Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 września 2012 r.*

Kodeks graniczny Schengen — Decyzja 2010/252/UE — Ochrona morskich granic zewnętrznych — Wprowadzenie dodatkowych szczegółowych zasad ochrony granic — Uprawnienia wykonawcze Komisji — Zakres — Żądanie stwierdzenia nieważności

W sprawie C-355/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 12 lipca 2010 r.,

Parlament Europejski, reprezentowany przez M. Dean oraz przez A. Auerspergera Maticia oraz K. Bradleya, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez Z. Kupčovą oraz R. Szostaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez C. O'Reilly oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot i A. Prechal, prezesi izb, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (sprawozdawca), M. Berger i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 stycznia 2012 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 kwietnia 2012 r.,

* Język postępowania: angielski.

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Parlament Europejski wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2010/252/UE z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniającej kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 111, s. 20, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

2 Na poparcie skargi Parlament w szczególności podnosi, że decyzja ta przekracza granice uprawnień wykonawczych przyznanych w art. 12 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, s. 1) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 296/2008 z dnia 11 marca 2008 r. (Dz.U. L 97, s. 60) (zwanego dalej „KGS"). Parlament twierdzi, że przepisy zaskarżonej decyzji należało przyjąć, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, bez uciekania się do procedury komitologii, znajdującej oparcie w tymże art. 12 ust. 5.

I – Ramy prawne

A – *Decyzja 1999/468/WE*

3 Na podstawie art. 202 WE została przyjęta decyzja Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23), zmieniona następnie decyzją Rady 2006/512/WE dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. L 200, s. 11) (zwana dalej„drugą decyzją w sprawie komitologii").

4 Jeżeli chodzi o procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą, motyw 7a drugiej decyzji w sprawie komitologii jest sformułowany następująco:

„W dziedzinie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu przyjętego zgodnie z procedurą określoną w art. 251 traktatu [WE], w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów, należy przestrzegać procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Procedura ta powinna umożliwić obu organom władzy prawodawczej przeprowadzenie kontroli przed przyjęciem takich środków. Istotne elementy aktu prawnego mogą być zmienione jedynie przez prawodawcę na podstawie Traktatu".

5 Artykuł 2 ust. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii stanowi:

„Jeżeli akt podstawowy przyjęty zgodnie z procedurą określoną w art. 251 traktatu przewiduje przyjęcie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów tego aktu, w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów, środki te są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą".

6 Przebieg procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą jest uregulowany w art. 5a drugiej decyzji w sprawie komitologii. W procedurze tej bierze udział komitet ds. regulacji połączonej z kontrolą złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji (zwany dalej „komitetem"), który przedstawia swoją opinię w sprawie projektu środków, jakie mają być podjęte. Procedura różni się w zależności od tego, czy zamierzone środki są zgodne z opinią komitetu, czy nie są z nią zgodne lub komitet nie przedstawił opinii.

7 W wypadkach gdy zamierzone środki nie są zgodne z opinią komitetu lub komitet nie przedstawił opinii, na podstawie art. 5a ust. 4 drugiej decyzji w sprawie komitologii zastosowanie znajduje następująca procedura:

„a) Komisja niezwłocznie przedkłada Radzie wniosek w sprawie środków, które należy podjąć, przekazując go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu;

b) Rada stanowi w sprawie tego wniosku większością kwalifikowaną w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wniosku;

c) jeżeli w tym terminie Rada sprzeciwi się większością kwalifikowaną proponowanym środkom, nie zostają one przyjęte. W takim przypadku Komisja może przedłożyć Radzie zmieniony wniosek lub przedstawić wniosek legislacyjny na podstawie traktatu;

d) jeżeli Rada postanowi przyjąć proponowane środki, przedkłada je niezwłocznie Parlamentowi Europejskiemu. Jeżeli Rada nie podejmie decyzji we wspomnianym terminie dwóch miesięcy, Komisja niezwłocznie przedkłada te środki Parlamentowi Europejskiemu;

e) Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów swoich członków w terminie czterech miesięcy od dnia, w którym wniosek został mu przekazany zgodnie z lit. a), może sprzeciwić się przyjęciu danych środków i jako uzasadnienie swojego sprzeciwu wskazać, że zaproponowane środki wykraczają poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym lub że środki te nie odpowiadają celowi lub treści aktu podstawowego, lub też że naruszają zasadę pomocniczości lub zasadę proporcjonalności;

f) jeżeli w tym terminie Parlament Europejski sprzeciwi się proponowanym środkom, nie zostają one przyjęte. W takim przypadku Komisja może przedłożyć komitetowi zmieniony projekt środków lub przedstawić wniosek legislacyjny na podstawie traktatu;

g) jeżeli w momencie upływu tego terminu Parlament Europejski nie wyrazi sprzeciwu wobec proponowanych środków, środki te zostają przyjęte przez Radę lub Komisję, w zależności od przypadku”.

B – *KGS*

8 Jak wynika z art. 1 akapit drugi KGS, ustanawia on zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej.

9 Zgodnie z motywem 6 KGS kontrola ta powinna „pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobieganiu wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich”.

10 Zgodnie z motywem 17 KGS „[p]owinna zostać ustanowiona procedura umożliwiająca Komisji dostosowywanie niektórych szczegółowych zasad praktycznych regulujących kontrolę graniczną. W takich przypadkach środki niezbędne dla wprowadzenia w życie [KGS] powinny zostać podjęte zgodnie z decyzją […] 1999/468/WE […]”.

11 Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 9 KGS „kontrola graniczna” polega na odprawach granicznych i ochronie granic oraz obejmuje „działania podejmowane na granicy, zgodnie z [KGS] i do celów w nim określonych, wyłącznie w odpowiedzi na zamiar przekroczenia tej granicy lub na akt jej przekroczenia, bez względu na wszelkie inne okoliczności”.

12 Ochrona granicy jest zdefiniowana w art. 2 pkt 11 KGS jako „ochron[a] granicy pomiędzy przejściami granicznymi oraz ochron[a] przejść granicznych poza ustalonymi godzinami otwarcia w celu uniemożliwienia uniknięcia przez osoby odprawy granicznej i zniechęcenia ich do tego”.

13 Artykuły 6–11 KGS zawierają zasady odpraw na granicach zewnętrznych.

14 Jeżeli chodzi o ochronę granic, art. 12 KGS stanowi:

„1. Głównym celem ochrony granicy jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie.

2. W celu ochrony granicy straż graniczna wykorzystuje posterunki stacjonarne i mobilne.

Ochrona ta jest prowadzona w taki sposób, aby zapobiec unikaniu przez osoby odprawy na przejściach granicznych oraz aby zniechęcić je do jej unikania.

3. Ochronę pomiędzy przejściami granicznymi prowadzi straż graniczna, której liczebność i metody działania są dostosowywane do istniejących lub przewidywanych czynników ryzyka i zagrożeń. Wiąże się to z częstymi i nagłymi zmianami okresów ochrony, tak aby niedozwolone przekraczanie granicy wiązało się zawsze z ryzykiem wykrycia.

4. Ochronę prowadzą posterunki stacjonarne lub mobilne, wykonujące swoje zadania poprzez patrolowanie lub stacjonowanie w miejscach znanych lub postrzeganych jako zagrożone, a celem takiej ochrony jest zatrzymywanie osób nielegalnie przekraczających granicę. Ochrona może również być prowadzona za pomocą środków technicznych, w tym środków elektronicznych.

5. Można przyjąć dodatkowe środki dotyczące ochrony. Środki te mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia, poprzez jego uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 33 ust. 2”.

15 Obywatelom państw trzecich odmawia się wjazdu na terytorium państw członkowskich w drodze uzasadnionej decyzji, która na podstawie art. 13 ust. 2 KGS jest wręczana w formie standardowego formularza, określonego w załączniku V część B tego kodeksu.

16 Artykuł 33 ust. 2 KGS stanowi:

„W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5a ust. 1–4 oraz art. 7 decyzji 1999/468/WE, z uwzględnieniem przepisów jej art. 8”.

C – *Rozporządzenie (WE) nr 2007/2004*

17 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 349, s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. (Dz.U. L 199, s. 30) (zwane dalej „rozporządzeniem Frontex”) określa między innymi zadania tej europejskiej agencji (zwanej dalej „agencją”).

18 Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Frontex agencja wykonuje między innymi zadania:

„a) koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi;

[…]

e) wspomaga państwa członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych;

[…]

g) oddelegowuje zespoły szybkiej interwencji na granicy do państw członkowskich […]".

19 Jeżeli dyrektor wykonawczy agencji zdecyduje się, na wniosek państwa członkowskiego, oddelegować jeden lub kilka zespołów szybkiej interwencji na granicach tego państwa, agencja wraz z wnioskującym państwem członkowskim sporządzają plan operacyjny zgodnie z art. 8d ust. 5 tego rozporządzenia.

20 Artykuł 8e rozporządzenia Frontex, zatytułowany „Plan operacyjny", stanowi:

„1. Dyrektor wykonawczy i wnioskujące państwo członkowskie uzgadniają plan operacyjny określający szczegółowe warunki oddelegowania zespołów. Plan operacyjny zawiera następujące informacje:

a) opis sytuacji oraz sposób działania i cele operacji wsparcia, w tym cel operacyjny;

b) przewidywalny czas oddelegowania zespołów;

c) geograficzny obszar odpowiedzialności we wnioskującym państwie członkowskim, na który zostaną oddelegowane zespoły;

d) opis zadań i specjalnych poleceń dla członków zespołów, w tym możliwości korzystania z baz danych i dopuszczalnego stosowania broni służbowej, amunicji i sprzętu w przyjmującym państwie członkowskim;

e) skład zespołów;

f) nazwiska i stopnie funkcjonariuszy straży granicznej przyjmującego państwa członkowskiego odpowiedzialnych za prowadzenie współpracy z zespołami, w szczególności tych funkcjonariuszy straży granicznej, którzy dowodzą zespołami w okresie trwania operacji wsparcia, oraz pozycję zespołów w strukturze dowodzenia;

g) wyposażenie techniczne, które należy udostępnić razem z zespołami zgodnie z art. 8.

2. Wszelkie zmiany lub dostosowania planu operacyjnego wymagają zgody zarówno dyrektora wykonawczego, jak i wnioskującego państwa członkowskiego. Agencja bezzwłocznie przesyła egzemplarz zmienionego lub dostosowanego planu operacyjnego państwom członkowskim biorącym udział w operacji".

21 Jeżeli chodzi o realizację planu operacyjnego, art. 8g ust. 2 rozporządzenia Frontex przewiduje:

„Oficer koordynujący działa w imieniu Agencji w odniesieniu do wszystkich aspektów oddelegowania zespołów. Oficer koordynujący w szczególności:

[…]

c) monitoruje prawidłową realizację planu operacyjnego;

[…]".

D – *Zaskarżona decyzja*

22 Zaskarżona decyzja została przyjęta na podstawie art. 12 ust. 5 KGS w ramach procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą przewidzianej w art. 5a drugiej decyzji w sprawie komitologii. Z uwagi na to, że komitet nie wyraził opinii w przedmiocie pierwotnego wniosku Komisji, zgodnie z art. 5a ust. 4 Komisja przedłożyła Radzie wniosek dotyczący środków, jakie należy podjąć, oraz przekazała go Parlamentowi. Parlament nie sprzeciwił się wnioskowi, wobec czego Rada przyjęła zaskarżoną decyzję.

23 Zgodnie z motywem 9 zaskarżonej decyzji:

„W celu zadbania o lepszą koordynację udziału państw członkowskich w operacjach w odniesieniu do takich sytuacji oraz w celu ułatwienia prowadzenia takich operacji, do niniejszej decyzji należy włączyć niewiążące wytyczne. Niniejsza decyzja nie powinna wpływać na obowiązki organów odpowiedzialnych za poszukiwania i ratownictwo, w tym na obowiązek zapewnienia, aby koordynacja i współpraca odbywały się w sposób umożliwiający przekazanie uratowanych osób w bezpieczne miejsce”.

24 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Ochrona zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi koordynowana przez [agencję] podlega zasadom określonym w części I załącznika. Zasady te, wraz z niewiążącymi wytycznymi określonymi w części II załącznika, stanowią część planu operacyjnego sporządzanego dla każdej operacji koordynowanej przez agencję”.

25 W części I załącznika do zaskarżonej decyzji wymieniono w pkt 1 zasady ogólne dotyczące operacji na granicach morskich koordynowanych przez agencję, a w pkt 2 – normy regulujące konkretne środki, jakie należy podjąć w czasie takich operacji. Punkty 2.1–2.3 części I regulują zachowanie przy zbliżaniu się do wykrytych statków i ich obserwowaniu, a także przekazywanie właściwym organom informacji dotyczących tych statków. Punkt 2.4 dotyczy działań, jakie należy podjąć wobec wykrytych statków i osób znajdujących się na ich pokładzie, a pkt 2.5 wskazuje, jakich warunków należy przestrzegać przy podejmowaniu tych działań. Te warunki różnią się w zależności od tego, czy działania mają zostać podjęte na morzach terytorialnych i w strefie przyległej, czy też na pełnym morzu.

26 Jeżeli chodzi o działania, jakie należy podjąć wobec wykrytych statków lub osób znajdujących się na ich pokładzie, pkt 2.4 omawianej części I stanowi:

„Jeżeli istnieją uzasadnione przesłanki, by przypuszczać, że na pokładzie statku lub innego środka żeglugi morskiej znajdują się osoby mające zamiar ominięcia kontroli na przejściach granicznych, działania podejmowane podczas operacji ochrony granic wobec takich statków lub innych środków żeglugi morskiej mogą obejmować:

a) żądanie informacji i dokumentacji o prawach własności, rejestracji i aspektach związanych z podróżą, jak również informacji o tożsamości, obywatelstwie i innych istotnych danych osób znajdujących się na pokładzie;

b) zatrzymanie statku, wejście na jego pokład, przeszukanie statku, jego ładunku i osób znajdujących się na pokładzie, a także przesłuchanie osób znajdujących się na pokładzie;

c) poinformowanie osób znajdujących się na pokładzie, że nie są upoważnione do przekroczenia granicy oraz że osobom kierującym statkiem może grozić kara za umożliwienie podróży;

d) przejęcie statku i zatrzymanie osób znajdujących się na pokładzie;

e) nakazanie statkowi, aby zmienił kurs i skierował się poza dane morza terytorialne lub daną strefę przyległą lub ku celowi innemu niż dane morza terytorialne lub dana strefa przyległa, eskortowanie statku lub pozostanie w jego pobliżu, dopóki nie przyjmie takiego kursu;

f) skierowanie statku lub osób znajdujących się na jego pokładzie do kraju trzeciego albo przekazanie w inny sposób statku lub osób znajdujących się na jego pokładzie organom kraju trzeciego;

g) skierowanie statku lub osób znajdujących się na jego pokładzie do przyjmującego państwa członkowskiego lub innego państwa członkowskiego uczestniczącego w operacji".

27 Część II załącznika do zaskarżonej decyzji nosi tytuł „Wytyczne w sprawie poszukiwań, ratownictwa i sprowadzania na ląd w ramach koordynowanych przez agencję operacji na granicach morskich".

28 W pkt 1.1 tejże części II przewidziano w szczególności, że państwa członkowskie „[wykonują] obowiązek udzielenia pomocy osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie na morzu […]" oraz że „[j]ednostki uczestniczące w operacji udzielają pomocy każdemu statkowi lub każdej osobie znajdującym się w niebezpieczeństwie na morzu". Punkty 1.2–1.5 dotyczą oceny sytuacji, przekazania tej oceny i innych informacji ratowniczemu centrum koordynacyjnemu, a także podjęcia właściwych lub niezbędnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa danych osób. Zgodnie z pkt 1.6 tej samej części II w określonych warunkach operację należy wznowić zgodnie z częścią I załącznika do zaskarżonej decyzji.

29 Ponadto z pkt 2.1 akapit pierwszy zdanie pierwsze części II wynika między innymi, że „[p]lan operacyjny powinien określać tryb sprowadzania na ląd osób przechwyconych lub uratowanych – zgodnie z prawem międzynarodowym i ze wszelkimi mającymi zastosowanie umowami dwustronnymi". Zgodnie z pkt 2.1 akapit pierwszy zdanie drugie ten plan operacyjny „nie skutkuje nałożeniem obowiązków na państwa członkowskie nieuczestniczące w operacji". Natomiast pkt 2.1 akapit drugi stanowi, że – z zastrzeżeniem odmiennych postanowień planu operacyjnego – „preferowanym rozwiązaniem powinno być sprowadzanie [tych osób] na ląd w kraju trzecim, z którego wyruszył statek przewożący dane osoby lub przez którego morza terytorialne lub rejon działań poszukiwawczych i ratowniczych przepłynął".

II – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

30 Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— zarządzenie pozostawienia w mocy skutków zaskarżonej decyzji do czasu wydania nowej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

31 Rada wnosi do Trybunału o:

— tytułem żądania głównego, odrzucenie skargi Parlamentu jako niedopuszczalnej;

— tytułem żądania subsydiarnego, oddalenie skargi jako niezasadnej oraz

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

32 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 30 listopada 2010 r. do udziału w postępowania, w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, została dopuszczona Komisja, która w swoich uwagach wniosła o oddalenie skargi Parlamentu i obciążenie go kosztami postępowania.

III – W przedmiocie skargi

A – *W przedmiocie dopuszczalności skargi*

1. Argumentacja stron

33 Rada przede wszystkim podnosi zarzut niedopuszczalności skargi Parlamentu. Uważa ona, że Parlament ani nie ma interesu prawnego, ani nie jest uprawniony do podważania zaskarżonej decyzji z racji tego, że nie sprzeciwił się jej przyjęciu z powodów wskazanych w art. 5a ust. 4 lit. e) drugiej decyzji w sprawie komitologii. Jeżeli Parlament miał wątpliwości co do zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, powinien był wyrazić sprzeciw zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą; wówczas nie mogłoby dojść do przyjęcia decyzji.

34 Zdaniem Rady niniejsza sprawa dotyczy innej sytuacji niż sprawa C-166/78 Włochy przeciwko Radzie, zakończona wyrokiem z dnia 12 lipca 1979 r. (Rec. s. 2575), w której Trybunał uznał za dopuszczalną skargę państwa członkowskiego, które w Radzie głosowało za przyjęciem zaskarżanego aktu. Sprawowana przez Parlament kontrola, mająca na celu ustalenie, czy dany środek wykracza poza kompetencje wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym, jest bowiem formalnym etapem proceduralnym w procesie przyjmowania określonego aktu i wiąże się z koniecznością nie oceny politycznej, lecz sprawdzenia, czy zostały spełnione przesłanki zgodności z prawem.

35 Parlament podnosi, że zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE oraz orzecznictwem Trybunału (zob. wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 1493, pkt 3) nie on ma obowiązku wykazywania interesu prawnego. Nawet przy założeniu, że stosowny dowód byłby konieczny, w niniejszej sprawie istnienie interesu prawnego byłoby niezaprzeczalne, dlatego że sprawa dotyczy zgodności z prawem aktu Unii mającego skutek wiążący oraz dlatego, że przyjęcie aktu prawnego w ramach procedury wykonawczej zamiast prawodawczej stanowi zakwestionowanie prerogatyw Parlamentu (wyrok z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie C-303/94 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2943, pkt 19, 20).

36 Sprawdzenie przez Parlament proponowanego środka wykonawczego, przewidziane w art. 5a ust. 4 lit. e) drugiej decyzji w sprawie komitologii, nie ogranicza zdaniem tej instytucji jej prawa do wniesienia skargi mającej na celu poddanie takiego środka kontroli sądowej. Ponadto Parlament twierdzi, że nie ma obowiązku wykonywania prawa weta, gdy ma wątpliwości co do zgodności z prawem proponowanego środka wykonawczego.

2. Ocena Trybunału

37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przewidziane w art. 263 ust. 2 TFUE prawo państw członkowskich, Parlamentu, Rady i Komisji do wniesienia skargi nie jest uzależnione od wykazania interesu prawnego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Włochy przeciwko Radzie, pkt 6; w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 3; wyroki: z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-937, pkt 28; z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-370/07 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8917, pkt 16; z dnia 13 października 2011 r. w sprawach połączonych C-463/10 P i C-475/10 P Deutsche Post i Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9639, pkt 36).

38 Z orzecznictwa Trybunału wynika również i to, że wykonywanie tego prawa nie jest uzależnione od stanowiska zajętego przez państwo członkowskie lub instytucję wnoszące skargę w trakcie procedury uchwalania zaskarżonego aktu (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Włochy przeciwko Radzie, pkt 6; w sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 28).

39 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 20 i 22 opinii, okoliczność, że zgodnie z art. 5a ust. 4 lit. e) drugiej decyzji w sprawie komitologii Parlament miał możliwość – stanowiąc większością głosów swoich członków – sprzeciwienia się przyjęciu zaskarżonej decyzji, nie może wyłączyć prawa tej instytucji do wniesienia skargi.

40 O ile w myśl motywu 7a drugiej decyzji w sprawie komitologii procedura regulacyjna połączona z kontrolą pozwala Parlamentowi sprawowanie kontroli poprzedzającej przyjęcie określonego środka, to procedura ta nie może zastąpić kontroli sądowej. Tak więc fakt, że Parlament nie sprzeciwił się przyjęciu aktu w ramach takiej procedury, nie może powodować niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, zasadzającej się na kwestionowaniu zgodności z prawem aktu w ten sposób przyjętego.

41 Z powyższego wynika, że skargę o stwierdzenie nieważności należy uznać za dopuszczalną.

B – *Co do istoty*

1. Argumentacja stron

42 Strony spierają się zasadniczo, po pierwsze, o zasady regulujące kompetencje wykonawcze, a po drugie, o to, czy zaskarżona decyzja mogła zostać przyjęta na podstawie uprawnień wykonawczych.

a) W przedmiocie zasad regulujących kompetencje wykonawcze

43 Parlament twierdzi, że procedura regulacyjna połączona z kontrolą może dotyczyć zmiany lub usunięcia innych niż istotne elementów aktu podstawowego lub dodania nowych elementów innych niż istotne, nie może jednak obejmować zmiany istotnych elementów takiego aktu. Kompetencja wykonawcza powinna być jego zdaniem sprawowana zawsze z poszanowaniem istotnych elementów aktu podstawowego. Ponadto Parlament uważa, że Komisja nie jest upoważniona do regulowania działań, które nie wchodzą w przedmiotowy zakres zastosowania podstawowego aktu prawnego.

44 Zdaniem Parlamentu pojęcie elementów istotnych obejmuje w szczególności definicje ustawowe zamieszczone w akcie podstawowym w celu określenia jego przedmiotowego zakresu zastosowania; pojęcie to zakreśla także ramy stosowania tego uregulowania, które może zostać uzupełnione przez dodanie nowych elementów innych niż istotne. Zdaniem Parlamentu w celu ustalenia granic kompetencji wykonawczych należy wziąć pod uwagę w szczególności przedmiotowe ograniczenia kompetencji wynikające w szczególności z istotnych elementów aktu podstawowego oraz postanowień traktatu i obowiązku przestrzegania praw podstawowych.

45 Rada natomiast podnosi, że prawodawca Unii sam może ustalić granice delegacji, określić zasadnicze cele uregulowania podstawowego i zdecydować, które elementy są istotne i nie mogą zostać delegowane Komisji. Zakres delegowania uprawnień wykonawczych zależy jej zdaniem od w szczególności uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych Komisji przez prawodawcę, a w tej kwestii Trybunał uznał, że możliwe jest szerokie delegowanie kompetencji wykonawczych na rzecz tej instytucji.

46 Zdaniem Komisji, jeżeli chodzi o pojęcie elementów istotnych, należy opierać się na orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym takimi elementami są normy mające istotny charakter dla danej dziedziny (wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster i Berodt & Co., Rec. s. 1161, pkt 6; z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-5383, pkt 36). Użycie w art. 2 ust. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii sformułowania „dodanie nowych, innych niż istotne elementów" pozwala w jej przekonaniu na przyznanie Komisji uprawnienia do

skonkretyzowania istotnych elementów, których współprawodawcy nie wyrazili w szczegółach. Komisja jest więc w swoim przekonaniu upoważniona do uzupełniania tych elementów i regulowania nowych działań wchodzących w zakres zastosowania regulowanej dziedziny i jej istotnych norm.

b) W przedmiocie zaskarżonej decyzji

47 Jeżeli chodzi o zaskarżoną decyzję, Parlament nie kwestionuje jej celów, lecz uważa, że jej treść powinna była zostać przyjęta w drodze aktu prawodawczego, a nie aktu wykonawczego. Jego zdaniem decyzja ta wykracza poza zakres kompetencji wykonawczych, o których mowa w art. 12 ust. 5 KGS, ponieważ wprowadza do tego kodeksu nowe istotne elementy oraz zmienia istotne elementy tego kodeksu, jak również rozporządzenia Frontex.

i) W przedmiocie wprowadzenia do KGS nowych istotnych elementów

48 W kwestii wprowadzenia do KGS nowych istotnych elementów Parlament twierdzi, że części I i II załącznika do zaskarżonej decyzji zawierają zapisy, których nie można uznać za mieszczące się w zakresie zastosowania ochrony granic zgodnie z definicją kodeksową lub za element tego kodeksu inny niż istotny.

49 I tak zdaniem Parlamentu pkt 2.4 części I tego załącznika – wbrew przepisom art. 12 ust. 5 i motywu 17 KGS – nie zawiera po prostu szczegółowych zasad ochrony granic, lecz przyznaje straży granicznej bardzo szerokie uprawnienia. KGS nie wspomina o środkach, jakie można podjąć wobec osób lub statków. Natomiast decyzja przewiduje daleko idące środki przymusu, lecz nie gwarantuje osobom przechwyconym na pełnym morzu możliwości powołania się na prawo azylu lub prawa z nim związane, mimo że zgodnie z art. 13 KGS powrót takich osób do kraju, z którego przybywają, może nastąpić jedynie w ramach formalnej odmowy wjazdu.

50 Ponadto zdaniem Parlamentu normy dotyczące takich działań jak poszukiwanie, ratownictwo i sprowadzanie na ląd, o których mowa w części II załącznika do zaskarżonej decyzji, nie mieszczą się w pojęciu ochrony. Nawet jeśli owa część II zawiera w tytule termin „wytyczne", ma ona charakter wiążący i zmierza do wywołania skutków prawnych wobec państw członkowskich uczestniczących w operacji koordynowanej przez agencję, co wynika zarówno z jej brzmienia, jak i faktu, że jest zawarta w akcie prawnie wiążącym oraz stanowi część planu operacyjnego przewidzianego w rozporządzeniu Frontex. Tak więc, zdaniem Parlamentu, zaskarżona decyzja zawiera istotne elementy KGS i w związku z tym nie może być przedmiotem środka wykonawczego.

51 Ponadto Parlament podnosi, że zaskarżona decyzja wykracza poza terytorialny zakres zastosowania KGS. Zgodnie z jego art. 2 pkt 11 ochrona ogranicza się do ochrony granicy pomiędzy przejściami granicznymi oraz ochrony przejść granicznych poza ustalonymi godzinami otwarcia, podczas gdy rzeczona decyzja, na podstawie pkt 2.5 części II załącznika do niej, stosuje się nie tylko do wód terytorialnych, ale również do stref przyległych i pełnego morza.

52 Zdaniem Rady prawodawca Unii uznał, że odprawy graniczne stanowią istotny element kontroli na granicach zewnętrznych, którą uregulował w sposób wyczerpujący. Jeżeli natomiast chodzi o ochronę granic, Rada podnosi, że prawodawca uznał, że wystarczające jest określenie ogólnych celów i metod, i upoważnił Komisję do przyjęcia w razie potrzeby dodatkowych środków mających zastosowanie do ochrony oraz szerokich kompetencji wykonawczych.

53 Rada twierdzi, że środki wymienione w pkt 2.4 części I nie są sprzeczne z celami ochrony granic określonymi w art. 12 KGS. Normy dotyczące koordynowania operacji związanych z ochroną granic w trakcie operacji powiązanych, wymienione w pkt 2.5 tej samej części I, mają jej zdaniem na celu ułatwienie przebiegu operacji. Argument zarzucający rozszerzenie terytorialnego zakresu zastosowania

KGS nie jest w opinii Rady uzasadniony, ponieważ kodeks nie definiuje pojęcia granicy morskiej i należy rozumieć je w ten sposób, że obejmuje ono również ochronę granic zapewnianą także w strefach przyległych i na pełnym morzu.

54 Jeżeli chodzi o część II załącznika do zaskarżonej decyzji, to nie tylko brzmienie jej motywów 7–9, ale również odmienne sformułowanie tytułów obu części tego załącznika oraz sposób zredagowania wytycznych wskazują na to, że nie było zamiarem autora decyzji nadawanie tej części mocy obligatoryjnej. Oczywiście udzielanie pomocy statkom znajdującym się w niebezpieczeństwie nie jest środkiem związanym z ochroną granic w ścisłym znaczeniu. Jednak kiedy taka sytuacja pojawia się w trakcie koordynowanej przez agencję operacji związanej z ochroną granic, konieczne okazuje się skoordynowanie zawczasu sposobu prowadzenia poszukiwań i ratownictwa przez poszczególne uczestniczące w operacji państwa członkowskie. W związku z tym Rada uważa, że zaskarżona decyzja nie wprowadza do KGS elementów istotnych.

55 Komisja uważa, że ochrona granic jest istotnym elementem KGS, lecz istotne normy regulujące tę dziedzinę znajdują się w art. 12 KGS, który zawiera zapisy dotyczące zarówno treści, jak i przedmiotu i celu ochrony, lecz który nie został jednak ustanowiony w celu szerokiego i wyczerpującego uregulowania tej ochrony. Zdaniem tej instytucji współprawodawcy przyznali jej uprawnienie do uzupełnienia tych istotnych elementów, a uprawnienie do uregulowania nowych działań pozwala jej na określenie treści ochrony granic i ustalenie, co z tą działalnością się wiąże.

56 Komisja uważa, że zaskarżona decyzja nie wprowadza do KGS nowych istotnych elementów. Z uwagi na swój cel ochrona powinna obejmować nie tylko wykrywanie przypadków usiłowania nielegalnego wjazdu do Unii, ale także konkretne środki, takie jak przechwytywanie statków, gdy są podstawy, by sądzić, że usiłują przedostać się do Unii z pominięciem odprawy granicznej. Jej zdaniem art. 12 ust. 4 KGS wskazuje właśnie, że jednym z celów ochrony jest zatrzymywanie osób. W celu ustalenia, czy „poszukiwanie i ratownictwo" wchodzą w zakres pojęcia ochrony, należy wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne, w których próby nielegalnego wjazdu mają miejsce. W licznych wypadkach operacja związana z ochroną daje impuls do operacji związanej z poszukiwaniem i ratownictwem i nie jest możliwe ścisłe rozgraniczenie tych dwóch rodzajów operacji. Kwestia wiążącego charakteru wytycznych nie istnieje, jako że przewidziane w nich środki wchodzą w zakres pojęcia ochrony.

ii) W przedmiocie zmiany istotnych elementów KGS

57 Jeżeli chodzi o zmianę istotnych elementów KGS, Parlament w szczególności podnosi, że zaskarżona decyzja zmienia art. 13 tego kodeksu. Skoro artykuł ten ma zastosowanie we wszystkich wypadkach przechwytywania, osoby, które nielegalnie znalazły się na wodach terytorialnych i w strefach przyległych, nie mogą zostać wydalone lub wezwane do wyjazdu, jeżeli nie zostanie wydana decyzja na podstawie tegoż art. 13. Natomiast pkt 2.4 części I załącznika do zaskarżonej decyzji przyznaje straży granicznej uprawnienie do nakazania statkowi zmiany kursu w celu opuszczenia wód terytorialnych bez wydawania decyzji w rozumieniu art. 13 i bez umożliwienia zainteresowanym osobom odwołania się od odmowy wjazdu.

58 W tej kwestii Rada i Komisja podnoszą, że art. 13 KGS nie ma zastosowania do działań polegających na ochronie granic, a zatem decyzja nie mogła zmienić tego przepisu.

iii) W przedmiocie zmiany rozporządzenia Frontex

59 Jeżeli chodzi o zmianę rozporządzenia Frontex, Parlament podnosi, że art. 12 ust. 5 KGS nie powierza Komisji kompetencji do ustanawiania norm zmieniających prawa i obowiązki ustanowione w rozporządzeniu Frontex dla operacji koordynowanych przez agencję. Zaskarżona decyzja nie jest jego zdaniem właściwym instrumentem prawnym do tworzenia obowiązków dotyczących takich operacji ani do zmiany przepisów rozporządzenia Frontex.

60 Decyzja ta zdaniem Parlamentu jest jednak przeznaczona do stosowania wyłącznie w ramach operacji koordynowanych przez agencję oraz jest obligatoryjna dla agencji oraz dla państw członkowskich, jako że załącznik do niej jest częścią planu operacyjnego opracowywanego dla każdej operacji, nawet jeżeli zasadnicze elementy tego planu określa art. 8e rozporządzenia Frontex. Obowiązkowe włączenie zasad i wytycznych zawartych w załączniku do zaskarżonej decyzji do planu operacyjnego istotnie zmieniłoby wykaz elementów niezbędnych do wdrożenia takiego planu, takich jak rola straży granicznej, jednostek uczestniczących w operacji, a także ratowniczego centrum koordynacyjnego.

61 W tej kwestii Rada twierdzi, że zaskarżona decyzja nie zmienia zadań agencji, nawet jeżeli załącznik do tej decyzji stanowi część planu operacyjnego. Szczegółowe zasady ochrony granic należą jej zdaniem do koniecznych elementów planu operacyjnego wymienionych w art. 8e rozporządzenia Frontex. Nawet jeżeli decyzja dodaje nowe, inne niż istotne elementy do postanowień tego art. 8e, nie powoduje to niezgodności z prawem tego rozporządzenia. KGS i przepisy wykonawcze do niego z jednej strony oraz rozporządzenie Frontex z drugiej strony w opinii Rady wzajemnie się uzupełniają. Oba akty podstawowe są instrumentami prawnymi mającymi służyć wdrożeniu polityki dotyczącej kontroli granicznej zdefiniowanej w art. 77 TFUE, a koordynacja z systemem wdrożonym rozporządzeniem Frontex jest uregulowana w KGS. W konsekwencji nowe elementy inne niż istotne dodane zaskarżoną decyzją są zdaniem Rady zgodne z rozporządzeniem Frontex oraz KGS.

62 W opinii Komisji zaskarżona decyzja nie ma wpływu na funkcjonowanie rozporządzenia Frontex. Zawarty w art. 1 tej decyzji wymóg, by obie części załącznika wchodziły w skład planu operacyjnego, wiąże nie agencję, lecz państwa członkowskie jako adresatów tej decyzji i jako podmioty odpowiedzialne za zapewnienie, że załącznik zostanie włączony do planu. W tych okolicznościach zaskarżona decyzja nie zmienia rozporządzenia Frontex.

2. Ocena Trybunału

63 Należy stwierdzić, że sporny w niniejszej sprawie przepis zawierający upoważnienie, tj. art. 12 ust. 5 KGS, przewiduje, że mogą być przyjmowane „dodatkowe środki dotyczące ochrony […] mające na celu zmianę elementów innych niż istotne [KGS], poprzez jego uzupełnienie". Przepis ten, czytany łącznie z art. 33 ust. 2 KGS, w zakresie mającej zastosowanie procedury odsyła do drugiej decyzji w sprawie komitologii, która z kolei opiera się na art. 202 tiret trzecie WE.

64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przyjmowanie istotnych norm w rozpatrywanej dziedzinie jest zastrzeżone do kompetencji prawodawcy Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 36; wyroki: z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 P Atlanta przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. s. I-6983, pkt 76; z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-356/97 Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Rec. s. I-5461, pkt 21). Istotne przepisy danej dziedziny powinny być przyjmowane w drodze uregulowania podstawowego i nie podlegają delegacji (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie C-156/93 Parlament przeciwko Komisji, Rec. s. I-2019, pkt 18; ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 23; wyroki: z dnia 11 listopada 1999 r. w sprawie C-48/98 Söhl & Söhlke, Rec. s. I-7877, pkt 34; z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie C-133/06 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-3189, pkt 45).

65 Tak więc nie podlegają delegacji przepisy, których przyjęcie wymaga dokonania wyboru politycznego wchodzącego w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii.

66 Wynika stąd, że przepisy wykonawcze ani nie mogą zmieniać istotnych elementów uregulowania podstawowego, ani uzupełniać go poprzez nowe istotne elementy.

67 Kwestia, które elementy danej dziedziny należy zakwalifikować jako istotne, nie podlega – wbrew twierdzeniom Rady i Komisji – wyłącznie ocenie prawodawcy Unii, lecz musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej.

68 W tym zakresie należy rozważyć cechy charakterystyczne i szczególne danej dziedziny.

69 Jeżeli chodzi o kwestię, czy Rada była upoważniona do przyjęcia zaskarżonej decyzji jako środka wykonawczego art. 12 KGS dotyczącego ochrony granic na podstawie art. 12 ust. 5, należy zacząć od oceny treści tego artykułu.

70 Artykuł 12 ust. 1 i 4 KGS stanowi, że celem ochrony jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie oraz zatrzymywanie takich osób. Ponadto, zgodnie z motywem 6 KGS, kontrola graniczna powinna przyczyniać się do „zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz do zapobiegania wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich".

71 Jeżeli chodzi o operacje związane z ochroną granic, art. 12 ust. 2–4 KGS zawiera przepisy dotyczące niektórych aspektów przeprowadzania takich operacji, przy czym przepisy te ograniczają się do opisania w sposób abstrakcyjny zadań straży granicznej. W szczególności art. 12 ust. 2 akapit drugi przewiduje, że ochrona „jest prowadzona w taki sposób, aby zapobiec unikaniu przez osoby odprawy na przejściach granicznych oraz aby zniechęcić je do jej unikania". Podobnie art. 12 ust. 3 zdanie pierwsze stanowi, że „[o]chronę pomiędzy przejściami granicznymi prowadzi straż graniczna, której liczebność i metody działania są dostosowywane do istniejących lub przewidywanych czynników ryzyka i zagrożeń".

72 Jeżeli chodzi o upoważnienie danej instytucji do przyjęcia środków wykonawczych dotyczących ochrony granic, to w myśl art. 12 ust. 5 KGS – i zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 64 niniejszego wyroku – mogą być przyjmowane „dodatkowe środki dotyczące ochrony […] mające na celu zmianę elementów innych niż istotne [KGS], poprzez jego uzupełnienie". Ponadto zgodnie z motywem 17 KGS i motywem 4 rozporządzenia nr 296/2008 delegacja kompetencji wykonawczych dotyczy jedynie niektórych szczegółowych zasad praktycznych regulujących kontrolę graniczną.

73 O ile KGS, który jest w rozpatrywanej dziedzinie uregulowaniem podstawowym, wspomina w art. 12 ust. 4 o tym, że celem ochrony jest zatrzymanie osób nielegalnie przekraczających granicę, to jednak nie zawiera on norm dotyczących środków, do których przedsięwzięcia upoważniona jest straż graniczna wobec osób lub statków podczas ich zatrzymania lub po tym zatrzymaniu, takich jak środki przymusu, użycie broni czy umieszczenie zatrzymanych osób w określonym miejscu, czy też środki podejmowane wobec osób biorących udział w handlu ludźmi.

74 Niezależnie od tego zauważyć należy, że załącznik do zaskarżonej decyzji przewiduje w części I pkt 2.4, jakie środki może podejmować straż graniczna wobec wykrytych statków i osób na ich pokładzie. W tej kwestii pkt 2.4 lit. b), d), f) i g) pozwala w szczególności na zatrzymanie statku, wejście na jego pokład, przeszukanie i przejęcie statku, przeszukanie i zatrzymanie osób znajdujących się na pokładzie, a także skierowanie statku lub tych osób do państwa trzeciego, a zatem również na podejmowanie środków przymusu wobec osób i statków, które mogą podlegać suwerennej władzy państwa bandery.

75 Ponadto w części II pkt 1.1 załącznika nałożono na jednostki uczestniczące w operacjach na granicach zewnętrznych koordynowanych przez agencję między innymi obowiązek udzielania pomocy każdemu statkowi lub każdej osobie znajdującym się w niebezpieczeństwie na morzu. W pkt 2 tej samej części II zawarto normy dotyczące sprowadzania na ląd osób przechwyconych lub uratowanych, przy czym w pkt 2.1 akapit drugi uściślono, że preferowanym rozwiązaniem powinno być sprowadzanie na ląd w państwie trzecim, z którego wyruszył statek, na którego pokładzie osoby te zostały znalezione.

76 Z jednej strony przyjęcie norm dotyczących powierzenia straży granicznej uprawnień do zastosowania środków przymusu wspomnianych w dwóch punktach poprzedzających niniejszego wyroku wymaga wyborów politycznych wchodzących w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii, jako że wymaga wyważenia rozbieżnych interesów na podstawie wielokrotnych ocen. W zależności od dokonanego wyboru politycznego, na którego podstawie przyjmowane są takie normy, uprawnienia

straży granicznej mogą istotnie się różnić, a ich wykonywanie może być związane bądź z zezwoleniem, bądź z obowiązkiem, bądź z zakazem – przykładowo – odnośnie do stosowania środków przymusu, używania broni lub umieszczania zatrzymanych osób w określonym miejscu. Ponadto, skoro uprawnienia te dotyczą podejmowania środków w stosunku do statków, ich wykonywanie może nakładać się na suwerenne prawa państw trzecich w zależności od bandery. Tak więc przyjęcie takich środków powoduje znaczącą ewolucję systemu KGS.

77 Z drugiej strony należy podkreślić, że przepisy dotyczące przyznawania straży uprawnień władzy publicznej, takich jak przyznane w zaskarżonej decyzji, wśród których figuruje zatrzymanie przechwyconych osób, przejęcie statków i umieszczenie zatrzymanych osób w określonym miejscu pozwalają na ingerencję w prawa podstawowe zainteresowanych osób o takiej intensywności, która sprawia, że konieczna staje się interwencja prawodawcy Unii.

78 Tak więc przyjęcie przepisów tego rodzaju jak zawarte w części I pkt 2.4 oraz części II pkt 1.1 i 2.1 załącznika do zaskarżonej decyzji wymaga dokonania wyborów politycznych w rozumieniu dwóch punktów poprzedzających niniejszego wyroku, w związku z czym wykracza ono poza ramy środków uzupełniających w rozumieniu art. 12 ust. 5 KGS i w ramach systemu instytucjonalnego Unii wchodzi w zakres kompetencji jej prawodawcy.

79 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 61 i 66 opinii – części I i II załącznika do zaskarżonej decyzji zawierają istotne elementy ochrony morskich granic zewnętrznych.

80 Sama tylko okoliczność, że tytuł części II załącznika zawiera wyrażenie „wytyczne” oraz że art. 1 zdanie drugie tej decyzji precyzuje, że zasady i wytyczne zawarte w tej części są „niewiążące”, nie może podważyć zakwalifikowania ich jako norm istotnych.

81 Zgodnie z art. 1 zdanie drugie tej decyzji część II tego załącznika wchodzi w skład planu operacyjnego opracowywanego dla każdej operacji koordynowanej przez agencję. Tymczasem zgodnie z art. 8e rozporządzenia Frontex plan ten określa „szczegółowe warunki oddelegowania zespołów”, a zgodnie z art. 8g tego samego rozporządzenia ich „prawidłową realizację” monitoruje oficer koordynujący.

82 Skoro warunki przewidziane w tym planie muszą być przestrzegane, to w sposób nieunikniony należy uznać, że normy zawarte w pkt 1.1 i 2.1 części II załącznika do zaskarżonej decyzji zostały ustanowione po to, by wywierały obligatoryjne skutki prawne.

83 Wreszcie, nawet jeżeli zaskarżona decyzja zawiera także przepisy regulujące szczegółowe zasady praktyczne wykonywania kontroli granicznej, należy zauważyć, że ogół norm zawartych odpowiednio w części I i II załącznika do zaskarżonej decyzji wiąże się ze sobą z uwagi na fakt, że dotyczą one odpowiednio przebiegu operacji z zakresu ochrony oraz operacji z zakresu udzielania pomocy.

84 W tych okolicznościach należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w całości, ponieważ zawiera ona istotne elementy ochrony zewnętrznych granic morskich państw członkowskich, które wykraczają poza ramy środków uzupełniających w rozumieniu art. 12 ust. 5 KGS i które mógł przyjąć wyłącznie prawodawca Unii.

85 Wynika stąd, że badanie argumentów Parlamentu dotyczących zmiany w drodze zaskarżonej decyzji istotnych elementów KGS oraz rozporządzenia Frontex nie jest konieczne.

IV – W przedmiocie pozostawienia w mocy skutków zaskarżonej decyzji

86 Parlament wnosi do Trybunału, na wypadek stwierdzenia przez niego nieważności zaskarżonej decyzji, o pozostawienie w mocy jej skutków na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE do czasu wydania nowej.

87 Zdaniem Parlamentu pozostawienie w mocy skutków tej decyzji jest konieczne z uwagi na znaczenie celów proponowanych środków w ramach polityki Unii w zakresie operacji dotyczących kontroli granicznych.

88 Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

89 Stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji bez tymczasowego pozostawienia w mocy jej skutków mogłoby wyrządzić szkody w prawidłowym przebiegu trwających lub przyszłych operacji koordynowanych przez agencję, a tym samym w ochronie morskich granic zewnętrznych państw członkowskich.

90 W tych okolicznościach istnieją poważne powody związane z pewnością prawa uzasadniające skorzystanie przez Trybunał z uprawnienia przyznanego mu w art. 264 akapit drugi TFUE. W niniejszej sprawie należy pozostawić w mocy skutki zaskarżonej decyzji do czasu wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nowego uregulowania ustanowionego w celu zastąpienia zaskarżonej decyzji, której nieważność zostaje stwierdzona w niniejszym wyroku.

V – W przedmiocie kosztów

91 Zgodnie z art. 69 § 2 akapit pierwszy regulaminu postępowania 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 Komisja, która przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady, pokrywa własne koszty.

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

1) Decyzja Rady 2010/252/UE z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniająca kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej jest nieważna.

2) Skutki decyzji 2010/252 pozostają w mocy do dnia wejścia w życie, w rozsądnym terminie, nowego uregulowania.

3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Komisja Europejska pokrywa swoje własne koszty.

Podpisy