ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 6. mája 2008 *

Vo veci C-133/06,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 230 prvého odseku ES, podaná 8. marca 2006,

Európsky parlament, v zastúpení: H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić a K. Bradley, splnomocnení zástupcovia,

žalobca,

ktorého v konaní podporuje:

Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: C. O'Reilly, P. Van Nuffel a J.-F. Pasquier, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

* Jazyk konania: francúzština.

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: M. Simm, M. Balta a G. Maganza, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues a J.-C. Niollet, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano a L. Bay Larsen (spravodajca), sudcovia J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz a A. Arabadjiev,

generálny advokát: M. Poiares Maduro,
tajomník: B. Fülöp, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 20. júna 2007,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 27. septembra 2007,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európsky parlament sa svojou žalobou domáha zrušenia článku 29 ods. 1 a 2 a článku 36 ods. 3 smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, s. 13, ďalej len „napadnuté ustanovenia“) a subsidiárne zrušenia tejto smernice ako celku.

2 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 25. júla 2006 bol povolený vstup Komisie Európskych spoločenstiev do konania na podporu Parlamentu a vstup Francúzskej republiky do konania na podporu Rady Európskej únie.

Právny rámec

Relevantné ustanovenia Zmluvy ES

3 Článok 63 prvý odsek ES uvedený v hlave IV Zmluvy, nazvanej „Vízová, azylová, prisťahovalecká politika a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb“, stanovuje:

„Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 67 [ES] do piatich rokov od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy prijme:

1. azylové opatrenia… v nasledovných oblastiach:

…

d) minimálne pravidlá postupov členských štátov pri udeľovaní alebo odnímaní štatútu utečenca;

2. opatrenia o utečencoch a vyhnaných osobách v týchto oblastiach:

a) minimálne pravidlá o poskytnutí dočasnej ochrany vyhnaných osôb z tretích štátov, ktoré sa nemôžu vrátiť do krajiny svojho pôvodu, a osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu;

…“

4 Článok 67 ES, zmenený a doplnený zmluvou z Nice, uvádza:

„1. Počas prechodného obdobia piatich rokov po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej zmluvy sa Rada uznáša jednomyseľne na návrh Komisie alebo z podnetu členského štátu a po porade s Európskym parlamentom.

2. Po tomto období piatich rokov:

— sa Rada uznáša na návrh Komisie; Komisia preskúma každú žiadosť členského štátu na predloženie návrhu Rade;

— po porade s Európskym parlamentom Rada jednomyseľne rozhodne so zreteľom na všetky oblasti alebo časť oblastí pokrytých touto hlavou, ktoré sú upravené podľa postupu uvedeného v článku 251 [ES], a upravené vzhľadom na ustanovenia týkajúce sa právomocí Súdneho dvora.

…

5. Bez ohľadu na ustanovenia článku 1 Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 251 [ES] prijme:

— opatrenia ustanovené v článku 63 ods. 1 a 2 písm. a) [ES], ak už predtým v súlade s odsekom 1 tohto článku prijala právne predpisy spoločenstva, ktoré definujú spoločné pravidlá a základné zásady upravujúce tieto otázky;

…“

Sekundárne právo pred smernicou 2005/85

5 Na základe článku 63 prvého odseku bodu 1 písm. a) a b) boli prijaté nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109) a smernica Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. ES L 31, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101).

6 Na základe článku 63 prvého odseku bodu 1 písm. c), bodu 2 písm. a) a bodu 3 písm. a) ES bola prijatá smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo

osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

7 Na základe článku 67 ods. 2 druhej zarážky ES bolo prijaté rozhodnutie Rady 2004/927/ES z 22. decembra 2004, ktorým sa upravujú určité oblasti hlavy IV časti III Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva tak, aby sa spravovali postupom ustanoveným v článku 251 zmluvy (Ú. v. EÚ L 396, s. 45).

8 Článok 1 ods. 2 tohto rozhodnutia uvádza:

„Od 1. januára 2005 sa Rada uznáša v súlade s postupom ustanoveným v článku 251 [ES] pri prijímaní opatrení uvedených v článku 63 ods. 2 písm. b) a ods. 3 písm. b) [ES].“

9 Odôvodnenie č. 4 uvedeného rozhodnutia zdôrazňuje, že ním nie sú dotknuté ustanovenia článku 67 ods. 5 ES.

Smernica 2005/85

10 Smernica 2005/85 bola prijatá predovšetkým na základe článku 63 prvého odseku bodu 1 písm. d) ES.

11 Účelom uvedenej smernice podľa jej článku 1 je stanoviť minimálne štandardy pre konanie členských štátov o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca.

12 Odôvodnenia č. 17 a 18 rovnakej smernice upresňujú:

„17 Kľúčový faktor pri posudzovaní odôvodnenosti žiadosti o azyl je bezpečnosť žiadateľa v krajine jeho pôvodu. Ak sa tretia krajina môže považovať za bezpečnú krajinu pôvodu, členské štáty by mali byť schopné označiť ju za bezpečnú a predpokladať jej bezpečnosť pre konkrétneho žiadateľa, pokiaľ tento nepredloží vážne protichodné údaje.

18 Podľa úrovne dosiahnutej harmonizácie pre kvalifikovanie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátnej príslušnosti ako utečencov by sa mali ustanoviť spoločné kritériá pre určovanie tretích krajín ako bezpečných krajín.“

13 Pokiaľ ide o bezpečné krajiny pôvodu, odôvodnenie č. 19 smernice 2005/85 uvádza:

„Ak sa Rada presvedčí, že tieto kritériá sú v súvislosti s konkrétnou krajinou pôvodu splnené, a následne ju zaradí do minimálneho spoločného zoznamu bezpečných krajín pôvodu, ktorý sa má prijať podľa tejto smernice, členské štáty by mali byť povinné zvážiť žiadosti osôb, ktoré majú štátnu príslušnosť tejto krajiny… na základe

vyvrátiteľnej domnienky o bezpečnosti tejto krajiny. Vo svetle politickej dôležitosti označenia bezpečných krajín pôvodu, najmä z pohľadu vplyvu hodnotenia situácie v oblasti ľudských práv v krajine pôvodu a jej dôsledkov na politiky Európskej únie v oblasti vonkajších vzťahov, by mala Rada akékoľvek rozhodnutia o vytvorení alebo zmene a doplnení zoznamu urobiť po porade s Európskym parlamentom."

14 Pokiaľ ide o určité európske tretie krajiny, ktoré dodržiavajú osobitne vysoké štandardy ľudských práv a ochrany utečencov, odôvodnenie č. 24 uvedenej smernice znie takto:

„… by členské štáty mali mať možnosť nevykonať alebo nevykonať úplné preskúmanie žiadostí o azyl, týkajúcich sa žiadateľov, ktorí na ich územie vstúpili z takýchto tretích európskych krajín. Kvôli možným dôsledkom obmedzeného alebo neuskutočneného preskúmania na žiadateľa, uplatňovanie tohto konceptu bezpečnej tretej krajiny by sa malo obmedziť na prípady, ktoré zahŕňajú tretie krajiny, v súvislosti s ktorými sa Rada presvedčila, že sú v dotknutých tretích štátoch splnené vysoké bezpečnostné štandardy tak, ako sú ustanovené v tejto smernici. Rada by mala prijať rozhodnutia v tejto záležitosti po porade s Európskym parlamentom."

15 Článok 29 ods. 1 a 2 rovnakej smernice, nazvaný „Minimálny spoločný zoznam tretích krajín, ktoré sa považujú za bezpečné krajiny pôvodu", uvádza:

„1. Rada kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom prijme spoločný zoznam tretích krajín, ktoré budú členské štáty považovať za bezpečné krajiny pôvodu v súlade s prílohou II.

2. Rada môže, kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom, zmeniť a doplniť minimálny spoločný zoznam pridaním alebo vypustením tretích krajín v súlade s prílohou II. Komisia preskúma každú požiadavku Rady alebo členského štátu, aby predložila návrh na zmenu alebo doplnenie minimálneho spoločného zoznamu.“

16 Príloha II smernice 2005/85, nazvaná „Označenie bezpečných krajín pôvodu na účely článkov 29 a 30 ods. 1“, definuje kritériá, na základe ktorých možno označiť krajinu za bezpečnú krajinu pôvodu, takto:

„Krajina sa považuje za bezpečnú krajinu pôvodu, ak na základe právneho stavu, uplatňovania práva v rámci demokratického systému a všeobecných politických okolností možno preukázať, že v nej vo všeobecnosti a dôsledne neexistuje prenasledovanie, ako je definované v článku 9 smernice 2004/83/ES, mučenie alebo neľudské či ponižujúce zaobchádzanie alebo trestanie, a že v nej neexistuje hrozba všeobecného násilia v situáciách medzinárodných alebo vnútorných ozbrojených konfliktov.

Pri tomto vyhodnocovaní sa okrem iného vezme do úvahy, v akom rozsahu poskytujú ochranu pred prenasledovaním a týraním prostredníctvom:

a) príslušných zákonov a iných právnych predpisov krajiny a spôsob ich uplatňovania;

b) rešpektovania práv a slobôd uvedených v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v Medzinárodnom dohovore o občianskych a politických právach a v Dohovore proti mučeniu, najmä pokiaľ ide o práva, z ktorých podľa článku 15 ods. 2 uvedeného Európskeho dohovoru nemožno urobiť výnimku;

c) rešpektovania zásady nevyhostenia podľa Ženevského dohovoru;

d) zavedenia systému účinných právnych prostriedkov proti porušovaniu týchto práv a slobôd.“

17 Podľa článku 36 ods. 1 až 3 smernice 2005/85, nazvaného „Koncept európskych bezpečných tretích krajín“:

„1. Členské štáty môžu ustanoviť, že v prípade, ak príslušný orgán na základe skutočností zistil, že sa žiadateľ o azyl sa snaží o nezákonný vstup na územie tohto štátu z bezpečnej tretej krajiny podľa odseku 2, alebo už takto na územie tohto štátu nezákonne vstúpil, sa preskúmanie jeho žiadosti o azyl a bezpečnosti tohto žiadateľa za jeho osobitných okolností, ako je to opísané v kapitole II, neuskutoční alebo sa neskutoční v celom rozsahu.

2. Tretiu krajinu možno považovať za bezpečnú tretiu krajinu na účely odseku 1 len vtedy, ak:

a) ratifikovala Ženevský dohovor a rešpektuje jeho ustanovenia bez akýchkoľvek zemepisných obmedzení;

b) má zavedené azylové konanie predpísané zákonom;

c) ratifikovala Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a rešpektuje jeho ustanovenia, vrátane noriem týkajúcich sa účinných opravných prostriedkov, a

d) ju takto označila Rada v súlade s odsekom 3.

3. Rada kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie a po porade s Európskym parlamentom prijme alebo zmení a doplní spoločný zoznam tretích krajín, ktoré sa budú na účely odseku 1 považovať za bezpečné tretie krajiny.“

18 Rada neuplatnila napadnuté ustanovenia na účely prijatia oboch zoznamov stanovených týmito ustanoveniami.

O žalobe

19 Parlament na podporu svojej žaloby uvádza štyri žalobné dôvody založené na porušení Zmluvy ES vyplývajúcom z porušenia článku 67 ods. 5 prvej zarážky ES, na nedostatku právomoci Rady vydať napadnuté ustanovenia, na porušení povinnosti odôvodnenia týchto ustanovení a nakoniec na nedodržaní povinnosti lojálnej spolupráce.

20 Treba spoločne preskúmať prvé dva žalobné dôvody, pretože sú nerozlučne spojené, ako uviedol generálny advokát v bode 11 svojich návrhov.

O prvých dvoch žalobných dôvodoch založených na porušení článku 67 ods. 5 prvej zarážky ES, ako aj na nedostatku právomoci Rady

Argumentácia účastníkov konania

21 Parlament tvrdí, že vzhľadom na už prijaté právne predpisy Spoločenstva, čiže nariadenie č. 343/2003, ako aj smernice 2003/9 a 2004/83, predstavuje prijatie smernice 2005/85 poslednú legislatívnu etapu pri prijímaní spoločných pravidiel a základných zásad, ktorých vykonanie má umožniť prechod na postup stanovený v článku 251 ES (ďalej len „spolurozhodovací postup“) v súlade s požiadavkami článku 67 ods. 5 prvej zarážky ES.

22 K neskoršiemu prijatiu minimálneho spoločného zoznamu tretích krajín považovaných za bezpečné krajiny pôvodu a spoločného zoznamu európskych bezpečných tretích krajín (ďalej len spoločne „zoznamy bezpečných krajín“) musí dôjsť v súlade so spolurozhodovacím postupom.

23 Rada teda napadnutými ustanoveniami protiprávne vytvorila v sekundárnom právnom akte právne základy, ktoré jej umožňujú pristúpiť k prijatiu zoznamov bezpečných krajín s použitím postupu, ktorý vyžaduje iba poradu s Parlamentom.

24 Rada si teda vytvorením odvodeného právneho základu priznala „zákonodarnú výhradu“. Zmluva však nestanovuje, že Rada môže mimo rámca existujúcich postupov prijímania normatívnych aktov a vykonávacích aktov vytvoriť nové právne základy na účely prijatia odvodených normatívnych ustanovení.

25 Parlament sa domnieva, že prípadná existencia praxe Rady spočívajúca vo vytváraní odvodených právnych základov nemôže slúžiť ako odôvodnenie.

26 Parlament s odkazom na rozsudok Súdneho dvora z 23. februára 1988, Spojené kráľovstvo/Rada (68/86, Zb. s. 855), tvrdí, že Zmluva sa v normatívnej oblasti uplatní bez toho, aby bolo možné zmeniť postupy, ktoré stanovuje.

27 Komisia sa domnieva, že odvodené právne základy obsiahnuté v napadnutých ustanoveniach sú protiprávne.

28 Zákonodarca Spoločenstva nedisponuje voľnosťou určiť spôsob, akým vykonáva svoje právomoci. Inštitúcie môžu konať len v medziach právomocí zverených Zmluvou, ktorá sama určuje postupy prijímania normatívnych aktov.

29 Podľa Komisie nemožno napadnuté ustanovenia považovať za vyhradenie si vykonávacej právomoci, ktoré by Rada mohla uplatniť na základe článku 202 tretej zarážky ES.

30 Napadnuté ustanovenia predstavujú dvojaké zneužitie legislatívneho postupu, po prvé, vo vzťahu k pravidlu jednomyseľnosti stanovenému v článku 63 prvom odseku bode 1 písm. d) ES v okamihu prijatia smernice 2005/85 a po druhé vo vzťahu k spolurozhodovaciemu postupu, ktorý má nahradiť uvedené pravidlo, len čo budú prijaté právne predpisy Spoločenstva definujúce spoločné pravidlá a základné zásady upravujúce politiku v oblasti azylu.

31 Rada naopak tvrdí, že nič v Zmluve ES nebráni tomu, aby nejaký akt prijatý postupom stanoveným uplatniteľným právnym základom vytváral odvodený právny základ predovšetkým na účely neskoršieho prijatia normatívneho aktu v tejto oblasti prostredníctvom zjednodušeného rozhodovacieho postupu.

32 Podľa nej je použitie odvodených právnych základov overenou legislatívnou technikou, ktorá sa prejavuje vo veľkom počte aktov Spoločenstva. Jediným poučením, ktoré treba vyvodiť z už citovaného rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada, je to, že odvodený právny základ nemôže viesť k sťaženiu postupu stanoveného Zmluvou, čo v prípade postupu zavedeného smernicou 2005/85 neplatí.

33 Rada sa domnieva, že okolnosti prejednávanej veci si vyžiadali použitie odvodeného právneho základu, pričom článok 67 ods. 5 prvá zarážka ES tomu nebránil.

34 Nástroje, ktoré predstavujú zoznamy bezpečných krajín, patria do oblasti, ktorá sa vyznačuje jednak tým, že ju členské štáty vnímajú ako veľmi politicky citlivú, a jednak tým, že v nej existuje praktická potreba rýchlo a účinne reagovať na zmeny situácie v dotknutých tretích krajinách. Presnejšie, tieto nástroje pritom môžu byť účinne použité len vtedy, ak k prijatiu a k neskorším zmenám dôjde v rámci takého postupu, aký zavádzajú napadnuté ustanovenia.

35 Rada spochybňuje tvrdenie, že odvodené právne základy obsiahnuté v napadnutých ustanoveniach sú v rozpore so spolurozhodovacím postupom stanoveným v článku 67 ods. 5 prvej zarážke ES. Toto ustanovenie sa uplatní len po splnení dvoch podmienok, že prijímaný akt je založený na článku 63 prvom odseku bode 1 alebo bode 2 písm. a) ES a že Rada už skôr prijala právne predpisy Spoločenstva definujúce spoločné pravidlá a základné zásady upravujúce túto otázku.

36 Pokiaľ ide o prvú z týchto podmienok, Rada poukazuje v podstate na to, že zoznamy bezpečných krajín sa nebudú prijímať na základe článku 63 ES, ale na základe napadnutých ustanovení, ktoré stanovujú zjednodušený postup v porovnaní s postupom používaným pri prijímaní základného aktu. Rada dodáva, že vzhľadom na to, že Zmluva nariaďuje pri prijímaní smernice 2005/85 len poradu s Parlamentom, použitie napadnutých ustanovení, ktoré stanovujú rovnakú úroveň účasti posledného uvedeného, možno iba ťažko kritizovať.

37 Pokiaľ ide o druhú podmienku, Rada sa domnieva, že odkazom na „právne predpisy Spoločenstva“ článok 67 ods. 5 prvá zarážka ES nenariaďuje, aby spoločné pravidlá a základné zásady boli vytvorené v jedinom akte a v určitom okamihu. Prechod k spolurozhodovaciemu postupu je spojený s vecným kritériom, a nie s formálnym alebo časovým kritériom.

38 Keďže podmienky stanovené na prechod k spolurozhodovaciemu postupu nie sú splnené, neporušujú sa ani výsady Parlamentu, ani inštitucionálna rovnováha.

39 Francúzska republika tvrdí, že prijímanie zoznamov bezpečných krajín patrí do právnej úpravy Spoločenstva definujúcej „spoločné pravidlá a základné zásady“ v zmysle článku 67 ods. 5 prvej zarážky ES. Aj keby teda tieto zoznamy museli byť prijímané na základe samotnej Zmluvy, a nie na základe napadnutých ustanovení, muselo by sa tak diať len po jednoduchej porade s Parlamentom.

40 Pokiaľ ide o všeobecnú otázku možnosti použiť odvodený právny základ, uvedený členský štát sa rovnako ako Rada domnieva, že tomu nič nebráni.

41 Použitie odvodených právnych základov zodpovedá ustálenej praxi zákonodarcu Spoločenstva. Jednoduchá prax sa síce nemôže odchýliť od pravidiel Zmluvy, a teda nemôže vytvoriť precedens zaväzujúci inštitúcie Spoločenstva. Z judikatúry však vyplýva, že Súdny dvor nie je nevyhnutne nevšímavý k praxi posledných uvedených (rozsudok z 10. februára 1983, Luxembursko/Parlament, 230/81, Zb. s. 255, body 48 a 49).

42 Nakoniec, pokiaľ ide o vecné podmienky použitia odvodených právnych základov, v prejednávanej veci sú splnené. Napadnuté ustanovenia totiž majú veľkú politickú citlivosť a zahŕňajú praktickú potrebu rýchlo a účinne reagovať na zmeny situácie v tretích krajinách.

Posúdenie Súdnym dvorom

43 Parlament sa svojimi prvými dvoma žalobnými dôvodmi v podstate pýta, či Rada mohla v napadnutých ustanoveniach legálne stanoviť prijatie a zmenu zoznamov bezpečných krajín kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie a po porade s Parlamentom.

44 V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa článku 7 ods. 1 druhého pododseku ES každá inštitúcia koná v medziach právomocí, ktoré jej zveruje Zmluva (pozri rozsudok z 23. októbra 2007, Parlament/Komisia, C-403/05, Zb. s. I-9045, bod 49 a citovanú judikatúru).

45 Najskôr je potrebné poznamenať, že Rada mala pri prijímaní smernice 2005/85 podľa podmienok stanovených v článku 67 ods. 1 ES možnosť uplatniť článok 202 tretiu zarážku ES na účely prijatia opatrení, ktoré nemajú zásadný charakter pre upravovanú otázku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia, C-240/90, Zb. s. I-5383, bod 36).

46 Mohla sa teda za predpokladu, že zoznamy bezpečných krajín majú taký nezásadný charakter a predstavujú špecifický prípad, rozhodnúť vyhradiť si vykonávacie právomoci, za podmienky, že svoje rozhodnutie podrobne odôvodní (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. januára 2005, Komisia/Rada, C-257/01, Zb. s. I-345, bod 50).

47 Rada je totiž povinná riadne odôvodniť, vo vzťahu k povahe alebo obsahu základného aktu, ktorý má byť vykonaný alebo zmenený, výnimku z pravidla, podľa ktorého v rámci systému Zmluvy, ak je potrebné prijať na úrovni Spoločenstva vykonávacie opatrenia k základnému aktu, má túto právomoc normálne Komisia (rozsudok Komisia/Rada, už citovaný, bod 51).

48 V prejednávanej veci sa Rada v odôvodnení č. 19 smernice 2005/85 výslovne odvolala na politický význam označenia bezpečných tretích krajín a v odôvodnení č. 24 rovnakej smernice na dôsledky, ktoré môže mať koncept bezpečných tretích krajín pre žiadateľov o azyl.

49 Ako však uviedol generálny advokát v bode 21 svojich návrhov, dôvody uvedené v týchto odôvodneniach skôr odôvodňujú poradu s Parlamentom o vytvorení zoznamov bezpečných krajín a o zmenách, ktoré sa v nich majú vykonať, ale dostatočne neodôvodňujú vyhradenie si vykonávacej právomoci, ktoré má pre Radu špecifický charakter.

50 Okrem toho v prejednávanom spore týkajúcom sa smernice, ktorej napadnuté ustanovenia vyhradzujú Rade právomoc, ktorá nie je časovo obmedzená, Rada neuviedla žiadny argument v tom zmysle, že by tieto ustanovenia mali byť prekvalifikované na ustanovenia, na základe ktorých si vyhradila priamy výkon osobitných vykonávacích právomocí. Naopak, na pojednávaní potvrdila, že uvedené ustanovenia priznávajú Rade odvodenú legislatívnu právomoc.

51 Za týchto okolností nevzniká otázka prípadného prekvalifikovania napadnutých ustanovení, aby bolo možné dospieť k záveru, že Rada uplatnila článok 202 tretiu zarážku ES.

52 Po druhé treba konštatovať, že v rámci uplatňovania článku 67 ES sú opatrenia, ktoré musia byť prijaté v oblastiach uvedených v článku 63 bode 1 a bode 2 písm. a) ES, prijímané dvoma rôznymi postupmi stanovenými v článku 67 ES, teda buď postupom prijatia jednomyseľným rozhodnutím po porade s Parlamentom, alebo spolurozhodovacím postupom.

53 Napadnuté ustanovenia zavádzajú postup prijímania spomínaných opatrení kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie po porade s Parlamentom a taký postup sa líši od postupov stanovených v článku 67 ES.

54 Už bolo pritom rozhodnuté, že pravidlá tvorby vôle inštitúcií Spoločenstva sú stanovené Zmluvou a členské štáty ani samotné inštitúcie nimi nemôžu disponovať (pozri rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný, bod 38).

55 Iba Zmluva môže v takých osobitných prípadoch, aké sú upravené v článku 67 ods. 2 druhej zarážke ES, splnomocniť niektorú inštitúciu na zmenu rozhodovacieho postupu, ktorý stanovuje.

56 Pokiaľ by sa niektorej inštitúcii priznala možnosť vytvárať odvodené právne základy, či už v zmysle sprísnenia, alebo v zmysle zjednodušenia podmienok prijímania aktu, bola by jej tým priznaná zákonodarná právomoc prekračujúca medze toho, čo stanovuje Zmluva.

57 To by tiež viedlo k tomu, že by sa tejto inštitúcii umožnilo ohroziť zásadu inštitucionálnej rovnováhy, z ktorej vyplýva, že každá z inštitúcií berie pri vykonávaní svojich právomocí ohľad na právomoci ostatných inštitúcií (rozsudok z 22. mája 1990, Parlament/Rada, C-70/88, Zb. s. I-2041, bod 22).

58 Rada nemôže s úspechom tvrdiť, že postup prijímania stanovený napadnutými ustanoveniami nie je v rozpore so spolurozhodovacím postupom vzhľadom na to, že zoznamy bezpečných krajín sa nebudú prijímať na základe článku 63 ES, ale na základe spomínaných ustanovení, ktoré stanovujú menej náročný postup, než je ten, v súlade s ktorým bol prijatý základný právny akt. Také úvahy by totiž viedli k tomu, že by sa ustanoveniam odvodených právnych predpisov dala prednosť pred ustanoveniami primárneho práva, v prejednávanej veci pred ustanoveniami článku 67 ES, ktorého odseky 1 a 5 sa uplatnia postupne v súlade s podmienkami, ktoré na tieto účely stanovia.

59 Prijatie odvodených právnych základov nemožno odôvodňovať ani úvahami súvisiacimi s citlivou politickou povahou dotknutej oblasti alebo so snahou zaistiť účinnosť akcie Spoločenstva.

60 Na existenciu skoršej praxe spočívajúcej vo vytváraní odvodených právnych základov sa navyše nemožno s úspechom odvolávať. Aj keby sa totiž takáto prax vytvorila, nemôže sa odchýliť od pravidiel Zmluvy, a teda nemôže vytvoriť precedens zaväzujúci inštitúcie Spoločenstva (pozri v tomto zmysle rozsudky Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný, bod 24, a z 9. novembra 1995, Nemecko/Rada, C-426/93, Zb. s. I-3723, bod 21).

61 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Rada tým, že do smernice 2005/85 vložila odvodené právne základy vytvorené napadnutými ustanoveniami, porušila článok 67 ES, čím prekročila právomoci, ktoré jej zveruje Zmluva.

62 Treba dodať, že pokiaľ ide o budúce prijímanie zoznamov bezpečných krajín a ich zmeny, Rada ich musí vykonávať v súlade s postupmi zavedenými Zmluvou.

63 Na určenie toho, či sa na prijímanie alebo zmeny zoznamov bezpečných krajín legislatívnou cestou alebo na prípadné rozhodnutie uplatniť článok 202 tretiu zarážku ES formou prenesenia právomoci alebo vyhradenia si vykonávacej právomoci vzťahuje odsek 1 článku 67 ES alebo jeho odsek 5, je v tomto ohľade potrebné posúdiť, či Rada prijatím smernice 2005/85 prijala právne predpisy Spoločenstva, ktoré definujú spoločné pravidlá a základné zásady v otázkach, na ktoré sa vzťahuje článok 63 prvý odsek bod 1 a bod 2 písm. a) ES.

64 Pokiaľ ide o konanie o priznávaní alebo odnímaní postavenia utečenca v členských štátoch, článok 63 prvý odsek bod 1 písm. d) ES sa obmedzuje na to, že stanovuje prijímanie „minimálnych pravidiel“.

65 Ako vyplýva z bodov 10 až 17 tohto rozsudku, smernica 2005/85 stanovuje podrobné kritériá, ktoré umožňujú neskoršie prijímanie zoznamov bezpečných krajín.

66 Preto je potrebné dospieť k záveru, že Rada týmto legislatívnym aktom prijala „právne predpisy spoločenstva, ktoré definujú spoločné pravidlá a základné zásady“ v zmysle článku 67 ods. 5 prvej zarážky ES, takže sa uplatní spolurozhodovací postup.

67 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené vyššie, treba prvé dva žalobné dôvody, ktoré Parlament uviedol na podporu svojej žaloby o neplatnosť, prijať, a preto je potrebné napadnuté ustanovenia zrušiť.

O treťom a štvrtom žalobnom dôvode, ktoré sú založené na porušení povinnosti odôvodnenia napadnutých ustanovení a nedodržaní povinnosti lojálnej spolupráce

68 Keďže prvé dva žalobné dôvody sú dôvodné, nie je potrebné preskúmať tretí a štvrtý žalobný dôvod, ktoré Parlament uvádza na podporu svojej žaloby.

O trovách

69 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

Keďže Parlament navrhol zaviazať Radu na náhradu trov konania a Rada nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania. V súlade s odsekom 4 prvým pododsekom toho istého článku vedľajší účastníci konania znášajú svoje vlastné trovy konania. Podľa ods. 4 prvého pododseku rovnakého článku vedľajší účastníci konania v prejednávanom spore znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Článok 29 ods. 1 a 2 a článok 36 ods. 3 smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca sa zrušujú.**

2. **Rada Európskej únie je povinná nahradiť trovy konania.**

3. **Francúzska republika a Komisia Európskych spoločenstiev znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy