku 13 jednacího řádu Komise ke schválení změn provedených v návrhu Komise, je třeba konstatovat, že tyto členské státy neuvádí žádný důkaz, jenž by zpochybnil správnost tvrzení Komise či důkazy, které tento orgán v tomto řízení předložil.
- 187 Vzhledem k tomu je třeba konstatovat, že Komise v tomto případě uplatnila pozměňovací pravomoc podle čl. 293 odst. 2 SFEU, jelikož z její účasti v procesu přijímání napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že pozměněný návrh schválila prostřednictvím svých dvou členů, kteří byli k přijetí dotyčných změn pověřeni sborem komisařů.
- 188 Rada proto neměla povinnost přijmout jednomyslné rozhodnutí ve smyslu čl. 293 odst. 1 SFEU.
- 189 Vzhledem k výše uvedenému je třeba zamítnout druhou část čtvrtého žalobního důvodu Slovenské republiky a třetí žalobní důvod Maďarska jako neopodstatněné.

4. K první a druhé části třetího žalobního důvodu Slovenské republiky a čtvrtému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícím z porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu, že nebylo respektováno právo vnitrostátních parlamentů vydat stanovisko podle protokolů (č. 1) a (č. 2) a že Rada nerespektovala požadavek na veřejnost jednání a hlasování

a) Argumentace účastníků řízení

- 190 Maďarsko a Slovenská republika, která tak činí podpůrně, tvrdí, že při přijímání napadeného rozhodnutí nebylo respektováno právo vnitrostátních parlamentů vydat stanovisko k návrhu legislativního aktu ve smyslu protokolů (č. 1) a (č. 2).
- 191 Slovenská republika dále podpůrně tvrdí, že pokud Soudní dvůr rozhodne, že napadené rozhodnutí mělo být přijato legislativním postupem, porušila Rada podstatné formální náležitosti, neboť toto rozhodnutí přijala za zavřenými dveřmi v souladu s úpravou pro výkon nelegislativní činnosti, ačkoli čl. 16 odst. 8 SEU a čl. 15 odst. 2 SFEU stanoví, že Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm.
- 192 Rada tvrdí, že napadené rozhodnutí není legislativním aktem, takže nemuselo splňovat podmínky pro přijetí legislativního aktu.

b) Závěry Soudního dvora

- 193 Vzhledem k tomu, že je třeba napadené rozhodnutí kvalifikovat jako nelegislativní akt, což vyplývá z bodu 67 tohoto rozsudku, při jeho přijímání nelegislativním postupem nemusel být respektován požadavek na účast vnitrostátních parlamentů ve smyslu protokolů (č. 1) a (č. 2) ani požadavek na veřejnost jednání a hlasování v Radě, které platí pouze pro přijímání legislativních aktů.
- 194 Vzhledem k výše uvedenému je třeba první a druhou část třetího žalobního důvodu Slovenské republiky a čtvrtý žalobní důvod Maďarska zamítnout jako neopodstatněné.

5. K šestému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu, že Rada při přijímání napadeného rozhodnutí nerespektovala unijní úpravu týkající se používání jazyků

a) Argumentace účastníků řízení

- 195 Maďarsko tvrdí, že napadené rozhodnutí je stíženo podstatnou procesní vadou, neboť Rada nerespektovala unijní úpravu týkající se používání jazyků.
- 196 Rada podle něj konkrétně porušila čl. 14 odst. 1 svého jednacího řádu, neboť znění přejímající postupné změny původního návrhu Komise včetně znění napadeného rozhodnutí přijatého nakonec Radou bylo členským státním poskytnuto pouze v anglickém jazyce.
- 197 Slovenská republika v replice uplatňuje podobný žalobní důvod, který kvalifikuje jako nepominutelný, z důvodu porušení podstatných formálních náležitostí, jehož se Rada údajně dopustila, když při přijímání napadeného rozhodnutí nerespektovala jazykový režim, a konkrétně čl. 14 odst. 1 svého jednacího řádu.
- 198 Rada tvrdí, že jednání proběhla v Radě zcela v souladu s unijní úpravou pro používání jazyků, a konkrétně v souladu se zjednodušeným jazykovým režimem, který pro provádění změn stanoví čl. 14 odst. 2 jejího jednacího řádu.

b) Závěry Soudního dvora

- 199 Nejprve je třeba uvést, aniž je nutné se vyslovovat k přípustnosti žalobního důvodu Slovenské republiky vycházejícího z porušení unijní úpravy pro používání jazyků, že tento žalobní důvod se kryje se šestým žalobním důvodem Maďarska, který je namísto posoudit po meritorní stránce.
- 200 Onen šestý žalobní důvod vychází z porušení článku 14 jednacího řádu Rady, nadepsaného „Jednání a rozhodnutí na základě dokumentů a návrhů vypracovaných v jazycích stanovených platnými pravidly pro užívání jazyků“, a sice z čl. 14 odst. 1 tohoto řádu, který stanoví, že 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. Podle čl. 14 odst. 2 uvedeného řádu je každý člen Rady oprávněn vznést námitku proti jednání, není-li znění navrhovaných změn vypracováno v jazycích podle odstavce 1, které určí.
- 201 Rada tvrdí, že uvedený článek musí být vykládán – a v praxi tímto orgánem je takto uplatňován – v tom smyslu, že odstavec 1 sice vyžaduje, aby byly návrhy, „na [jejichž] základě“ vede Rada jednání, v tomto případě původní návrh Komise, v zásadě vypracovány ve všech úředních jazycích Unie, avšak odstavec 2 téhož článku upravuje zjednodušený režim pro změny, jejichž znění nemusí být nutně vypracováno ve všech úředních jazycích Unie. Pouze v případě, že má členský stát námitky, musí být znění návrhu předloženo v jazycích, které tento stát určí, aby mohlo jednání v Radě pokračovat.
- 202 Rada v komentáři k jednacímu řádu upřesnila, že čl. 14 odst. 2 tohoto řádu umožňuje každému členovi Rady vznést námitku proti jednání, není-li znění navrhovaných změn vypracováno ve všech úředních jazycích Unie.
- 203 Ačkoli Unie usiluje, jak již Soudní dvůr uvedl, o zachování mnohojazyčnosti, jejíž význam je připomenut v čl. 3 odst. 3 čtvrtém pododstavci SEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. května 2015, Španělsko v. Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, bod 42), je třeba dát za pravdu Radě a jejímu výkladu jednacího řádu. Její přístup je totiž vyvážený a flexibilní a Radě pomáhá pracovat efektivně a rychle, což je důležité hlavně v naléhavých situacích, které jsou důvodem pro přijímání dočasných opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU.
- 204 V tomto případě je nesporné, že původní návrh Komise byl poskytnut delegacím všech členských států ve všech úředních jazycích Unie. Maďarsko dále nezpochybuje, že žádný členský stát nevznesl námitku proti jednání na základě znění přebírajících dohodnuté změny v anglickém jazyce a všechny změny byly navíc přečteny předsedou Rady a přetlumočeny simultánně do všech úředních jazyků Unie.
- 205 Vzhledem k výše uvedenému musí být žalobní důvod Slovenské republiky, jakož i šestý žalobní důvod Maďarska, vycházející z porušení unijního jazykového režimu zamítnut jako neopodstatněný.

E. K žalobním důvodům týkajícím se věci samé

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

a) Úvodní poznámky

- 206 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora 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 (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).

- 207 Pokud jde o posouzení toho, zda byla tato zásada dodržena, je třeba připomenout, jak Soudní dvůr učinil již v bodě 124 tohoto rozsudku, že unijní orgány mají širokou posuzovací pravomoc při přijímání opatření v oblastech, v nichž musí činit hlavně politická rozhodnutí a provádět komplexní posouzení. Z toho důvodu může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevnou nevhodností opatření přijatého v jedné z těchto oblastí ve vztahu k cíli, kterého chtějí tyto orgány dosáhnout (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).
- 208 Zásady zakotvené touto judikaturou Soudního dvora platí v plném rozsahu i pro opatření přijímaná v oblasti společné unijní azylové politiky, a konkrétně pro taková dočasná opatření přijatá na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, jako jsou opatření stanovená v napadeném rozhodnutí, která implikují v zásadě politická rozhodnutí a komplexní posouzení, jež navíc musí být realizována v krátkých lhůtách, aby rychle a konkrétně reagovala na „stav nouze“ ve smyslu tohoto ustanovení.

b) K šestému žalobnímu důvodu Slovenské republiky v rozsahu, v němž vychází z nezpůsobilosti napadeného rozhodnutí dosáhnout cíle, který sleduje

1) Argumentace účastníků řízení

- 209 Slovenská republika podporovaná Polskou republikou tvrdí, že napadené rozhodnutí není s to dosáhnout cíle, který sleduje, a je proto v rozporu se zásadou proporcionality ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEU a článků 1 a 5 protokolu (č. 2).
- 210 Napadené rozhodnutí podle nich není s to tohoto cíle dosáhnout, protože relokační mechanismus, který stanoví, nemůže napravit strukturální nedostatky v řeckém a italském azylovém systému. Tyto nedostatky související s nedostatečnou ubytovací kapacitou a nedostatkem personálu pro vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu by podle nich měly být vyřešeny jako první, aby mohla relokační mechanismus proběhnout efektivně. Malý počet žadatelů přemístěných k dnešnímu datu podle nich dále dokládá, že relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí nebyl od okamžiku jeho přijetí s to vytyčený cíl splnit.
- 211 Rada a členské státy vystupující na její podporu tvrdí, že řecký a italský azylový systém sice vykazují strukturální nedostatky, avšak relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí je s to naplnit svůj účel, neboť zmírňuje neudržitelný tlak na azylové systémy Řecké a Italské republiky, který byl vyvolán bezprecedentním přílivem migrantů na území těchto členských států v roce 2015 a který by podle nich nebyl udržitelný v žádném členském státě včetně státu s azylovým systémem bez strukturálních nedostatků. Tento relokační mechanismus je podle nich dále součástí široké škály finančních a operativních opatření, jež mají azylovým systémům Řecké a Italské republiky pomoci. Napadené rozhodnutí konečně ukládá oběma těmto členským státům povinnosti, jejichž splnění má zlepšit efektivnost jejich azylových systémů.

2) Závěry Soudního dvora

- 212 Účelem relokačního mechanismu stanoveného napadeným rozhodnutím, ve vztahu k němuž je třeba proporcionalitu tohoto mechanismu posuzovat, je podle čl. 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí ve spojení s bodem 26 jeho odůvodnění pomoci Italské a Řecké republice čelit stavu nouze způsobenému

náhlým přílivem státních příslušníků třetích zemí potřebujících jednoznačně mezinárodní ochranu na jejich území tím, že zmírní velký tlak, kterému jsou azylové systémy těchto dvou členských států vystaveny.

- 213 Mechanismus přemísťující velký počet žadatelů jednoznačně potřebujících mezinárodní ochranu, který napadené rozhodnutí upravuje, přitom nelze považovat za opatření, které by bylo pro účely dosažení tohoto cíle zjevně nevhodné.
- 214 Stejně tak lze jen stěží zpochybnit, že bezprecedentním přílivem migrantů, k němuž došlo v roce 2015 v Řecku a Itálii, by byl ochromen jakýkoli azylový systém včetně systémů nevykazujících strukturální nedostatky v přijímání a kapacitě pro vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu.
- 215 Relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí je navíc součástí souboru opatření, jejichž cílem je zmírnit tlak na tyto dva členské státy, přičemž některá tato opatření právě mají zlepšit fungování jejich azylových systémů, takže způsobilost tohoto mechanismu splnit jeho účel nelze posuzovat izolovaně, nýbrž v rámci celého souboru opatření, jehož je součástí.
- 216 Napadené rozhodnutí tedy v článku 8 stanoví doplňková opatření směřující zejména ke zvýšení kapacity, kvality a efektivnosti azylových systémů, která mají Řecká a Italská republika přijmout a která se připojují k opatřením uloženým již v článku 8 rozhodnutí 2015/1523, jejichž účelem je podle bodu 18 odůvodnění napadeného rozhodnutí zavázat tyto členské státy k tomu, aby „zajisti[ly] 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“.
- 217 Článek 7 napadeného rozhodnutí pak upravuje poskytování operativní podpory uvedeným členským státům a článek 10 stanoví pro tyto státy finanční podporu na každou přemístěnou osobu.
- 218 Relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí se připojuje k dalším opatřením, jež mají přinést úlevu azylovým systémům Řecka a Itálie vážně narušeným obrovskou migrační vlnou, která se zvedala od roku 2014. K nim patří i evropský program pro přemístění 22 504 osob potřebujících mezinárodní ochranu, na kterém se členské státy a státy přidružené k systému zavedenému nařízením Dublin III dohodly dne 20. července 2015 v rozhodnutí 2015/1523 o relokaci 40 000 osob jednoznačně potřebujících mezinárodní ochranu, či „hotspoty“ zřizované v Itálii a Řecku, v jejichž rámci spolupracují všechny unijní agentury příslušné v oblasti azylové politiky a experti z jednotlivých členských států s vnitrostátními a místními orgány, aby dotčeným členským státům pomohli splnit povinnosti, které jim ve vztahu k uvedeným osobám ukládá unijní právo pro účely kontroly, identifikace, záznamu svědeckých výpovědí a snímání otisků prstů.
- 219 Jak dále uvádí bod 15 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Řecká a Italská republika mohly v rámci migrační a azylové politiky od Unie získat značnou operativní podporu a finanční pomoc.
- 220 Z malého počtu osob přemístěných k dnešnímu datu na základě napadeného rozhodnutí konečně nelze zpětně dovozovat, že toto rozhodnutí nebylo od počátku způsobilé naplnit vytyčený cíl, jak tvrdí Slovenská republika a v rámci devátého žalobního důvodu i Maďarsko.
- 221 Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že platnost unijního aktu nezávisí na zpětném posouzení stupně jeho účinnosti. Pokud má unijní normotvůrce posoudit budoucí účinky přijímané právní úpravy, třebaže její účinky nemohou být s přesností předvídaný, 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 (viz zejména rozsudek ze dne 12. července 2001, Jippes a další, C-189/01, EU:C:2001:420, bod 84, a ze dne 9. června 2016, Pesce a další, C-78/16 a C-79/16, EU:C:2016:428, bod 50).

- 222 Jak vyplývá zejména z bodů 13, 14 a 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Rada v tomto případě při přijímání mechanismu pro relokaci velkého počtu žadatelů o mezinárodní ochranu provedla na základě detailního posouzení statistických údajů dostupných v dané době analýzu budoucích účinků tohoto opatření na daný stav nouze. Vzhledem k těmto údajům se přitom tato analýza nejeví být jako zjevně nesprávná.
- 223 Nízký počet osob přemístěných k dnešnímu datu podle napadeného rozhodnutí lze navíc vysvětlit celou řadou faktorů, které Rada nemohla v době přijetí rozhodnutí předvídat, např. nedostatkem spolupráce ze strany některých členských států.
- 224 Vzhledem k výše uvedenému musí být šestý žalobní důvod Slovenské republiky v rozsahu, v němž vychází z nezpůsobilosti napadeného rozhodnutí dosáhnout cíle, který sleduje, zamítnut jako neopodstatněný.

c) K šestému žalobnímu důvodu Slovenské republiky v rozsahu, v němž je založen na tom, že napadené rozhodnutí není nezbytné z hlediska cíle, který sleduje

1) Argumentace účastníků řízení

- 225 Slovenská republika podporovaná Polskou republikou na úvod tvrdí, že cíl sledovaný napadeným rozhodnutím lze splnit stejně efektivně za pomoci jiných opatření, která podle ní mohla být přijata v rámci stávajících nástrojů a byla by pro členské státy méně omezující a nezasahovala by tolik do „svrchovaného“ práva každého z nich rozhodnout se svobodně, zda přijme státní příslušníky třetích zemí na své území, a do jejich práva na to, aby byl finanční a administrativní dopad co nejmenší ve smyslu článku 5 protokolu č. 2.
- 226 Zaprvé totiž bylo podle Slovenské republiky možné použít mechanismus stanovený směrnicí 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 (Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162).
- 227 Směrnice 2001/55 podle ní stejně jako napadené rozhodnutí v podstatě reaguje na tutéž situaci migrační vlny, jelikož stanoví postup pro relokaci osob požívajících dočasné ochrany. Tato směrnice však podle ní zasahuje do svrchovaného práva každého členského státu rozhodnout se svobodně, zda přijme státní příslušníky třetích zemí na své území, méně, protože členským státům umožňuje rozhodovat o počtu osob přemísťovaných na jejich území s ohledem na jejich přijímací kapacitu. Režim dočasné ochrany navíc poskytuje méně práv než režim mezinárodní ochrany, kterou má poskytovat napadené rozhodnutí, zejména co se týče její délky, a představuje tak pro členský stát relokace menší zátěž.
- 228 Zadruhé Slovenská republika tvrdí, že Řecká a Italská republika mohly aktivovat mechanismus tzv. „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 (Úř. věst. 2004, L 349, s. 1). Tento mechanismus jim podle ní mohl poskytnout potřebnou materiální podporu.
- 229 Zatřetí Řecká republika a Italská republika rovněž mohly požadovat pomoc od agentury Frontex v podobě „rychlého zásahu“. Podle čl. 2 odst. 1 písm. f) a čl. 9 odst. 1 a 1c nařízení č. 2007/2004 tyto členské státy mohly agenturu Frontex žádat i o nezbytnou podporu při organizaci návratových operací.

- 230 Taková pomoc od agentury Frontex mohla podle Slovenské republiky přímo zmírnit dopady na azylový a migrační systém obou dotčených členských států, neboť by jim umožnila soustředit prostředky na migranty žádající o udělení mezinárodní ochrany.
- 231 Dále by podle ní nebylo nutné přijímat další opatření na základě čl. 78 odst. 3 SFEU, neboť podle rozhodnutí 2015/1523 se členské státy samy rozhodnou, do jaké míry se v duchu solidarity hodlají podílet na společném postupu. Toto rozhodnutí proto podle ní nezasahuje natolik do jejich svrchovanosti. Napadené rozhodnutí bylo přijato pouze osm dní po rozhodnutí 2015/1523 upravujícím relokaci 40 000 osob, přičemž tak krátká doba podle Slovenské republiky nemohla stačit k tomu, aby bylo konstatováno, že rozhodnutí 2015/1523 neřeší situaci, která v té době panovala, odpovídajícím způsobem. V okamžiku, kdy bylo napadené rozhodnutí přijato, totiž podle ní Rada nemohla vědět, že přijímací opatření stanovená rozhodnutím 2015/1523 přestanou záhy postačovat a bude třeba přijmout další opatření.
- 232 Článek 78 odst. 3 SFEU podle ní dále umožňuje přijmout opatření jako pomoc při navracení a evidenci či finanční, materiální, technickou či personální podporu italskému a řeckému azylovému systému, která by byla pro členské státy méně omezující a zároveň byla s to dosáhnout sledovaného cíle. Členské státy podle ní rovněž mohly dobrovolně spustit dvoustranné iniciativy poskytující takovou podporu, což i učinily.
- 233 S relokací žadatelů podle napadeného rozhodnutí byla konečně nevyhnutelně spojena i finanční a administrativní zátěž pro členské státy. Taková zátěž přitom podle Slovenské republiky nebyla vůbec nezbytná, neboť bylo možné přijmout jiná, méně omezující opatření. Toto rozhodnutí proto podle ní bylo nadbytečným a předčasným krokem odporujícím zásadě proporcionality a článku 5 protokolu č. 2.
- 234 Rada tvrdí, že se při přijímání napadeného rozhodnutí v souladu se zásadou proporcionality ujistila, že neexistuje žádné alternativní opatření, kterým by bylo možné dosáhnout cíl sledovaný napadnutým rozhodnutím stejně účinně a zároveň by v co nejmenší míře zasahovalo do svrchovanosti členských států či jejich finančních zájmů. Ani alternativní opatření navrhovaná Slovenskou republikou by podle ní tyto požadavky nesplnila.

2) Závěry Soudního dvora

- 235 Před posouzením jednotlivých argumentů Slovenské republiky, na jejichž základě se tento stát snaží prokázat, že napadené rozhodnutí nebylo nezbytné, neboť Rada mohla jím sledovaný cíl dosáhnout za pomoci méně omezujících opatření, která by natolik nezasahovala do práva členských států rozhodovat při respektování unijní úpravy v oblasti společné azylové politiky o vpuštění státních příslušníků třetích zemí na své území, je třeba poukázat na zvláště citlivé okolnosti, za nichž bylo napadené rozhodnutí přijato, tj. na závažnost stavu nouze panujícího v té době v Řecku a Itálii v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí v průběhu července a srpna 2015.
- 236 S ohledem na tyto okolnosti a na zásady uvedené již v bodech 206 až 208 tohoto rozsudku je třeba uvést, že rozhodnutí přijmout závazný mechanismus pro relokaci 120 000 osob na základě čl. 78 odst. 3 SFEU musí vycházet z objektivních kritérií, avšak Soudní dvůr jej může zpochybnit pouze v případě, že by konstatoval, že se Rada při přijímání napadeného rozhodnutí dopustila vzhledem k informacím a údajům dostupným v té době zjevně nesprávného posouzení, takže bylo možné přijmout ve stejné lhůtě stejně účinné a méně omezující opatření.
- 237 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že rozhodnutí 2015/1523 sice bylo přijato dne 14. září 2015, tj. osm dnů před napadeným rozhodnutím, avšak mezi těmito akty existuje spojitost.

- 238 Rozhodnutí 2015/1523 totiž mělo realizovat závěry Evropské rady ze dne 25. a 26. června 2015 a dohodu členských států přijatou ve formě rezoluce ze dne 20. července 2015. Jak vyplývá ze statistických údajů uvedených v bodech 10 a 11 odůvodnění rozhodnutí 2015/1523, toto rozhodnutí mělo reagovat na krizovou situaci, která nastala v průběhu prvních šesti měsíců roku 2015.
- 239 Z bodu 21 odůvodnění téhož rozhodnutí dále vyplývá, že celkový počet ve výši 40 000 žadatelů byl stanoven jednak na základě celkového počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně vstoupili do Řecka a Itálie během roku 2014, a jednak na základě počtu těch, kteří jednoznačně potřebovali mezinárodní ochranu, tj. asi 40 % z celkového počtu státních příslušníků třetích zemí. Na základě těchto statistických údajů za rok 2014 bylo rozhodnuto, že 60 % z těchto 40 000 osob má být přemístěno z Itálie a 40 % z Řecka.
- 240 Z konstatování a statistických údajů uvedených v bodech 12, 13 a 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí, na jejichž základě Rada toto rozhodnutí přijala, naproti tomu vyplývá, že mechanismus pro relokaci 120 000 osob, který doplnil mechanismus stanovený v rozhodnutí 2015/1523, byl podle Rady zaveden za účelem snížení tlaku na Italskou, a hlavně na Řeckou republiku vyvolaného stavem nouze, který nastal po velkém přílivu ilegálních migrantů do těchto členských států v průběhu prvních osmi měsíců roku 2015, a hlavně v červenci a srpnu uvedeného roku.
- 241 Tato nová vlna o bezprecedentním rozsahu se vyznačovala i tím, že k ní došlo, jak uvádí bod 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí, v důsledku posunu migračních toků z centrálního Středomoří do východního Středomoří a směrem k západobalkánské trase. Částečný přesun krize z Itálie do Řecka vysvětluje, proč bylo rozhodnuto, že 13 % z celkového počtu 120 000 žadatelů o mezinárodní ochranu bude přemístěno z Itálie a 42 % z Řecka.
- 242 Za těchto okolností nelze konstatovat, že se Rada dopustila zjevně nesprávného právního posouzení, když s ohledem na nejaktuálnější údaje, které měla k dispozici, dospěla k závěru, že stav nouze panující k 22. září 2015 odůvodňoval přemístění 120 000 osob s tím, že nepostačovalo přemístit 40 000 osob, s čímž již počítalo již rozhodnutí 2015/1523.
- 243 Pokud jde zadruhé o dopad napadeného rozhodnutí na právní úpravu vstupu státních příslušníků třetích zemí na území, je třeba uvést, že relokační mechanismus stanovený v tomto rozhodnutí sice je závazný, avšak platí pouze po dobu dvou let a týká se pouze omezeného počtu migrantů, kteří jednoznačně potřebují mezinárodní ochranu.
- 244 Omezující povaha napadeného rozhodnutí je snížena i z toho důvodu, že toto rozhodnutí podmiňuje relokaci tím, že členské státy v pravidelných intervalech a alespoň každé tři měsíce oznámí počet žadatelů, kteří mohou být rychle přemístěni na jejich území (čl. 5 odst. 2 napadeného rozhodnutí), a že s relokací dotyčných osob budou souhlasit (čl. 5 odst. 4 tohoto rozhodnutí), přičemž podle čl. 5 odst. 7 uvedeného rozhodnutí členský stát může odmítnout relokaci žadatele pouze z opodstatněných důvodů týkajících se veřejného pořádku a národní bezpečnosti.
- 245 Pokud jde zatřetí o argument Slovenské republiky, podle něhož je napadené rozhodnutí nepřiměřené, jelikož závazným způsobem, aniž je to nutné, rozděluje pevně stanovený počet osob přemísťovaných z jednoho členského státu do druhého, Rada se podle všeho nedopustila zjevně nesprávného právního posouzení, když se takový závazný relokační mechanismus rozhodla přijmout.
- 246 Rada se totiž v rámci široké posuzovací pravomoci, kterou v tomto ohledu disponuje, mohla oprávněně domnívat, že počet přemísťovaných osob musí být stanoven závazně s ohledem na zvláštní stav nouze, během něhož bylo napadené rozhodnutí přijato.

- 247 Rada ostatně uvedla a toto tvrzení zůstalo nezpochybněno, že plán rozdělit 40 000 osob dotčených rozhodnutím 2015/1523 na základě konsenzu mezi členskými státy skončil po dlouhých jednáních neúspěchem, takže toto rozhodnutí bylo nakonec přijato bez tabulky uvádějící relokační povinnosti členských států.
- 248 Rovněž je nesporné, že při jednání o napadeném rozhodnutí v rámci Rady vyšlo rychle najevo, že nebude možné přijmout v krátké lhůtě rozhodnutí na základě konsenzu, zejména pokud jde o rozdělení přemísťovaných osob.
- 249 Bylo však třeba, aby Rada vzhledem ke stavu nouze, v němž se nacházela Řecká republika a Italská republika po bezprecedentním přílivu migrantů v červenci a srpnu roku 2015, přijala opatření, jež by mohla být rychle uplatněna a konkrétním způsobem pomohla těmto členským státům zvládnout velký migrační tok na jejich území.
- 250 Vzhledem ke konstatováním a statistickým údajům uvedeným konkrétně v bodech 12 až 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí pak nelze tvrdit, že se Rada dopustila zjevně nesprávného právního posouzení, když se domnívala, že si tato situace žádá dočasné přijetí závazných relokačních opatření.
- 251 Podle bodu 15 odůvodnění napadeného rozhodnutí Rada konstatovala, že na pomoc Řecké a Italské republice již byla v rámci migrační a azylové politiky přijata mnohá opatření a podle bodu 16 odůvodnění tohoto rozhodnutí hrozilo, že na migrační a azylové systémy Řecka a Itálie bude i nadále vyvíjen značný a zvyšující se tlak, a proto Rada považovala za důležité projevit vůči těmto dvěma členským státům solidaritu a doplnit stávající opatření o dočasná opatření stanovená v uvedeném rozhodnutí.
- 252 Jak vyplývá z bodu 2 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Rada jej musela přijmout v souladu se zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni, kterou se podle článku 80 SFEU řídí provádění společné unijní azylové politiky.
- 253 V tomto případě tak nelze Radě vytýkat, že se dopustila zjevně nesprávného posouzení, když vzhledem ke zvláštní naléhavosti situace považovala za nutné přijmout na základě čl. 78 odst. 3 SFEU vykládaného ve světle článku 80 SFEU a v něm zakotvené zásady solidarity mezi členskými státy dočasná opatření zavádějící závazný relokační mechanismus takového druhu, jaký stanoví napadené rozhodnutí.
- 254 Začtvrté a na rozdíl od toho, co tvrdí Slovenská republika a Maďarsko, nelze rozhodnutí přijmout závazný relokační mechanismus kritizovat z důvodu, že čl. 78 odst. 3 SFEU umožňuje přijímat pouze dočasná a rychle použitelná opatření, kdežto takový relokační mechanismus podle nich potřebuje určitý čas na přípravu a zavedení, aby přemísťování mohlo plynule probíhat.
- 255 Vzhledem k tomu, že se toto ustanovení zaměřuje na přijetí účinných opatření a nestanoví za tímto účelem žádnou lhůtu, do jejíhož uplynutí musí být dočasná opatření zavedena, je třeba konstatovat, že Rada nepřekročila meze své široké posuzovací pravomoci, když konstatovala, že za stavu, který panoval v červenci a srpnu 2015, bylo k jeho řešení důvodné přijmout závazný relokační mechanismus a zavést jej co nejrychleji, aby po uplynutí případného období na jeho rozběhnutí přinesl co nejrychleji konkrétní výsledky.
- 256 Pokud jde konkrétně o směrnici 2001/55, Rada rovněž tvrdila, aniž bylo její tvrzení zpochybněno, že režim dočasné ochrany stanovený ve směrnici 2001/55 nepřinesl účinné řešení problému nastalého v tomto případě, tj. naprosté saturace přijímací infrastruktury v Řecku a Itálii a potřeby ulevit těmto členským státům co nejrychleji od již tak velkého počtu migrantů nacházejících se na jejich území, jelikož v režimu dočasné ochrany mají oprávněné osoby nárok na ochranu v členském státě, kde se nachází.

- 257 Zapáté rozhodnutí poskytnout mezinárodní ochranu, a nikoli postavení s omezenějším rozsahem práv, jako je dočasná ochrana podle směrnice 2001/55, učiněné v napadeném rozhodnutí, je hlavně politickým rozhodnutím, jehož vhodnost nemůže Soudní dvůr přezkoumávat.
- 258 Pokud jde zašesté o jiná opatření, jež Slovenská republika uvádí jako příklad méně omezujících opatření v porovnání s napadeným rozhodnutím, nejprve je třeba uvést, že opatření zaměřená na ochranu vnějších hranic či na poskytnutí finanční či operativní podpory řeckému a italskému azylovému systému nepředstavují na rozdíl od relokačního mechanismu zavedeného v napadeném rozhodnutí řešení, které by postačovalo k potřebnému zmenšení tlaku na tyto systémy vyvolaného předchozím přílivem migrantů.
- 259 Jde totiž o doplňková opatření, která mohou přispět ke zvládnutí nové migrační vlny, avšak sama o sobě nejsou s to vyřešit stávající problém saturace řeckého a italského azylového systému osobami, které se na území těchto členských států již nachází.
- 260 Pokud jde konečně zasedmé o argument, že zavedení relokačního mechanismu v napadeném rozhodnutí členské státy nepřiměřeně zatíží, Slovenská republika nepředložila žádný konkrétní důkaz o tom, že by alternativní opatření, jako je zvýšení technických a finančních prostředků ve prospěch Řecké a Italské republiky, které navrhuje, bylo zjevně méně nákladné než dočasný relokační mechanismus.
- 261 Z toho vyplývá, že argumenty Slovenské republiky uvedené za účelem zpochybnění nutnosti přijmout napadené rozhodnutí musí být zamítnuty jako neopodstatněné. Šestý žalobní důvod Slovenské republiky proto musí být zamítnut v celém rozsahu.

d) K devátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z toho, že napadené rozhodnutí není nezbytné s ohledem na cíl, který sleduje

1) Argumentace účastníků řízení

- 262 Maďarsko podporované Polskou republikou tvrdí, že napadené rozhodnutí neodůvodněně stanoví přemístění 120 000 žadatelů, a je proto v rozporu se zásadou proporcionality, neboť jeho konečné znění na rozdíl od původního návrhu Komise neřadí Maďarsko k členským státům, v jejichž prospěch bylo toto rozhodnutí přijato.
- 263 Povinnost přemístit 120 000 osob, s níž napadené rozhodnutí počítá, totiž podle Maďarska překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle sledovaného tímto rozhodnutím, neboť do tohoto čísla bylo zahrnuto 54 000 osob, které měly být podle původního návrhu Komise přemístěny z Maďarska. Podle tohoto státu není důvod celkový počet žadatelů, kteří mají být přemístěni, snížit, jelikož toto číslo bralo původně v potaz tři, a nikoli dva členské státy, v jejichž prospěch bylo opatření přijato.
- 264 Rozdělení 54 000 žadatelů, kteří měli být původně přemístěni z Maďarska, se kromě toho stalo hypotetickou a neurčitou otázkou, neboť podle napadeného rozhodnutí má být o rozdělení těchto osob rozhodnuto později v závislosti na budoucím vývoji.
- 265 Maďarsko tvrdí, že účelem čl. 78 odst. 3 SFEU je reagovat rychle na stávající, a nikoli hypotetickou situaci, kdežto při přijímání napadeného rozhodnutí nebylo jednoznačně prokázáno, že je přemístění těchto 54 000 žadatelů nezbytné, a i pokud by tomu tak bylo, ze kterých členských států mají být tyto osoby přemístěny.

266 Rada s argumenty Maďarska nesouhlasí a tvrdí, že na základě veškerých statistických údajů dostupných k datu přijetí napadeného rozhodnutí se mohla oprávněně domnívat, že i po vyškrtnutí Maďarska ze seznamu států, v jejichž prospěch má relokace proběhnout, bylo třeba celkový počet přemísťovaných osob ponechat na čísle 120 000.

2) Závěry Soudního dvora

267 Z bodu 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve vyplývá, že Rada považovala za nutné přemístit „velký počet žadatelů jednoznačně potřebujících mezinárodní ochranu“ a že celkový počet ve výši 120 000 osob byl stanoven „[n]a 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“.

268 V bodě 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí Rada upřesnila statistické údaje o počtu osob, které neoprávněně vstoupily do Řecka a Itálie během roku 2015, a zejména v červenci a srpnu tohoto roku, z nichž vycházela při určování počtu 120 000 žadatelů.

269 Z toho vyplývá, že Rada se i po vyškrtnutí Maďarska ze seznamu členských států, v jejichž prospěch má relokace proběhnout, rozhodla ponechat celkový počet osob, které mají být přemístěny, na 120 000 vzhledem k závažnosti situace panující v Řecku a Itálii v roce 2015, a zejména v červenci a srpnu tohoto roku.

270 Z bodu 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí lze rovněž dovodit, že Rada celkový počet žadatelů činící 120 000 osob nezměnila proto, že se domnívala, že tlak na řecký a italský azylový systém bylo možné v té době snížit pouze přemístěním „značného“ počtu žadatelů o mezinárodní ochranu.

271 Nutnost neodečíst oněch 54 000 žadatelů, kteří měli být původně přemístěni z Maďarska, lze rovněž opřít o bod 16 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z něj totiž vyplývá, že vzhledem k nestabilitě a neutuchajícím konfliktům v regionu bezprostředně sousedícím s Itálií a Řeckem bylo velmi pravděpodobné, že velký a stále narůstající tlak na řecký a italský azylový systém bude pokračovat i po přijetí napadeného rozhodnutí.

272 Vzhledem k tomu, že Maďarsko neprokázalo na základě konkrétních skutečností, že statistické údaje, z nichž Rada vycházela při stanovení celkového počtu přemísťovaných 120 000 osob, nebyly relevantní, je třeba konstatovat, že se Rada nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když toto číslo s ohledem na tyto závěry a uvedené statistiky nezměnila po vyškrtnutí Maďarska ze seznamu členských států, v jejichž prospěch se relokace provádí.

273 Maďarsko dále tvrdí, že pravidla pro rozdělení 54 000 žadatelů, kteří měli být původně přemístěni z Maďarska, jsou hypotetická a neurčitá, neboť napadené rozhodnutí stanoví, že k relokaci dojde na základě konečného rozhodnutí, které bude přijato s ohledem na budoucí vývoj situace.

274 Z článku 4 odst. 1 písm. c) a odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí však vyplývá, že přemístění oněch 54 000 žadatelů se řídí obecným pravidlem stanoveným v čl. 4 odst. 2 tohoto rozhodnutí, podle něhož budou tito žadatelé od 26. září 2016 přemístěni z Itálie a Řecka úměrným způsobem vyplývajícím z čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) uvedeného rozhodnutí.

275 Toto základní pravidlo se použije jako pravidlo výchozí, přičemž jej doplňuje flexibilní pravidlo stanovené v čl. 4 odst. 3 napadeného rozhodnutí, které umožňuje změnu či úpravu základního pravidla, je-li to odůvodněno vývojem situace či tím, že se členský stát ocitne ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí způsobeného výraznou změnou v migračních tocích.

- 276 Taková úprava umožňuje reagovat v případě potřeby na budoucí vývoj, a tedy lépe přizpůsobit relokačními nejnepříznivějšími potřebám.
- 277 Takový relokační mechanismus, který počítá s relokací velkého počtu osob ve dvou fázích a během dvou let, jako je mechanismus zavedený v napadeném rozhodnutí, totiž může být účinný pouze tehdy, pokud jej lze v době, kdy má být uplatňován, za určitých podmínek upravit.
- 278 Devátý žalobní důvod Maďarska proto musí být zamítnut jako neopodstatněný.

e) K desátému žalobnímu důvodu Maďarska, vycházejícímu z porušení zásady proporcionality vzhledem ke zvláštním účinkům napadeného rozhodnutí ve vztahu k Maďarsku

1) Argumentace účastníků řízení

- 279 Maďarsko podpůrně tvrdí, že v případě, že Soudní dvůr nevyhoví žádnému z jeho žalobních důvodů směřujících ke zrušení napadeného rozhodnutí, je toto rozhodnutí v každém případě protiprávní, neboť ve vztahu k Maďarsku porušuje čl. 78 odst. 3 SFEU a zásadu proporcionality.
- 280 Maďarsko Radě vytýká, že jej poté, co se vzdalo postavení členského státu, v jehož prospěch se relokace provádí ve smyslu původního návrhu Komise, zařadila k členským státům relokace. Tento členský stát byl přitom nepochybně vystaven zvláště velkému migračnímu tlaku jak v době před přijetím tohoto rozhodnutí, tak v době jeho přijetí. Napadené rozhodnutí za těchto okolností vystavuje Maďarsko nepřiměřené zátěži, jelikož pro tento stát stejně jako pro ostatní členské státy stanoví závazný počet osob, které do něj mají být přemístěny.
- 281 Podle Maďarska čl. 78 odst. 3 SFEU brání tomu, aby mu byl určen závazný počet osob, které musí přijmout, zatímco by samo potřebovalo pomoc se zvládnutím přílivu migrantů, neboť toto ustanovení předpokládá přijetí dočasných opatření ve prospěch členských států, které čelí náhlému přílivu státních příslušníků třetích zemí, a brání tak tomu, aby členský stát, který se nachází ve stavu nouze v důsledku takového přílivu, musel snášet další zátěž.
- 282 Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je nepřijatelný, neboť směřuje ke zrušení části napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká Maďarska, ačkoli toto rozhodnutí tvoří nedílný celek. Po meritorní stránce Rada namítá, že v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí již Maďarsko nečelilo „stavu nouze“ ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, který by odůvodňoval jeho zařazení mezi členské státy, v jejichž prospěch je napadené rozhodnutí přijímáno. Relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí je podle ní navíc doplněn o mechanismus umožňující členskému státu požadovat pozastavení relokace v případě velké změny v migračních tocích.

2) Závěry Soudního dvora

- 283 Nejprve je třeba podotknout, že za účelem řádného výkonu spravedlnosti je v tomto případě odůvodněné posoudit desátý žalobní důvod, který Maďarsko uplatňuje podpůrně a který vychází z porušení zásady proporcionality vzhledem ke zvláštním účinkům napadeného rozhodnutí v tomto členském státě, aniž Soudní dvůr rozhodne o námitce nepřijatelnosti vznesené Radou, neboť tento žalobní důvod musí být v každém případě zamítnut jako neopodstatněný (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 2015, *Fresh Del Monte Produce v. Komise a Komise v. Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P a C-294/13 P, EU:C:2015:416, bod 193 a citovaná judikatura).
- 284 Za účelem meritorního posouzení desátého žalobního důvodu Maďarska je třeba připomenout legislativní historii napadeného rozhodnutí.

- 285 Komise zařadila Maďarsko v návrhu ze dne 9. září 2015 mezi členské státy, v jejichž prospěch se relokace provádí, neboť údaje za prvních osm měsíců roku 2015, a zejména za červenec a srpen tohoto roku poukazovaly na obrovský počet migrantů přicházejících tzv. „západobalkánskou trasou“ hlavně z Řecka, což vyvolalo značný přetlak v maďarském azylovém systému srovnatelný s tlakem, kterému čelil řecký a italský azylový systém.
- 286 Když však Maďarsko postavilo na hranici se Srbskem plot a došlo k velkému přesunu migrantů nacházejících se v Maďarsku směrem na západ a hlavně do Německa, tento tlak zhruba se v půli září 2015 výrazně zmenšil, neboť došlo k velkému snížení počtu ilegálních migrantů nacházejících se na maďarském území.
- 287 V souvislosti s těmito událostmi, k nimž došlo v září 2015, Maďarsko formálně požádalo Radu, aby jej vyškrtla ze seznamu členských států, v jejichž prospěch měla být relokace provedena.
- 288 Rada vzala tuto žádost na vědomí a na plenárním zasedání Parlamentu dne 16. září 2015 učinila prohlášení zmíněné v bodě 165 tohoto rozsudku.
- 289 Maďarsko tvrdí, že povinná kvóta, která mu byla uložena, jej nepřiměřeně zatěžuje, jelikož se i po půli září 2015 nacházelo ve stavu nouze, neboť migrační tlak na jeho hranice nepolevil a došlo spíše k jeho posunutí na hranice s Chorvatskem, které každodenně neoprávněně překračovalo značné množství osob. A tedy vzhledem k tomu, že Maďarsko čelilo stavu nouze i v době, kdy bylo napadené rozhodnutí přijato, jeho zahrnutí mezi členské státy relokace a s ním spojená povinnost přemístit do tohoto státu stanovený počet osob údajně odporuje čl. 78 odst. 3 SFEU, jehož cílem je právě pomáhat členským státům nacházejícím se v takové situaci.
- 290 V tomto ohledu je nesporné, že napadené rozhodnutí dopadá v důsledku závazného mechanismu pro rozdělení migrantů z Řecka a Itálie do ostatních členských států na všechny členské státy relokace, a žádá si tak zajištění rovnováhy mezi jednotlivými zájmy, aby byly cíle sledované tímto rozhodnutím splněny. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států, je v rozporu se zásadou proporcionality (obdobně viz rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 39).
- 291 Pokud se jeden či více členských států nachází ve stavu nouze ve smyslu čl. 78 odst. 3 SFEU, musí být zátěž vyvolaná dočasnými opatřeními přijatými na základě tohoto ustanovení ve prospěch tohoto či těchto členských států v zásadě rozdělena mezi všechny ostatní členské státy podle zásady solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, kterou se podle článku 80 SFEU řídí unijní azylová politika.
- 292 Komise a Rada proto v tomto případě při přijímání napadeného rozhodnutí správně konstatovaly, že rozdělení přemísťovaných žadatelů mezi členské státy podle zásady zakotvené v článku 80 SFEU představuje základní prvek napadeného rozhodnutí. To vyplývá z početných odkazů, a sice v bodech 2, 16, 26 a 30 odůvodnění napadeného rozhodnutí, na uvedenou zásadu.
- 293 Vzhledem k tomu, že se Maďarsko odmítlo zařadit mezi členské státy, v jejichž prospěch se relokace provádí, jak navrhovala Komise, nelze Radu kritizovat za to, že s ohledem na zásadu proporcionality dospěla v souladu se zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti zakotvené v článku 80 SFEU k závěru, že bude Maďarsku stejně jako ostatním členským státům, které nemají prospěch z relokačního mechanismu, přidělen počet osob pro relokaci.
- 294 Nakonec je třeba uvést, že napadené rozhodnutí v čl. 4 odst. 5 a článku 9 umožňuje, aby členský stát za určitých podmínek požádal o odložení povinnosti, kterou má podle tohoto rozhodnutí jakožto členský stát relokace.

- 295 Rada tedy rozhodnutím 2016/408 přijatým na základě čl. 4 odst. 5 napadeného rozhodnutí uznala, že Rakouská republika čelí mimořádným okolnostem a nachází se ve stavu nouze z důvodu náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na její území a po Švédském království je tento stát druhým unijním státem s největším počtem žadatelů o mezinárodní ochranu na počet obyvatel, a rozhodla, že Rakouská republika může na jeden rok pozastavit relokační mechanismus 30 % žadatelů, kteří mu byli přiděleni.
- 296 Podobně Rada v rozhodnutí 2016/946 konstatovala, že se Švédské království dostalo do stavu nouze z důvodu náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí na jeho území v důsledku velké změny migračních toků a tento členský stát evidoval zdaleka nejvyšší počet žadatelů o mezinárodní ochranu na obyvatele v Unii, a rozhodla, že plnění povinností, které pro něj vyplývají z napadeného rozhodnutí jakožto pro členský stát relokační mechanismus, může pozastavit na jeden rok.
- 297 Podle mechanismu pro provádění změn ve smyslu v čl. 4 odst. 3 napadeného rozhodnutí může navíc členský stát, který má za to, že se ocitl v nouzové situaci v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí způsobeného výraznou změnou v migračních tocích, oznámit tento stav nouze Radě a Komisi s uvedením řádně podložených důvodů, což může vést ke změně uvedeného rozhodnutí a tento členský stát pak může od 26. září 2016 být státem, v jehož prospěch se relokační mechanismus 30 % žadatelů podle čl. 4 odst. 1 písm. c) tohoto rozhodnutí provádí.
- 298 Existence těchto jednotlivých mechanismů, jimiž lze provést změny, přitom dokládá, že relokační mechanismus stanovený v napadeném rozhodnutí jako celek umožňuje přiměřeným způsobem zohlednit konkrétní situaci v jednotlivých členských státech.
- 299 Přiměřenost relokačního mechanismu zavedeného v napadeném rozhodnutí vyplývá i z distribučního klíče, který byl základem pro stanovení počtu osob, jež mají být přemístěny z Řecka a Itálie, v přílohách I a II k tomuto rozhodnutí.
- 300 Konečné znění napadeného rozhodnutí v bodě 26 odůvodnění sice pouze konstatuje, že relokační mechanismus stanovený tímto rozhodnutím představuje „[s] ohledem na dostupné celkové údaje o případech nedovoleného překročení hranic v roce 2015 [...] spravedlivé sdílení zátěže mezi Itálií a Řeckem na jedné straně a ostatními členskými státy na straně druhé“, nicméně počty přemísťovaných osob stanovené v napadeném rozhodnutí byly vyčísleny na základě distribučního klíče vymezeného v bodě 25 odůvodnění původního návrhu Komise následovně:
- „[...] Navrhovaný distribuční klíč by měl být založen na a) velikosti populace (40 % váha), b) celkovém HDP (40 % váha), c) průměrném počtu žádostí o azyl na jeden milion obyvatel v období 2010–2014 (10 % váha, s horním limitem stanoveným na 30 % společného efektu populace a HDP na klíč, aby se předešlo neúměrnému vlivu tohoto kritéria na celkovou distribuci) a d) míře nezaměstnanosti (10 % váha, s horním limitem stanoveným na 30 % společného efektu populace a HDP na klíč, aby se předešlo neúměrnému efektu tohoto kritéria na celkovou distribuci). [...]“
- 301 Z toho vyplývá, že tento klíč má zajistit rozdělení přemísťovaných osob mezi dotčené členské státy tak, aby to bylo úměrné zejména hospodářské síle jednotlivého státu a migračnímu tlaku na jeho azylový systém.
- 302 Polská republika v tomto ohledu předkládá na základě desátého žalobního důvodu Maďarska vycházejícího z nepřiměřenosti počtu přemísťovaných osob závazně stanoveného pro tento členský stát obecnější argumenty, v jejichž rámci kritizuje údajnou nepřiměřenost těchto kvót pro mnoho přijímajících členských států, které by podle ní musely vyvinout mnohem větší úsilí a nést větší zátěž než jiné přijímající členské státy, aby splnily svou relokační povinnost. To podle Polska platí pro členské státy, které jsou „z etnického hlediska takřka naprosto homogenní jako Polsko“ a jejichž obyvatelstvo se kulturně a jazykově liší od migrantů, kteří mají být na jejich území přemístěni.

- 303 Tento argument je nejen nepřijatelný, jelikož byl uplatněn ve vyjádření vedlejšího účastníka a jde nad rámec argumentace Maďarska, které se omezuje pouze na situaci na vlastním území (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 27), ale musí být rovněž zamítnut po meritorní stránce.
- 304 Pokud by totiž měla být relokační podmíněna kulturními či jazykovými vazbami jednotlivých žadatelů o mezinárodní ochranu na členský stát, do něhož mají být přemístěni, rozdělení žadatelů mezi všechny členské státy s ohledem na zásadu solidarity, kterou stanoví článek 80 SFEU, a potažmo přijetí závazného relokačního mechanismu by bylo nemožné.
- 305 Je třeba dodat, že úvahy týkající se etnického původu žadatelů o udělení mezinárodní ochrany nelze brát v potaz, jelikož jsou zjevně v rozporu s unijním právem, a konkrétně s článkem 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 306 Konečně je třeba odmítnout argument Polské republiky, podle něhož napadené rozhodnutí odporuje zásadě proporcionality, jelikož členskými státy nemožné zajistit efektivní výkon odpovědnosti za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti ve smyslu článku 72 SFEU, což je podle ní tím závažnější, že toto rozhodnutí povede ke značným „sekundárním“ přesunům způsobeným odchodem žadatelů z členského státu, do kterého byli přemístěni, před tím, než tento stát s konečnou platností rozhodne o jejich žádosti o mezinárodní ochranu.
- 307 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že bod 32 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že během celého řízení o relokaci až do provedení přesunu žadatele by měl být brán ohled na národní bezpečnost a veřejný pořádek a v této souvislosti je třeba zcela respektovat základní práva žadatelů včetně příslušné úpravy na ochranu údajů.
- 308 Z tohoto hlediska článek 5 napadeného rozhodnutí, nadepsaný „Řízení o relokaci“, v odstavci 7 stanoví, že členské státy si ponechají právo odmítnout relokaci žadatele, pouze pokud existují přiměřené důvody považovat jej za hrozbu pro jejich národní bezpečnost nebo veřejný pořádek.
- 309 I kdyby byl mechanismus stanovený v čl. 5 odst. 7 napadeného rozhodnutí neefektivní, protože nutí členské státy kontrolovat velký počet osob v krátkém časovém úseku, jak tvrdí Polská republika, tyto praktické problémy se nejeví být problémy mechanismu jako takového a musí být případně řešeny v duchu spolupráce a vzájemné důvěry mezi orgány členských států, v jejichž prospěch relokace probíhá, a členskými státy relokace, který platí pro řízení o relokaci podle článku 5 tohoto rozhodnutí.
- 310 Vzhledem k výše uvedenému je třeba zamítnout desátý žalobní důvod Maďarska jako neopodstatněný.

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

a) Argumentace účastníků řízení

- 311 Maďarsko podporované Polskou republikou na prvním místě tvrdí, že napadené rozhodnutí nerespektuje zásadu právní jistoty a zásadu jasnosti právních předpisů, jelikož na několika místech jednoznačně neuvádí, jak mají být ustanovení v něm obsažená aplikována nebo jaký je jejich vztah k ustanovením nařízení Dublin III.
- 312 Bod 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí se sice podle Maďarska vyjadřuje k právním a procesním zárukám týkajícím se rozhodnutí o relokaci, avšak normativní část tohoto rozhodnutí tuto otázku neřeší ani neobsahuje odkazy na příslušná ustanovení nařízení Dublin III. To podle něj vyvolává problémy ohledně práva na opravný prostředek hlavně v případě žadatelů, jejichž relokace bude zamítnuta.

- 313 Napadené rozhodnutí podle něj neuvádí jednoznačným způsobem ani kritéria pro výběr žadatelů, již mají být přemístěni. Způsob, kterým mají orgány členských států, v jejichž prospěch se relokační provádí, rozhodovat o přesunu žadatelů do členského státu relokační, podle Maďarska vede k tomu, že je pro tyto žadatele velmi obtížné zjistit, zda budou patřit do skupiny přemísťovaných osob, a pokud ano, do kterého členského státu budou přemístěni.
- 314 Napadené rozhodnutí navíc podle něj odpovídajícím způsobem nevymezuje postavení žadatelů v členském státě relokační a nedbá na to, aby zde tito žadatelé skutečně zůstali do rozhodnutí o jejich žádosti. Pokud jde o tzv. „sekundární“ přesuny, čl. 6 odst. 5 napadeného rozhodnutí sám o sobě nezaručuje, že bude dosaženo cílů stanovených v napadeném rozhodnutí, tj. rozdělení žadatelů mezi členské státy, nelze-li zaručit, že žadatelé skutečně zůstanou v členském státě relokační.
- 315 Z druhého to, že žadatelům hrozí, že budou případně přemístěni do členského státu, k němuž nemají žádnou konkrétní vazbu, vyvolává podle Maďarska otázku, zda je napadené rozhodnutí v tomto ohledu v souladu se Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 [*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).
- 316 Maďarsko totiž tvrdí, že podle výkladu podaného v bodě 192 příručky k postupům pro určování právního postavení uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 [Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), květen 1992], by mělo být žadateli dovoleno zůstat na území členského státu, v němž podal žádost, až do vyřízení jeho žádosti orgány tohoto státu.
- 317 Právo setrvat v uvedeném členském státě je uznáno i 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 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).
- 318 Napadené rozhodnutí přitom podle Maďarska žadatelům o udělení mezinárodní ochrany toto právo upírá a umožňuje, aby byli bez svého souhlasu přemístěni do jiného členského státu, k němuž nemají žádnou větší vazbu.
- 319 Polská republika tvrdí, že napadené rozhodnutí nerespektuje standard ochrany lidských práv hlavně proto, že nahrazuje systém zavedený nařízením Dublin III, aniž stanoví jasné kritérium, podle něhož se určí členský stát, do kterého bude žadatel přemístěn za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.
- 320 Osoby žádající o mezinárodní ochranu tak mohou být na základě napadeného rozhodnutí přemístěny do vzdálených regionů Unie, k nimž nemají žádné kulturní či sociální vazby, což znemožňuje jejich integraci do společnosti členského státu, kam byli přemístěni.
- 321 Rada na prvním místě zpochybňuje to, že napadené rozhodnutí nerespektuje zásadu právní jistoty a zásadu jasnosti právních předpisů. Podle ní jde o krizové opatření spadající jednak do *acquis* v oblasti společného evropského azylového systému, které se v zásadě nadále uplatní v plném rozsahu, a jednak do právního rámce vytvořeného Smlouvami a Listinou.
- 322 Pokud jde z druhého o údajné porušení práva zůstat na daném území zaručeného ve smyslu Ženevské úmluvy, Rada tvrdí, že tato úmluva ani unijní právo nezaručují žadateli o azyl nárok na to, aby si svobodně zvolil hostitelskou zemi.

b) Závěry Soudního dvora

- 323 Pokud jde zaprvé o porušení zásady právní jistoty a zásady jasnosti právních předpisů, je třeba připomenout, že napadené rozhodnutí se skládá ze souboru dočasných opatření upravujících dočasný relokační mechanismus, který se od unijního *acquis* v oblasti společné azylové politiky odchyľuje pouze v několika konkrétních a výslovně uvedených bodech. Tento mechanismus je plně součástí této právní úpravy, která se obecně nadále použije.
- 324 V tomto ohledu Rada respektovala zásadu právní jistoty a zásadu jasnosti právních předpisů, jelikož konkrétně v bodech 23, 24, 35, 36 a 40 odůvodnění napadeného rozhodnutí upřesnila, jaký mají ustanovení tohoto aktu vztah k ustanovením legislativních aktů přijatých v rámci společné unijní azylové politiky.
- 325 Právo na účinný prostředek nápravy proti veškerým rozhodnutím, která vnitrostátní orgán přijme v rámci řízení o relokaci podle článku 5 napadeného rozhodnutí, musí být kromě toho v souladu s článkem 47 Listiny zajištěno na vnitrostátní úrovni.
- 326 Maďarsko kritizuje napadené rozhodnutí rovněž v rozsahu, v němž údajně neobsahuje úpravu, která by účinným způsobem zajišťovala, aby žadatelé zůstali v členském státě relokace do rozhodnutí o jejich žádosti, resp. jinými slovy že nezajišťuje, aby nedocházelo k tzv. „sekundárním“ přesunům.
- 327 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že body 38 až 41 odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně podrobně a konkrétně uvádí opatření, která mohou členské státy přijmout na základě několika unijních legislativních aktů, které jsou součástí právní úpravy v oblasti společné azylové politiky, aby tomuto typu přesunů zabránily.
- 328 Ustanovení čl. 6 odst. 5 napadeného rozhodnutí dále jasným a určitým způsobem stanoví, že žadatel 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 do státu relokace.
- 329 Pokud jde o námitku Maďarska, podle níž napadené rozhodnutí neuvádí kritéria, na jejichž základě se určí členský stát relokace, je třeba připomenout – jak vyplývá i z bodu 2 odůvodnění tohoto rozhodnutí a jak bylo uvedeno v bodech 253 a 291 až 293 tohoto rozsudku – že uvedené rozhodnutí zohledňuje článek 80 SFEU, který se použije pro oblast unijní azylové politiky, a konkrétně při přijímání dočasných opatření založených na čl. 78 odst. 3 SFEU, a podle něhož musí být členský stát relokace určen na základě kritérií respektujících zásadu solidarity a zásadu spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy.
- 330 Je třeba dodat, že čl. 6 odst. 1 a 2 napadeného rozhodnutí stanoví určitá zvláštní kritéria, podle nichž má být určen členský stát relokace, přičemž tato kritéria souvisí s nejlepšími zájmy dítěte a rodinnými vazbami a jsou obdobou kritérií, která stanoví nařízení Dublin III.
- 331 Bod 34 odůvodnění napadeného rozhodnutí dále uvádí celou řadu faktorů, jejichž smyslem je přemístit žadatele do členského státu, k němuž mají rodinné, kulturní či sociální vazby a jež je třeba zvláště zohlednit při rozhodování o tom, který členský stát by měl být členským státem relokace v zájmu usnadnění integrace žadatelů do tohoto státu.
- 332 Napadené rozhodnutí tudíž nelze popsat v tom smyslu, že zavádí svévolný systém, který nahrazuje objektivní systém zavedený nařízením Dublin III.
- 333 Právě naopak, tyto dva systémy se v konečném důsledku jeden od druhého zásadně neliší, neboť systém zavedený napadeným rozhodnutím je stejně jako systém zavedený nařízením Dublin III založen na objektivních kritériích, a nikoli na preferencích žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

- 334 Pravidlo o příslušnosti členského státu, jehož hranice žadatel překročil jako první ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III, které je jediným pravidlem určujícím příslušný členský stát v tomto nařízení, od něhož se napadené rozhodnutí odchyluje, nezohledňuje preference žadatele vůči danému členskému státu vstupu a nezajišťuje, aby měl tento žadatel na příslušný členský stát jazykové, kulturní či sociální vazby.
- 335 Ačkoli navíc není v řízení o relokaci vyžadován souhlas žadatele s jeho přemístěním, nemění to nic na tom, že podle čl. 6 odst. 3 napadeného rozhodnutí je tento žadatel před rozhodnutím o relokaci informován o řízení o relokaci a že čl. 6 odst. 4 tohoto rozhodnutí zavazuje orgány dotčeného členského státu, z něhož se relokace provádí, aby žadatele před přemístěním informoval o rozhodnutí o relokaci a v rozhodnutí uvedl členský stát relokace.
- 336 Jak vyplývá z bodu 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí, nemožnost vybrat si členský stát, který posoudí jeho žádost, ostatně odůvodňuje právo žadatele na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o relokaci za účelem respektování jeho základních práv.
- 337 Ačkoli orgány členských států, z nichž jsou žadatelé přemísťováni, mají podle čl. 5 odst. 3 napadeného rozhodnutí určitý prostor pro uvážení při identifikaci jednotlivých žadatelů, jež lze přemístit do konkrétního členského státu relokace, tento prostor pro uvážení je odůvodněn tím, že napadené rozhodnutí si klade za cíl ulevit řeckému a italskému azylovému systému tím, že efektivně a v krátké lhůtě přemístí velký počet žadatelů z těchto států do ostatních členských států a bude při tom respektovat unijní právo a základní práva zaručená Listinou.
- 338 Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, nelze tvrdit, že napadené rozhodnutí je v rozporu se Ženevskou úmluvou, jelikož žadatele o mezinárodní ochranu přesouvá před rozhodnutím o jeho žádosti, kdežto tato úmluva zakotvuje právo zůstat ve státě podání žádosti po dobu, kdy je o ní rozhodováno.
- 339 Rada v tomto ohledu správně v bodě 35 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že unijní právo nedává žadatelům možnost zvolit si členský stát příslušný k vyřízení jejich žádosti. Kritéria stanovená v nařízení Dublin III pro účely určení členského státu příslušného k vyřízení žádosti o udělení mezinárodní ochrany totiž nezahrnují preference žadatele vůči určitému hostitelskému členskému státu.
- 340 Co se týče pasáže z příručky k postupům pro určování právního postavení uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967, na kterou Maďarsko poukazuje, z této pasáže nelze dovodit, že by Ženevská úmluva zakládala žadateli o udělení mezinárodní ochrany právo zůstat ve státě podání žádosti do jejího vyřízení.
- 341 Tuto pasáž je totiž třeba chápat jako konkrétní výraz zásady o nenavrácení, která zakazuje, aby byl žadatel o udělení mezinárodní ochrany vyhoštěn do třetího státu, dokud nebylo o jeho žádosti rozhodnuto.
- 342 Přesun v rámci relokace žadatele o udělení mezinárodní ochrany do jiného členského státu za účelem posouzení jeho žádosti v přiměřené lhůtě však nelze považovat za navrácení do třetího státu.
- 343 Právě naopak jde o opatření přijaté na unijní úrovni za účelem zvládnutí krize, jež má v souladu se Ženevskou úmluvou zaručit účinný výkon základního práva na azyl zakotveného v článku 18 Listiny.
- 344 Z toho vyplývá, že osmý žalobní důvod Maďarska musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 345 Vzhledem k tomu, že žádnému ze žalobních důvodů uplatněných Slovenskou republikou a Maďarskem nelze vyhovět, je třeba žaloby zamítnout.

IV. K nákladům řízení

³⁴⁶ Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu 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 po Slovenské republice a Maďarsku náhradu nákladů řízení a tyto členské státy neměly ve své věci úspěch, je důvodné jim uložit, že ponесou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou.

³⁴⁷ V souladu s čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu ponесou Belgické království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Polská republika, Švédské království a Komise vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Žaloby se zamítají.**
- 2) **Slovenská republika a Maďarsko ponесou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie.**
- 3) **Belgické království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Polská republika, Švédské království a Komise ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.