

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 6 maja 2008 r.\*

W sprawie C-133/06

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 akapit pierwszy WE, wniesioną w dniu 8 marca 2006 r.,

**Parlament Europejski**, reprezentowany przez H. Duintjera Tebbensa, A. Caiolę, A. Auerspergera Matića oraz K. Bradleya, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierany przez:

**Komisję Wspólnot Europejskich**, reprezentowaną przez C. O'Reilly oraz przez P. van Nuffela oraz J.F. Pasquiera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

\* Język postępowania: francuski.

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez M. Simm oraz M. Baltę oraz przez G. Maganę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Republikę Francuską**, reprezentowaną przez G. de Bergues'a oraz J.C. Niollela, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano i L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezesi izb, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,  
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 czerwca 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 września 2007 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Parlament Europejski wnosi w swej skardze przede wszystkim o stwierdzenie nieważności art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 3 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326, s.13, zwanych dalej „zaskarżonymi przepisami”), ewentualnie o stwierdzenie nieważności tej dyrektywy w całości.
  
- 2 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 25 lipca 2006 r. Komisja Wspólnot Europejskich oraz Republika Francuska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających, odpowiednio, żądania Parlamentu i Rady Unii Europejskiej.

## Ramy prawne

### *Istotne dla sprawy postanowienia traktatu WE*

- <sup>3</sup> Artykuł 63 akapit pierwszy WE, zamieszczony w tytule IV zatytułowanym „Wiza, azyl, migracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” stanowi:

„Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 67 [WE], przyjmuje w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu:

- 1) środki dotyczące azylu [...] w następujących dziedzinach:

[...]

- d) minimalne normy dotyczące procedury przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy w państwach członkowskich;

- 2) środki dotyczące uchodźców i wysiedleńców w następujących obszarach:

- a) minimalnych norm dotyczących przyznania tymczasowej ochrony wysiedleńcom z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państw swego pochodzenia, oraz osobom, które z innych powodów potrzebują ochrony międzynarodowej;

[...]”.

4 Artykuł 67 WE w brzmieniu zmienionym traktatem z Nicei stanowi:

„1. W okresie przejściowym pięciu lat od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu Rada stanowi jednomyślnie na wniosek Komisji lub z inicjatywy państwa członkowskiego oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

2. Po tym pięcioletnim okresie:

- Rada stanowi na wniosek Komisji; Komisja analizuje każde żądanie państwa członkowskiego przedłożenia przez nią wniosku Radzie;
  
- Rada, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje decyzję w celu zapewnienia, by procedura z art. 251 [WE] miała zastosowanie do wszystkich lub niektórych dziedzin objętych niniejszym tytułem oraz dostosowania przepisów dotyczących właściwości Trybunału Sprawiedliwości.

[...]

5. Na zasadzie odstępstwa od ustępu 1 Rada przyjmuje, zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 [WE]:

— środki przewidziane w artykule 63 ustęp 1 i ustęp 2 lit. a) [WE] pod warunkiem, że Rada przyjęła uprzednio, zgodnie z ustępem 1 niniejszego artykułu, przepisy wspólnotowe określające wspólne reguły i podstawowe zasady rządzące tymi dziedzinami;

[...]”.

*Prawo wtórne poprzedzające dyrektywę 2005/85*

- 5 Na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 1 lit., odpowiednio, a) i b) WE, zostały wydane: rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50, s. 1) oraz dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. L 31, s. 18).
- 6 Na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 1 lit. c) WE, art. 63 akapit pierwszy pkt 2 lit. a) WE oraz art. 63 akapit pierwszy pkt 3 lit. a) WE Rada przyjęła dyrektywę 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji

i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12).

- 7 Na podstawie art. 67 ust. 2 tiret drugie WE została wydana decyzja Rady 2004/927/WE z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidująca stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej traktatu (Dz.U. L 396, s. 45).
- 8 Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej decyzji:

„Od dnia 1 stycznia 2005 r. Rada stanowi zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 251 [WE] przyjmując środki określone w art. 63 [pkt] 2 lit. b) i [pkt] 3 lit. b) [WE]”.

- 9 W motywie 4 tej decyzji podkreślono, iż nie narusza ona postanowień art. 67 ust. 5 WE.

#### *Dyrektywa 2005/85*

- 10 Dyrektywa 2005/85 została wydana między innymi na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 1 lit. d) WE.

11 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich.

12 W motywach 17 i 18 tej dyrektywy wskazano:

„(17) Kluczową okolicznością, na której opiera się w pełni uzasadniony wniosek o udzielenie azylu, jest bezpieczeństwo wnioskodawcy w jego kraju pochodzenia. W przypadku gdy państwo trzecie może zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia, państwa członkowskie powinny być w stanie określić je jako bezpieczne i domniemywać, że jest ono bezpieczne dla danego wnioskodawcy, chyba że przedstawi on poważne przeciwdowody.

(18) Uwzględniając osiągnięty poziom harmonizacji dotyczący warunków, które powinni spełnić obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy, aby mogli ubiegać się o przyznanie statusu uchodźcy, powinno ustanowić się wspólne kryteria określania państw trzecich jako bezpiecznych krajów pochodzenia”.

13 Odnośnie do bezpiecznych krajów pochodzenia motyw 19 dyrektywy 2005/85 został sformułowany następująco:

„W przypadku gdy Rada upewniła się, że kryteria te są spełnione w stosunku do danego kraju pochodzenia oraz w konsekwencji włączyła je do wspólnej minimalnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia, która ma być przyjęta na mocy niniejszej dyrektywy, państwa członkowskie powinny być zobowiązane rozpatrzyć



wniosek osoby posiadającej obywatelstwo tego kraju lub bezpaństwowca mającego poprzednie miejsce zamieszkania w tym kraju, na podstawie wzruszalnego domniemania odnoszącego się do bezpieczeństwa tego kraju. W świetle znaczenia politycznego określania bezpiecznych krajów pochodzenia, w szczególności biorąc pod uwagę konsekwencje oceny sytuacji dotyczącej praw człowieka w kraju pochodzenia oraz ich następstwa dla polityk Unii Europejskiej w dziedzinie stosunków zewnętrznych, Rada powinna podejmować wszystkie decyzje w sprawie ustalenia lub zmian listy po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

- 14 Odnośnie do niektórych europejskich państw trzecich, w których przestrzega się szczególnie wysokich norm w zakresie praw człowieka i ochrony uchodźców, motyw 24 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„[...] państwa członkowskie powinny mieć możliwość odstąpienia od rozpatrywania lub odstąpienia od rozpatrywania w całości wniosków o udzielenie azylu dotyczących wnioskodawców, którzy wjechali na ich terytorium z takich europejskich państw trzecich. Z uwagi na potencjalne następstwa, jakie może mieć dla wnioskodawcy częściowe rozpatrzenie wniosku lub odstąpienie od rozpatrzenia, niniejsze stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego powinno być ograniczone do przypadków obejmujących państwa trzecie, co do których Rada upewniła się, że wysokie normy bezpieczeństwa danego państwa trzeciego, określone w niniejszej dyrektywie, są spełnione. Rada powinna podjąć decyzję w tej kwestii po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

- 15 Artykuł 29 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Wspólna minimalna lista państw trzecich uznawanych za bezpieczne kraje pochodzenia”, stanowi:

„1. Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje wspólną minimalną listę państw trzecich, które państwa członkowskie uznają za bezpieczne kraje pochodzenia zgodnie z załącznikiem II.

2. Rada może, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, wprowadzić zmiany do wspólnej minimalnej listy, dodając lub usuwając państwa trzecie, zgodnie z załącznikiem II. Komisja rozpatruje każdy wniosek złożony przez Radę lub państwo członkowskie, dotyczący przedłożenia wniosku o wprowadzenie zmian do wspólnej minimalnej listy”.

- 16 Załącznik II do dyrektywy 2005/85, zatytułowany „Określenie bezpiecznych krajów pochodzenia do celów art. 29 i art. 30 ust. 1”, w następujący sposób ustala kryteria umożliwiające określenie danego kraju jako bezpiecznego kraju pochodzenia:

„Kraj jest uznany za bezpieczny kraj pochodzenia, w przypadku gdy na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych okoliczności politycznych można wykazać, że co do zasady i trwale nie ma w nim prześladowań w rozumieniu art. 9 dyrektywy 2004/83/WE; nie stosuje się w nim tortur lub niehumanitarnego, lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez niedyskryminacyjne użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Przy dokonywaniu takiej oceny bierze się pod uwagę, między innymi, stopień, w jakim ochrona przed prześladowaniem lub złym traktowaniem zapewniona jest poprzez:

- a) odpowiednie przepisy ustawowe i wykonawcze obowiązujące w państwie oraz sposób, w jaki są stosowane;

- b) przestrzeganie praw i wolności ustanowionych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, lub Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, w szczególności zaś praw, od których nie wolno jest czynić odstępstw na mocy art. 15 ust. 2 wspomnianej europejskiej konwencji;
  
- c) przestrzeganie zasady non-refoulement zgodnie z konwencją genewską;
  
- d) ustanowienie systemu skutecznych środków odwoławczych przeciwko pogwałcaniu tych praw i wolności”.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 36 ust. 1–3 dyrektywy 2005/85, zatytułowanym „Koncepcja europejskich bezpiecznych krajów trzecich”:

„1. Państwa członkowskie mogą przewidzieć odstępienie od rozpatrzenia lub rozpatrzenia w całości wniosku o udzielenie azylu oraz oceny kwestii bezpieczeństwa osoby ubiegającej się o azyl w jej szczególnej sytuacji, jak określono w rozdziale II, albo że wniosek nie będzie rozpatrzony w całości, w przypadkach, w których właściwy organ ustalił, na podstawie faktów, że osoba ubiegająca się o azyl próbuje wjechać lub wjechała nielegalnie na ich terytorium z bezpiecznego kraju trzeciego w rozumieniu ust. 2.

2. Do celów ust. 1 państwo trzecie może być uznane za bezpieczny kraj trzeci, w przypadku gdy:

- a) ratyfikowało i przestrzega postanowień konwencji genewskiej bez jakichkolwiek ograniczeń geograficznych;
- b) posiada ustanowione prawem procedury azylowe;
- c) ratyfikowało europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i przestrzega jej postanowień, w tym norm odnoszących się do skutecznych środków odwoławczych; i
- d) zostało określone jako bezpieczne przez Radę zgodnie z ust. 3.

3. Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje lub zmienia wspólną listę państw trzecich, które są uznawane za bezpieczne kraje trzecie do celów ust. 1”.

<sup>18</sup> Rada nie skorzystała z zaskarżonych przepisów w celu wydania dwóch list, o których mowa w tych przepisach.

## W przedmiocie skargi

- 19 Na poparcie skargi Parlament przytacza cztery zarzuty nieważności dotyczące, odpowiednio, naruszenia traktatu WE wynikającego z naruszenia art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE, braku kompetencji Rady do wydania zaskarżonych przepisów, naruszenia obowiązku ich uzasadnienia oraz nieprzestrzegania obowiązku lojalnej współpracy.
- 20 Z uwagi na to, że — jak wskazał rzecznik generalny w pkt 11 opinii — pierwsze dwa zarzuty są nierozzerwalnie ze sobą związane, należy rozpoznać je łącznie.

*W przedmiocie dwóch pierwszych zarzutów, dotyczących naruszenia art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE, a także braku kompetencji Rady*

## Argumentacja stron

- 21 Parlament twierdzi, że mając na uwadze już istniejące przepisy wspólnotowe, mianowicie rozporządzenie nr 343/2003, jak również dyrektywy 2003/9 i 2004/83, wydanie dyrektywy 2005/85 stanowiło ostatni etap prawodawczy w celu ustanowienia wspólnych reguł i podstawowych zasad, których wdrożenie powinno umożliwić przejście do procedury współdecydowania przewidzianej w art. 251 WE (zwanej dalej procedurą współdecydowania) zgodnie z wymogami art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE.

- 22 Zatem późniejsze sporządzenie wspólnej listy minimalnej bezpiecznych krajów pochodzenia oraz wspólnej listy europejskich bezpiecznych krajów trzecich (zwanymi dalej łącznie „listami krajów bezpiecznych”) powinno nastąpić w ramach procedury współdecydowania.
- 23 Zdaniem Parlamentu poprzez zaskarżone przepisy Rada niezgodnie z prawem wprowadziła do aktu prawa wtórnego podstawy prawne pozwalające jej na ustalanie list krajów bezpiecznych w ramach procedury wymagającej jedynie konsultacji z Parlamentem.
- 24 Tworząc w ten sposób wtórną podstawę prawną, Rada przyznała sobie, zdaniem Parlamentu, „zastrzeżenie prawodawcze”. Tymczasem traktat w żaden sposób nie przewiduje, by poza istniejącymi procedurami stanowienia aktów normatywnych i wykonawczych Rada mogła wprowadzać nowe podstawy prawne w celu wydawania przepisów normatywnych prawa wtórnego.
- 25 Parlament uważa, że ewentualne istnienie praktyki Rady polegającej na tworzeniu wtórnych podstaw prawnych nie może stanowić uzasadnienia.
- 26 Powołując się na wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. 855, Parlament podnosi, że w sferze normatywnej stosowanie traktatu nie dopuszcza możliwości wprowadzania zmian do przewidzianych w nim procedur.

- 27 Komisja uważa, że wtórne podstawy prawne zawarte w zaskarżonych przepisach są niezgodne z prawem.
- 28 Jej zdaniem prawodawca wspólnotowy nie posiada uprawnień do określania, w jaki sposób wykonuje swoje kompetencje. Instytucje, w opinii Komisji, mogą działać jedynie w granicach uprawnień przyznanych im w traktatach, przy czym wyłącznie traktaty określają procedury stanowienia aktów normatywnych.
- 29 Według Komisji zaskarżone przepisy nie mogą być rozpatrywane jako zastrzeżenie uprawnień wykonawczych, którego Rada mogłaby dokonać na podstawie art. 202 tiret trzecie WE.
- 30 Zaskarżone przepisy stanowią jej zdaniem dwojakiego rodzaju obejście procedury: po pierwsze, w odniesieniu do zasady jednomyślności przewidzianej w art. 63 akapit pierwszy pkt 1 lit. d) w czasie przyjmowania dyrektywy 2005/85 oraz po drugie, w odniesieniu do procedury współdecydowania, która powinna zastąpić tę zasadę z chwilą przyjęcia przepisów wspólnotowych określających wspólne reguły i podstawowe zasady polityki azyłowej.
- 31 Rada podnosi, że jest inaczej — traktat WE w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie temu, by akt wydawany zgodnie z procedurą przewidzianą w obowiązującej podstawie prawnej stwarzał wtórną podstawę prawną, w szczególności do celów późniejszego wydania aktu normatywnego w tej dziedzinie w drodze uproszczonej procedury decyzyjnej.

- 32 Jej zdaniem korzystanie z wtórnych podstaw prawnych jest utrwaloną techniką legislacyjną, której przykłady można odnaleźć w licznych aktach wspólnotowych. Jedyna nauka płynąca z ww. wyroku w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie miałyby polegać na tym, że wtórna podstawa prawna nie może skutkować utrudnieniem procedury przewidzianej w traktacie, co w przypadku procedury wprowadzonej dyrektywą 2005/85 nie ma miejsca.
- 33 Rada uważa, że okoliczności sprawy wymagały skorzystania z wtórnej podstawy prawnej, a art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE nie stał temu na przeszkodzie.
- 34 Listy krajów bezpiecznych to instrumenty należące do dziedziny, którą charakteryzuje zarówno fakt, iż należą do delikatnej politycznie, z punktu widzenia państw członkowskich, materii, jak i praktyczna potrzeba szybkiego i skutecznego reagowania na zmiany sytuacji w krajach trzecich, których to dotyczy. Konkretnie zatem instrumenty te — zdaniem Rady — mogą być skutecznie wykorzystywane jedynie w sytuacji, gdy są przyjmowane i następnie zmieniane w ramach procedury takiej, jaką wprowadziły zaskarżone przepisy.
- 35 Rada nie zgadza się z tezą, że występuje kolizja między wtórnymi podstawami prawnymi zawartymi w zaskarżonych przepisach a procedurą współdecydowania przewidzianą w art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE. Uważa, że postanowienie to ma zastosowanie wyłącznie w przypadku spełnienia podwójnej przesłanki polegającej na tym, że akt, który ma zostać wydany, jest oparty na art. 63 akapit pierwszy pkt 1 WE lub art. 63 akapit pierwszy pkt 2 lit. a) WE oraz że Rada uprzednio wydała przepisy wspólnotowe określające wspólne reguły i podstawowe zasady w tej dziedzinie.



- 36 Co się tyczy pierwszej z tych przesłanek, Rada zauważa, że co do zasady listy krajów bezpiecznych będą ustalane nie na podstawie art. 63 WE, lecz na podstawie zaskarżonych przepisów, które przewidują procedurę mniej rygorystyczną niż stosowana przy wydawaniu aktu podstawowego. Dodaje, że ponieważ przy wydawaniu dyrektywy 2005/85 traktat nakładał obowiązek jedynie konsultacji z Parlamentem, kwestionowanie korzystania z zaskarżonych przepisów, które przewidują taki sam stopień udziału Parlamentu, nie wydaje się uzasadnione.
- 37 Co się tyczy drugiej przesłanki, Rada stoi na stanowisku, że odwołanie się w art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE na „przepisy wspólnotowe” nie oznacza, że wspólne reguły i podstawowe zasady powinny być ustanowione w jednym akcie prawnym i w danej chwili. Przejście do procedury współdecydowania jest jej zdaniem związane z kryterium o charakterze materialnym, a nie formalnym czy czasowym.
- 38 Z uwagi na to, że przesłanki przejścia do procedury współdecydowania nie zostały spełnione, w opinii Rady nie naruszono ani prerogatyw Parlamentu, ani równowagi instytucjonalnej.
- 39 Republika Francuska podnosi, że ustalanie list krajów bezpiecznych wchodzi w zakres przepisów wspólnotowych określających „wspólne reguły i podstawowe zasady” w rozumieniu art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE. W konsekwencji, nawet jeżeli listy te powinny być sporządzane na podstawie samego traktatu, a nie zaskarżonych przepisów, powinno to nastąpić dopiero po zwykłej konsultacji z Parlamentem.
- 40 Odnośnie do ogólnego zagadnienia możliwości skorzystania z wtórnej podstawy prawnej, to państwo członkowskie uważa, podobnie jak Rada, że traktat w żaden sposób nie stoi temu na przeszkodzie.

41 Skorzystanie z wtórnych podstaw prawnych odpowiada zdaniem tego państwa stałej praktyce prawodawcy wspólnotowego. Oczywiście sama praktyka nie może uzasadniać odstępstwa od norm traktatu i nie może tworzyć precedensu wiążącego instytucje wspólnotowe. Orzecznictwo wskazywałoby jednak, że Trybunał niekoniecznie pozostaje obojętny na praktykę instytucji (wyrok z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie 230/81 Luksemburg przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 255, pkt 48 i 49).

42 Wreszcie, co się tyczy materialnych przesłanek skorzystania z wtórnych podstaw prawnych, uważa, że w niniejszej sprawie zostały one spełnione. Zaskarżone przepisy dotyczą bowiem delikatnej politycznie materii i zakładają praktyczną potrzebę szybkiego i skutecznego reagowania na zmiany sytuacji w krajach trzecich.

### Ocena Trybunału

43 W dwóch pierwszych zarzutach Parlament porusza zasadniczo kwestię, czy Rada mogła zgodnie z prawem przewidzieć w zaskarżonych przepisach ustalanie list krajów bezpiecznych i wprowadzanie zmian do tych list większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem.

44 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 akapit drugi WE instytucje Wspólnoty działają w granicach uprawnień przyznanych im traktatem (zob. wyrok z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-403/05 Parlament przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9045, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 45 Po pierwsze, należy zauważyć, że kiedy Rada przyjmowała dyrektywę 2005/85 w sposób przewidziany w art. 67 ust. 1 WE, miała możliwość zastosowania art. 202 tiret trzecie WE dla potrzeb wprowadzania środków, które nie mają zasadniczego znaczenia dla materii wymagającej uregulowania (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383, pkt 36).
- 46 I tak, zakładając, że listy krajów bezpiecznych takiego znaczenia nie mają oraz że chodzi tu o szczególny przypadek, Rada mogła zastrzec dla siebie wykonywanie uprawnień wykonawczych pod warunkiem szczegółowego uzasadnienia takiej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie C-257/01 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-345, pkt 50).
- 47 Rada bowiem ma obowiązek uzasadnić w sposób właściwy, odnosząc się do charakteru i treści aktu podstawowego, który ma być wykonany, zastosowanie wyjątku od zasady, zgodnie z którą w sytuacji, gdy w systemie ustanowionym w traktacie należy przyjąć na poziomie wspólnotowym przepisy wykonawcze do aktu podstawowego, wykonanie takiego uprawnienia spoczywa zwykle na Komisji (ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 51).
- 48 W niniejszej sprawie Rada — w motywie 19 dyrektywy 2005/85 — wprost powołała się na polityczne znaczenie określania bezpiecznych krajów pochodzenia, a w motywie 24 tej dyrektywy — na potencjalne następstwa koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego dla osób wnoszących o azyl.
- 49 Tymczasem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 21 opinii, powody wskazane w tych motywach mają na celu uzasadnienie konsultacji z Parlamentem w przedmiocie ustalania list bezpiecznych krajów i wprowadzanych do nich zmian, a nie wystarczające uzasadnienie zastrzeżenia uprawnień wykonawczych, mających dla Rady szczególny charakter.

- 50 Ponadto w niniejszym sporze, dotyczącym dyrektywy, której zaskarżone przepisy zastrzegają na rzecz Rady kompetencję nieograniczoną w czasie, Rada nie podniosła żadnego argumentu zmierzającego do zmiany ich kwalifikacji i uznania za przepisy, na podstawie których miałyby ona zastrzec dla siebie bezpośrednio wykonywanie szczególnych uprawnień wykonawczych. Przeciwnie, na rozprawie Rada przyznała, że przepisy te przyznają jej wtórną kompetencję prawodawczą.
- 51 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że kwestia ewentualnej zmiany kwalifikacji zaskarżonych przepisów, co mogłoby pozwolić na uznanie, że Rada zastosowała art. 202 tiret trzecie WE, nie została poruszona.
- 52 Po drugie, stwierdzić należy, że w ramach stosowania art. 67 WE środki, jakie mają być przedsięwzięte w dziedzinach wskazanych w art. 63 pkt 1 i 2 lit. a) WE, są wprowadzane zgodnie z dwiema różnymi procedurami, to jest bądź jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem, bądź w ramach procedury współdecydowania.
- 53 Zaskarżone przepisy tworzą odmienną od trybów przewidzianych w art. 67 WE procedurę wprowadzania takich środków większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem.
- 54 Trybunał orzekł już, że normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje wspólnotowe ustanowione są przez traktat i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji (zob. ww. wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 38).

- 55 Jedynie traktat może — w szczególnych przypadkach, takich jak przewidziany w art. 67 ust. 2 tiret drugie WE — upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nim procedury decyzyjnej.
- 56 Uznanie, że instytucja ma możliwość wprowadzania wtórnych podstaw prawnych — niezależnie od tego, czy zmierzałyby one do usztywnienia, czy też złagodzenia trybu wydawania aktu — oznaczałoby przyznanie jej uprawnień prawodawczych wykraczających poza to, co przewiduje traktat.
- 57 Prowadziłyby to również do zezwolenia jej na naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji (wyrok z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2041, pkt 22).
- 58 Rada nie może skutecznie twierdzić, że między procedurą przyjmowania [aktu] przewidzianą w zaskarżonych przepisach a procedurą współdecydowania nie występuje kolizja, tłumacząc to tym, że listy krajów bezpiecznych będą ustalane nie na podstawie art. 63 WE, lecz na podstawie zaskarżonych przepisów, przewidujących procedurę łagodniejszą niż ta, w ramach której został przyjęty akt podstawowy. Takie rozumowanie skutkowałoby bowiem przyznaniem przepisom prawa wtórnego pierwszeństwa przed postanowieniami prawa pierwotnego, w tym przypadku art. 67 WE, którego ustępy 1 i 5 powinny być stosowane kolejno, przy zachowaniu przesłanek przewidzianych w nich w tym celu.
- 59 Przyjęcie wtórnych podstaw prawnych nie może także znaleźć uzasadnienia w rozważaniach dotyczących delikatnego pod względem politycznym charakteru omawianej dziedziny czy troski o zapewnienie skuteczności działania wspólnotowego.

- 60 Ponadto nie jest możliwe skuteczne powołanie się na istnienie wcześniejszej praktyki polegającej na wprowadzaniu wtórnych podstaw prawnych. Nawet bowiem przy założeniu, że praktyka taka się utrzymała, nie może ona prowadzić do odchodzenia od postanowień traktatu i w konsekwencji nie może stanowić precedensu wiążącego instytucje (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 24 oraz wyrok z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-426/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-3732, pkt 21).
- 61 Z powyższych rozważań wynika, że wprowadzając do dyrektywy 2005/85 wtórne podstawy prawne utworzone zaskarżonymi przepisami, Rada naruszyła art. 67 WE, wykraczając w ten sposób poza kompetencje powierzone jej traktatem.
- 62 Co się tyczy przyjmowania w przyszłości list krajów bezpiecznych, jak również wprowadzania do nich zmian, należy dodać, że Rada powinna dokonywać tego z poszanowaniem procedur wprowadzonych traktatem.
- 63 W tej kwestii, w celu ustalenia, czy bądź przyjęcie i zmiana list krajów bezpiecznych w drodze legislacyjnej, bądź ewentualna decyzja o zastosowaniu art. 202 tiret trzecie WE w formie delegacji lub zastrzeżenia uprawnień wykonawczych wchodzi w zakres art. 67 ust. 1 lub 5 WE, należy ustalić, czy wraz z przyjęciem dyrektywy 2005/85 Rada przyjęła przepisy wspólnotowe określające wspólne reguły i podstawowe zasady rządzące dziedzinami, o których mowa w art. 63 akapit pierwszy pkt 1 i 2 lit. a) WE.
- 64 Odnośnie do procedury nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich art. 63 akapit pierwszy pkt 1 lit. d) WE ogranicza się do zapowiedzi wprowadzenia „norm minimalnych”.

65 Jak wynika z pkt 10–17 niniejszego wyroku, dyrektywa 2005/85 ustala szczegółowe kryteria pozwalające na sporządzenie w przyszłości list krajów bezpiecznych.

66 Należy zatem uznać, że tym aktem prawnym Rada przyjęła „przepisy wspólnotowe określające wspólne reguły i podstawowe zasady” w rozumieniu art. 67 ust. 5 tiret pierwsze WE, a zatem procedura współdecydowania znajduje zastosowanie.

67 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić dwa pierwsze zarzuty Parlamentu przytoczone na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonych przepisów.

*W przedmiocie zarzutów trzeciego i czwartego, dotyczących naruszenia obowiązku uzasadnienia zaskarżonych przepisów oraz nieprzestrzegania obowiązku lojalnej współpracy*

68 Z uwagi na to, że dwa pierwsze zarzuty okazały się uzasadnione, analiza zarzutów trzeciego i czwartego, przytoczonych przez Parlament na poparcie skargi, stała się bezprzedmiotowa.

### **W przedmiocie kosztów**

69 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament wniósł o obciążenie

Rady kosztami postępowania, a Rada przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy interwencji pokrywają własne koszty.

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

- 1) **Artykuł 29 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 3 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich są nieważne.**
  
- 2) **Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
  
- 3) **Republika Francuska i Komisja Wspólnot Europejskich ponoszą swoje własne koszty.**

Podpisy