



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 września 2017 r. *

Spis treści

I. Zaskarżona decyzja: kontekst, geneza i treść	5
A. Kontekst zaskarżonej decyzji	5
B. Geneza zaskarżonej decyzji	7
C. Treść zaskarżonej decyzji	8
II. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron	14
III. W przedmiocie skargi	14
A. Zwięzłe przedstawienie zarzutów	14
B. Uwagi wstępne	16
C. W przedmiocie zarzutów dotyczących nieprawidłowego powołania art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonej decyzji	16
1. W przedmiocie zarzutu drugiego Republiki Słowackiej i zarzutu pierwszego Węgier, dotyczących ustawodawczego charakteru zaskarżonej decyzji	16
a) Argumentacja stron	16
b) Ocena Trybunału	17
2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego Republiki Słowackiej oraz zarzutu drugiego Węgier, dotyczących braku tymczasowego charakteru zaskarżonej decyzji oraz zbyt długiego okresu jej stosowania	20
a) Argumentacja stron	20
b) Ocena Trybunału	20
3. W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego Republiki Słowackiej, dotyczącej niespełnienia przez zaskarżoną decyzję przesłanek zastosowania art. 78 ust. 3 TFUE	22

* Języki postępowania: słowacki i węgierski.

a) Argumentacja stron	22
b) Ocena Trybunału	23
D. W przedmiocie zarzutów dotyczących zgodności z prawem procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji oraz naruszenia istotnych wymogów proceduralnych	26
1. W przedmiocie zarzutu pierwszego Republiki Słowackiej oraz zarzutu siódmego Węgier, dotyczących naruszenia art. 68 TFUE	26
a) Argumentacja stron	26
b) Ocena Trybunału	26
2. W przedmiocie części trzeciej zarzutu trzeciego i części pierwszej zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzutu piątego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na niedochowanie przez Radę przewidzianego w art. 78 ust. 3 TFUE wymogu konsultacji z Parlamentem	27
a) Argumentacja stron	27
b) Ocena Trybunału	28
3. W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzutu trzeciego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na niedochowanie przez Radę przewidzianego w art. 293 ust. 1 TFUE wymogu stanowienia jednomyślnie	30
a) Argumentacja stron	30
b) Ocena Trybunału	31
4. W przedmiocie części pierwszej i drugiej zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej oraz zarzutu czwartego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na naruszenie prawa parlamentów krajowych do wydania opinii zgodnie z protokołami (nr 1) i (nr 2) oraz naruszenie przez Radę wymogu jawnego charakteru dyskusji i głosowania w Radzie	32
a) Argumentacja stron	32
b) Ocena Trybunału	32
5. W przedmiocie zarzutu szóstego Węgier, dotyczącego naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na nieprzestrzeganie przez Radę w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji reguł systemu językowego Unii	33
a) Argumentacja stron	33
b) Ocena Trybunału	33
E. W przedmiocie zarzutów co do istoty sprawy	34
1. W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej oraz zarzutów dziewiątego i dziesiątego Węgier, dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności	34
a) Uwagi wstępne	34

b) W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej, dotyczącego nieadekwatności zaskarżonej decyzji do osiągnięcia założonych przez nią celów	35
1) Argumentacja stron	35
2) Ocena Trybunału	35
c) W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej, dotyczącego braku koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji w świetle realizowanego przez nią celu	37
1) Argumentacja stron	37
2) Ocena Trybunału	38
d) W przedmiocie zarzutu dziewiątego Węgier, dotyczącego braku koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji w świetle realizowanego przez nią celu	41
1) Argumentacja stron	41
2) Ocena Trybunału	42
e) W przedmiocie zarzutu dziesiątego Węgier, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na konkretne skutki, jakie zaskarżona decyzja wywiera wobec Węgier	43
1) Argumentacja stron	43
2) Ocena Trybunału	44
2. W przedmiocie zarzutu ósmego Węgier, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa i określoności przepisów prawa oraz konwencji genewskiej	47
a) Argumentacja stron	47
b) Ocena Trybunału	49
IV. W przedmiocie kosztów	51

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2015/1601 – Środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej – Nadzwyczajna sytuacja charakteryzująca się nagłym napływem obywateli państw trzecich na terytorium niektórych państw członkowskich – Relokacja tych obywateli na terytoria innych państw członkowskich – Kwoty relokacji – Artykuł 78 ust. 3 TFUE – Podstawa prawna – Przesłanki stosowania – Pojęcie „aktu ustawodawczego” – Artykuł 289 ust. 3 TFUE – Wiążący dla Rady Unii Europejskiej charakter konkluzji przyjętych przez Radę Europejską – Artykuł 15 ust. 1 TFUE i art. 68 TFUE – Istotne wymogi proceduralne – Zmiana wniosku Komisji Europejskiej – Wymogi ponownej konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz jednomyślnego głosowania w Radzie Unii Europejskiej – Artykuł 293 TFUE – Zasady pewności prawa i proporcjonalności

W sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15

mających za przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesione odpowiednio w dniach 2 i 3 grudnia 2015 r.,

Republika Słowacka, reprezentowana przez Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

oraz

Węgry, reprezentowane przez Z. Fehéra oraz G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników (C-647/15),

strona skarżąca,

popierane przez:

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez B. Majczynę oraz M. Kamejszę, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Chavriera, K. Pleśniaka, N. Pethó oraz Z. Kupčová, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Belgii, reprezentowane przez J. Van Holm, M. Jacobs oraz C. Pochet, działające w charakterze pełnomocników,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego, R. Kanitza oraz J. Möllera (C-647/15), działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Grecką, reprezentowaną przez M. Michelogiannaki oraz A. Samoni-Rantou, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez D. Colasa, F.X. Bréchota oraz E. Armoet, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Włoską, reprezentowaną przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez L. D'Ascìę, avvocato dello Stato,

Wielkie Księstwo Luksemburga, reprezentowane przez A. Germeaux, C. Schiltza oraz D. Holderer, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlssona oraz L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

Komisję Europejską, reprezentowaną przez M. Condou-Durande, K. Talabér-Ritz (C-647/15), J. Baquero Cruza, A. Tokára (C-643/15) oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwencji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen i A. Prechal (sprawozdawca), prezesi izb, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 maja 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 lipca 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoich skargach Republika Słowacka i Węgry wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2015, L 248, s. 80, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

I. Zaskarżona decyzja: kontekst, geneza i treść

A. Kontekst zaskarżonej decyzji

- 2 Kontekst, w jakim przyjęta została zaskarżona decyzja, został przedstawiony w jej motywach 3–7 i 10–16:

„(3) Niedawny kryzys w basenie Morza Śródziemnego skłonił instytucje Unii [Europejskiej] do natychmiastowego uznania przepływów migracyjnych w tym regionie za wyjątkowe oraz do wezwania do podjęcia konkretnych środków solidarności na rzecz państw członkowskich pierwszej linii. W szczególności na wspólnym posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych i ministrów spraw wewnętrznych w dniu 20 kwietnia 2015 r. Komisja [Europejska] przedstawiła dziesięciopunktowy plan natychmiastowych działań, jakie należy podjąć w odpowiedzi na kryzys, obejmujący zobowiązanie do rozważenia możliwych wariantów nadzwyczajnego mechanizmu relokacji.

- (4) Na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2015 r. Rada Europejska postanowiła między innymi wzmocnić wewnętrzną solidarność i odpowiedzialność oraz zobowiązała się w szczególności do zwiększenia pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych na rzecz państw członkowskich pierwszej linii oraz rozważenia możliwości zorganizowania na zasadzie dobrowolności nadzwyczajnej relokacji między państwami członkowskimi oraz rozmieszczenia w państwach członkowskich pierwszej linii

zespołów Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) w celu wspólnego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, łącznie z rejestrowaniem i pobieraniem odcisków palców.

- (5) W rezolucji z dnia 28 kwietnia 2015 r. Parlament Europejski powtórzył, że swoją odpowiedź na ostatnie tragiczne wydarzenia na Morzu Śródziemnym Unia musi oprzeć na solidarności i sprawiedliwym podziale odpowiedzialności oraz zwiększyć wysiłki w tej dziedzinie na rzecz tych państw członkowskich, do których przybywa największa – w wartościach bezwzględnych albo względnych – liczba uchodźców i wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.
- (6) Poza środkami w obszarze azylu państwa członkowskie pierwszej linii powinny zwiększyć swoje wysiłki w celu ustanowienia środków mających na celu sprostanie mieszanym przepływowi migracyjnym na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Środki te powinny zagwarantować prawa osób wymagających ochrony międzynarodowej oraz zapobiegać nieuregulowanej migracji.
- (7) Na posiedzeniu w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. Rada Europejska zdecydowała między innymi, że należy równolegle zajmować się trzema kluczowymi wymiarami: relokacją/przesiedleniem, powrotem/readmisją/reintegracją oraz współpracą z państwami pochodzenia i tranzytu. Rada Europejska zgodziła się przede wszystkim – z uwagi na obecną sytuację nadzwyczajną i zobowiązanie do większej solidarności i odpowiedzialności – na tymczasową i wyjątkową relokację z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich, w ciągu dwóch lat, 40 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, w której to relokacji uczestniczyłyby wszystkie państwa członkowskie.

[...]

- (10) Wśród państw członkowskich znajdujących się pod znaczną presją oraz w kontekście niedawnych tragicznych wypadków na Morzu Śródziemnym, Włochy i Grecja w szczególności doświadczyły niespotykanego dotąd napływu migrantów przybywających na ich terytoria, w tym wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, którzy w sposób oczywisty wymagają tej ochrony, co spowodowało znaczące obciążenie dla ich systemów migracyjnych i azylowych.
- (11) W dniu 20 lipca 2015 r. w drodze konsensusu przyjęto – odzwierciedlając szczególne położenie poszczególnych państw członkowskich – rezolucję przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie [Europejskiej] dotyczącą relokacji z Grecji i z Włoch 40 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej. W ciągu dwóch lat z Włoch zostanie relokowanych 24 000 osób, a z Grecji – 16 000 osób. W dniu 14 września 2015 r. Rada [Unii Europejskiej] przyjęła decyzję (UE) 2015/1523 [ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (Dz.U. 2015, L 239, s. 146)] ustanawiającą tymczasowy i wyjątkowy mechanizm relokacji – z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich – osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej.
- (12) W ostatnich miesiącach presja migracyjna na południowych zewnętrznych granicach lądowych i morskich znów gwałtownie wzrosła i nadal obserwuje się przesuwanie się przepływów migracyjnych ze środkowej do wschodniej części regionu Morza Śródziemnego oraz w kierunku szlaku prowadzącego przez Bałkany Zachodnie, w wyniku rosnącej liczby migrantów przybywających do i z Grecji. W świetle tej sytuacji powinny zostać zapewnione dalsze środki tymczasowe służące złagodzeniu presji azylowej we Włoszech i Grecji.
- (13) Według danych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), przez pierwsze osiem miesięcy 2015 r. szlaki prowadzące przez środkową i wschodnią część regionu Morza Śródziemnego były głównym obszarem nieuregulowanego przekraczania granic Unii. Od początku 2015 r. około

116 000 migrantów przybyło do Włoch w sposób nieuregulowany [...]. W maju i czerwcu 2015 r. agencja Frontex odnotowała 34 691 przypadków nieuregulowanego przekroczenia granicy, w lipcu i sierpniu zaś – 42 356 takich przypadków, co oznacza wzrost o 20%. Znaczny wzrost tej liczby w 2015 r. zaobserwowała również Grecja, do której przybyło ponad 211 000 migrantów o nieuregulowanym statusie [...]. W maju i czerwcu 2015 r. agencja Frontex odnotowała 53 624 przypadki nieuregulowanego przekroczenia granicy, w lipcu i sierpniu zaś – 137 000 takich przypadków, co oznacza wzrost o 250%. Znacząca część całkowitej liczby migrantów o nieuregulowanym statusie, których obecność stwierdzono w tych dwóch regionach, obejmowała migrantów posiadających obywatelstwo państw, których obywatele w znacznym odsetku – według danych [Urzędu statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu)] – uzyskują na poziomie Unii ochronę międzynarodową.

- (14) Według danych Eurostatu i EASO we Włoszech, w okresie od stycznia do lipca 2015 r., o ochronę międzynarodową wystąpiły 39 183 osoby – w porównaniu do 30 755 osób w tym samym okresie 2014 r. (wzrost o 27%). W przypadku Grecji wzrost liczby wniosków jest podobny: złożono tu 7475 wniosków (wzrost o 30%).
- (15) W ramach polityki migracyjnej i azylowej podjęto dotychczas wiele działań w celu wsparcia Włoch i Grecji, w tym poprzez zapewnienie im znacznej pomocy w sytuacjach nadzwyczajnych i wsparcia operacyjnego EASO. [...]
- (16) Z powodu ciągłej niestabilności i konfliktów trwających w bezpośrednim sąsiedztwie Włoch i Grecji oraz ich skutków w postaci przepływów migracyjnych w innych państwach członkowskich, istnieje duże prawdopodobieństwo, że systemy migracyjne i azylowe tych państw nadal będą się znajdować pod znaczącą i rosnącą presją, przy czym znacząca część migrantów może wymagać ochrony międzynarodowej. Wskazuje to na pilną potrzebę okazania solidarności na rzecz Włoch i Grecji oraz uzupełnienia działań podjętych dotychczas w celu wspierania ich za pomocą środków tymczasowych w dziedzinie azylu i migracji”.

B. Geneza zaskarżonej decyzji

- 3 W dniu 9 września 2015 r. Komisja przedstawiła, na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, wniosek w sprawie decyzji Rady wprowadzającej środki tymczasowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch, Grecji i Węgier [COM(2015) 451, zwany dalej „pierwotnym wnioskiem Komisji”].
- 4 Tego samego dnia Komisja przedstawiła również, na podstawie art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [COM(2015) 450].
- 5 Pierwotny wniosek Komisji przewidywał relokację 120 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową z Włoch (15 600 osób), z Grecji (50 400 osób) i z Węgier (54 000) do innych państw członkowskich. Załącznik do tego wniosku zawierał trzy tabele, w których określono sposób podziału wnioskodawców podlegających relokacji z każdego z tych trzech państw członkowskich między pozostałe państwa członkowskie, z pominięciem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Irlandii i Królestwa Danii, w postaci kwot relokacji określonych dla każdego ze wspomnianych państw członkowskich.
- 6 W dniu 13 września 2015 r. Komisja przekazała ten wniosek parlamentom krajowym.

- 7 Pismem z dnia 14 września 2015 r. Rada przedłożyła ów wniosek Parlamentowi do konsultacji. W swoim piśmie Rada zwróciła się do Parlamentu, aby z uwagi na nadzwyczajną sytuację panującą w regionie morza Śródziemnego oraz na szlaku prowadzącym przez Bałkany Zachodnie, zaopiniował wniosek jak najszybciej oraz jednocześnie zobowiązała się do nieformalnego informowania Parlamentu o dalszym rozwoju sytuacji w Radzie.
- 8 W dniu 17 września 2015 r. Parlament przyjął rezolucję legislacyjną zatwierdzającą ów wniosek, mając w szczególności na względzie „wyjątkowy i pilny charakter sytuacji oraz potrzebę zaradzenia jej w sposób niezwłoczny”, oraz jednocześnie zwrócił się do Rady o ponowne skonsultowanie się z nim, gdyby zamierzała wprowadzić znaczące zmiany do wniosku Komisji.
- 9 Podczas różnych posiedzeń, które odbyły się w Radzie między dniem 17 a 22 września 2015 r., pierwotny wniosek Komisji został w niektórych aspektach zmieniony.
- 10 W szczególności podczas tych spotkań Węgry poinformowały Radę, że nie zgadzają się z uznaniem ich za „państwo członkowskie pierwszej linii” oraz że nie chcą znaleźć się w gronie państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji na równi z Włochami i Grecją. W związku z tym w ostatecznym tekście wniosku wszelkie odniesienia do Węgier jako państwa członkowskiego będącego beneficjentem mechanizmu relokacji, w tym także w tytule wniosku, zostały usunięte. Z pierwotnego wniosku Komisji skreślono również załącznik III, dotyczący rozmieszczenia 54 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową pierwotnie przewidzianych do relokacji z Węgier. Węgry zostały natomiast uwzględnione w załącznikach I i II jako państwo członkowskie relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, odpowiednio, z Włoch i Grecji, co miało ten skutek, że we wspomnianych załącznikach wspomnianemu państwu przypisane zostały określone kwoty relokacji.
- 11 W dniu 22 września 2015 r. tak zmieniony pierwotny wniosek Komisji został przyjęty przez Radę kwalifikowaną większością głosów. Republika Czeska, Węgry, Rumunia oraz Republika Słowacka głosowały przeciwko temu wnioskowi. Republika Finlandii wstrzymała się od głosu.

C. Treść zaskarżonej decyzji

- 12 Motywy 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 i 44 zaskarżonej decyzji głoszą:

„(2) Zgodnie z art. 80 TFUE polityki Unii dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, a akty Unii przyjęte w tej dziedzinie zawierają odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady.

[...]

(22) Zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE środki przewidziane na rzecz Włoch i Grecji powinny mieć charakter tymczasowy. Aby środki przewidziane w niniejszej decyzji wywarły faktyczny wpływ w kontekście wsparcia udzielonego Włochom i Grecji, tak aby państwa te mogły stawić czoła znacznemu napływowi migracyjnemu na ich terytoria, zasadne jest przyjęcie okresu 24 miesięcy.

(23) Środki dotyczące relokacji z Włoch i z Grecji przewidziane w niniejszej decyzji pociągają za sobą czasowe odstępstwo od zasady ustanowionej w art. 13 ust. 1 [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”)], zgodnie z którą to [zasadą] Włochy i Grecja byłyby

odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w oparciu o kryteria ustanowione w rozdziale III tego rozporządzenia, jak również czasowe odstępstwo dotyczące kolejnych czynności proceduralnych, w tym terminów określonych w art. 21, 22 i 29 tego rozporządzenia. Nadal stosuje się przepisy rozporządzenia [Dublin III] [...]. Niniejsza decyzja pociąga za sobą także odstępstwo od wymogu wyrażenia zgody przez wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową, o którym mowa w art. 7 ust. 2 [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniającego decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylającego decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE (Dz.U. 2014, L 150, s. 168)].

[...]

- (26) Celem środków tymczasowych jest zmniejszenie znacznej presji azylowej, pod jaką znajdują się Włochy i Grecja, w szczególności poprzez relokację znacznej liczby wnioskodawców w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, którzy będą znajdowali się na terytorium Włoch lub Grecji po dniu rozpoczęcia stosowania niniejszej decyzji. Uwzględniając całkowitą liczbę obywateli państw trzecich, którzy przybyli w sposób nieuregulowany do Włoch i Grecji w 2015 r. oraz liczbę osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, z Włoch i Grecji powinno być relokowanych łącznie 120 000 wnioskodawców w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej. Liczba ta stanowi około 43% ogólnej liczby obywateli państw trzecich w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, którzy przybyli w sposób nieuregulowany do Włoch i Grecji w lipcu i sierpniu 2015 r. Przewidziany w niniejszej decyzji środek dotyczący relokacji zapewnia sprawiedliwy podział obciążeń między Włochami i Grecją, z jednej strony, oraz innymi państwami członkowskimi, z drugiej strony, przy uwzględnieniu ogólnych danych dotyczących przypadków nieuregulowanego przekroczenia granic dostępnych za 2015 r. Uwzględniając bieżące dane liczbowe, 13% wspomnianych wnioskodawców powinno zostać relokowanych z Włoch, 42% z Grecji, a 45% powinno zostać relokowanych jak przewidziano w niniejszej decyzji.

[...]

- (30) Z myślą o realizacji zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności oraz biorąc pod uwagę fakt, że niniejsza decyzja stanowi element dalszego kształtowania się polityki w tej dziedzinie, należy zapewnić, aby państwa członkowskie, które relokują – zgodnie z niniejszą decyzją – wnioskodawców z Włoch i z Grecji w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, otrzymywały kwotę ryczałtową na każdą relokowaną osobę, która to kwota odpowiada kwocie ryczałtowej przewidzianej w art. 18 [rozporządzenia nr 516/2014], a mianowicie 6000 EUR, wypłacanej przy zastosowaniu tych samych procedur. [...]

[...]

- (32) Podczas całej procedury relokacji, do momentu przekazania wnioskodawcy, należy mieć na uwadze bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny. Z pełnym poszanowaniem podstawowych praw wnioskodawców, w tym stosownych zasad dotyczących ochrony danych, w przypadkach gdy państwo członkowskie ma uzasadnione powody, by sądzić, że wnioskodawca zagraża jego bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu, informuje ono o tym pozostałe państwa członkowskie.

[...]

- (35) Gwarancje prawne i proceduralne określone w rozporządzeniu [Dublin III] są niezmiennie stosowane do wnioskodawców objętych niniejszą decyzją. Wnioskodawców należy ponadto poinformować o procedurze relokacji określonej w niniejszej decyzji oraz powiadomić o decyzji

o relokacji, która stanowi decyzję o przekazaniu w rozumieniu art. 26 rozporządzenia [Dublin III]. Zważywszy na fakt, że prawodawstwo Unii nie daje wnioskodawcy prawa wyboru państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku, wnioskodawcy powinno przysługiwać prawo do skutecznego środka zaskarżenia decyzji o relokacji zgodnie z rozporządzeniem [Dublin III] jedynie w zakresie zapewnienia poszanowania jego praw podstawowych. Zgodnie z art. 27 tego rozporządzenia państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoim prawie krajowym, że odwołanie od decyzji o przekazaniu nie zawiesza automatycznie przekazania wnioskodawcy, lecz że dana osoba ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozpatrzenia jej odwołania.

[...]

(44) Ponieważ cele niniejszej decyzji nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę i skutki działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza decyzja nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów”.

13 W myśl art. 1 zaskarżonej decyzji, zatytułowanego „Przedmiot”:

„1. Niniejsza decyzja ustanawia środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji w celu wsparcia tych państw członkowskich, aby mogły lepiej sprostać sytuacji nadzwyczajnej charakteryzującej się nagłym napływem obywateli krajów trzecich na ich terytorium.

2. Komisja prowadzi stały przegląd sytuacji w odniesieniu do masowego napływu obywateli państw trzecich do państw członkowskich.

W stosownych przypadkach Komisja przedłoży wnioski dotyczące zmiany niniejszej decyzji, aby uwzględnić zmianę sytuacji w terenie i jej wpływ na mechanizm relokacji, a także zmieniającą się presję na państwa członkowskie, w szczególności państwa członkowskie pierwszej linii”.

14 Artykuł 2 tej decyzji, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na potrzeby niniejszej decyzji stosuje się następujące definicje:

[...]

e) »relokacja« oznacza przekazanie wnioskodawcy z terytorium państwa członkowskiego, które kryteria określone w rozdziale III rozporządzenia (UE) nr 604/2013 wskazują jako odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, na terytorium państwa członkowskiego relokacji;

f) »państwo członkowskie relokacji« oznacza państwo członkowskie, które staje się, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wnioskodawcy po jego relokacji na terytorium tego państwa członkowskiego”.

15 Stosownie do treści art. 3 owej decyzji, zatytułowanego „Zakres stosowania”:

„1. Relokacji na podstawie niniejszej decyzji dokonuje się jedynie w stosunku do wnioskodawców, którzy we Włoszech lub w Grecji złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, za których rozpatrzenie te państwa członkowskie byłyby odpowiedzialne, w przypadku braku relokacji, zgodnie z kryteriami ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego określonymi w rozdziale III rozporządzenia [Dublin III].

2. Relokację na podstawie niniejszej decyzji stosuje się wyłącznie w odniesieniu do wnioskodawcy posiadającego obywatelstwo państwa, w przypadku którego [...] decyzje o udzieleniu ochrony międzynarodowej stanowią – według najnowszych dostępnych średnich danych Eurostatu dla całej Unii, które są uaktualniane kwartalnie – 75% lub więcej [...].”

16 Artykuł 4 omawianej decyzji, zatytułowany „Relokacja 120 000 wnioskodawców do państw członkowskich”, stanowi w ust. 1–3:

„1. Relokacja 120 000 wnioskodawców do innych państw członkowskich odbywa się w następujący sposób:

- a) z Włoch na terytorium innych państw członkowskich relokowanych zostaje 15 600 wnioskodawców zgodnie z tabelą zamieszczoną w załączniku I;
- b) z Grecji na terytorium innych państw członkowskich relokowanych zostaje 50 400 wnioskodawców zgodnie z tabelą zamieszczoną w załączniku II;
- c) na terytorium innych państw członkowskich relokowanych zostaje 54 000 wnioskodawców proporcjonalnie do danych liczbowych zamieszczonych w załącznikach I i II, albo zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu w drodze zmiany niniejszej decyzji, o której mowa w art. 1 ust. 2 oraz w ust. 3 niniejszego artykułu.

2. Począwszy od dnia 26 września 2016 r. 54 000 wnioskodawców, o których mowa w ust 1 lit. c), zostaje relokowanych z Włoch i Grecji, w proporcjach wynikających z ust. 1 lit. a) i b), na terytorium innych państw członkowskich, proporcjonalnie do danych liczbowych zamieszczonych w załącznikach I i II. Komisja przedkłada Radzie wniosek dotyczący danych liczbowych, które mają być odpowiednio przydzielone poszczególnym państwom członkowskim.

3. Jeżeli do dnia 26 września 2016 r. Komisja stwierdzi, że dostosowanie mechanizmu relokacji jest uzasadnione zmianą sytuacji w terenie lub że z uwagi na gwałtowną zmianę kierunku przepływów migracyjnych państwo członkowskie znalazło się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich oraz uwzględniając stanowiska państw członkowskich, które prawdopodobnie będą beneficjentami, może ona, w stosownych przypadkach, przedłożyć Radzie wnioski, o których mowa w art. 1 ust. 2.

Ponadto państwo członkowskie może – podając należyte uzasadnienie – powiadomić Radę i Komisję, że znalazło się w podobnej nadzwyczajnej sytuacji. Komisja dokonuje oceny podanego uzasadnienia i w stosownych przypadkach przedkłada Radzie wnioski, o czym mowa w art. 1 ust. 2”.

17 Na mocy art. 1 decyzji Rady (UE) 2016/1754 z dnia 29 września 2016 r. (Dz.U. 2016, L 268, s. 82) do art. 4 zaskarżonej dodany został następujący ustęp:

„3a. W odniesieniu do relokacji wnioskodawców, o których mowa w ust. 1 lit. c), państwa członkowskie mogą zdecydować o wypełnieniu swoich obowiązków poprzez przyjęcie na swoje terytorium obywateli syryjskich przebywających w Turcji w ramach krajowych lub wielostronnych programów legalnego przyjęcia osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, innych niż program przesiedleń, który był przedmiotem konkluzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 20 lipca 2015 r. Liczba przyjętych w ten sposób osób przez dane państwo członkowskie powoduje odpowiednią redukcję zobowiązań tego państwa członkowskiego.

[...]”.

- 18 Z art. 2 decyzji nr 2016/1754 wynika, że weszła ona w życie w dniu 2 października 2016 r. i znajduje zastosowanie do dnia 26 września 2017 r. do wszystkich osób przyjętych do celów art. 4 ust. 3a zaskarżonej decyzji przez państwa członkowskie z terytorium Turcji od dnia 1 maja 2016 r.
- 19 Artykuł 4 ust. 4 zaskarżonej decyzji przewiduje możliwość dobrowolnego uczestnictwa Irlandii i Zjednoczonego Królestwa w stosowaniu zaskarżonej decyzji. Komisja potwierdziła następnie chęć uczestniczenia Irlandii w stosowaniu tej decyzji, w związku z czym Rada określiła liczbę wnioskodawców podlegających relokacji do tego państwa członkowskiego, a w rezultacie dostosowała kwoty relokacji przypisane innym państwom członkowskim.
- 20 Artykuł 4 ust. 5 tej decyzji przewiduje, że w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może, na warunkach przewidzianych w tym przepisie, do dnia 26 grudnia 2015 r., skorzystać z możliwości tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców, którzy zostali mu przydzieleni.
- 21 Przepis ten został zastosowany na wniosek Republiki Austrii i stał się przedmiotem decyzji wykonawczej Rady (UE) 2016/408 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy [zaskarżonej] decyzji (Dz.U. 2016, L 74, p. 36). Artykuł 1 decyzji 2016/408 przewiduje, że relokacja do Austrii 1065 wnioskodawców przydzielonych temu państwu członkowskiemu na mocy zaskarżonej decyzji zostaje zawieszona do dnia 11 marca 2017 r.
- 22 Stosownie do treści art. 5 zaskarżonej decyzji, zatytułowanego „Procedura relokacji”:

„[...]

2. Państwa członkowskie podają regularnie, nie rzadziej niż co trzy miesiące, liczbę wnioskodawców, których można szybko relokować na ich terytorium, oraz przekazują wszelkie inne istotne informacje.

3. Na podstawie tych informacji Włochy i Grecja – z pomocą EASO, oraz, w stosownych przypadkach, oficerów łącznikowych państw członkowskich, o których mowa w ust. 8 – wskazują poszczególnych wnioskodawców, których można relokować do innych państw członkowskich, oraz przekazują możliwie jak najszybciej wszelkie istotne informacje punktom kontaktowym tych państw członkowskich. W tym zakresie pierwszeństwo mają wnioskodawcy szczególnej troski w rozumieniu art. 21 i art. 22 [dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96)].

4. Po wyrażeniu zgody przez państwo członkowskie relokacji Włochy i Grecja możliwie jak najszybciej podejmują decyzję o relokacji poszczególnych wnioskodawców do danego państwa członkowskiego relokacji, w uzgodnieniu z EASO, i powiadamiają wnioskodawcę zgodnie z art. 6 ust. 4. Państwo członkowskie relokacji może podjąć decyzję o odmowie zgody na relokację danego wnioskodawcy wyłącznie wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, o których mowa w ust. 7 niniejszego artykułu.

[...]

6. Przekazanie wnioskodawcy na terytorium państwa członkowskiego relokacji następuje możliwie jak najszybciej po dacie powiadomienia zainteresowanej osoby o decyzji o przekazaniu, o której mowa w art. 6 ust. 4 niniejszej decyzji. Włochy i Grecja informują państwo członkowskie relokacji o dacie i godzinie przekazania oraz udzielają mu wszelkich innych istotnych informacji.

7. Państwa członkowskie zachowują prawo do odmowy relokacji wnioskodawcy wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego [...]

[...]”.

- 23 Artykuł 6 zaskarżonej decyzji, zatytułowany „Prawa i obowiązki wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i objętych zakresem stosowania niniejszej decyzji”, stanowi:
- „1. Wykonując niniejszą decyzję, państwa członkowskie dążą przede wszystkim do najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby członkowie rodzin objęci zakresem stosowania niniejszej decyzji byli relokowani na terytorium tego samego państwa członkowskiego.
3. Przed podjęciem decyzji o relokacji wnioskodawcy Włochy i Grecja informują wnioskodawcę w języku dla niego zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały, o procedurze relokacji określonej w niniejszej decyzji.
4. Po podjęciu decyzji o relokacji wnioskodawcy, a przed faktyczną relokacją Włochy i Grecja powiadamiają na piśmie zainteresowaną osobę o decyzji o relokacji. W decyzji należy wskazać państwo członkowskie relokacji.
5. Wnioskodawca lub osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej, którzy wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie relokacji, nie spełniając warunków pobytu w tym innym państwie członkowskim, mają obowiązek niezwłocznego powrotu. Państwo członkowskie relokacji ma obowiązek bezzwłocznie przyjąć z powrotem taką osobę”.
- 24 Artykuł 7 zaskarżonej decyzji zawiera przepisy dotyczące wsparcia operacyjnego na rzecz Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej.
- 25 W art. 8 tej decyzji określono środki uzupełniające, do podjęcia których zobowiązane zostały te dwa państwa członkowskie.
- 26 Artykuł 9 zaskarżonej decyzji upoważnia Radę do przyjęcia środków tymczasowych zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w tym przepisie, uściślając, że środki takie mogą w stosownych przypadkach obejmować zawieszenie uczestnictwa danego państwa członkowskiego dotkniętego nagłym napływem obywateli państw trzecich w relokacji przewidzianej w zaskarżonej decyzji.
- 27 Przepis ten został zastosowany na wniosek Królestwa Szwecji i stał się przedmiotem decyzji Rady (UE) 2016/946 z dnia 9 czerwca 2016 r. ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Szwecji zgodnie z art. 9 decyzji (UE) 2015/1523 oraz art. 9 decyzji 2015/1601 (Dz.U. 2016, L 157, s. 23). Artykuł 2 decyzji 2016/946 stanowi, że obowiązki Szwecji jako państwa członkowskiego relokacji wynikające z decyzji 2015/1523 i zaskarżonej decyzji zostają zawieszane się do dnia 16 czerwca 2017 r.
- 28 Artykuł 10 zaskarżonej decyzji przewiduje udzielenie wsparcia finansowego w odniesieniu do każdej osoby relokowanej na mocy tej decyzji, do otrzymania którego uprawnione jest zarówno państwo członkowskie relokacji, jak i Republika Grecka i Republika Włoska.
- 29 Artykuł 11 zaskarżonej decyzji przewiduje, że przy pomocy Komisji wspomniane wyżej państwa członkowskie mogą zawierać umowy dwustronne z tzw. państwami stowarzyszonymi, czyli Republiką Islandzką, Księstwem Liechtensteinu, Królestwem Norwegii oraz Konfederacją Szwajcarską, oraz że w przypadku zawarcia takich umów Rada, na wniosek Komisji, w konsekwencji odpowiednio dostosowuje kwoty relokacji przypisane państwom członkowskim, proporcjonalnie je zmniejszając. W późniejszym czasie doszło do zawarcia takich umów, skutkiem czego państwa stowarzyszone uczestniczą w relokacji przewidzianej zaskarżoną decyzją.

- 30 Artykuł 12 zaskarżonej decyzji przewiduje w szczególności, że Komisja co sześć miesięcy przedstawia Radzie sprawozdanie z wykonania tej decyzji. Komisja zobowiązała się następnie do przedstawiania comiesięcznych sprawozdań dotyczących wykonania poszczególnych środków relokacyjnych i przesiedleniowych wobec wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową podjętych na poziomie Unii, w tym zaskarżonej decyzji.
- 31 Wreszcie, zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 zaskarżonej decyzji, datą jej wejścia w życie jest dzień 25 września 2015 r., zaś datą rozpoczęcia jej stosowania dzień 26 września 2017 r. Artykuł 13 ust. 3 tej decyzji stanowi, że stosuje się ona do osób przybywających na terytorium Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej od dnia 25 września 2015 r. do dnia 26 września 2017 r. oraz do wnioskodawców, którzy przybyli na terytorium tych państw członkowskich, począwszy od dnia 24 marca 2015 r.

II. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

- 32 W sprawie C-643/15 Republika Słowacka wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 33 W sprawie C-647/15 Węgry wnoszą do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona Węgier; oraz
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 34 W sprawach C-643/15 i C-647/15 Rada wnosi do Trybunału o oddalenie skarg jako bezzasadnych i obciążenie, odpowiednio, Republiki Słowackiej i Węgier kosztami postępowania.
- 35 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 29 kwietnia 2016 r. Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Szwecji oraz Komisja zostali dopuszczeni do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w sprawach C-643/15 i C-647/15.
- 36 Zgodnie z tym samym postanowieniem prezesa Trybunału Rzeczpospolita Polska została dopuszczona do udziału w sprawie C-643/15 w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Słowackiej oraz w sprawie C-647/15 w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Węgierskiej.
- 37 Zgodnie z art. 54 regulaminu postępowania przed Trybunałem niniejsze sprawy, po wysłuchaniu stron i rzecznika generalnego, zostały, ze względu na istniejący między nimi związek, połączone do wydania wyroku kończącego postępowanie w obu tych sprawach.

III. W przedmiocie skargi

A. Związę przedstawienie zarzutów

- 38 Na poparcie skargi w sprawie C-643/15 Republika Słowacka podnosi sześć zarzutów dotyczących: naruszenia art. 68 TFUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasady równowagi instytucjonalnej (zarzut pierwszy); naruszenia art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE, art. 78 ust. 3 TFUE, art. 3 i 4 protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, stanowiącego załącznik do traktatów UE i FUE [zwanego dalej „protokołem (nr 1)”] oraz art. 6 i art. 7 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania

zasad pomocniczości i proporcjonalności, stanowiącego załącznik do traktatów UE i FUE [zwanego dalej „protokołem (nr 2)”), a także zasad pewności prawa, demokracji przedstawicielskiej i równowagi instytucjonalnej (zarzut drugi); naruszenia istotnych wymogów proceduralnych związanych z procedurą ustawodawczą, jak i art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasad demokracji przedstawicielskiej, równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji (zarzut trzeci podniesiony tytułem żądania ewentualnego); naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, jak i art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasad demokracji przedstawicielskiej, równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji (zarzut czwarty częściowo podniesiony tytułem żądania ewentualnego); naruszenia art. 78 ust. 3 TFUE ze względu na niespełnienie przesłanek jego zastosowania (zarzut piąty podniesiony tytułem żądania ewentualnego); oraz naruszenia zasady proporcjonalności (zarzut szósty).

- 39 Na poparcie swojej skargi w sprawie C-647/15 Węgry podnoszą dziesięć zarzutów.
- 40 Zarzuty pierwszy i drugi dotyczą naruszenia art. 78 ust. 3 TFUE z tego względu, że postanowienie to nie stanowi prawidłowej podstawy prawnej umożliwiającej Radzie przyjęcie środków, które w rozpatrywanym przypadku wprowadzają prawnie wiążące odstępstwo od przepisów aktu ustawodawczego, które są stosowane przez okres 24 miesiące, a w niektórych przypadkach przez okres 36 miesięcy, i których skutki wykraczają poza ten okres, co kłóci się z koncepcją „środków tymczasowych”.
- 41 Zarzuty od trzeciego do szóstego dotyczą naruszenia istotnych wymogów proceduralnych z tego względu, że po pierwsze, w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji Rada naruszyła art. 293 ust. 1 TFUE, jako że odeszła od pierwotnego wniosku Komisji bez stanowienia jednomyślnie (zarzut trzeci); po drugie, zaskarżona decyzja wprowadza odstępstwo od przepisów aktu ustawodawczego i z uwagi na swoją treść sama stanowi akt ustawodawczy, w związku z czym, nawet gdyby uznać, że mogła ona zostać przyjęta na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, w procesie jej przyjmowania należało przestrzegać uznanego w protokole (nr 1) i protokole (nr 2) prawa parlamentów krajowych do przedstawienia opinii w przedmiocie aktów ustawodawczych (zarzut czwarty); po trzecie, już po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada istotnie zmieniła treść wniosku bez ponownego skonsultowania się z Parlamentem Europejskim w tym zakresie (zarzut piąty); oraz po czwarte, w momencie przyjmowania zaskarżonej decyzji przez Radę rzeczony wniosek nie był dostępny we wszystkich językach urzędowych Unii (zarzut szósty).
- 42 Zarzut siódmy opiera się na naruszeniu art. 68 TFUE oraz konkluzji Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 czerwca 2015 r.
- 43 Zarzut ósmy dotyczy naruszenia zasad pewności prawa i określoności przepisów prawa, gdyż pod wieloma względami nie jest jasne w jaki sposób należy stosować przepisy zaskarżonej decyzji, ani też w jakiej relacji pozostają one do przepisów rozporządzenia Dublin III.
- 44 Przedmiotem zarzutu dziewiątego jest naruszenie zasad konieczności i proporcjonalności ze względu na to, że skoro Węgry nie znajdują się już w gronie państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, objęcie zaskarżoną decyzją relokacji 120 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową jest nieuzasadnione.
- 45 Zarzut dziesiąty, podniesiony tytułem żądania ewentualnego, dotyczy naruszenia wobec Węgier zasady proporcjonalności i art. 78 ust. 3 TFUE z tego względu, że mocą zaskarżonej decyzji zostały one umieszczone w gronie przyjmujących państw członkowskich, a w rezultacie zostały im przypisane określone kwoty relokacji wnioskodawców, mimo że jak powszechnie wiadomo są one państwem członkowskim, na terytorium którego już teraz przebywa znaczna liczba migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy złożyli w nim wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

B. Uwagi wstępne

- 46 Ponieważ podstawa prawna aktu przesądza o procedurze, która znajduje zastosowanie w celu jego przyjęcia (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 17), w pierwszej kolejności należy zbadać zarzuty dotyczące nieprawidłowego powołania art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonej decyzji, w drugiej kolejności zarzuty dotyczące uchybień proceduralnych, do jakich miało dojść w procesie przyjmowania tej decyzji, kwalifikowanych jako naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, w trzeciej zaś kolejności zarzuty co do istoty sprawy.

C. W przedmiocie zarzutów dotyczących nieprawidłowego powołania art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonej decyzji

1. W przedmiocie zarzutu drugiego Republiki Słowackiej i zarzutu pierwszego Węgier, dotyczących ustawodawczego charakteru zaskarżonej decyzji

a) Argumentacja stron

- 47 Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że chociaż zaskarżona decyzja została przyjęta zgodnie z procedurą nieustawodawczą, a więc z formalnego punktu widzenia jest aktem nieustawodawczym, to z uwagi na jej treść i skutki należy ją mimo wszystko uznać za akt ustawodawczy, ponieważ – jak wyraźnie stwierdzono w motywie 23 tej decyzji – zmienia ona, i to w sposób fundamentalny, szereg aktów ustawodawczych prawa Unii.
- 48 Skarżące państwa mają tu przede wszystkim na myśli art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, na mocy którego to przepis to Republika Grecka lub, w zależności od przypadku, Republika Włosa, byłyby co do zasady odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, od której to zasady art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji wprowadza odstępstwo.
- 49 Chociaż w zaskarżonej decyzji zmiany te określono po prostu jako „odstępstwa”, w ocenie skarżących państw rozróżnienie na odstępstwa i zmiany jest sztuczne, gdyż w obu przypadkach skutkiem tych zabiegów jest wyłączenie obowiązku stosowania danego przepisu prawa, co w rezultacie wpływa na jego skuteczność.
- 50 Z kolei z tymczasowego i nadzwyczajnego charakteru środków, o których mowa w art. 78 ust. 3 TFUE, wynika, że postanowienie to miało być wykorzystywane jako podstawa prawna dla przyjmowania środków wsparcia mających uzupełniać akty ustawodawcze przyjmowane na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE. Chodzi tu w szczególności o środki umożliwiające szybkie opanowanie lub złagodzenie sytuacji kryzysowej, w szczególności poprzez udzielenie pomocy finansowej lub technicznej bądź też zapewnienie wsparcia ze strony wykwalifikowanego personelu.
- 51 Artykuł 78 ust. 3 TFUE nie może wobec tego stanowić podstawy prawnej dla przyjęcia środków o charakterze ustawodawczym, gdyż nie ma w nim żadnej informacji, że środki przyjęte na jego podstawie muszą być przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej.
- 52 Republika Słowacka utrzymuje w szczególności, że akt nieustawodawczy przyjęty na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, taki jak zaskarżona decyzja, w żadnym wypadku nie można wprowadzać odstępstw od przepisów aktu ustawodawczego. Zakres odstępstwa ani ewentualnie fundamentalny charakter przepisu, od którego dane odstępstwo zostało wprowadzone, nie mają w tym względzie żadnego znaczenia. Wprowadzanie jakichkolwiek, nawet najmniejszych, odstępstw od przepisów aktu

ustawodawczego w drodze aktu nieustawodawczego jest niedozwolone, gdyż stanowiłoby ono formę obejścia procedury ustawodawczej, w rozpatrywanym przypadku procedury określonej w art. 78 ust. 2 TFUE.

- 53 Węgry podnoszą, że w każdym wypadku odstępstwa od aktów ustawodawczych, które przewiduje zaskarżona decyzja, jakkolwiek tymczasowe, stanowią ingerencję w najistotniejsze przepisy obowiązujących aktów ustawodawczych, dotyczących sfery podstawowych praw i obowiązków zainteresowanych osób.
- 54 Wreszcie zdaniem Węgier art. 78 ust. 3 TFUE można interpretować w ten sposób, że przewidziany w tym postanowieniu wymóg konsultacji z Parlamentem można pochytywać za „udział” Parlamentu w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE, w związku z czym zastosowanie znajduje tu specjalna procedura ustawodawcza. W takim wypadku art. 78 ust. 3 TFUE faktycznie mógłby stanowić właściwą podstawę prawną zaskarżonej decyzji jako aktu ustawodawczego.
- 55 Jednakże nawet gdyby dopuścić taką wykładnię art. 78 ust. 3 TFUE, nadal należałoby przestrzegać wymogów proceduralnych dotyczących przyjmowania aktów ustawodawczych, w szczególności udziału w procesie prawotwórczym Parlamentu i parlamentów krajowych, czego w rozpatrywanym przypadku w oczywisty sposób zabrakło.
- 56 Rada podnosi, że z art. 289 ust. 3 TFUE wynika, iż kryterium zakwalifikowania danego aktu do kategorii aktów ustawodawczych ma charakter czysto formalny, w tym sensie, że z aktem ustawodawczym mamy do czynienia każdorazowo gdy traktat przewiduje, iż dany akt przyjmowany jest w ramach „zwykłej procedury ustawodawczej” lub „specjalnej procedury ustawodawczej. Rada nie zgadza się z zarzutem, że zaskarżona decyzja zmieniła szereg aktów ustawodawczych prawa Unii, w związku z czym sama stanowi ona – z uwagi na swoją treść – akt ustawodawczy. Nie można też twierdzić, że odstępstwa ustanowione w zaskarżonej decyzji stanowią formę obejścia zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 78 ust. 2 TFUE.

b) Ocena Trybunału

- 57 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy, jak twierdzą Węgry, wykładni art. 78 ust. 3 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że akty przyjmowane na podstawie tego postanowienia należy kwalifikować jako „akty ustawodawcze” ze względu na to, iż przewidziany w tym postanowieniu wymóg konsultacji z Parlamentem stanowi formę udziału tej instytucji Unii, w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE, w związku z czym akty takie powinny być przyjmowane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, co w przypadku zaskarżonej decyzji nie miało miejsca.
- 58 Zgodnie z art. 289 ust. 3 TFUE aktami ustawodawczymi są akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej. Idąc tym tokiem myślenia, aktami nieustawodawczymi są akty przyjmowane w ramach procedury innej niż procedura ustawodawcza.
- 59 Rozróżnienie na akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze jest z całą pewnością istotne, gdyż tylko akty ustawodawcze muszą być przyjmowane z zachowaniem pewnych wymogów, w szczególności, wymogu udziału parlamentów krajowych zgodnie z art. 3 i 4 protokołu (nr 1) oraz art. 6 i 7 protokołu (nr 2), a także wynikającego z art. 16 ust. 8 TUE oraz z art. 15 ust. 2 TFUE wymogu jawności posiedzeń Rady, w sytuacji gdy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego.
- 60 Z brzmienia art. 289 ust. 1 w związku z art. 294 ust. 1 TFUE wynika ponadto, że zwykła procedura ustawodawcza polegająca na przyjęciu aktu prawa Unii wspólnie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji, znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy postanowienia traktatu, na podstawie których przyjmowany jest dany akt, „czynią odwołanie” to tej właśnie procedury ustawodawczej.

- 61 Co się tyczy specjalnej procedury ustawodawczej, która z kolei polega na przyjęciu aktu prawa Unii albo przez Parlament z udziałem Rady albo przez Radę z udziałem Parlamentu, art. 289 ust. 2 TFUE stanowi, że stosuje się ją „w szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach”.
- 62 Wynika stąd, że dany akt prawny można uznać za akt ustawodawczy Unii wyłącznie w sytuacji, gdy został on przyjęty na podstawie postanowienia traktatu, które wyraźnie czyni odwołanie albo do zwykłej procedury ustawodawczej, albo do specjalnej procedury ustawodawczej.
- 63 Zastosowanie takiego podejścia systemowego stanowi gwarancję pewności prawa, która musi przyświecać procesowi przyjmowania aktów Unii, gdyż pozwala na ustalenie w sposób pewny podstaw prawnych upoważniających instytucje Unii do przyjmowania aktów ustawodawczych oraz na odróżnienie ich od tych podstaw, które mogą służyć jako podstawa prawna do przyjmowania wyłącznie aktów nieustawodawczych.
- 64 Stąd, wbrew argumentacji Węgier, sam fakt, że w postanowieniach traktatów stanowiących podstawę prawną spornego aktu mowa jest o wymogu konsultacji z Parlamentem, nie przesądza jeszcze, że akt ten powinien być zostać przyjęty w ramach specjalnej procedury ustawodawczej.
- 65 W rozpatrywanym przypadku art. 78 ust. 3 TFUE, który przewiduje, że Rada przyjmuje środki tymczasowe, o których mowa w tym postanowieniu, na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem, w żaden sposób bezpośrednio nie odwołuje się ani do zwykłej procedury ustawodawczej, ani do specjalnej procedury ustawodawczej. Z kolei art. 78 ust. 2 TFUE wyraźnie stanowi, że środki wymienione w jego lit. a)-h) przyjmowane są „zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą”.
- 66 W świetle powyższego należy uznać, że skoro środki, które można przyjąć na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, nie są one przyjmowane w ramach procedury ustawodawczej, należy kwalifikować je jako „akty nieustawodawcze”.
- 67 Rada miała zatem rację, uznając w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji, że decyzję należało przyjąć zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, a w konsekwencji że stanowi ona akt nieustawodawczy prawa Unii.
- 68 W drugiej kolejności należy wobec tego ustalić, czy, zgodnie z tym, co twierdzą Republika Słowacka i Węgry, art. 78 ust. 3 TFUE nie mógł stanowić podstawy prawnej do przyjęcia zaskarżonej decyzji z uwagi na to, że decyzja ta stanowi akt nieustawodawczy, który wprowadza odstępstwa od przepisów zawartych w kilku aktach ustawodawczych, zaś odstępstwa od takich aktów mogą być wprowadzane wyłącznie innymi aktami ustawodawczymi.
- 69 W tym względzie w motywie 23 zaskarżonej decyzji wyjaśniono, że przewidziany w tej decyzji mechanizm relokacji z Włoch i Grecji pociąga za sobą „czasowe odstępstwo” od obowiązku stosowania niektórych przepisów zawartych w aktach ustawodawczych prawa Unii, w tym od art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, na mocy którego to przepisu Republika Grecja albo Republika Włoska byłyby co do zasady odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w oparciu o kryteria ustanowione w rozdziale III tego rozporządzenia, oraz od art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 516/2014, który wymaga zgody wnioskodawcy ubiegającego się ochronę międzynarodową.
- 70 W art. 78 ust. 3 TFUE nie określono charakteru „środków tymczasowych”, które mogą zostać przyjęte na podstawie tego postanowienia.
- 71 W związku z tym, wbrew temu, co sugerują Republika Słowacka i Węgry, brzmienie tego postanowienia samo w sobie nie przemawia za przyjęciem wąskiej wykładni pojęcia „środków tymczasowych”, czego rezultatem byłoby uznanie, że środkami takimi mogą być jedynie środki

uzupełniające akty ustawodawcze przyjmowane na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, w szczególności dotyczące udzielania pomocy finansowej, technicznej lub operacyjnej państwom członkowskim, które znajdują się nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich.

- 72 Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają zarówno systematyka, jak i cele art. 78 ust. 2 i 3 TFUE.
- 73 Chodzi tu bowiem o dwa odrębne postanowienia prawa pierwotnego Unii, służące realizacji odmiennych celów i stanowiące podstawę prawną do przyjęcia, w przypadku art. 78 ust. 3 TFUE, środków tymczasowych o charakterze nieustawodawczym, mających na celu jak najszybsze zaradzenie nadzwyczajnej sytuacji, w której znalazły się państwa członkowskie, zaś w przypadku art. 78 ust. 2 TFUE, aktów o charakterze ustawodawczym, mających na celu rozwiązanie, w sposób trwały i ogólny, problemu strukturalnego, który pojawił się w ramach wspólnej unijnej polityki azylowej.
- 74 Z tego względu postanowienia te mają charakter komplementarny i pozwalają Unii na przyjmowanie, w ramach wspólnej polityki azylowej, różnorodnych środków tworzących narzędzia pozwalające na skuteczne uporanie się, zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, z kryzysami o podłożu migracyjnym.
- 75 W tym względzie interpretowanie pojęcia „środków tymczasowych” użytego w art. 78 ust. 3 TFUE w sposób wąski, a w rezultacie uznanie, że postanowienie to pozwala wyłącznie na przyjmowanie środków uzupełniających akty ustawodawcze przyjęte na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, nie zaś środków wprowadzających odstępstwa od tychże aktów, nie tylko nie znajduje potwierdzenia w brzmieniu art. 78 ust. 3 TFUE, ale też znacząco zmniejsza jego skuteczność (effet utile), gdyż owe akty obejmują lub mogą obejmować swoim zakresem różne aspekty wspólnego europejskiego systemu azylowego, wyszczególnione w pkt a)–g) art. 78 ust. 2 TFUE.
- 76 Jest tak w szczególności w odniesieniu do kwestii, o której mowa w art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE, a mianowicie kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej, która to kwestia jest przedmiotem całego szeregu unormowań, z których na pierwsze miejsce wysuwają się unormowania zawarte w rozporządzeniu Dublin III.
- 77 W świetle powyższego zakres pojęcia „środków tymczasowych” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE powinien być na tyle szeroki, aby pozwalał instytucjom Unii na podejmowanie wszelkich środków tymczasowych, które będą umożliwiać szybką i skuteczną reakcję na nadzwyczajną sytuację charakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich.
- 78 Jakkolwiek, przyjmując taką perspektywę, należy przyznać, że środki tymczasowe przyjęte na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE mogą co do zasady wprowadzać również odstępstwa od przepisów aktów ustawodawczych, to zakres tych odstępstw powinien być ściśle określony zarówno pod względem przedmiotowym, jak i czasowym, tak aby – zgodnie z naturą środka tymczasowego – ograniczały się one do szybkiej i skutecznej odpowiedzi na jednoznacznie określoną sytuację kryzysową, co tym samym wyklucza możliwość takiego ich skonstruowania, aby ich celem lub skutkiem było zastąpienie lub zmiana tych aktów ustawodawczych w sposób ogólny i trwały, co z kolei stanowiłoby obejście zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 78 ust. 2 TFUE.
- 79 W niniejszym przypadku należy jednak stwierdzić, że odstępstwa przewidziane w zaskarżonej decyzji spełniają ów wymóg określoności co do przedmiotowego i czasowego zakresu ich stosowania, zaś ani ich celem, ani skutkiem nie jest trwałe zastąpienie lub zmiana przepisów aktów ustawodawczych.
- 80 Wprowadzone zaskarżoną decyzją odstępstwa od przepisów poszczególnych aktów ustawodawczych mają być bowiem stosowane jedynie przez okres dwóch lat, z zastrzeżeniem możliwości przedłużenia tego okresu przewidzianej w art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji, i w każdym razie utracą swą moc w dniu 26 września 2017 r. Ponadto odstępstwa te dotyczą tylko ograniczonej liczby 120 000 obywateli

niektórych państw trzecich, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Grecji lub we Włoszech, którzy posiadają obywatelstwo jednego z państw wymienionych w art. 3 ust. 2 zaskarżonej decyzji, którzy zostaną relokowani z Grecji lub Włoch, oraz którzy przybyli lub przybędą do wspomnianych państw członkowskich między dniem 24 marca 2015 r. i dniem 26 września 2017 r.

- 81 W tych okolicznościach nie można więc twierdzić, że przyjęcie zaskarżonej decyzji na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE stanowiło formę obejścia zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 78 ust. 2 TFUE.
- 82 W świetle powyższego okoliczność, że zaskarżona decyzja, której kwalifikacji jako aktu nieustawodawczego nie można kwestionować, wprowadza odstępstwa od konkretnych przepisów aktów ustawodawczych, nie stała na przeszkodzie przyjęciu jej na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE.
- 83 Z tych samych względów nie można zgodzić się z argumentacją Republiki Słowackiej, że w rozpatrywanym przypadku doszło do naruszenia art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasad pewności prawa, demokracji przedstawicielskiej i równowagi instytucjonalnej.
- 84 W związku z tym zarzut drugi Republiki Słowackiej oraz zarzut pierwszy Węgier należy oddalić jako bezzasadne.

2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu piątego Republiki Słowackiej oraz zarzutu drugiego Węgier, dotyczących braku tymczasowego charakteru zaskarżonej decyzji oraz zbyt długiego okresu jej stosowania

a) Argumentacja stron

- 85 Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że art. 78 ust. 3 TFUE nie stanowi prawidłowej podstawy prawnej do przyjęcia zaskarżonej decyzji, ponieważ, wbrew wymogowi ustanowionemu w tym postanowieniu, nie ma ona charakteru tymczasowego.
- 86 Ponieważ zaskarżona decyzja, zgodnie z jej art. 13 ust. 2, znajduje zastosowanie do dnia 26 września 2017 r., czyli przez okres dwóch lat, który to okres może zresztą zostać przedłużony na podstawie jej art. 4 ust. 5 i 6, nie można uznać jej za „środek tymczasowy” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE.
- 87 W ocenie Republiki Słowackiej i Węgier jest tak tym bardziej, że skutki czasowe, jakie zaskarżona decyzja wywiera wobec zainteresowanych wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, znacznie wykraczają poza okres dwóch, a nawet trzech lat. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można bowiem stwierdzić, że decyzja ta może spowodować powstanie trwałych więzi między wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową a państwami członkowskimi relokacji.
- 88 Rada wyjaśnia, że zgodnie z art. 13 ust. 2 zaskarżonej decyzji stosuje się ją przez okres 24 miesięcy, czyli do dnia 26 września 2017 r. Przedłużenie tego okresu maksymalnie o 12 miesięcy w szczególnym kontekście mechanizmu zawieszenia, o którym mowa w art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji, nie jest już możliwe. Okres, przez który zaskarżona decyzja może wywierać skutki wobec relokowanych osób, nie ma znaczenia dla jej kwalifikacji jako środka tymczasowego. Tymczasowy charakter tej decyzji należy oceniać w świetle okresu, w którym ma być stosowany przewidziany w niej mechanizm relokacji, a więc okresu 24 miesięcy.

b) Ocena Trybunału

- 89 Artykuł 78 ust. 3 TFUE pozwala na przyjmowanie wyłącznie „środków tymczasowych”.

- 90 Dany akt można uznać za „tymczasowy”, w zwyczajowym znaczeniu tego pojęcia, tylko wówczas, gdy jego przeznaczeniem nie jest uregulowanie danej kwestii w sposób trwały, zaś jego okres stosowania jest ściśle określony.
- 91 Niezależnie od powyższego, w przeciwieństwie do tego, co przewidywał art. 64 ust. 2 traktatu WE, zgodnie z którym okres obowiązywania środków przyjętych na podstawie tego postanowienia nie mógł przekraczać sześciu miesięcy, art. 78 ust. 3 TFUE, który zastąpił to postanowienie, nie zawiera takiego ograniczenia czasowego.
- 92 Wynika stąd, że o ile art. 78 ust. 3 TFUE ustanawia wymóg tymczasowości środków, o których w nim mowa, pozostawia on Radzie pewien margines uznania w odniesieniu do określenia, w każdym konkretnym przypadku, okresu ich stosowania w zależności od okoliczności danego przypadku, mając w szczególności na uwadze specyfikę nadzwyczajnej sytuacji, która uzasadnia ich przyjęcie.
- 93 Tymczasem z art. 13 zaskarżonej decyzji wynika, że stosuje się ją od dnia 25 września 2015 r. do dnia 26 września 2017 r., a więc przez okres 24 miesięcy, do osób przybywających na terytorium Włoch i Grecji w tym samym okresie oraz do osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej, którzy przybyli na terytorium tych państw członkowskich począwszy od dnia 24 marca 2015 r.
- 94 Co się tyczy art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji, dopuszcza on – „w wyjątkowych okolicznościach” oraz z zastrzeżeniem powiadomienia Komisji przez państwo członkowskie do dnia 26 grudnia 2015 r. – możliwość przedłużenia okresu 24 miesięcy, o którym mowa w art. 13 ust. 2 tej decyzji, maksymalnie o 12 miesięcy w ramach mechanizmu tymczasowego i częściowego zawieszenia obowiązku relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową spoczywającego na zainteresowanym państwie członkowskim. Brzmienie tego przepisu potwierdza zatem tymczasowy charakter poszczególnych środków przewidzianych w tej decyzji. Dodatkowo z uwagi na to, że graniczną datą uruchomienia tego mechanizmu jest dzień 26 grudnia 2015 r., zaskarżona decyzja wygaśnie ostatecznie w dniu 26 września 2017 r.
- 95 Z tego względu należy stwierdzić, że okres stosowania zaskarżonej decyzji jest ściśle ograniczony.
- 96 Nie można też twierdzić, że przy określaniu okresu stosowania środków przewidzianych w zaskarżonej decyzji Rada w oczywisty sposób wykroczyła poza przysługujący jej margines uznania, uznając w motywie 22 tej decyzji, że „[a]by środki przewidziane w niniejszej decyzji wywarły faktyczny wpływ w kontekście wsparcia udzielonego Włochom i Grecji, tak aby państwa te mogły stawić czoła znacznemu napływowi migracyjnemu na ich terytoria, zasadne jest przyjęcie okresu 24 miesięcy”.
- 97 Decyzja o stosowaniu tych środków przez okres 24 miesięcy wydaje się być zasadna, mając na względzie, że relokacja tak dużej liczby osób, jaką przewiduje zaskarżona decyzja, jest bezprecedensową i skomplikowaną operacją, której przygotowanie i przeprowadzenie, mając w szczególności na względzie konieczność zapewnienia koordynacji między organami administracji poszczególnych państw członkowskich, wymaga czasu, zanim zacznie ona przynosić konkretne skutki.
- 98 Nie można też zgodzić się z argumentem Republiki Słowackiej i Węgier, zgodnie z którym zaskarżona decyzja nie ma charakteru tymczasowego ze względu na to, że jej skutki będą długoterminowe, gdyż po przeprowadzeniu relokacji znaczna liczba wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową pozostanie na terytorium państwa członkowskiego relokacji jeszcze długo po upływie 24-miesięcznego okresu stosowania zaskarżonej decyzji.
- 99 Gdyby bowiem brać pod uwagę okres, przez jaki dany środek relokacji będzie wywierał skutki po stronie osób relokowanych, w celu ustalenia, czy faktycznie ma on charakter tymczasowy w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, przyjęcie jakiegokolwiek środka relokacji osób, które w oczywisty

sposób wymagają ochrony międzynarodowej, na podstawie tego postanowienia byłoby niemożliwe, gdyż tego rodzaju mniej lub bardziej długofalowe skutki są nieodłącznie wpisane w samą istotę takiej relokacji.

- 100 Nie mają też racji Republika Słowacka i Węgry, twierdząc, że aby dany środek można było uznać za tymczasowy w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, okres stosowania takiego środka nie powinien być dłuższy od minimalnego okresu potrzebnego na przyjęcie aktu ustawodawczego przyjmowanego na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE.
- 101 Otóż, abstrahując nawet od faktu, że taka interpretacja art. 78 ust. 2 i 3 TFUE nie znajduje żadnego uzasadnienia w brzmieniu tego postanowienia oraz pozostaje w sprzeczności z ideą komplementarności środków, o których mowa, odpowiednio, w ust. 2 i 3 tego artykułu, wydaje się, że określenie z góry minimalnego okresu na przyjęcie aktu ustawodawczego na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, jest bardzo trudne, a wręcz niemożliwe, tak więc kryterium to wydaje się niemożliwe do zastosowania w praktyce.
- 102 Doskonale zresztą unaocznia to fakt, że chociaż wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego stały mechanizm relokacji został przedstawiony w rozpatrywanym przypadku w dniu 9 września 2015 r., czyli tego samego dnia, w którym Komisja przedstawiła pierwotny wniosek w sprawie aktu, który ostatecznie przybrał postać zaskarżonej decyzji, na dzień wydania niniejszego wyroku rozporządzenie to nadal nie zostało przyjęte.
- 103 W świetle powyższego część pierwszą zarzutu piątego Republiki Słowackiej oraz zarzut drugi Węgier należy oddalić jako bezzasadne.

3. W przedmiocie części drugiej zarzutu piątego Republiki Słowackiej, dotyczącej niespełnienia przez zaskarżoną decyzję przesłanek zastosowania art. 78 ust. 3 TFUE

a) Argumentacja stron

- 104 Zdaniem Republiki Słowackiej zaskarżona decyzja w trzech aspektach nie spełnia przesłanki zastosowania art. 78 ust. 3 TFUE, zgodnie z którą państwo członkowskie korzystające ze środków tymczasowych musi znajdować się „w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”.
- 105 W pierwszej kolejności Republika Słowacka twierdzi, że w chwili przyjęcia zaskarżonej decyzji lub tuż bezpośrednio przed jej przyjęciem, napływ obywateli państw trzecich do Grecji i Włoch był – rozsądnie rzecz ujmując – możliwy do przewidzenia, a zatem nie może być uznany za „nagły”.
- 106 W tym względzie dane statystyczne za lata 2013–2014 i pierwsze miesiące 2015 r. wskazują, że liczba obywateli państw trzecich kierujących się do Grecji i Włoch rosła w sposób ciągły i że na koniec roku 2013 oraz na początku roku 2014 ów wzrost był wysoki. Ponadto w przypadku Włoch dane za rok 2015 wskazywały raczej na spadek liczby migrantów z roku na rok.
- 107 W drugiej kolejności Republika Słowacka uważa, że – przynajmniej w przypadku sytuacji w Grecji – nie zachodzi związek przyczynowy między nadzwyczajnością sytuacji a napływem obywateli państw trzecich do tego państwa członkowskiego, podczas gdy istnienie takiego związku jest wymagane z uwagi na to, że art. 78 ust. 3 TFUE posługuje się wyrażeniem „charakteryzującej się” na opisanie nadzwyczajnej sytuacji, o której mowa w tym postanowieniu. Panuje bowiem zgoda co do tego, że grecki system azylowy od dawna boryka się ze znacznymi trudnościami, których nie łączy bezpośredni związek przyczynowy ze zjawiskiem migracji charakterystycznym dla okresu, w trakcie którego została przyjęta zaskarżona decyzja.

- 108 W trzeciej kolejności Republika Słowacka twierdzi, że chociaż art. 78 ust. 3 TFUE służy rozwiązywaniu sytuacji nadzwyczajnych, które już zaistniały, bądź które powstaną w bliskiej przyszłości, zaskarżona decyzja, przynajmniej w części, odnosi się do sytuacji, które wprawdzie mogą zaistnieć w przyszłości, ale tylko hipotetycznie.
- 109 Otóż okres stosowania zaskarżonej decyzji trwający dwa, a nawet trzy lata, jest zbyt długi, aby móc stwierdzić, że w trakcie tego okresu przyjęte środki pozwolą na zaradzenie nadzwyczajnej sytuacji, istniejącej lub nadchodzącej, która dotyka Republikę Grecką i Republikę Włoską. W trakcie tego okresu nadzwyczajna sytuacja może więc w tych państwach członkowskich już nie występować. Co więcej, mechanizm relokacji 54 000 osób, o którym mowa w art. 4 ust. 3 zaskarżonej decyzji, służy zaradzeniu sytuacjom w innych państwach członkowskich, których powstanie jest całkowicie hipotetyczne.
- 110 Rzeczpospolita Polska wspiera ów punkt widzenia, twierdząc, że art. 78 ust. 3 TFUE dotyczy sytuacji kryzysowej, która już zaistniała i jest aktualna i która wymaga podjęcia natychmiastowych środków zaradczych, a nie, jak w przypadku zaskarżonej decyzji, sytuacji kryzysowych, które mogą pojawić się w przyszłości, ale których powstanie, charakter i skala nie są pewne lub trudne do przewidzenia.
- 111 Rada i wspierające ją państwa członkowskie podnoszą, że zaskarżona decyzja została przyjęta w odpowiedzi na nadzwyczajną sytuację o bezprecedensowym charakterze, o czym świadczą dane statystyczne przytoczone w motywach 13 i 26 tej decyzji, charakteryzującą się i spowodowaną przede wszystkim nagłym i masowym napływem obywateli państw trzecich, w szczególności w lipcu i sierpniu 2015 r.
- 112 Rada twierdzi ponadto, że to, iż zaskarżona decyzja odwołuje się do zdarzeń lub sytuacji przeszłych, nie pozostaje w sprzeczności z art. 78 ust. 3 TFUE.

b) Ocena Trybunału

- 113 W pierwszej kolejności należy odnieść się do argumentu Republiki Słowackiej, zgodnie z którym napływu obywateli państw trzecich na terytoria greckie i włoskie, jaki miał miejsce w 2015 r., nie można określić sformułowaniem „nagły” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, gdyż był on kontynuacją napływu, który rozpoczął się w roku 2014, i już wówczas był znaczny, a więc dawał się przewidzieć.
- 114 W tym względzie należy uznać, że napływ obywateli państw trzecich można uznać za „nagły” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, jeżeli jego skala jest tak wyjątkowa, że nie można było jej przewidzieć i to niezależnie od okoliczności, że ów napływ miał miejsce w kontekście trwającego od kilku lat kryzysu migracyjnego, ponieważ uniemożliwia on normalne funkcjonowanie wspólnego unijnego systemu azylowego.
- 115 W rozpatrywanym przypadku, jak trafnie zauważył rzecznik generalny w pkt 3 opinii, zaskarżona decyzja została przyjęta w kontekście kryzysu migracyjnego, który dotknął Unię w 2014 r., a następnie zaostrzył się w roku 2015, a w szczególności w lipcu i sierpniu tego roku, a także katastroficznej sytuacji humanitarnej, spowodowanej przez ten kryzys w państwach członkowskich, zwłaszcza tych położonych na pierwszej linii, takich jak Republika Grecka i Republika Włoska, które stanęły w obliczu masowego napływu migrantów pochodzących głównie z krajów trzecich, takich jak Syria, Afganistan, Iraku i Erytrea.
- 116 Według danych statystycznych agencji Frontex, załączonych do uwag interwenienta przedłożonych przez Wielkie Księstwo Luksemburga, w 2015 r. w całej Unii odnotowano 1,83 mln przypadków nieuregulowanego przekroczenia granic zewnętrznych Unii w porównaniu do 283 500 takich

przypadków w roku 2014. Ponadto zgodnie z danymi statystycznymi Eurostatu w roku 2015 wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Unii złożyło prawie 1,3 mln migrantów, podczas gdy w poprzednim roku takich wniosków złożono 627 000.

- 117 Konkretnie dane statystyczne agencji Frontex przytoczone w motywie 13 zaskarżonej decyzji pokazują też, że w pierwszych ośmiu miesiącach 2015 r., w szczególności w lipcu i sierpniu tego roku, Republika Grecka i Republika Włoska musiały zmierzyć się z masowym napływem obywateli państw trzecich na ich terytoria, w szczególności obywateli mających obywatelstwo państw wymienionych w art. 3 ust. 2 tej decyzji, skutkiem czego systemy azylowe Grecji i Włoch znalazły się pod znaczącą i rosnącą presją w tym okresie.
- 118 Według tych danych w pierwszych ośmiu miesiącach 2015 r. Włochy wykryły 116 000 przypadków nieuregulowanego przekroczenia ich granic zewnętrznych. W samym tylko lipcu i sierpniu 2015 r. do Włoch w sposób nieuregulowany wjechało 34 691 migrantów, co w porównaniu z majem i czerwcem 2015 r. oznacza wzrost o 20%.
- 119 Dane statystyczne dotyczące Republiki Greckiej, wskazane w motywie 13 zaskarżonej decyzji, jeszcze lepiej obrazują ów znaczny wzrost napływu migrantów. W pierwszych ośmiu miesiącach 2015 r. na terytorium greckie w sposób nieuregulowany wjechało ponad 211 000 migrantów. W samym tylko lipcu i sierpniu tego roku agencja Frontex odnotowała 137 000 przypadków nieuregulowanego przekroczenia granic, co w porównaniu z majem i czerwcem 2015 r. oznacza wzrost o 250%.
- 120 Z motywu 14 zaskarżonej decyzji wynika ponadto, że według danych Eurostatu i EASO w okresie od stycznia do lipca 2015 r. o ochronę międzynarodową we Włoszech wystąpiły 39 183 osoby – w porównaniu do 30 755 osób w tym samym okresie 2014 r. (wzrost o 27%), przy czym w przypadku Grecji wzrost liczby wniosków jest podobny: złożono tu 7475 takich wniosków (wzrost o 30%).
- 121 Z motywu 26 zaskarżonej decyzji wynika dodatkowo, że Rada dokładnie określiła całkowitą liczbę 120 000 osób, która mają być relokowane, na podstawie ogólnej liczby obywateli państw trzecich, którzy w sposób nieuregulowany przybyli do Grecji lub Włoch w lipcu i sierpniu 2015 r. i którzy w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej.
- 122 Rada stwierdziła zatem, na podstawie danych statystycznych, których rzetelności Republika Słowacka nie kwestionuje, że w krótkim okresie czasu, a mianowicie w lipcu i sierpniu 2015 r., doszło do gwałtownego wzrostu liczby obywateli państw trzecich, którzy wjechali do Grecji i Włoch.
- 123 Należy stwierdzić, że w tych okolicznościach Rada miała prawo uznać, nie popełniając w tym względzie oczywistego błędu w ocenie, że ów wzrost miał charakter „nagły” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, mimo że miał on miejsce w okresie, w którym liczba napływających migrantów już i tak była bardzo wysoka.
- 124 W tym względzie należy przypomnieć, że instytucjom Unii należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od nich dokonywania wyborów o charakterze politycznym, a także dokonywania złożonych ocen (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 125 Co się tyczy, w drugiej kolejności argumentu Republiki Słowackiej dotyczącego konieczności ścisłego interpretowania sformułowania „charakteryzująca się”, którym określono „nadzwyczajną sytuację” wskazaną w art. 78 ust. 3 TFUE, należy zauważyć, że jakkolwiek mniejsza część wersji językowych art. 78 ust. 3 TFUE nie posługuje się sformułowaniem „charakteryzująca się”, lecz sformułowaniem „spowodowana”, oba te sformułowania muszą, w kontekście tego przepisu i w świetle jego celu, którym jest umożliwienie szybkiego przyjęcia środków tymczasowych w celu skutecznego stawienia

czoła nadzwyczajnej sytuacji migracyjnej, być rozumiane w ten sam sposób jako wymóg istnienia wystarczająco ścisłego związku między nadzwyczajną sytuacją w danym wypadku a nagłym napływem obywateli państw trzecich.

- 126 Tymczasem z motywów 12, 13 i 26 zaskarżonej decyzji, jak również z przytoczonych w nich danych statystycznych, wynika, że uznano, iż między nadzwyczajną sytuacją, która zaistniała w Grecji i we Włoszech, polegającą na poddaniu systemów azylowych tych państw członkowskich znacznej presji, a napływem imigrantów w roku 2015 r., w szczególności w lipcu i sierpniu tego roku, zachodzi wystarczający związek.
- 127 Wspomnianego ustalenia faktycznego nie przekreśla występowanie innych czynników, które również mogły przyczynić się do powstania rzeczony nadzwyczajnej sytuacji, wśród których można wskazać braki strukturalne, z którymi borykały się te systemy, polegające na braku możliwości kwaterunkowych i mocy przerobowych w zakresie rozpatrywania wniosków.
- 128 Co więcej, skala napływu migrantów, przed jaką stanęły systemy azylowe Grecji i Włoch w 2015 r., była tak znacząca, że zakłóciłyby funkcjonowanie każdego systemu azylowego, nawet takiego, w którym żadne braki strukturalne nie występują.
- 129 W trzeciej kolejności należy oddalić argument Republiki Słowackiej, wspieranej w tym względzie przez Rzeczpospolitą Polską, że zaskarżona decyzja nieprawidłowo została przyjęta na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, ponieważ nie odnosi się ona do rozwiązania nadzwyczajnej sytuacji, która już zaistniała, lub która może pojawić się przyszłości w Republice Greckiej i Republice Włoskiej, lecz – przynajmniej w części – sytuacji, które wprawdzie mogą pojawić się w przyszłości, ale, co do których w momencie przyjmowania zaskarżonej decyzji nie można było z wystarczającym prawdopodobieństwem stwierdzić, że faktycznie powstaną.
- 130 Jak bowiem wynika z motywów 13 i 26 zaskarżonej decyzji, została ona przyjęta ze względu na nadzwyczajną sytuację, z jaką musiały zmierzyć się Republika Grecka i Republika Włoska w 2015 r., a konkretnie w lipcu i sierpniu tego roku, a więc sytuację, która zaistniała jeszcze przed datą przyjęcia tej decyzji, mimo że z motywu 16 tej decyzji wynika, iż Rada wzięła również pod uwagę fakt, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż owa nadzwyczajna sytuacja będzie utrzymywać się z powodu ciągłej niestabilności i konfliktów trwających w bezpośrednim sąsiedztwie Włoch i Grecji.
- 131 Należy też zauważyć, że ponieważ normalną cechą napływów migracyjnych jest to, iż mogą one bardzo gwałtownie ewoluować, w szczególności przenosić się do innych państw członkowskich, zaskarżona decyzja zawiera różne mechanizmy, w szczególności w art. 1 ust. 2, w art. 4 ust. 2 i 3 oraz w art. 11 ust. 2, pozwalające na dostosowanie przewidzianych w niej rozwiązań do ewentualnych zmian nadzwyczajnej sytuacji, która miała miejsce pierwotnie, w szczególności gdyby sytuacja taka wystąpiła też w innych państwach członkowskich.
- 132 Artykuł 78 ust. 3 TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, by tego rodzaju mechanizmy dostosowawcze uzupełniały środki tymczasowe podjęte na podstawie tego postanowienia.
- 133 Postanowienie to przyznaje bowiem Radzie szeroki margines uznania w zakresie środków, które można przyjąć w celu podjęcia szybkich i skutecznych działań w odpowiedzi na konkretną sytuację nadzwyczajną, jak też na jej ewentualne zmiany.
- 134 Jak trafnie zauważył rzecznik generalny w pkt 130 opinii, odpowiedź na sytuację nadzwyczajną nie wyklucza ewolucyjnego i adaptacyjnego charakteru tejże odpowiedzi, pod warunkiem, że cały czas zachowuje ona charakter tymczasowy.
- 135 Drugą część zarzutu piątego Republiki Słowackiej należy zatem oddalić.

D. W przedmiocie zarzutów dotyczących zgodności z prawem procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji oraz naruszenia istotnych wymogów proceduralnych

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego Republiki Słowackiej oraz zarzutu siódmego Węgier, dotyczących naruszenia art. 68 TFUE

a) Argumentacja stron

- 136 Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że skoro zaskarżona decyzja została przyjęta większością kwalifikowaną, choć z konkluzji Rady Europejskiej z dni 25 i 26 czerwca 2015 r. wynika, iż powinna ona być przyjęta „w drodze konsensusu” oraz „z odzwierciedleniem specyficznych sytuacji państw członkowskich”, Rada naruszyła art. 68 TFUE oraz nie dochowała istotnych wymogów proceduralnych.
- 137 Zdaniem Republiki Słowackiej i Węgier, przy przyjmowaniu zaskarżonej decyzji Rada winna była przestrzegać określonych w tych konkluzjach kierunków, w szczególności sformułowanego w nich wymogu podziału wnioskodawców, którzy w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej, między państwa członkowskie w drodze decyzji przyjmowanej jednomyślnie, względnie w formie kwot uzgodnionych przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności.
- 138 Poszanowanie przez Radę konkluzji Rady Europejskiej było tym bardziej istotne, że Rada powinna była wziąć pod uwagę to, iż dla wielu państw członkowskich kwestia relokacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową jest kwestią politycznie wrażliwą, gdyż środek taki znacząco ingeruje w obecny „system oparty na stosowaniu rozporządzenia Dublin III”.
- 139 Węgry twierdzą w szczególności, że skoro w konkluzjach Rady Europejskiej z dni 25 i 26 czerwca 2015 r. wyraźnie jest mowa o przyjęciu przez Radę decyzji w sprawie relokacji jedynie 40 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Rada nie miała podstaw do postanowienia o relokacji 120 000 dodatkowych takich osób bez uprzedniego porozumienia się w tym względzie z Radą Europejską. Stąd zarówno przedstawienie przez Komisję wniosku w sprawie decyzji dotyczącej relokacji takiej dodatkowej liczby osób, jak i przyjęcie tego wniosku przez Radę stanowi złamanie art. 68 TFUE, jak też naruszenie istotnych wymogów proceduralnych.
- 140 Rada twierdzi, że nie ma sprzeczności między zaskarżoną decyzją a konkluzjami Rady Europejskiej z dni 25 i 26 czerwca 2015 r.
- 141 Ponadto w ocenie tej instytucji konkluzje, w których Rada Europejska określa kierunki, mimo że na podstawie art. 15 TUE są one dla Unii wiążące, a więc nie mają charakteru wyłącznie politycznego, nie stanowią dla działań innych instytucji ani podstawy prawnej, ani norm i zasad, w świetle których można dokonywać sądowej kontroli zgodności z prawem aktów innych instytucji Unii.
- 142 Komisja podnosi, że konkluzje Rady Europejskiej nie są prawnie wiążące, ale oddziałują jedynie na płaszczyźnie politycznej, gdyż – z prawnego punktu widzenia – nie mogą one uwarunkowywać ani ograniczać prawa inicjatywy Komisji do przedstawiania wniosków w sprawie środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, ani też prawa Rady do przyjmowania decyzji na podstawie tego postanowienia po konsultacji z Parlamentem.

b) Ocena Trybunału

- 143 Konkluzje Rady Europejskiej z dni 25 i 26 czerwca 2015 r. zawierają stwierdzenie, że państwa członkowskie powinny zdecydować „w drodze konsensusu” o podziale „z odzwierciedleniem specyficznych sytuacji państw członkowskich”. W kwestii tej w konkluzjach wyraźnie mowa jest o „tymczasowej i wyjątkowej relokacji w ciągu dwóch lat z państw członkowskich pierwszej linii –

Włoch i Grecji – do innych państw członkowskich 40 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej”, czego realizacja wymaga „szybkiego przyjęcia przez Radę decyzji w tym celu”.

- 144 Tymczasem wspomniany mechanizm relokacji 40 000 osób był przedmiotem zaskarżonej decyzji 2015/1523, która została przyjęta w dniu 14 września 2015 r. w drodze konsensusu. Tak więc w tej kwestii decyzja ta w pełni wykonała te konkluzje.
- 145 Co się tyczy ewentualnego „politycznego” przełożenia konkluzji Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 czerwca 2015 r., zarówno na prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji, jak też na reguły głosowania w Radzie przewidziane w art. 78 ust. 3 TFUE, tego rodzaju wpływ, nawet gdyby się potwierdził i był przedmiotem dyskusji w ramach Rady Europejskiej, nie może stanowić dla Trybunału podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.
- 146 Otóż z jednej strony prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane Komisji na mocy art. 17 ust. 2 TUE oraz art. 289 TFUE wpisuje się w ramy zasady podziału uprawnień określonej w art. 13 ust. 2 TUE, a ujmując rzecz szerzej, stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że to Komisja ma prawo do decydowania o przedstawieniu wniosku w sprawie aktu ustawodawczego. W tym kontekście to do Komisji – która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE wpiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy – należy też określenie przedmiotu, celu i treści tego wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64, 70).
- 147 Zasady te pozostają aktualne również na gruncie prawa inicjatywy Komisji w kontekście przyjmowania, na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, aktów nieustawodawczych takich jak zaskarżona decyzja. W tym względzie, jak również zauważył rzecznik generalny w pkt 145 opinii, art. 78 ust. 3 TFUE nie uzależnia prawa inicjatywy Komisji od uprzedniego przyjęcia konkluzji przez Radę Europejską na mocy art. 68 TFUE.
- 148 Z drugiej strony art. 78 ust. 3 TFUE uprawnia Radę do przyjmowania środków większością kwalifikowaną, co też Rada zrobiła, przyjmując zaskarżoną decyzję. Zasada równowagi instytucjonalnej nie pozwala Radzie Europejskiej na zmianę tej reguły głosowania poprzez narzucenie Radzie, w konkluzjach przyjmowanych na podstawie art. 68 TFUE, reguły głosowania jednomyślnego.
- 149 Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, w zakresie, w jakim normy regulujące sposób kształtowania się woli instytucji Unii ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji, jedynie traktaty mogą – w szczególnych przypadkach – upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nich procedury decyzyjnej (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 43).
- 150 W związku z tym zarzut pierwszy Republiki Słowackiej oraz zarzut siódmy Węgier należy oddalić jako bezzasadne.

2. W przedmiocie części trzeciej zarzutu trzeciego i części pierwszej zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzutu piątego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na niedochowanie przez Radę przewidzianego w art. 78 ust. 3 TFUE wymogu konsultacji z Parlamentem

a) Argumentacja stron

- 151 Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że skoro Rada w istotny sposób zmieniła pierwotny wniosek Komisji, a następnie przyjęła zaskarżoną decyzję bez ponownej konsultacji z Parlamentem, dopuściła się naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, o których mowa w art. 78 ust. 3 TFUE, co

powinno prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Republika Słowacka twierdzi, że takim działaniem Rada naruszyła również art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasady demokracji przedstawicielskiej, równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji.

- 152 Najistotniejsze zmiany pierwotnego wniosku Komisji dotyczą faktu, że w zaskarżonej decyzji Węgry nie znajdują się już wśród państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji na takiej samej podstawie co Republika Grecka i Republika Włoska, ale zostały umieszczone wśród państw członkowskich relokacji, co doprowadziło do skreślenia załącznika III do pierwotnego wniosku, dotyczącego kwot wnioskodawców, którzy mieli być relokowani z Węgier, i ujęcia Węgier w załącznikach I i II do zaskarżonej decyzji.
- 153 Republika Słowacka wskazuje na inne zmiany pierwotnego wniosku Komisji, które znalazły się w zaskarżonej decyzji, w tym na fakt, że decyzja ta nie określa wyczerpująco państw członkowskich, które mogą skorzystać z ustanowionego w niej mechanizmu relokacji, ale przewiduje, w art. 4 ust. 3, że inne państwa członkowskie także mogą z niego skorzystać, jeżeli spełniają warunki określone w tym przepisie.
- 154 Skarżący zarzucają Radzie brak ponownej konsultacji z Parlamentem po dokonaniu zmian w pierwotnym wniosku Komisji, i to pomimo tego, że w swej rezolucji z dnia 17 września 2015 r. Parlament zwrócił się do Rady o ponowne skonsultowanie się z nim, gdyby Rada zamierzała w istotny sposób zmienić wniosek Komisji.
- 155 Chociaż prezydencja Unii regularnie informowała Parlament Europejski, w szczególności Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, o zmianach sytuacji w Radzie, działania te nie mogą zastąpić formalnej rezolucji Parlamentu przyjętej na posiedzeniu plenarnym.
- 156 Węgry powołują się w tym względzie na dwa pisma wysłane przez przewodniczącego Komisji Prawnej Parlamentu przewodniczącemu Parlamentu, w których wskazano, że komisja doszła do wniosku, iż Rada w istotny sposób zmieniła pierwotny wniosek Komisji, wycofując Węgry z grupy państw beneficjentów, i że w związku z tym Parlament powinien zostać ponownie skonsultowany.
- 157 Rada twierdzi przede wszystkim, że mając w szczególności na względzie pilny charakter sprawy, wystarczająco skonsultowała się z Parlamentem, zawczasu zaznajamiając tę instytucję z treścią ostatecznej wersji zaskarżonej decyzji oraz umożliwiając jej wypowiedzenie się w tym względzie. W każdym razie ostatecznie przyjęty tekst zaskarżonej decyzji, ujmując go jako całość, nie odchodzi istotnie od tekstu, który został skonsultowany z Parlamentem w dniu 14 września 2015 r.

b) Ocena Trybunału

- 158 Na wstępie należy zauważyć, że zdaniem Rady pisma Komisji Prawnej Parlamentu załączone przez Węgry do repliki, o których mowa w pkt 156 niniejszego wyroku, są niedopuszczalne jako materiał dowodowy, gdyż zostały one pozyskane w sposób nielegalny. Rada zwraca się do Trybunału, aby tytułem zabezpieczenia, wyłączyła te dokumenty z akt niniejszych spraw. Podobnie jak Węgry, zwraca się do Trybunału o podjęcie decyzji w przedmiocie zastosowania środka dowodowego polegającego na wezwaniu Parlamentu do potwierdzenia autentyczności tych pism oraz w danym wypadku do wyjaśnienia ich statusu prawnego, jak też o poinformowanie Trybunału o ewentualnej zgodzie na ich wykorzystanie przez Węgry w charakterze środka dowodowego.

- 159 W tym względzie Trybunał jest zdania, że posiada wystarczające informacje na temat okoliczności faktycznych dotyczących zagadnienia, czy w rozpatrywanym przypadku Rada dochowała wymogu konsultacji z Parlamentem, czego wymaga od niej art. 78 ust. 3 TFUE, w związku z czym jest w stanie rozpatrzyć to zagadnienie bez konieczności zwracania się do Parlamentu z wnioskowanym środkiem dowodowym.
- 160 Co do istoty, należy przypomnieć, że regularne konsultowanie się z Parlamentem w przypadkach określonych przez traktat stanowi istotny wymóg proceduralny, którego naruszenie powoduje nieważność danego aktu. Faktyczny udział Parlamentu w procesie decyzyjnym, zgodnie z procedurami przewidzianymi przez traktat, stanowi bowiem istotny element równowagi instytucjonalnej zamierzonej przez traktat. Kompetencja ta stanowi wyraz fundamentalnej zasady demokratycznej, zgodnie z którą obywatele uczestniczą w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 11 listopada 1997 r., Eurotunnel i in., C-408/95, EU:C:1997:532, pkt 45; z dnia 7 marca 2017 r., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 24, 25).
- 161 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału obowiązek konsultacji Parlamentu w toku procedury decyzyjnej w wypadkach przewidzianych przez traktat zawiera w sobie wymóg ponownej konsultacji z Parlamentem, jeżeli ostatecznie przyjęty tekst jako całość różni się w swej istocie od tekstu, który konsultowano już z Parlamentem, chyba że zmiany są zasadniczo zgodne z życzeniami samego Parlamentu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 listopada 1997 r., Eurotunnel i in., C-408/95, EU:C:1997:532, pkt 46; z dnia 7 marca 2017 r., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 26).
- 162 Istotnymi zmianami wymagającymi ponownej konsultacji z Parlamentem są zmiany dotyczące samego sedna danego przepisu lub zmieniające systematykę całego wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r., Parlament/Rada, C-388/92, EU:C:1994:213, pkt 13, 18).
- 163 W tym względzie, chociaż poszczególne zmiany pierwotnego wniosku Komisji dotyczące zmiany statusu Węgier zostały wprowadzone przez Radę po tym jak Węgry odmówiły korzystania z mechanizmu relokacji przewidzianego w tym wniosku, prawdą pozostaje, że z uwagi na okoliczność, iż art. 78 ust. 3 TFUE służy przyjęciu środków tymczasowych na rzecz jednego lub większej liczby państw członkowskich, które znalazły się w nadzwyczajnej sytuacji w rozumieniu tego postanowienia, określenie państw członkowskich, które będą beneficjentami tych środków tymczasowych, stanowi istotny element każdego środka przyjmowanego na podstawie tego postanowienia.
- 164 Należy zatem uznać, że ostatecznie przyjęty tekst zaskarżonej decyzji, ujmowany całościowo, różni się w swej istocie od tekstu pierwotnego wniosku Komisji.
- 165 Należy jednakże zauważyć, że w dniu 16 września 2015 r. przewodniczący Rady oświadczył na nadzwyczajnym posiedzeniu plenarnym Parlamentu:
- „Z uwagi na nadzwyczajny charakter sytuacji oraz jak już zapowiedziano w piśmie do Parlamentu w sprawie konsultacji, pragnę przy tej okazji poinformować, że pierwotny wniosek [Komisji] nie zostanie w istotny sposób zmieniony.
- Węgry nie uważają się za państwo członkowskie pierwszej linii i poinformowały nas, że nie chcą znaleźć się w gronie państw korzystających z możliwości relokacji.
- Parlament może wziąć tę informację pod uwagę w swojej opinii”.

- 166 W związku z tym w rezolucji ustawodawczej z dnia 17 września 2015 r. wyrażającej poparcie dla pierwotnego wniosku Komisji, Parlament siłą rzeczy musiał uwzględnić tę fundamentalną zmianę statusu Węgier, na którą musiała zareagować Rada.

- 167 Co więcej, chociaż po przyjęciu przez Parlament tej rezolucji ustawodawczej Rada wprowadziła inne zmiany do pierwotnego wniosku Komisji, zmiany te nie dotyczyły samej istoty tego wniosku.
- 168 Ponadto prezydencja Rady, w ramach nieformalnych kontaktów zapowiedzianych w piśmie w sprawie konsultacji, w pełni informowała Parlament o tych zmianach.
- 169 Z tego względu należy uznać, że obowiązek konsultacji z Parlamentem przewidziany w art. 78 ust. 3 TFUE został dochowany.
- 170 W świetle powyższego część trzecią zarzutu trzeciego i część pierwszą zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzut piąty Węgier należy oddalić jako bezzasadne.

3. W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzutu trzeciego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na niedochowanie przez Radę przewidzianego w art. 293 ust. 1 TFUE wymogu stanowienia jednomyślnie

a) Argumentacja stron

- 171 Republika Słowacka i Węgry twierdzą, że przy przyjmowaniu zaskarżonej decyzji Rada naruszyła istotny wymóg proceduralny ustanowiony w art. 293 ust. 1 TFUE, ponieważ zmieniła wniosek Komisji, nie przestrzegając ustanowionego w tym postanowieniu wymogu stanowienia jednomyślnie. Republika Słowacka uważa, że w ten sposób Rada naruszyła również art. 13 ust. 2 TUE, jak też zasady równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji.
- 172 Przewidziany w art. 293 ust. 1 TFUE wymóg stanowienia jednomyślnie znajduje zastosowanie do każdej zmiany wniosku Komisji, w tym również do zmian drobnych, i to niezależnie od tego, czy Komisja w sposób wyraźny lub dorozumiany zgodziła się na zmiany wprowadzone do jej wniosku w trakcie dyskusji w Radzie.
- 173 Skarżące państwa twierdzą również, że nic nie wskazuje na to, iż w trakcie procedury przyjmowania zaskarżonej decyzji Komisja wycofała swój wniosek i złożyła nowy wniosek sformułowany w sposób identyczny z tym, który stał się następnie zaskarżoną decyzją. Wręcz przeciwnie, z protokołu z posiedzenia Rady z dnia 22 września 2015 r. wynika, że Komisja ani nie złożyła nowego wniosku, ani nie złożyła uprzedniej deklaracji dotyczącej zmienionego wniosku w kształcie ostatecznie przyjętym przez Radę.
- 174 Tymczasem aby móc uznać, że Komisja zmieniła swój wniosek w rozumieniu art. 293 ust. 2 TFUE, powinna ona była przeprowadzić zmiany w sposób aktywny i wyraźny. Rozpatrywany przypadek różni się w tym względzie od przypadku rozpatrywanego w sprawie, która zakończyła się wydaniem wyroku z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 Rada odpowiada, że w dniu 22 września 2015 r. w trakcie posiedzenia Rady, na którym przyjęto zaskarżoną decyzję, Komisja, reprezentowana przez jej pierwszego wiceprzewodniczącego oraz przez komisarza właściwego w sprawach azylu i imigracji, zaakceptowała wszystkie zmiany wprowadzone przez Radę do pierwotnego wniosku Komisji. Owa zgoda, nawet jeśli uznać ją za dorozumianą, była równoznaczna ze zmianą wniosku przedstawionego pierwotnie przez tę instytucję.
- 176 Dodatkowo zdaniem Komisji zmiana jej wniosku uwzględniała zmiany, które zostały do niego wprowadzone w jej imieniu przez właściwych komisarzy, aby ułatwić jego przyjęcie.

b) Ocena Trybunału

- 177 Artykuł 293 TFUE obwarowuje prawo inicjatywy Komisji, na gruncie rozpatrywanej sprawy prawo przyznane w art. 78 ust. 3 TFUE w ramach procedury nieustawodawczej, dwiema gwarancjami. Po pierwsze, art. 293 ust. 1 TFUE przewiduje, że jeżeli na mocy traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w postanowieniach traktatu FUE, które są wymienione w tym artykule, a które nie są istotne w kontekście niniejszej sprawy. Po drugie, na podstawie art. 293 ust. 2 TFUE, dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 71–73).
- 178 A więc na gruncie art. 293 ust. 2 TFUE w przypadku gdy Komisja zmienia swój wniosek w procesie przyjmowania aktu Unii, przewidziany w art. 293 ust. 1 TFUE wymóg jednomyślności nie znajduje zastosowania do Rady.
- 179 W odniesieniu do art. 293 ust. 2 TFUE Trybunał orzekł już, że zmienione wnioski Komisji nie muszą koniecznie przyjmować formy pisemnej, jako że stanowią one część procesu przyjmowania aktów Unii, który charakteryzuje się pewną elastycznością, konieczną do osiągnięcia przez instytucje wspólnego stanowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 1994 r., Niemcy/Rada, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 36).
- 180 Tymczasem owe względy związane z elastycznością tym bardziej powinny być obecne w ramach procesu przyjmowania aktu na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, gdyż przepis ten opiera się na założeniu, że przyjęcie środków tymczasowych musi nastąpić szybko, tak aby działania w odpowiedzi na „nadzwyczajną sytuację” w rozumieniu tego postanowienia mogły zostać podjęte w najkrótszym możliwym terminie oraz były skuteczne.
- 181 Stąd w specyficznym kontekście art. 78 ust. 3 TFUE można uznać, że Komisja skorzystała z przysługującego jej na gruncie art. 293 ust. 2 TFUE prawa do zmiany wniosku, jeżeli z udziału tej instytucji w procesie przyjmowania danego aktu niezbitnie wynika, że zmieniony wniosek został zaakceptowany przez Komisję. Taka wykładnia uwzględnia cel art. 293 ust. 2 TFUE, którym jest ochrona prawa inicjatywy Komisji.
- 182 W rozpatrywanym przypadku Komisja jest zdania, że prawo inicjatywy, które przysługuje jej na gruncie art. 78 ust. 3 TFUE, nie zostało naruszone.
- 183 Instytucja ta podnosi w tym względzie, że zmieniła swój pierwotny wniosek z chwilą zaakceptowania zmian wprowadzonych do jego tekstu w trakcie poszczególnych posiedzeń Rady.
- 184 Zwraca w tym kontekście uwagę, że na owych posiedzeniach była reprezentowana przez dwóch swoich członków – pierwszego wiceprzewodniczącego oraz komisarza właściwego między innymi w sprawach migracji – którzy mieli mandat kolegium komisarzy, udzielony im zgodnie z art. 13 jej regulaminu wewnętrznego, do wyrażania zgody na zmiany wprowadzane do jej pierwotnego wniosku pod warunkiem zachowania jego priorytetowego celu, określonego przez kolegium komisarzy na posiedzeniu w dniu 16 września 2015 r., którym było przyjęcie przez Radę wiążącej i stosowanej bezzwłocznie decyzji w kwestii relokacji 120 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej.
- 185 W tym względzie z art. 13 regulaminu wewnętrznego Komisji, interpretowanego w świetle celu art. 293 ust. 2 TFUE, którym jest ochrona prawa inicjatywy Komisji, wynika, że kolegium komisarzy może upoważnić niektórych z jego członków do zmiany w toku procedury wniosku Komisji w określonych uprzednio granicach.

- 186 Chociaż Republika Słowacka i Węgry kwestionują okoliczność, że dwóch wspomnianych członków Komisji zostało należycie upoważnionych przez kolegium komisarzy, zgodnie z art. 13 regulaminu wewnętrznego tej instytucji, do zatwierdzania zmian wprowadzonych do jej wniosku, należy stwierdzić, że owe państwa członkowskie nie przedstawiły żadnego dowodu, który mógłby podważyć prawdziwość twierdzeń Komisji i przedstawionego przez nią materiału dowodowego.
- 187 W świetle tych okoliczności, należy uznać, że w rozpatrywanym przypadku Komisja skorzystała z prawa do zmiany wniosku przysługującego jej na gruncie art. 293 ust. 2 TFUE, gdyż z udziału tej instytucji w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji niezbitnie wynika, że zmieniony wniosek został zaakceptowany przez Komisję za pośrednictwem dwóch jej członków, którzy zostali upoważnieni przez kolegium komisarzy do przyjęcia tych zmian.
- 188 Z tego względu Rada nie miała obowiązku stanowienia jednomyślnie, czego wymaga art. 293 ust. 1 TFUE.
- 189 W świetle powyższego część drugą zarzutu czwartego Republiki Słowackiej oraz zarzut trzeci Węgier należy oddalić jako bezzasadne.

4. W przedmiocie części pierwszej i drugiej zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej oraz zarzutu czwartego Węgier, dotyczących naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na naruszenie prawa parlamentów krajowych do wydania opinii zgodnie z protokołami (nr 1) i (nr 2) oraz naruszenie przez Radę wymogu jawnego charakteru dyskusji i głosowania w Radzie

a) Argumentacja stron

- 190 Republika Słowacka, tytułem żądania ewentualnego, i Węgry twierdzą, że procedura przyjęcia zaskarżonej decyzji odbyła się z naruszeniem przewidzianego w protokołach (nr 1) i (nr 2) prawa parlamentów krajowych do wydania opinii na temat projektu aktu ustawodawczego.
- 191 Republika Słowacka podnosi, tytułem ewentualnym, na wypadek, gdyby Trybunał miał orzec, że zaskarżona decyzja została przyjęta zgodnie z procedurą ustawodawczą, iż Rada naruszyła istotny wymóg proceduralny ze względu na przyjęcie zaskarżonej decyzji na posiedzeniu niejawnym, zgodnie z regułą mającą zastosowanie w ramach wykonywania przez nią działalności nieustawodawczej, podczas gdy art. 16 ust. 8 TUE i art. 15 ust. 2 TFUE wymaga, aby w trakcie obrad i głosowania nad projektem aktu ustawodawczego posiedzenia Rady były jawne.
- 192 Rada uważa, że skoro zaskarżona decyzja jest aktem nieustawodawczym, nie odnoszą się do niej wymogi związane z przyjmowaniem aktu ustawodawczego.

b) Ocena Trybunału

- 193 Ponieważ, jak wynika z pkt 67 niniejszego wyroku, zaskarżoną decyzję należy kwalifikować jako akt nieustawodawczy, możliwość przyjęcia tego aktu w ramach procedury nieustawodawczej nie wymagała spełnienia wymogów związanych z udziałem parlamentów krajowych przewidzianych w protokołach (nr 1) i (nr 2), ani wymogów związanych z jawnym charakterem dyskusji i głosowania w Radzie, które znajdują zastosowanie wyłącznie w kontekście przyjmowania aktów ustawodawczych.
- 194 Wynika stąd, że części pierwszą i drugą zarzutu trzeciego Republiki Słowackiej oraz zarzut czwarty Węgier należy oddalić jako bezzasadne.

5. W przedmiocie zarzutu szóstego Węgier, dotyczącego naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na nieprzestrzeganie przez Radę w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji reguł systemu językowego Unii

a) Argumentacja stron

- 195 Węgry podnoszą, że zaskarżona decyzja jest wadliwa ze względu na uchybienia proceduralne polegające na nieprzestrzeganiu przez Radę postanowień prawa Unii dotyczących jej systemu językowego.
- 196 W szczególności Rada miała naruszyć art. 14 ust. 1 swojego regulaminu wewnętrznego przez to, że kolejne wersje tekstów uwzględniające zmiany wprowadzone do pierwotnego wniosku Komisji, a także tekst zaskarżonej decyzji, w brzmieniu ostatecznie przyjętym przez Radę, były przekazywane państwom członkowskim wyłącznie w języku angielskim.
- 197 W swojej replice Republika Słowacka podnosi podobny zarzut, który kwalifikuje jako zarzut dotyczący niewzruszalnych zasad prawych, oparty na naruszeniu istotnych wymogów proceduralnych, ze względu na to, że w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji Rada nie przestrzegała reguł systemu językowego, naruszając w szczególności art. 14 ust. 1 swojego regulaminu wewnętrznego.
- 198 Rada podnosi, że obrady Rady odbywały się z pełnym poszanowaniem postanowień prawa Unii odnoszących się do używania języków, w szczególności postanowień dotyczących uproszczonego systemu językowego, który zgodnie z art. 14 ust. 2 jej regulaminu wewnętrznego znajduje zastosowanie w przypadku zmian wniosków dotyczących aktów normatywnych.

b) Ocena Trybunału

- 199 Na wstępie należy zauważyć, bez potrzeby wypowiedzania się w przedmiocie dopuszczalności zarzutu Republiki Słowackiej dotyczącego naruszenia reguł systemu językowego prawa Unii, że zarzut ten pokrywa się z zarzutem szóstym Węgier, który należy rozpatrzyć co do istoty.
- 200 Wspomniany zarzut szósty Węgier dotyczy naruszenia art. 14 regulaminu wewnętrznego Rady, zatytułowanego „Obrady oraz decyzje podejmowane na podstawie dokumentów i projektów sporządzonych w językach określonych w obowiązujących przepisach dotyczących systemu językowego”, a w szczególności ust. 1 tego artykułu, zgodnie z którym jeżeli Rada nie podejmie jednomyślnie odmiennej decyzji uzasadnionej pilną potrzebą, obraduje ona i podejmuje decyzje jedynie na podstawie dokumentów i projektów sporządzonych w językach określonych w obowiązujących przepisach dotyczących systemu językowego. Zgodnie z brzmieniem art. 14 ust. 2 wspomnianego regulaminu każdy członek Rady może sprzeciwić się przeprowadzeniu dyskusji, jeśli teksty wszelkich zaproponowanych zmian nie są sporządzone w jednym z języków, o których mowa w ust. 1.
- 201 Rada utrzymuje, że ów artykuł należy interpretować – i tak też robi ona w praktyce – w ten sposób, że chociaż ust. 1 wymaga, aby projekty, które stanowią „podstawę” obrad Rady, w niniejszym przypadku pierwotny wniosek Komisji, były w zasadzie udostępniane państwom członkowskim we wszystkich językach urzędowych Unii, to ust. 2 tego przepisu ustanawia system uproszczony mający zastosowanie w przypadku zmian, które nie muszą być dostępne we wszystkich językach urzędowych Unii. Jedynie w przypadku sprzeciwu państwa członkowskiego dalsze prowadzenie dyskusji w Radzie uzależnione jest od przekazania jej wskazanej przez to państwo członkowskie wersji językowej.
- 202 W komentarzu Rady do jej regulaminu wewnętrznego wyjaśniono, idąc tym samym tokiem myślenia, że art. 14 ust. 2 tego regulaminu daje każdemu członkowi Rady możliwość sprzeciwienia się dalszemu prowadzeniu dyskusji, jeśli tekst proponowanych zmian nie jest sporządzony we wszystkich językach urzędowych Unii.

- 203 Chociaż, jak miał już okazję stwierdzić Trybunał, Unii zależy na zachowaniu wielojęzyczności, o której znaczeniu przypominają art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE (zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Rada, C-147/13, EU:C:2015:299, pkt 42), należy zgodzić się ze sposobem, w jaki Rada interpretuje swój regulamin wewnętrzny. Interpretacja ta stanowi bowiem wyraz wyważonego i elastycznego podejścia, dzięki któremu prace Rady mogą być prowadzone szybko i skutecznie, co ma niebagatelne znaczenie w szczególnym kontekście pilności, jaką charakteryzuje się procedura przyjmowania środków tymczasowych na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE.
- 204 Panuje zgoda co do tego, że w rozpatrywanym przypadku pierwotny wniosek Komisji został przekazany delegacjom państw członkowskich we wszystkich językach urzędowych Unii. Co więcej, Węgry nie zakwestionowały faktu, że żadne państwo członkowskie nie sprzeciwiło się prowadzeniu dyskusji na bazie tekstów zawierających uzgodnione zmiany zredagowane w języku angielskim, ani też że wszystkie zmiany były odczytywane przez przewodniczącego Rady i symultanicznie tłumaczone na wszystkie języki urzędowe Unii.
- 205 W świetle powyższego zarzut Republiki Słowackiej oraz zarzut szósty Węgier, dotyczące naruszenia reguł systemu językowego Unii, należy oddalić jako bezzasadne.

E. W przedmiocie zarzutów co do istoty sprawy

1. W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej oraz zarzutów dziewiątego i dziesiątego Węgier, dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności

a) Uwagi wstępne

- 206 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionych celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. w szczególności wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 207 W kontekście sądowej kontroli przestrzegania tej zasady należy również przypomnieć, jak już wskazano w pkt 124 niniejszego wyroku, że instytucjom Unii należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od nich dokonywania wyborów o charakterze politycznym, a także dokonywania złożonych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tych dziedzinach w odniesieniu do celu, jaki realizują te instytucje, może wpływać na ważność takiego środka (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 208 Zasady ustanowione przez Trybunał w jego orzecznictwie znajdują pełne zastosowanie na gruncie środków przyjmowanych w dziedzinie wspólnej unijnej polityki azylowej, a w szczególności środków tymczasowych przyjmowanych na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, takich jak środki przewidziane w zaskarżonej decyzji, które są rezultatem decyzji mających co do zasady podłoże polityczne oraz skomplikowanych ocen, a które co więcej podejmowane są w krótkim okresie czasu, tak aby działania w odpowiedzi na „nadzwyczajną sytuację” w rozumieniu tego postanowienia, mogły być szybkie i konkretne.

b) W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej, dotyczącego nieadekwatności zaskarżonej decyzji do osiągnięcia założonych przez nią celów

1) Argumentacja stron

- 209 Republika Słowacka, wspierana w tym względzie przez Rzeczpospolitą Polską, podnosi, że zaskarżona decyzja nie jest odpowiednia do realizacji celu, którego osiągnięciu służy, wobec czego narusza zasadę proporcjonalności zapisaną w art. 5 ust. 4 TUE, jak również w art. 1 i 5 protokołu (nr 2).
- 210 Zaskarżona decyzja nie jest odpowiednia do realizacji tego celu, gdyż przewidziany w niej mechanizm relokacji nie jest w stanie zaradzić brakom strukturalnym, z którymi borykają się systemy azylowe Grecji i Włoch. Aby relokacja mogła odnieść skutek, należałoby wcześniej usunąć te trudności, które związane są z brakiem możliwości recepcyjnych oraz w zakresie rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dodatkowo niewielka liczba relokacji przeprowadzonych do tej pory świadczy o tym, że przewidziany w zaskarżonej decyzji mechanizm relokacji już w chwili jego ustanowienia był niewłaściwy do osiągnięcia zamierzonego celu tej decyzji.
- 211 Rada i wspierające ją państwa członkowskie podnoszą, że chociaż systemy azylowe Grecji i Włoch borykają się z brakami strukturalnymi, mechanizm relokacji przewidziany w zaskarżonej decyzji jest odpowiedni do realizacji celu tego aktu, którym jest złagodzenie ogromnej presji, jakiej poddane zostały systemy azylowe Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej wskutek bezprecedensowego napływu migrantów na ich terytoria w 2015 r., która to sytuacja byłaby zresztą trudna do zniesienia dla każdego państwa członkowskiego, a więc także tych państw, które nie borykają się z trudnościami strukturalnymi. Ponadto mechanizm relokacji stanowi tylko jeden z elementów całego spektrum środków finansowych i operacyjnych, mających wesprzeć systemy azylowe Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej. Dodatkowo zaskarżona decyzja nałożyła na te dwa państwa członkowskie pewne obowiązki, których celem jest zwiększenie efektywności ich systemów azylowych.

2) Ocena Trybunału

- 212 Celem mechanizmu relokacji przewidzianego w zaskarżonej decyzji, w świetle którego należy oceniać jego proporcjonalność, jest, zgodnie z art. 1 ust. 1 tej decyzji w związku z jej motywem 26, udzielenie wsparcia Republice Greckiej i Republice Włoskiej, aby lepiej mogły one sprostać nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem na ich terytoria obywateli państw trzecich, którzy w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej, poprzez zmniejszenie znacznej presji azylowej, pod jaką znajdują się systemy azylowe obu tych państw członkowskich.
- 213 Tymczasem nie można uznać, że przewidziany w zaskarżonej decyzji mechanizm relokacji znacznej liczby wnioskodawców, którzy w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej, jest oczywiście niewłaściwy do realizacji tego celu.
- 214 Wydaje się poza tym, że trudno nie zgodzić się z tym, iż każdy system azylowy, nawet nie borykający się z brakami strukturalnymi w zakresie przyjmowania osób i zdolności do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, zostałby znacznie nadwyrężony wskutek bezprecedensowego napływu migrantów, jakiego w 2015 r. doświadczyły Grecja i Włochy.
- 215 Przewidziany w zaskarżonej decyzji mechanizm relokacji stanowi ponadto element całego spektrum środków służących złagodzeniu trudności ciężących na tych dwóch państwach członkowskich, przy czym niektóre z tych środków mają w zamierzeniu właśnie poprawić funkcjonowanie ich systemów azylowych, skutkiem czego adekwatności tego mechanizmu do osiągnięcia tych celów nie można oceniać indywidualnie, ale w kontekście całego szeregu środków, których ów mechanizm stanowi część.

- 216 Zaskarżona decyzja przewiduje bowiem, w art. 8, zestaw środków uzupełniających, które Republika Grecka i Republika Włoska mają podjąć, aby między innymi zwiększyć wydajność, jakość i skuteczność ich systemów azylowych, które to środki uzupełniają środki przewidziane wcześniej w art. 8 decyzji 2015/1523 i których celem jest, zgodnie z motywem 18 zaskarżonej decyzji, zobowiązanie tych państw członkowskich do „zapewnienia rozwiązań strukturalnych mających rozładować wyjątkową presję migracyjną wpływającą na ich systemy azylowe i migracyjne przez utworzenie solidnych strategicznych ram reagowania na sytuacje kryzysowe i zintensyfikowanie trwającego procesu reform w tych obszarach”.
- 217 Co więcej, w art. 7 zaskarżonej decyzji mowa jest o udzieleniu wsparcia operacyjnego rzeczonym państwom członkowskim, zaś w jej art. 10 o udzieleniu wsparcia finansowego w odniesieniu do każdej relokowanej osoby.
- 218 Mechanizm relokacji przewidziany w zaskarżonej decyzji stanowi wobec tego uzupełnienie pozostałych środków, mających na celu odciążenie systemów azylowych, które zostały znacząco nadwyrężone wskutek kolejnych masowych napływów osób mających miejsce od początku 2014 r. Podobnie rzecz ma się w przypadku europejskiego programu przesiedleń 22 504 osób wymagających ochrony międzynarodowej, który państwa członkowskie i państwa stowarzyszone uczestniczące w systemie stworzonym na podstawie rozporządzenia Dublin III uzgodniły w dniu 20 lipca 2015 r., decyzji 2015/1523 w sprawie relokacji 40 000 osób, które w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej, czy też stworzenia we Włoszech i w Grecji tzw. hotspotów, w ramach których wszystkie agencje Unii zajmujące się kwestiami azylowymi oraz eksperci państw członkowskich konkretnie współpracują z krajowymi i lokalnymi władzami, aby wspomagać określone państwa członkowskie w wypełnianiu ich zobowiązań na gruncie prawa Unii w stosunku do tych osób, w zakresie kontroli, identyfikacji, rejestracji zeznań i pobierania odcisków palców.
- 219 Ponadto, jak przypomniano w motywie 15 zaskarżonej decyzji, Republika Grecka i Republika Włoska miały możliwość skorzystania ze wsparcia operacyjnego i znacznej pomocy finansowej Unii w ramach unijnej polityki migracyjnej i azylowej.
- 220 Wreszcie niska liczba relokacji przeprowadzonych do dnia dzisiejszego na podstawie zaskarżonej decyzji nie świadczy jeszcze o tym, że – jak podnoszą Republika Słowacka oraz Węgry w ramach swojego zarzutu dziewiątego – już w chwili jej przyjęcia zaskarżona decyzja była nieodpowiednia do realizacji zamierzonego przez nią celu.
- 221 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że ważność aktu prawa Unii nie może zależeć od późniejszych ocen jego skuteczności. W sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można dokładnie przewidzieć, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r., *Jippes i in.*, C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 84; z dnia 9 czerwca 2016 r., *Pesce i in.*, C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 50).
- 222 W rozpatrywanym przypadku, jak w szczególności wynika z motywów 13, 14 i 26 zaskarżonej decyzji, decydując się na stworzenie mechanizmu relokacji znacznej liczby wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Rada przeprowadziła, na podstawie szczegółowej oceny danych statystycznych, którymi wówczas dysponowała, analizę potencjalnego wpływu tego środka na rozpatrywaną sytuację nadzwyczajną. Tymczasem, w świetle tych danych, analiza ta nie wydaje się być oczywiście błędna.
- 223 Dodatkowo wydaje się, że niską liczbę relokacji przeprowadzonych do dnia dzisiejszego na podstawie zaskarżonej decyzji można wytłumaczyć wieloma czynnikami, których w chwili przyjmowania tej decyzji Rada nie mogła przewidzieć, między innymi brakiem współpracy ze strony niektórych państw członkowskich.

224 W świetle powyższego zarzut szósty Republiki Słowackiej, dotyczący nieadekwatności zaskarżonej decyzji do osiągnięcia jej celów, należy oddalić jako bezzasadny.

c) W przedmiocie zarzutu szóstego Republiki Słowackiej, dotyczącego braku koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji w świetle realizowanego przez nią celu

1) Argumentacja stron

225 Republika Słowacka, wspierana w tym względzie przez Rzeczpospolitą Polską, podnosi przede wszystkim, że cel zaskarżonej decyzji mógłby zostać równie skutecznie osiągnięty poprzez wykorzystanie środków, które można by podjąć w ramach już funkcjonujących instrumentów i które byłyby mniej dotkliwe dla państw członkowskich, jeżeli chodzi o ich wpływ na suwerenne prawo każdego z państw członkowskich do swobodnego decydowania o wjeździe obywateli państw trzecich na ich terytorium, jak i w odniesieniu do prawa państw członkowskich, określonego w art. 5 protokołu (nr 2), do ponoszenia jak najniższych obciążeń finansowych i administracyjnych.

226 Otóż w pierwszej kolejności można było skorzystać z mechanizmu przewidzianego w dyrektywie Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. 2001, L 212, s. 12).

227 Dyrektywa 2001/55 pozwala w istocie reagować na takie same sytuacje masowego napływu migrantów, co zaskarżona decyzja, dzięki ustanowieniu procedury relokacji osób korzystających z ochrony tymczasowej. Jednocześnie dyrektywa ta w mniejszym stopniu ingeruje w suwerenne prawo każdego państwa członkowskiego do swobodnego decydowania o wjeździe obywateli państw trzecich na swoje terytorium, głównie dlatego, że daje państwom członkowskim możliwość zdecydowania jaka liczba osób będzie mogła być relokowana na jego terytorium z uwagi na jego zdolności recepcyjne. Status ochrony tymczasowej przyznaje ponadto mniej praw, niż status ochrony międzynarodowej, który nadaje zaskarżona decyzja, w szczególności w odniesieniu do okresu ochrony, nakładając w ten sposób znacznie mniej obciążeń na państwo członkowskie relokacji.

228 W drugiej kolejności Republika Słowacka podnosi, że Republika Grecka i Republika Włoska mogły uruchomić tzw. mechanizm ochrony ludności Unii, o którym mowa w art. 8a rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, L 349, s. 1). Mechanizm ten mógłby zapewnić tym państwom niezbędną pomoc materialną.

229 Republika Grecka i Republika Włoska mogły również, w trzeciej kolejności, zwrócić się do agencji Frontex o pomoc w postaci „szybkich interwencji”. Dodatkowo, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f) oraz z art. 9 ust. 1 i 1b rozporządzenia nr 2007/2004, oba te państwa członkowskie mogły zwrócić się do agencji Frontex o udzielenie niezbędnego wsparcia przy organizacji działań dotyczących powrotów.

230 Takie wsparcie agencji Frontex mogłoby bezpośrednio odciążyć systemy azytowe i migracyjne obu zainteresowanych państw członkowskich, co pozwoliłoby im na skoncentrowanie środków, którymi dysponują, na migrantach, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

231 Dalej, w ocenie Republiki Słowackiej przyjmowanie innych środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE nie było konieczne, gdyż decyzja 2015/1523 pozostawia państwom członkowskim podjęcie decyzji, w duchu solidarności, w jakim stopniu będą uczestniczyć we wspólnym zobowiązaniu. Decyzja taka w mniejszym zakresie narusza ich suwerenność. Ponieważ zaskarżona decyzja została przyjęta dopiero osiem dni po przyjęciu decyzji 2015/1523 przewidującej relokację 40 000 osób, w tak krótkim okresie nie można było uznać, że decyzja 2015/1523 nie jest właściwa dla rozwiązania sytuacji, która wówczas

wystąpiła. W chwili przyjmowania zaskarżonej decyzji Rada nie miała podstaw, aby uważać, że środki dotyczące przyjmowania osób przewidziane w decyzji 2015/1523 szybko okażą się niewystarczające i że konieczne będzie przyjęcie dodatkowych środków.

- 232 Ponadto zdaniem Republiki Słowackiej art. 78 ust. 3 TFUE dopuszcza również możliwość przyjęcia środków, które pozwalałyby na osiągnięcie realizowanego celu, ale które byłyby mniej restrykcyjne dla państw członkowskich, takich jak zapewnienie wsparcia w celu ułatwienia powrotu i rejestracji lub udzielenie wsparcia finansowego, materialnego, technicznego i osobowego systemom azylowym Grecji i Włoch. Państwa członkowskie mogą również angażować się w dobrowolnie inicjatywy dwustronne z myślą o udzielaniu takiej pomocy, co zresztą miało miejsce.
- 233 Wreszcie, relokacja wnioskodawców przewidziana w zaskarżonej decyzji w sposób nieunikniony pociąga za sobą obciążenia finansowe i administracyjne dla państw członkowskich. Tymczasem nałożenie obowiązku ponoszenia takich obciążeń nie było konieczne, jako że można było przyjąć mniej obciążające dla nich środki. W konsekwencji decyzja ta stanowi środek, który jest zbędny i przedwczesny, co jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności oraz z art. 5 protokołu (nr 2).
- 234 Rada podnosi, że w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji upewniła się, w duchu zasady proporcjonalności, że żaden środek alternatywny nie pozwala na równe skuteczne osiągnięcie celu, jaki postawiono w tej decyzji, a który jednocześnie w mniejszym stopniu godziłby w suwerenność państw członkowskich i ich interesy finansowe. Środki alternatywne wymienione przez Republikę Słowacką nie są takimi środkami.

2) Ocena Trybunału

- 235 Przed ustosunkowaniem się do poszczególnych argumentów Republiki Słowackiej, poprzez które stara się ona wykazać, że przyjęcie zaskarżonej decyzji nie było konieczne, gdyż Rada mogła osiągnąć postawione w niej cele innymi środkami, które byłyby mniej restrykcyjne i w mniejszy sposób ingerujące w prawo państw członkowskich do decydowania, przy poszanowaniu norm prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki azylowej, o wjeździe obywateli państw trzecich na ich terytorium, należy przypomnieć szczególnie delikatny kontekst, w jakim została przyjęta zaskarżona decyzja, mianowicie wyjątkowo poważną nadzwyczajną sytuację, z którą borykały się wówczas Grecja i Włochy, charakteryzującą się masowym i nagłym napływem obywateli państw trzecich w lipcu i sierpniu 2015 r.
- 236 Z uwagi na tak wyjątkowy kontekst oraz mając na względzie zasady przypomniane w pkt 206–208 niniejszego wyroku, trzeba uznać, że decyzja o ustanowieniu wiążącego mechanizmu relokacji 120 000 osób na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, oprócz tego, że musi być oparta na obiektywnych kryteriach, może zostać podważona przez Trybunał tylko wtedy, gdy zostanie stwierdzone, że w chwili przyjmowania zaskarżonej decyzji, ocena Rady, w świetle informacji i danych, którymi wówczas dysponowała, była oczywiście błędna, gdyż Rada mogła wówczas przyjąć mniej restrykcyjny, aczkolwiek równie skuteczny środek.
- 237 Tymczasem należy w tym względzie zauważyć, w pierwszej kolejności, iż chociaż prawdą jest, że decyzja 2015/1523 została przyjęta w dniu 14 września 2015 r., czyli osiem dni przed przyjęciem zaskarżonej decyzji, oba akty są ze sobą wzajemnie powiązane.
- 238 Otóż decyzja 2015/1523 służyła wykonaniu konkluzji Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 czerwca 2015 r., a także porozumienia między państwami członkowskimi, które przybrało postać rezolucji przyjętej w dniu 20 lipca 2015 r. Jak wynika z danych statystycznych przytoczonych w motywach 10 i 11 decyzji 2015/1523, jej celem było zaradzenie nadzwyczajnej sytuacji, która zaistniała w pierwszych sześciu miesiącach 2015 r.

- 239 Z motywu 21 tej decyzji wynika również, że łączna liczba 40 000 wnioskodawców została określona, po pierwsze, na podstawie ogólnej liczby obywateli państw trzecich, którzy w sposób nieuregulowany wjechali do Grecji lub Włoch w 2014 r., oraz po drugie, liczby wnioskodawców w oczywisty sposób wymagających ochrony międzynarodowej, którzy stanowią około 40% ogólnej liczby obywateli państw trzecich. To właśnie na podstawie wspomnianych danych statystycznych za rok 2014 postanowiono, że 60% owych 40 000 osób powinno zostać relokowanych z Włoch, a 40% – z Grecji.
- 240 Z kolei z okoliczności i danych statystycznych, na których w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji oparła się Rada, a które zostały wskazane w jej motywach 12, 13 i 26, wynika, że instytucja ta uznała, iż stworzenie mechanizmu relokacji 120 000 osób, uzupełniającego mechanizm ustanowiony decyzją 2015/1523, było konieczne dla złagodzenia presji, pod jaką Republika Włoska, a zwłaszcza Republika Grecja znalazły się ze względu na powstanie nowej nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się masowym napływem do tych państw członkowskich migrantów o nieuregulowanym statusie, która miała miejsce w ciągu ośmiu pierwszych miesięcy 2015 r., a w szczególności w lipcu i sierpniu tego roku.
- 241 Ten nowy napływ, na bezprecedensową skalę, charakteryzował się, jak zauważono w motywie 12 zaskarżonej decyzji, przesuwaniem się napływów migracyjnych ze środkowej do wschodniej części regionu Morza Śródziemnego oraz w kierunku szlaku prowadzącego przez Bałkany Zachodnie. To częściowe przesuwanie się kryzysu z Włoch w stronę Grecji pozwala też zrozumieć, dlaczego postanowiono, aby z łącznej liczby 120 000 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, 13% było relokowanych z Włoch, a 42% – z Grecji.
- 242 W tych okolicznościach nie można przesądzić, że Rada popełniła oczywisty błąd, uznając, na podstawie najnowszych danych, jakimi dysponowała, że nadzwyczajna sytuacja, jaka utrzymywała się na dzień 22 września 2015 r., uzasadniała relokację 120 000 osób oraz że relokacja 40 000 osób przewidziana decyzją 2015/1523 była niewystarczająca.
- 243 W drugiej kolejności, odnosząc się do wpływu zaskarżonej decyzji na unormowania regulujące wjazd obywateli państw trzecich, należy zauważyć, że mechanizm relokacji, który przewiduje zaskarżona decyzja, mimo jego wiążącego charakteru, znajduje zastosowanie jedynie w okresie dwóch lat i dotyczy określonej liczby migrantów w oczywisty sposób wymagających ochrony międzynarodowej.
- 244 Wiążący skutek zaskarżonej decyzji jest ograniczony również dlatego, że ustanowionym w zaskarżonej decyzji warunkiem relokacji jest regularne podawanie przez państwa członkowskie, nie rzadziej niż trzy miesiące, liczby wnioskodawców, których można szybko relokować na ich terytorium (art. 5 ust. 2 zaskarżonej decyzji), oraz wyrażenie zgody na relokację każdej osoby (art. 5 ust. 4 tej decyzji), z tym zastrzeżeniem, że w myśl art. 5 ust. 7 tej decyzji, państwo członkowskie może odmówić relokacji wnioskodawcy wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.
- 245 W trzeciej kolejności, odnosząc się do argumentu Republiki Słowackiej, zgodnie z którym zaskarżona decyzja jest nieproporcjonalna, gdyż niepotrzebnie ustanawia wiążący mechanizm obejmujący obowiązkowe i określone liczbowo kwoty relokacji osób do poszczególnych państw członkowskich, nie wydaje się, aby Rada, decydując się na stworzenie takiego wiążącego mechanizmu relokacji, popełniła oczywisty błąd w ocenie.
- 246 Rada miała bowiem podstawy, aby uznać, w ramach przysługujących jej w tym względzie szerokich uprawnień dyskrecyjnych, że podział osób relokowanych musi mieć charakter wiążący ze względu na nadzwyczajną sytuację, w jakiej przyjmowana była zaskarżona decyzja.

- 247 Rada zauważyła też, czego nikt nie zakwestionował, że zmuszona była uznać, iż próba podziału między państwa członkowskie 40 000 osób na podstawie decyzji 2015/1523, mimo długotrwałych rozmów zakończyła się porażką, gdyż decyzja ta została ostatecznie przyjęta bez jakiegokolwiek tabeli odzwierciedlającej zobowiązania państw członkowskich relokacji.
- 248 Nie ma też sporu co do tego, że podczas negocjacji dotyczących zaskarżonej decyzji, które toczyły się w Radzie, bardzo szybko okazało się, że osiągnięcie konsensusu w szczególności w kwestii rozmieszczenia relokowanych osób będzie w krótkim okresie niemożliwe.
- 249 Tymczasem Rada musiała, w świetle nadzwyczajnej sytuacji, w jakiej znalazły się Republika Grecka i Republika Włoska wskutek bezprecedensowego napływu migrantów w lipcu i sierpniu 2015 r., podjąć środki pozwalające na szybkie i konkretne wsparcie tych państw członkowskich w opanowaniu tak znacznego napływu migrantów na ich terytoria.
- 250 Dodatkowo, w świetle okoliczności i danych statystycznych przytoczonych w szczególności w motywach 12–16 zaskarżonej decyzji, nie jest zasadny argument, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że sytuacja ta wymagała przyjęcia tymczasowego środka relokacji o wiążącym charakterze.
- 251 Jak bowiem wynika, po pierwsze, z motywu 15 zaskarżonej decyzji, Rada uznała, że podjętych zostało już wiele działań w celu wsparcia Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej w ramach polityki migracyjnej i azylowej, oraz po drugie, z motywu 16 tej decyzji, że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż systemy migracyjne i azylowe tych państw nadal będą się znajdować pod znaczącą i rosnącą presją, co według Rady wskazuje na pilną potrzebę okazania solidarności na rzecz tych dwóch państw członkowskich oraz uzupełnienia działań podjętych dotychczas za pomocą środków tymczasowych przewidzianych w zaskarżonej decyzji.
- 252 W tym względzie, przyjmując zaskarżoną decyzję, Rada była faktycznie zobligowana, co zresztą wynika z motywu 2 tej decyzji, uwzględnić zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym na płaszczyźnie finansowej, na której to zasadzie, zgodnie z art. 80 TFUE, opiera się realizacja wspólnej unijnej polityki azylowej.
- 253 Z tego względu w rozpatrywanym przypadku nie można zarzucać Radzie, że popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że z uwagi na nadzwyczajny charakter sytuacji w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE w związku z art. 80 TFUE oraz zapisaną w nim zasadą solidarności między państwami członkowskimi, musi przyjąć środki tymczasowe polegające na ustanowieniu wiążącego mechanizmu relokacji, takiego jak przewidziany w zaskarżonej decyzji.
- 254 W czwartej kolejności, wbrew argumentacji Republiki Słowackiej i Węgier, nie można kwestionować decyzji o utworzeniu wiążącego mechanizmu relokacji, z tego powodu, że art. 78 ust. 3 TFUE pozwala na przyjmowanie jedynie takich środków tymczasowych, które mogą być zastosowane szybko, podczas gdy mechanizm relokacji wymaga czasu na przygotowanie i wdrożenie zanim zostanie osiągnięte pożądane tempo relokacji.
- 255 Ponieważ postanowienie to służy ustanowieniu środków, które będą skuteczne, a poza tym nie przewiduje żadnego terminu, w którym miałyby one być wdrożone, należy uznać, że Rada nie wykroczyła poza przysługujący jej szeroki margines uznania, dochodząc do wniosku, że zarządzenie sytuacji, która zaistniała w lipcu i sierpniu 2015 r., uzasadnia ustanowienie wiążącego mechanizmu relokacji, którego uruchomienie powinno nastąpić jak najszybciej, tak aby po ewentualnym czasie potrzebnym na jego przygotowanie i wdrożenie mógł on jak najszybciej zacząć przynosić konkretne efekty.

- 256 Co się w szczególności tyczy dyrektywy 2001/55, Rada podnosi również, czego nikt nie kwestionuje, że przewidziany w tej dyrektywie system tymczasowej ochrony nie pozwala na skuteczną reakcję na problemy obecne w rozpatrywanym przypadku, mianowicie całkowite przeciążenie ośrodków recepcyjnych w Grecji i we Włoszech oraz konieczność jak najszybszego przeniesienia z tych państw członkowskich dużej liczby migrantów, którzy już przybyli na ich terytorium, gdyż ów system tymczasowej ochrony zakłada, że osoby uprawnione do skorzystania z niego mają prawo do ochrony w państwie członkowskim, w którym się znajdują.
- 257 W piątej kolejności, dokonany w zaskarżonej decyzji wybór o udzieleniu ochrony międzynarodowej zamiast nadania statusu przyznającego bardziej ograniczone prawa, takiego jak status ochrony tymczasowej przewidziany w dyrektywie 2001/55, jest w istocie wyborem o charakterze politycznym, który nie podlega ocenie Trybunału.
- 258 Co się tyczy, w szóstej kolejności, ewentualnego wykorzystania innych środków proponowanych przez Republikę Słowacką, które byłyby mniej restrykcyjne od zaskarżonej decyzji, należy przede wszystkim zauważyć, że środki służące wzmocnieniu granic zewnętrznych, czy też środki polegające na wsparciu finansowym lub operacyjnym systemów azytowych Grecji i Włoch, nie stanowią, w odróżnieniu od mechanizmu relokacji przewidzianego w zaskarżonej decyzji, wystarczającej odpowiedzi na konieczność złagodzenia presji, z jaką borykają się te systemy wskutek wcześniejszego napływu migrantów.
- 259 Chodzi tu bowiem o środki uzupełniające, które mogą przyczynić się do lepszego opanowania przyszłego napływu migrantów, ale które same w sobie nie są w stanie rozwiązać istniejącego problemu nasycenia systemów azytowych Grecji i Włoch osobami już obecnymi na terytorium tych państw członkowskich.
- 260 Wreszcie, w siódmej kolejności, co się tyczy argumentu, zgodnie z którym wdrożenie systemu relokacji przewidzianego w zaskarżonej decyzji prowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia państw członkowskich, Republika Słowacka nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu świadczącego o tym, że środki alternatywne, jakie proponuje, takie jak zwiększenie środków, zwłaszcza technicznych i finansowych, na rzecz Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej, w oczywisty sposób generowałyby mniej kosztów niż mechanizm relokacji.
- 261 Wynika stąd, że argumenty Republiki Słowackiej kwestionujące konieczny charakter zaskarżonej decyzji należy oddalić jako bezzasadne. W związku z tym zarzut szósty Republiki Słowackiej należy oddalić w całości.

d) W przedmiocie zarzutu dziewiątego Węgier, dotyczącego braku koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji w świetle realizowanego przez nią celu

1) Argumentacja stron

- 262 Węgry, popierane w tym względzie przez Rzeczpospolitą Polską, podnoszą, że z uwagi na to, iż w przeciwieństwie do tego, co było przewidziane w pierwotnym wniosku Komisji, nie znajdują się już wśród państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, nie jest już uzasadnione objęcie zaskarżoną decyzją relokacji 120 000 wnioskodawców i z tego względu decyzja ta jest sprzeczna z zasadą proporcjonalności.
- 263 Ustalenie łącznej liczby osób objętych relokacją na gruncie zaskarżonej decyzji na 120 000 wykracza bowiem poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez tę decyzję, gdyż liczba ta obejmuje 54 000 wnioskodawców, którzy powinni zostać relokowani z Węgier zgodnie z pierwotnym

wnioskiem Komisji. Nie zostało uzasadnione dlaczego łączna liczba wnioskodawców podlegających relokacji nie została zmniejszona, skoro liczba ta została pierwotnie ustalona przy założeniu, że z systemu będą korzystać nie dwa, ale trzy państwa członkowskie.

- 264 Ponadto rozmieszczenie 54 000 wnioskodawców pierwotnie przewidzianych do relokacji z Węgier stało się hipotetyczne i niepewne, ponieważ zaskarżona decyzja przewiduje, że będzie ono przedmiotem ostatecznej decyzji podjętej w świetle dalszego rozwoju sytuacji.
- 265 Węgry twierdzą, że skoro celem art. 78 ust. 3 TFUE jest umożliwienie szybkiej odpowiedzi na sytuację, która nie jest hipotetyczna, lecz realna, w procesie przyjmowania zaskarżonej decyzji nie wykazano w sposób wystarczający, że relokacja 54 000 wnioskodawców była konieczna, a nawet gdyby tak było, to z których państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji powinna być ona przeprowadzona.
- 266 Rada nie zgadza się z argumentami Węgier, podnosząc w szczególności, że na podstawie wszystkich danych statystycznych, którymi dysponowała w chwili przyjmowania zaskarżonej decyzji, miała podstawy, aby sądzić, że pomimo dokonanego przez Węgry wyboru, aby nie należeć do grona państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, łączna liczba osób relokowanych nadal powinna wynosić 120 000.

2) Ocena Trybunału

- 267 Przede wszystkim z motywu 26 zaskarżonej decyzji wynika, że Rada uznała, iż relokacji podlegać powinna „znaczną liczbą wnioskodawców w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej” oraz że liczba 120 000 wnioskodawców została ustalona na podstawie „ogólnej liczby obywateli państw trzecich w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej, którzy przybyli w sposób nieuregulowany do Włoch i Grecji w lipcu i sierpniu 2015 r.”.
- 268 W motywie 13 zaskarżonej decyzji Rada przedstawiła między innymi dane statystyczne dotyczące liczby nieuregulowanych wjazdów do Grecji i Włoch w 2015 r., szczególnie w lipcu i sierpniu tamtego roku, które to dane w związku z tym uwzględniła, ustalając liczbę wnioskodawców na 120 000.
- 269 Z informacji tych wynika, że mimo wycofania się Węgier z grona państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, Rada postanowiła zachować łączną liczbę 120 000 osób podlegających relokacji, mając na względzie powagę sytuacji utrzymującej się w Grecji i we Włoszech w 2015 r., zwłaszcza w lipcu i sierpniu tamtego roku.
- 270 Z motywu 26 zaskarżonej decyzji można też wywnioskować, że Rada utrzymała ową łączną liczbę 120 000 osób, gdyż uznała, że jedynie relokacja „istotnej” liczby osób wymagających ochrony międzynarodowej może rzeczywiście zmniejszyć presję, jakiej były wówczas poddane systemy azylowe Grecji i Włoch.
- 271 Powody, dla których należało zachować liczbę 54 000 wnioskodawców, którzy mieli początkowo być relokowani z Węgier, zostały przedstawione również w motywie 16 zaskarżonej decyzji. Z przywołanego motywu wynika bowiem, że z powodu ciągłej niestabilności oraz konfliktów trwających w bezpośrednim sąsiedztwie Grecji i Włoch, istnieje duże prawdopodobieństwo, że po przyjęciu zaskarżonej decyzji systemy azylowe Grecji i Włoch nadal będą się znajdować pod znaczącą i rosnącą presją.

- 272 Ponieważ Węgry nie wykazały, za pomocą konkretnych dowodów, że dane statystyczne, które wzięła pod uwagę Rada, ustalając łączną liczbę osób podlegających relokacji na 120 000, są pozbawione znaczenia, należy stwierdzić, że zachowując tę liczbę, na podstawie owych okoliczności i danych, nawet po wycofaniu się Węgier z grona państw członkowskich będących beneficjentami systemu relokacji, Rada nie popełniła oczywistego błędu w ocenie.
- 273 Węgry podnoszą dalej, że zasady regulujące rozmieszczenie liczby 54 000 wnioskodawców pierwotnie przewidzianych do relokacji z Węgier są hipotetyczne i niepewne, ponieważ zaskarżona decyzja przewiduje, że ich relokacja będzie przedmiotem ostatecznej decyzji podjętej w świetle dalszego rozwoju sytuacji.
- 274 Jednakże z art. 4 ust. 1 lit. c) oraz art. 4 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji wynika, że relokacja owych 54 000 wnioskodawców regulowana jest przez przepis zawierający podstawową zasadę, zawartą w art. 4 ust. 2 tej decyzji, w myśl której począwszy od dnia 26 września 2016 r. owi wnioskodawcy zostaną relokowani z Grecji i Włoch na terytorium innych państw członkowskich, proporcjonalnie do liczby wnioskodawców, o której mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) i b) tego przepisu.
- 275 Owa podstawowa zasada stanowi zasadę domyślną, w tym sensie, że towarzyszy jej też zasada elastyczna, przewidziana w art. 4 ust. 3 zaskarżonej decyzji, pozwalająca na dostosowanie lub zmianę owej zasady podstawowej jeśli będzie to uzasadniał rozwój sytuacji lub jeśli państwo członkowskie znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich ze względu na zmianę kierunków przepływów migracyjnych.
- 276 Zasada taka pozwala w razie potrzeby na szybką reakcję na rozwój sytuacji, a tym samym pozwala na lepsze dostosowanie relokacji do bieżących potrzeb.
- 277 Skuteczność mechanizmu relokacji istotnej liczby wnioskodawców, realizowanej w dwóch etapach na przestrzeni dwóch lat, takiego jak ustanowionego w zaskarżonej decyzji, wymaga, aby, pod pewnymi warunkami, istniała możliwość dostosowania tego mechanizmu w trakcie jego stosowania.
- 278 Zarzut dziewiąty Węgier należy wobec tego oddalić jako bezzasadny.

e) W przedmiocie zarzutu dziesiątego Węgier, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na konkretne skutki, jakie zaskarżona decyzja wywiera wobec Węgier

1) Argumentacja stron

- 279 Tytułem ewentualnym Węgry podnoszą, że gdyby Trybunał nie uwzględnił żadnego z zarzutów podniesionych przez nie w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, zaskarżona decyzja i tak jest niezgodna z prawem ze względu na to, iż narusza ona art. 78 ust. 3 TFUE oraz zasadę proporcjonalności w odniesieniu do Węgier.
- 280 Węgry zarzucają Radzie, że umieściła je w gronie państw członkowskich relokacji po tym, jak zrzekły się one statusu państwa członkowskiego będącego beneficjentem mechanizmu relokacji, co przewidywał pierwotny wniosek Komisji. Tymczasem nie można zaprzeczyć, że Węgry doświadczyły szczególnie silnej presji migracyjnej, zarówno w okresie poprzedzającym przyjęcie zaskarżonej decyzji, jak i w momencie jej przyjęcia. W tych okolicznościach zaskarżona decyzja nakłada na Węgry nieproporcjonalne obciążenie, przypisując im obowiązkowe kwoty relokacji tak jak w przypadku innych państw członkowskich.
- 281 Narzucenie Węgom takich kwot w sytuacji gdy same potrzebują one wsparcia w celu poradzenia sobie z napływem migrantów, jest sprzeczne z art. 78 ust. 3 TFUE, jako że w postanowieniu tym mowa jest o przyjęciu środków tymczasowych na rzecz państw członkowskich, które stanęły w obliczu nagłego

napływu obywateli państw trzecich, w związku z czym stoi ono na przeszkodzie nakładaniu dodatkowych ciężarów na państwo członkowskie, które w wyniku takiego napływu już znajduje się w nadzwyczajnej sytuacji.

282 Rada podnosi, że omawiany zarzut jest niedopuszczalny, gdyż zmierza on do częściowego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona Węgier, podczas gdy decyzja ta stanowi nierozzerwalną całość. Co do istoty, Rada podnosi w szczególności, że w chwili przyjmowania zaskarżonej decyzji Węgry nie znajdowały się już w „nadzwyczajnej sytuacji” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, która uzasadniałaby umieszczenie ich w gronie państw członkowskich będących beneficjentami zaskarżonej decyzji. Dodatkowo w mechanizm relokacji przewidziany w zaskarżonej decyzji wbudowane są mechanizmy dostosowawcze pozwalające państwu członkowskiemu na zwrócenie się do Rady z wnioskiem o zawieszenie obowiązków relokacyjnych ze względu na zmianę kierunków przepływów migracyjnych.

2) Ocena Trybunału

283 Na wstępie należy uznać, że prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia w rozpatrywanych okolicznościach rozpatrzenie co do istoty zarzutu dziesiątego Węgier, podniesionego tytułem ewentualnym, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności ze względu na konkretne skutki, jakie zaskarżona decyzja wywiera w odniesieniu do tego państwa członkowskiego, bez konieczności orzekania w przedmiocie podniesionego przez Radę zarzutu niedopuszczalności, jako że zarzut ten w każdym razie należy oddalić co do istoty (zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., *Fresh Del Monte Produce/Komisja i Komisja/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P i C-294/13 P, EU:C:2015:416, pkt 193 i przytoczone tam orzecznictwo).

284 Rozpatrzenie co do istoty zarzutu dziesiątego Węgier wymaga przypomnienia genezy zaskarżonej decyzji.

285 We wniosku z dnia 9 września 2015 r. Komisja umieściła Węgry w gronie państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, gdyż dane za pierwsze osiem miesięcy 2015 r., a zwłaszcza za lipiec i sierpień tego roku, wskazywały na masowy napływ tzw. szlakiem zachodniobałkańskim migrantów przybywających z Grecji, którzy zaczęli wywierać znaczną presję na węgierski system azyłowy, porównywalny z presją wywieraną na systemy azyłowe Grecji i Włoch.

286 Jednakże skutek zbudowania przez Węgry ogrodzenia na granicy z Serbią oraz masowego przemieszczania się migrantów obecnych na Węgrzech na zachód, głównie w stronę Niemiec, do połowy września 2015 r. presja ta uległa znacznemu zmniejszeniu, skutkiem czego liczba migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających na terytorium węgierskim znacznie spadła.

287 W takich to właśnie okolicznościach, zaistniałych we wrześniu 2015 r., Węgry formalnie zwróciły się do Rady o usunięcie ich z grupy państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji.

288 Rada uwzględniła ten wniosek i złożyła oświadczenie, o którym mowa w pkt 165 niniejszego wyroku, na posiedzeniu plenarnym Parlamentu w dniu 16 września 2015 r.

289 Tymczasem zdaniem Węgier przypisanie im obowiązkowych kwot relokacji stanowi dla nich nieproporcjonalne obciążenie ze względu na to, że nawet po połowie września 2015 r. znajdowały się w nadzwyczajnej sytuacji, gdyż presja migracyjna na jej granicach nie zmniejszyła się, a jedynie przesunęła się w stronę granicy z Chorwacją, gdzie codziennie dochodzi do znacznej liczby jej nieuregulowanych przekroczeń. Z tego względu skoro Węgry nadal musiały mierzyć się, nawet po przyjęciu zaskarżonej decyzji, z nadzwyczajną sytuacją, naruszeniem celu art. 78 ust. 3 TFUE, którym

jest udzielnie wsparcia państwom członkowskim znajdującym się w takiej sytuacji, była decyzja o umieszczeniu ich w gronie państw członkowskich relokacji oraz nałożenie na nie dodatkowych obciążeń w formie kwot relokacji.

- 290 W tym względzie nie można zaprzeczyć, że zaskarżona decyzja, która przewiduje w szczególności obowiązkowy podział między wszystkie państwa członkowskie migrantów podlegających relokacji z Grecji i Włoch, po pierwsze wpływa na wszystkie państwa członkowskie relokacji, a po drugie wymaga wyważenia różnych wchodzących w grę interesów w świetle celów realizowanych przez tę decyzję. W związku z tym poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego, nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 39).
- 291 Jeżeli jedno lub kilka państw członkowskich znajduje się w nadzwyczajnej sytuacji w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, obciążenia, które wiążą się z zastosowaniem środków tymczasowych przyjętych na podstawie tego postanowienia na rzecz tego lub tych państw członkowskich, powinny co do zasady zostać rozdzielone między wszystkie pozostałe państwa członkowskie, zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, jako że, w myśl art. 80 TFUE, to na tej zasadzie opiera się wspólna unijna polityka azylowa.
- 292 Stąd, w rozpatrywanym przypadku, przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja i Rada słusznie uznały, że rozdzielenie relokowanych wnioskodawców między wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z zasadą ustanowioną w art. 80 TFUE, stanowi fundamentalny element zaskarżonej decyzji. Świadczy o tym wielokrotne powoływanie się na tę zasadę w zaskarżonej decyzji, w szczególności w jej motywach 2, 16, 26 i 30.
- 293 Tymczasem w obliczu odmowy skorzystania przez Węgry z mechanizmu relokacji, jak proponowała Komisja, Radzie nie można zarzucić, z punktu widzenia zasady proporcjonalności, że kierując się zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, ustanowionej w art. 80 TFUE, uznała, iż Węgry powinny partycypować w przydziałach relokacji, podobnie jak wszystkie pozostałe państwa członkowskie niekorzystające z mechanizmu relokacji.
- 294 Należy zresztą zauważyć, że zaskarżona decyzja przewiduje, w art. 4 ust. 5 oraz w art. 9, możliwość zwrócenia się państwa członkowskiego do Rady, pod pewnymi warunkami, z wnioskiem o zawieszenie obowiązków, jakie spoczywają na nim jako na państwie członkowskim relokacji na gruncie tej decyzji.
- 295 Z tego powodu, w decyzji 2016/408, przyjętej na podstawie art. 4 ust. 5 zaskarżonej decyzji, Rada, uznając w szczególności, że w Republika Austrii stoi w obliczu wyjątkowych okoliczności związanych z nadzwyczajną sytuacją charakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich na jej terytorium, oraz że w państwie tym odnotowano drugi co do wielkości w Unii, po Szwecji, odsetek wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w przeliczeniu na mieszkańca, postanowiła zawiesić na okres jednego roku obowiązki Republiki Austrii związane z jej przydziałem relokacyjnym do wysokości 30% tej kwoty.
- 296 Podobnie decyzją 2016/946, Rada, uznając w szczególności, że Królestwo Szwecji stoi w obliczu nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich na jej terytorium, spowodowanej gwałtowną zmianą przepływów migracyjnych, oraz że owo państwo członkowskie miało zdecydowanie najwyższy w Unii odsetek wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w przeliczeniu na mieszkańca, postanowiła o zawieszeniu na okres jednego roku obowiązków Szwecji jako państwa członkowskiego relokacji na podstawie zaskarżonej decyzji.

- 297 Z mechanizmu dostosowawczego przewidzianego w art. 4 ust. 3 zaskarżonej decyzji wynika przede wszystkim, że państwo członkowskie, które uzna, iż znalazło się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich z uwagi na gwałtowną zmianę kierunku przepływów migracyjnych, może – podając należyte uzasadnienie – powiadomić o tym Komisję i Radę, co może doprowadzić do zmiany tej decyzji, skutkiem czego takie państwo członkowskie może, od dnia 26 września 2016 r., nie uczestniczyć w relokacji 54 000 wnioskodawców, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. c) tej decyzji.
- 298 Obecność tych różnych mechanizmów dostosowawczych świadczy o tym, że przewidziany w zaskarżonej decyzji mechanizm relokacji, ujęty całościowo, pozwala na uwzględnienie, w sposób proporcjonalny, konkretnej sytuacji każdego państwa członkowskiego w tym względzie.
- 299 Proporcjonalny charakter mechanizmu relokacji przewidziany w zaskarżonej decyzji wynika również z klucza podziału, zgodnie z którym zostały określone – odpowiednio w załącznikach I i II zaskarżonej decyzji – kwoty relokacji z Grecji i Włoch.
- 300 Otóż o ile w ostatecznym tekście zaskarżonej decyzji wskazano tylko, w motywie 26, że przewidziany w tej decyzji mechanizm relokacji „zapewnia sprawiedliwy podział obciążeń między Włochami i Grecją, z jednej strony, oraz innymi państwami członkowskimi, z drugiej strony, przy uwzględnieniu ogólnych danych dotyczących przypadków nieuregulowanego przekroczenia granic dostępnych za 2015 r.”, o tyle nie ulega wątpliwości, że kwoty relokacji określone w zaskarżonej decyzji, zostały ustalone zgodnie z kluczem podziału, który został opisany w motywie 25 pierwotnego wniosku Komisji w sposób następujący:
- „[...] Proponowany klucz podziału powinien opierać się na a) liczbie ludności (współczynnik ważenia 40%), b) całkowitym PKB (współczynnik ważenia 40%), c) średniej liczbie wniosków o udzielenie azylu na 1 mln mieszkańców w latach 2010–2014 (współczynnik ważenia 10%, z 30% pułapem wpływu liczby ludności i PKB na klucz podziału, aby uniknąć dysproporcjonalnego wpływu tego kryterium na całkowity podział) i d) stopie bezrobocia (współczynnik ważenia 10%, z 30% pułapem wpływu liczby ludności i PKB na klucz podziału, aby uniknąć dysproporcjonalnego wpływu tego kryterium na całkowity podział). [...]”.
- 301 Wynika z tego, że ów klucz został skonstruowany z myślą o tym, by rozmieszczenie osób relokowanych w zainteresowanych państwach członkowskich odbywało się między innymi proporcjonalnie do poziomu zamożności każdego z nich oraz presji migracyjnej wywieranej na ich systemy azylowe.
- 302 W tym względzie Rzeczpospolita Polska sformułowała, na podstawie zarzutu dziesiątego Węgier, dotyczącego nieproporcjonalnych skutków, jakie w odniesieniu do nich wywiera narzucenie państwom członkowskim obowiązkowych kwot relokacji, bardziej ogólny argument krytykujący nieproporcjonalne skutki, jakie owe kwoty mają wywierać na szereg przyjmujących państw członkowskich, które w celu spełnienia swoich obowiązków relokacyjnych będą musiały podjąć o wiele większe wysiłki i ponieść większe obciążenia niż inne przyjmujące państwa członkowskie. Rzeczpospolita Polska ma tu na myśli państwa członkowskie „niemal jednolite etnicznie, takie jak Polska”, których ludność znacząco odróżnia się, pod względem kulturowym i językowym, od migrantów podlegających relokacji na ich terytorium.
- 303 Z argumentacją tą, która jest niedopuszczalna, gdyż została przedstawiona w uwagach interwenienta oraz znacznie wykracza poza argumenty Węgier, które są ściśle ograniczone do ich własnej sytuacji (zob. podobnie wyrok z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, pkt 27), nie sposób się zgodzić.

- 304 Otóż gdyby relokacja miała być ściśle uwarunkowana istnieniem więzi kulturalnych i językowych między każdym z wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową a państwem członkowskim relokacji, podział tych osób między wszystkie państwa członkowskie, w poszanowaniu zasady solidarności zapisanej w art. 80 TFUE, a tym samym przyjęcie wiążącego mechanizmu relokacji, byłyby niemożliwe.
- 305 Należy dodać, że względy związane z pochodzeniem etnicznym wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową nie mogą zostać uwzględnione także z uwagi na ich oczywistą sprzeczność z prawem Unii, a w szczególności z art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 306 Należy wreszcie oddalić argument Rzeczypospolitej Polski, zgodnie z którym zaskarżona decyzja jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, jako że nie pozwala państwom członkowskim na skuteczne wykonywanie ich obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, co przewiduje art. 72 TFUE, co jest tym poważniejsze, iż skutkiem zaskarżonej decyzji będą tzw. ruchy wtórne, spowodowane tym, że w wnioskodawcy wyjadą z przyjmującego państwa członkowskiego zanim będą one mogły ostatecznie rozpatrzyć wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 307 W tym względzie należy stwierdzić, że w motywie 32 zaskarżonej decyzji wskazano w szczególności, iż w trakcie całej procedury relokacji, do momentu przekazania wnioskodawcy, należy mieć na uwadze bezpieczeństwo narodowe i porządek publiczny oraz że w tym kontekście należy w pełni przestrzegać podstawowych praw wnioskodawców, w tym stosownych zasad dotyczących ochrony danych.
- 308 Kierując się taką optyką, art. 5 zaskarżonej decyzji, zatytułowany „Procedura relokacji”, stanowi w ust. 7, że państwa członkowskie zachowują prawo do odmowy relokacji wnioskodawcy wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego na jej terytorium.
- 309 Nawet jeśli, jak twierdzi Rzeczpospolita Polska, mechanizm przewidziany w art. 5 ust. 7 zaskarżonej decyzji, będzie nieskuteczny, gdyż będzie zmuszał państwa członkowskie do weryfikacji wielu osób w krótkim czasie, tego rodzaju praktyczne trudności nie wydają się być wpisane w ten mechanizm i w każdym wypadku muszą zostać rozwiązane w duchu współpracy i wzajemnego zaufania organów państw członkowskich korzystających z tego mechanizmu i organów państw członkowskich relokacji, którym należy kierować się przy przeprowadzaniu procedury relokacji przewidzianej w art. 5 tej decyzji.
- 310 W świetle powyższych rozważań zarzut dziesiąty Węgier należy oddalić jako bezzasadny.

2. W przedmiocie zarzutu ósmego Węgier, dotyczącego naruszenia zasad pewności prawa i określoności przepisów prawa oraz konwencji genewskiej

a) Argumentacja stron

- 311 Węgry, wspierane w tym względzie przez Rzeczpospolitą Polską, twierdzą, w pierwszej kolejności, że zaskarżona decyzja narusza zasady pewności prawa i określoności przepisów prawa, jako że w różnych aspektach nie wyjaśnia, w jaki sposób powinny być stosowane jej przepisy, ani jaki jest ich związek z przepisami rozporządzenia Dublin III.

- 312 I tak, o ile motyw 35 zaskarżonej decyzji odnosi się do kwestii gwarancji prawnych i proceduralnych dotyczących decyzji o relokacji, o tyle żaden z jej przepisów znajdujących się w jej części normatywnej nie reguluje tej dziedziny, ani nie odnosi się do odpowiednich przepisów rozporządzenia Dublin III. Stwarza to problemy między innymi z punktu widzenia prawa wnioskodawców do skorzystania ze środków zaskarżenia, a w szczególności w przypadku osób, które nie zostaną wyznaczone do relokacji.
- 313 Zaskarżona decyzja nie określa również wyraźnie kryteriów wyboru stosowanych w odniesieniu do relokacji wnioskodawców. Sposób, w jaki organy państw członkowskich korzystających z mechanizmu mają decydować o przekazaniu wnioskodawców do państwa członkowskiego relokacji powoduje, że skrajnie trudno jest im ustalić z wyprzedzeniem, czy będą oni należeć do grupy osób relokowanych, a jeśli tak, to do jakiego państwa członkowskiego zostaną relokowani.
- 314 Co więcej, zaskarżona decyzja nie określa w odpowiedni sposób statusu wnioskodawców w państwie członkowskim relokacji, ani nie gwarantuje, że wnioskodawcy rzeczywiście pozostaną w tym państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia ich wniosków. W odniesieniu do tzw. przemieszczeń wtórnych, art. 6 ust. 5 zaskarżonej decyzji sam w sobie nie pozwala na zapewnienie, że jej cele – mianowicie podział wnioskodawców pomiędzy państwa członkowskie – zostaną osiągnięte, skoro nie ma gwarancji, że osoby te rzeczywiście pozostaną w państwach członkowskich.
- 315 W drugiej kolejności fakt, że wnioskodawcy mogą zostać ewentualnie relokowani do państwa członkowskiego, z którym nie są w żaden sposób związani, rodzi pytanie, czy zaskarżona decyzja jest w tym względzie zgodna z konwencją dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations Unies*, tom 189, s. 150, nr 2545 (1954)], uzupełnioną Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. (zwaną dalej „konwencją genewską”).
- 316 Węgry twierdzą bowiem, że zgodnie z wykładnią przyjętą w pkt 192 wytycznych dotyczących zasad i trybu ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem do niej z 1967 r., [Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), maj 1992], wnioskodawcy powinno przysługiwać prawo do przebywania na terytorium państwa członkowskiego, w którym złożył wniosek, do czasu aż organy tego państwa członkowskiego nie podejmą decyzji w przedmiocie tego wniosku.
- 317 Wspomniane prawo do pozostania w danym państwie członkowskim jest również uznane w art. 9 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).
- 318 Tymczasem zaskarżona decyzja pozbawia tego prawa wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, pozwalając na ich relokację bez ich zgody do innego państwa członkowskiego, z którym mogą nie mieć żadnych więzi.
- 319 Rzeczpospolita Polska podnosi, że zaskarżona decyzja łamie standardy ochrony praw człowieka, głównie dlatego, że zastępuje system przewidziany w rozporządzeniu Dublin III bez określenia jakichkolwiek jasnych kryteriów ustalenia państwa członkowskiego, do którego dany wnioskodawca zostanie relokowany w celu rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 320 Osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej mogą, na mocy zaskarżonej decyzji, zostać relokowane w odległe rejony Unii, z którymi nie mają żadnych związków kulturowych i społecznych, co będzie uniemożliwiać ich integrację ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego.
- 321 Rada nie zgadza się, w pierwszej kolejności, że zaskarżona decyzja łamie zasady pewności prawa i określoności przepisów prawa. Stanowi ona środek nadzwyczajny, który z jednej strony wpisuje się w dorobek prawny dotyczący wspólnego europejskiego systemu azylowego, co do zasady nadal w pełni obowiązujący, z drugiej strony zaś w porządek prawny utworzony przez system traktatów oraz kartę.

322 W drugiej kolejności, odnosząc się do podnoszonego naruszenia gwarantowanego przez konwencję genewską prawa do pozostania na terytorium, Rada podnosi, że ani konwencja genewska, ani prawo Unii nie gwarantują osobie ubiegającej się o udzielenie azylu prawa wyboru przyjmującego państwa członkowskiego.

b) Ocena Trybunału

323 Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia zasad pewności prawa i określoności przepisów prawa, należy przypomnieć, że na zaskarżoną decyzję składa się szereg środków tymczasowych, tworzących tymczasowy mechanizm relokacji, który odbiega od dorobku wspólnego systemu azylowego tylko w niektórych konkretnych i wyraźnie wskazanych aspektach. Mechanizm ten w pełni wpisuje się w ten dorobek, który, ogólnie rzecz ujmując, nadal znajduje zastosowanie.

324 Patrząc na to z tej perspektywy, Rada nie naruszyła zasad pewności prawa i określoności przepisów prawa, wyjaśniając, zwłaszcza w motywach 23, 24, 35, 36 i 40 zaskarżonej decyzji, związek między przepisami tego aktu a przepisami aktów przyjętych w ramach wspólnej unijnej polityki azylowej.

325 Wobec tego na płaszczyźnie krajowej należy zapewnić prawo do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z art. 47 karty od każdej decyzji wydanej przez organ krajowy w ramach procedury relokacji, tak jak zostało to przewidziane art. 5 zaskarżonej decyzji.

326 Zarzuty Węgier wobec zaskarżonej decyzji dotyczą również tego, iż nie zawiera ona skutecznych unormowań pozwalających zapewnić, że wnioskodawcy pozostaną w państwie członkowskim relokacji przez okres rozpatrywania ich wniosku, lub, innymi słowy, zapewniających brak występowania tzw. przepływów wtórnych.

327 W tym względzie należy stwierdzić, że w motywach 38–41 zaskarżonej decyzji wymieniono, wystarczająco precyzyjnie i szczegółowo, środki, które państwa członkowskie mogą podjąć, aby nie dopuścić do wystąpienia tego rodzaju przepływów, oparte na szeregu aktów ustawodawczych Unii stanowiących część dorobku dotyczącego wspólnej polityki azylowej.

328 Ponadto art. 6 ust. 5 zaskarżonej decyzji przewiduje, w sposób jednoznaczny i szczegółowy, że wnioskodawca lub osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej, którzy wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie relokacji, nie spełniając warunków pobytu w tym innym państwie członkowskim, mają obowiązek niezwłocznego powrotu do państwa członkowskiego relokacji.

329 Odnosząc się do zarzutu Węgier, zgodnie z którym zaskarżona decyzja nie zawiera kryteriów określania państwa członkowskiego relokacji, należy przypomnieć, że jak wynika z motywu 2 tej decyzji i jak już wskazano zwłaszcza w pkt 253 i 291–293 niniejszego wyroku, rzeczona decyzja uwzględnia art. 80 TFUE, na którym opiera się realizacja unijnej polityki azylowej, a w szczególności przy przyjmowaniu środków tymczasowych opartych na art. 78 ust. 3 TFUE, w związku z czym wynika z niej, że określenie państwa członkowskiego relokacji powinno opierać się na kryteriach związanych z solidarnością i sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności między państwami członkowskimi.

330 Należy dodać, z jednej strony, że art. 6 ust. 1 i 2 zaskarżonej decyzji przewiduje pewne konkretne kryteria określania państwa członkowskiego relokacji, związane z najlepszym interesem dziecka oraz więzami rodzinnymi, które są zresztą analogiczne do kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu Dublin III.

- 331 Z drugiej strony w motywie 34 zaskarżonej decyzji wymieniono szereg aspektów, których uwzględnienie ma w szczególności zapewnić, aby wnioskodawcy byli relokowani do państw członkowskich, z którymi łączą ich więzy rodzinne, kulturowe lub społeczne, i które należy w związku z tym szczególnie wziąć pod uwagę przy określaniu państwa członkowskiego relokacji, tak aby ułatwić integrację wnioskodawców w społeczeństwie takiego państwa.
- 332 Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że system stworzony na mocy zaskarżonej decyzji ma charakter arbitralny i zastępuje obiektywny system ustanowiony w rozporządzeniu Dublin III.
- 333 Przeciwnie, ostatecznie w swojej istocie oba te systemy wcale tak bardzo nie różnią się od siebie, jako że system ustanowiony na mocy zaskarżonej decyzji, podobnie jak system ustanowiony przez rozporządzenie Dublin III, opiera się na obiektywnych kryteriach, nie zaś na preferencjach wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.
- 334 W szczególności zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego pierwszego wjazdu, przewidziana w art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, która jest wyłączną regułą, na podstawie której ustalane jest odpowiedzialne państwo członkowskie, przewiduje, że rozporządzenie to, od którego zaskarżona decyzja wprowadza odstępstwa, nie opiera się na preferencjach wnioskodawcy co do określonego przyjmującego państwa członkowskiego i nie służy konkretnie zapewnieniu, aby wnioskodawcę łączyły z odpowiedzialnym państwem członkowskim więzi językowe, kulturowe i społeczne.
- 335 Ponadto, chociaż w ramach procedury relokacji nie ma wymogu uzyskania zgody wnioskodawcy, prawdą pozostaje, że art. 6 ust. 3 zaskarżonej decyzji przewiduje, iż przed podjęciem decyzji o relokacji wnioskodawca zostaje poinformowany o tym, że podlega tej procedurze, oraz że art. 6 ust. 4 tej decyzji zobowiązuje organy państwa członkowskiego korzystające z mechanizmu relokacji do powiadomienia wnioskodawcy o decyzji o relokacji przed faktyczną relokacją, w której to decyzji należy wskazać państwo członkowskie relokacji.
- 336 Poza tym, jak wynika z motywu 35 zaskarżonej decyzji, brak możliwości wyboru przez wnioskodawcę państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku uzasadnia okoliczność, że wnioskodawcy powinno przysługiwać prawo do wniesienia skutecznego środka zaskarżenia od decyzji o relokacji, pozwalającego zapewnić, że jego prawa podstawowe będą przestrzegane.
- 337 Wreszcie, jakkolwiek organom państw członkowskich korzystających z systemu relokacji przysługuje pewien margines uznania w sytuacji, gdy zgodnie z art. 5 ust. 3 zaskarżonej decyzji zostaną wezwane do wskazania poszczególnych wnioskodawców, których można relokować do konkretnego państwa relokacji, ów margines uznania jest usprawiedliwiony w świetle celu tej decyzji, którym jest odciążenie systemów azylowych Grecji i Włoch poprzez jak najszybszą i skuteczną relokację znacznej liczby wnioskodawców do innych państw członkowskich, w poszanowaniu prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych zagwarantowanych w karcie.
- 338 W drugiej kolejności, wbrew temu, co podnoszą Węgry, nie można zasadnie twierdzić, że zaskarżona decyzja, przewidując przekazanie wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową przed wydaniem decyzji w sprawie jego wniosku, narusza konwencję genewską, jako że konwencja ta formułuje prawo do pozostania w państwie złożenia wniosku aż do chwili jego rozpatrzenia.
- 339 W tym względzie Rada słusznie przypominała, w motywie 35 zaskarżonej decyzji, że prawo Unii nie daje wnioskodawcom prawa wyboru państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie ich wniosku. Otóż przewidziane w rozporządzeniu Dublin III kryteria ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są związane z preferencjami wnioskodawców co do wyboru określonego przyjmującego państwa członkowskiego.

- 340 Co się wreszcie tyczy fragmentu wytycznych dotyczących zasad i trybu ustalania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem do niej z 1967 r., na który powołują się Węgry, nie można z niego wywnioskować, że konwencja genewska przyznaje wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową prawo do pozostania w państwie członkowskim złożenia wniosku o udzielenie ochrony aż do czasu jego rozpoznania.
- 341 Fragment ten należy bowiem postrzegać jako szczególny wyraz zasady non-refoulement, która zakazuje wydalania wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową do państwa trzeciego do czasu rozpatrzenia jego wniosku.
- 342 Tymczasem przekazanie wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową w ramach procedury relokacji z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego w celu zapewnienia rozpatrzenia jego wniosku w rozsądnym terminie nie może być uważane za równoznaczne z wydalaniem do państwa trzeciego.
- 343 Chodzi tu raczej o środek zarządzania kryzysowego, podjęty na poziomie Unii, służący zapewnieniu możliwości skutecznego skorzystania, przy poszanowaniu postanowień konwencji genewskiej, z prawa podstawowego do azylu, zapisanego w art. 18 karty.
- 344 Wynika stąd, że zarzut ósmy Węgier należy oddalić jako bezzasadny.
- 345 Ze względu na to, że żaden z zarzutów podniesionych przez Republikę Słowacką i Węgry nie może zostać uwzględniony, skargę należy oddalić.

IV. W przedmiocie kosztów

- 346 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie kosztami postępowania Republiki Słowackiej i Węgier, a oba te państwa przegrały wniesione przez siebie sprawy, należy obciążyć je własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę.
- 347 Zgodnie z art. 140 § 1 rzeczonoego regulaminu Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

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

- 1) Skargi zostają oddalone.**
- 2) Republika Słowacji i Węgry pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Rzeczpospolita Polska, Królestwo Szwecji oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Podpisy