Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 5. septembra 2012 *

„Kódex schengenských hraníc — Rozhodnutie 2010/252/EÚ — Dozor na vonkajších morských hraniciach — Zavedenie dodatočných opatrení, ktorými sa riadi dozor na vonkajších hraniciach — Vykonávacie právomoci Komisie — Rozsah — Návrh na zrušenie“

Vo veci C-355/10,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 12. júla 2010,

Európsky parlament, v zastúpení: M. Dean, A. Auersperger Matić a K. Bradley, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobca,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: Z. Kupčová a R. Szostak, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Európska komisia, v zastúpení: C. O’Reilly a M. Wilderspin, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot a A. Prechal, sudcovia R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (spravodajca), M. Berger a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: P. Mengozzi,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 25. januára 2012,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. apríla 2012,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: angličtina.

Rozsudok

1 Európsky parlament svojou žalobou navrhuje zrušenie rozhodnutia Rady 2010/252/EÚ z 26. apríla 2010, ktorým sa dopĺňa Kódex schengenských hraníc, pokiaľ ide o dozor nad vonkajšími morskými hranicami vo vzťahu k operačnej spolupráci, ktorú koordinuje Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Ú. v. EÚ L 111, s. 20, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

2 Na podporu svojej žaloby Parlament najmä tvrdí, že toto rozhodnutie prekračuje medze vykonávacích právomocí upravených v článku 12 ods. 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1), zmeneného a doplneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 296/2008 z 11. marca 2008 (Ú. v. EÚ L 97, s. 60, ďalej len „KSH“). Parlament tvrdí, že ustanovenia napadnutého nariadenia sa mali prijať v súlade s riadnym legislatívnym postupom a nie prostredníctvom komitologického postupu na základe článku 12 ods. 5.

I – Právny rámec

A – *Rozhodnutie 1999/468/ES*

3 Na základe článku 202 ES bolo prijaté rozhodnutie Rady 1999/468/ES z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. ES L 184, s. 23; Mim. vyd. 01/003, s. 124), zmenené a doplnené rozhodnutím Rady 2006/512/ES zo 17. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 200, s. 11, ďalej len „druhé rozhodnutie o komitológii“).

4 Čo sa týka regulačného postupu s kontrolou, odôvodnenie 7a druhého rozhodnutia o komitológii znie:

„V prípade opatrení so všeobecnou pôsobnosťou, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť nepodstatné prvky aktu prijatého podľa postupu uvedeného v článku 251 [ES] okrem iného vypustením niektorých z týchto prvkov alebo doplnením nových nepodstatných prvkov, je potrebné uplatniť regulačný postup s kontrolou. Tento postup musí obidvom zložkám legislatívneho orgánu umožniť uskutočnenie predbežnej kontroly pred prijatím takýchto opatrení. Podstatné prvky legislatívneho aktu môže meniť a dopĺňať iba zákonodarca na základe zmluvy.“

5 Článok 2 ods. 2 druhého rozhodnutia o komitológii stanovuje:

„Ak základný akt prijatý podľa postupu uvedeného v článku 251 zmluvy ustanovuje prijatie opatrení so všeobecnou pôsobnosťou, ktorých cieľom je zmeniť a doplniť nepodstatné prvky tohto aktu okrem iného vypustením niektorých z týchto prvkov alebo doplnením nových nepodstatných prvkov, takéto opatrenia sa prijmú v súlade s regulačným postupom s kontrolou.“

6 Priebeh regulačného postupu s kontrolou sa riadi článkom 5a druhého rozhodnutia o komitológii. Na tomto postupe sa podieľa aj výbor pre reguláciu s kontrolou zložený zo zástupcov členských štátov, ktorému predsedá zástupca Európskej komisie (ďalej len „výbor“), ktorý vydáva svoje stanovisko k návrhu opatrenia, ktoré sa má prijať. Postup sa odlišuje v závislosti od toho, či predpokladané opatrenia buď sú v súlade so stanoviskom tohto výboru, alebo nie sú v súlade s týmto stanoviskom, prípadne výbor žiadne stanovisko neposkytol.

7 V prípade, že opatrenia nie sú v súlade so stanoviskom výboru alebo výbor neposkytol žiadne stanovisko, článok 5a ods. 4 druhého rozhodnutia o komitológii stanoví, že sa uplatní tento postup:

„a) Komisia bezodkladne predloží Rade návrh týkajúci sa opatrení, ktoré sa majú prijať, a súčasne ho postúpi Európskemu parlamentu;

b) Rada sa o tomto návrhu uznáša kvalifikovanou väčšinou v lehote dvoch mesiacov od obdržania návrhu;

c) ak Rada v tejto lehote vznesie kvalifikovanou väčšinou námietku proti prijatiu navrhovaných opatrení, tieto opatrenia sa neprijmú. V tomto prípade môže Komisia predložiť Rade zmenený a doplnený návrh alebo predložiť legislatívny návrh na základe zmluvy;

d) ak má Rada v úmysle prijať navrhované opatrenia, bezodkladne ich predloží Európskemu parlamentu. Ak sa Rada neuznesie v uvedenej lehote dvoch mesiacov, Komisia bezodkladne predloží opatrenia Európskemu parlamentu;

e) Európsky parlament, uznášajúci sa väčšinou svojich členov v lehote štyroch mesiacov od zaslania návrhu v súlade s písm. a), môže vzniesť námietku proti prijatiu uvedených opatrení, pričom svoju námietku odôvodní tým, že navrhované opatrenia presahujú vykonávacie právomoci ustanovené v základnom akte alebo že tieto opatrenia nie sú v súlade s cieľom alebo obsahom základného aktu alebo nedodržiavajú zásadu subsidiarity alebo proporcionality.

f) ak Európsky parlament v tejto lehote vznesie námietku proti prijatiu navrhovaných opatrení, tieto opatrenia sa neprijmú. V tomto prípade môže Komisia výboru predložiť zmenený a doplnený návrh opatrení alebo predložiť legislatívny návrh na základe zmluvy;

g) ak počas uvedenej lehoty Európsky parlament nevzniesol námietku proti prijatiu navrhovaných opatrení, tieto opatrenia prijme Rada alebo Komisia, a to v závislosti od prípadu.“

B – *KSH*

8 KSH stanovuje, ako vyplýva z jeho článku 1 druhého odseku, pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie.

9 Cieľom uvedenej kontroly v súlade s odôvodnením 6 KSH je „pomáhať v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov“.

10 V zmysle odôvodnenia 17 KSH by sa mal „…ustanoviť postup, ktorý umožní Komisii prijať určité podrobné praktické pravidlá, ktorými sa bude riadiť kontrola hraníc. V takýchto prípadoch by sa opatrenia potrebné na vykonávanie [KSH] mali prijať v súlade s rozhodnutím… 1999/468/ES…“.

11 Článok 2 bod 9 KSH definuje „kontrolu hraníc“ ako činnosť spočívajúcu v hraničných kontrolách a v hraničnom dozore, ktorá zahŕňa „činnosť vykonávan[ú] na hraniciach na účely [KSH] a v súlade s ním, výlučne v nadväznosti na úmysel prekročiť takúto hranicu alebo na prekročenie takejto hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný úmysel“.

12 Hraničný dozor je definovaný v článku 2 bod 11 KSH ako „sledovanie hraníc mimo hraničných priechodov a sledovanie hraničných priechodov mimo stanovených otváracích hodín s cieľom zabrániť osobám, aby sa vyhýbali hraničným kontrolám“.

13 KSH vo svojich článkoch 6 až 11 upravuje pravidlá týkajúce sa hraničných kontrol na vonkajších hraniciach.

14 Pokiaľ ide o hraničný dozor, článok 12 KSH uvádza:

„1. Hlavným cieľom hraničného dozoru je zabrániť neoprávnenému prekročeniu hraníc, čeliť cezhraničnej kriminalite a prijímať opatrenia proti osobám, ktoré prekračujú hranicu nelegálne.

2. Na hraničný dozor používa pohraničná stráž pevne umiestnené alebo mobilné jednotky.

Dozor sa vykonáva takým spôsobom, aby sa osobám zabránilo vyhýbať sa kontrolám na hraničných priechodoch a aby sa od takéhoto postupu odradili.

3. Dozor mimo hraničných priechodov vykonávajú príslušníci pohraničnej stráže, ktorých počet a metódy sa prispôsobia existujúcim alebo predpokladaným rizikám a hrozbám. Zahŕňa časté a náhle zmeny času sledovania tak, aby sa neoprávnené prekročenie hranice vždy spájalo s rizikom odhalenia.

4. Dozor vykonávajú pevne umiestnené alebo mobilné jednotky, ktoré si plnia svoje povinnosti tým, že sa rozmiestnia na miestach, ktoré sú známe alebo považované za citlivé, alebo tieto miesta strážia, pričom cieľom tohto dozoru je zadržanie osôb, ktoré prekračujú hranicu nelegálne. Dozor možno vykonávať aj pomocou technických prostriedkov vrátane elektronických prostriedkov.

5. Dodatočné opatrenia, ktorými sa riadi dozor, zamerané na zmenu nepodstatných prvkov tohto nariadenia jeho doplnením, sa prijmú v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 33 ods. 2.“

15 Vstup na územie členských štátov sa zamietne príslušníkovi tretieho štátu odôvodneným rozhodnutím, ktoré sa na základe článku 13 ods. 2 KSH vydáva na štandardnom formulári uvedenom v časti B prílohy V kódexu.

16 Článok 33 ods. 2 KSH stanovuje:

„Ak sa odkazuje na tento odsek, uplatňuje sa článok 5a ods. 1 až 4 a článok 7 rozhodnutia 1999/468/ES so zreteľom na jeho článok 8.“

C – Nariadenie (ES) č. 2007/2004

17 Nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004, z 26. októbra 2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Ú. v. EÚ L 349, s. 1), zmenené a doplnené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007 z 11. júla 2007 (Ú. v. EÚ L 199, s. 30, ďalej len „nariadenie Frontex“), stanovuje predovšetkým úlohy tejto Európskej agentúry (ďalej len „agentúra“).

18 V zmysle článku 2 ods. 1 nariadenia Frontex agentúra plní tieto úlohy:

„a) koordinuje operačnú spoluprácu medzi členskými štátmi v oblasti riadenia vonkajších hraníc;

…

e) pomáha členským štátom v situáciách, ktoré si vyžadujú zvýšenú technickú a operačnú pomoc na vonkajších hraniciach;

…

g) nasadzuje rýchle pohraničné zásahové tímy v členských štátoch...“

19 Ak výkonný riaditeľ agentúry na žiadosť členského štátu rozhodne o nasadení jedného alebo viacerých rýchlych pohraničných zásahových tímov na vonkajších hraniciach tohto štátu, agentúra a členský štát vytvoria na základe článku 8d ods. 5 uvedeného nariadenia operačný plán.

20 Článok 8e nariadenia Frontex nazvaný „Operačný plán“ stanovuje:

„1. Výkonný riaditeľ a dožadujúci členský štát sa dohodnú na operačnom pláne, v ktorom sa podrobne stanovia podmienky nasadenia tímov. Operačný plán obsahuje:

a) opis situácie s vykonávacím postupom a cieľmi nasadenia vrátane operačného cieľa;

b) predpokladané trvanie nasadenia tímov;

c) zemepisné umiestnenie, kde budú tímy nasadené v dožadujúcom členskom štáte;

d) opis úloh a osobitné pokyny pre členov tímov vrátane povoleného nahliadnutia do databáz a povolených služobných zbraní, streliva a výstroja v hostiteľskom členskom štáte;

e) zloženie tímov;

f) mená a hodnosti príslušníkov pohraničnej stráže hostiteľského členského štátu zodpovedných za spoluprácu s tímami, a to najmä tých príslušníkov pohraničnej stráže, ktorí budú počas ich nasadenia veliť tímom, a postavenie tímov v rámci velenia;

g) technické vybavenie nasadené spoločne s tímami v súlade s článkom 8.

2. Na akékoľvek zmeny a doplnenia či úpravy operačného plánu sa vyžaduje súhlas výkonného riaditeľa a dožadujúceho členského štátu. Agentúra ihneď zašle zúčastneným členským štátom kópiu zmeneného a doplneného alebo upraveného operačného plánu.“

21 Pokiaľ ide o vykonanie operačného plánu, článok 8g ods. 2 nariadenia Frontex stanovuje:

„Koordinujúci dôstojník koná v mene agentúry vo všetkých aspektoch nasadzovania tímov. Koordinujúci dôstojník najmä:

…

c) monitoruje správne vykonávanie operačného plánu;

…“

D – *Napadnuté rozhodnutie*

22 Napadnuté rozhodnutie bolo prijaté na základe článku 12 ods. 5 KSH v rámci regulačného konania s kontrolou, ako ho upravuje článok 5a druhého rozhodnutia o komitológii. Keďže výbor neposkytol žiadne stanovisko k pôvodnému návrhu Komisie, Komisia v súlade s týmto článkom 5a ods. 4 predložila Rade návrh opatrení, ktoré sa majú prijať, pričom ho zaslala aj Parlamentu. Keďže Parlament proti tomuto návrhu nenamietal, Rada prijala napadnuté rozhodnutie.

23 V zmysle odôvodnenia 9 napadnutého rozhodnutia:

„S cieľom zabezpečiť lepšiu koordináciu členských štátov podieľajúcich sa na operácii, pokiaľ ide o takéto situácie, by sa do tohto rozhodnutia mali zahrnúť nezáväzné usmernenia, ktoré uľahčia priebeh takýchto operácií. Toto rozhodnutie by nemalo mať vplyv na povinnosti pátracích a záchranných orgánov, vrátane zodpovednosti za zabezpečenie koordinácie a spolupráce tak, aby zachránené osoby mohli byť dopravené na bezpečné miesto.“

24 Článok 1 napadnutého rozhodnutia stanovuje:

„Dozor nad vonkajšími morskými hranicami vo vzťahu k operačnej spolupráci medzi členskými štátmi, ktorú koordinuje [Agentúra], sa riadi pravidlami ustanovenými v časti I prílohy. Tieto pravidlá a nezáväzné usmernenia uvedené v časti II prílohy sú súčasťou operačného plánu, ktorý sa vypracúva pre každú operáciu koordinovanú agentúrou.“

25 Časť I prílohy napadnutého rozhodnutia obsahuje vo svojom bode 1 všeobecné zásady týkajúce sa operácií na morských hraniciach koordinovaných agentúrou a vo svojom bode 2 pravidlá upravujúce konkrétne opatrenia, ktoré sa majú prijať v rámci týchto operácií. Body 2.1 až 2.3 tejto časti I stanovujú, ako sa má postupovať pri približovaní k vypátraným lodiam a pri dohľade nad nimi, ako aj pri oznamovaní informácií o týchto lodiach príslušným orgánom. Bod 2.4 uvedenej časti sa týka opatrení, ktoré sa musia prijať voči vypátraným lodiam a osobám na ich palube, a jej bod 2.5 upravuje podmienky, ktoré sa musia dodržať pri vykonávaní týchto opatrení. Tieto podmienky sa líšia v závislosti od opatrení a musia sa zohľadniť jednak vo výsostných vodách a priľahlej zóne a jednak na širom mori.

26 Čo sa týka opatrení, ktoré treba prijať vo vzťahu k vypátraným lodiam a osobám na ich palube, bod 2.4 uvedenej časti I stanovuje:

„Opatrenia prijaté v rámci operácie dozoru zamerané na lode alebo iné námorné plavidlá, v súvislosti s ktorými existuje dôvodné podozrenie, že prevážajú osoby, ktorých úmyslom je vyhnúť sa kontrolám na hraničných priechodoch, môžu zahŕňať:

a) požadovanie informácií a dokladov týkajúcich sa vlastníctva, registrácie a podrobností súvisiacich s plavbou, totožnosti, štátnej príslušnosti a iných relevantných údajov o osobách na palube;

b) zastavenie lode, vstup na palubu a prehľadanie lode, jej nákladu a osôb na palube, a výsluch osôb na palube;

c) informovanie osôb na palube, že nie sú oprávnené prekročiť hranicu a že osoby riadiace plavidlo môžu za umožnenia plavby čeliť postihom;

d) zadržanie lode a osôb na palube;

e) nariadenie lodi zmeniť kurz a opustiť výsostné vody a priľahlú zónu alebo zmeniť kurz na iný cieľ, ako sú výsostné vody a priľahlé pásmo, eskortovanie plavidla alebo plavenie sa po jeho boku, kým nenaberie uvedený kurz;

f) dopravenie lode alebo osôb na palube do tretej krajiny alebo odovzdanie lode alebo osôb na palube orgánom tretej krajiny iným spôsobom;

g) dopravenie lode alebo osôb na palube do hostiteľského členského štátu alebo do iného členského štátu, ktorý sa na operácii zúčastňuje.“

27 Časť II prílohy napadnutého rozhodnutia sa nazýva „Usmernenia pre pátracie a záchranné situácie a vyloďovanie v kontexte operácií na morských hraniciach koordinovaných agentúrou“.

28 Táto časť II vo svojom bode 1.1 najmä stanovuje, že členské štáty „si plnia povinnosť poskytovať pomoc osobám v tiesni na mori“ a že „zúčastnené jednotky poskytnú pomoc akémukoľvek plavidlu alebo osobe v tiesni na mori“. Body 1.2 až 1.5 tejto časti sa týkajú vyhodnotenia situácie, oznámenia tohto vyhodnotenia a ostatných informácií záchrannému koordinačnému centru, ako aj prijatia primeraných alebo nevyhnutných opatrení na zabezpečenie bezpečnosti dotknutých osôb. Podľa bodu 1.6 tejto časti II by sa za určitých podmienok malo pokračovať vo vykonávaní operácie v súlade s časťou I prílohy napadnutého rozhodnutia.

29 Navyše časť II prílohy napadnutého rozhodnutia vo svojom bode 2.1 prvom odseku prvej vete najmä uvádza, že „v operačnom pláne by mali byť uvedené postupy vyloďovania zaistených alebo zachránených osôb v súlade s medzinárodným právom a všetkými uplatniteľnými bilaterálnymi dohodami“. V zmysle druhej vety tohto odseku by sa týmto operačným plánom „nemali ukladať povinnosti členským štátom, ktoré sa na operácii nezúčastňujú“. Čo sa týka bodu 2.1 druhého odseku, tento bod stanovuje, že ak sa v operačnom pláne neuvádza inak, „malo by sa uprednostňovať vylodenie [uvedených osôb] v tretej krajine, z ktorej loď vezúca dané osoby odplávala alebo cez ktorej výsostné vody alebo oblasť pátrania a záchrany sa táto loď plavila“.

II – Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdnym dvorom

30 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnuté rozhodnutie,

— nariadil zachovanie účinkov napadnutého rozhodnutia až do jeho nahradenia novým rozhodnutím a

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

31 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— v prvom rade zamietol žalobu Parlamentu ako neprípustnú,

— subsidiárne zamietol uvedenú žalobu ako nedôvodnú a

— zaviazal Parlament na náhradu trov konania.

32 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 30. novembra 2010 bol Komisii povolený vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Rady, pričom vo svojom vyjadrení vedľajšieho účastníka konania navrhuje zamietnuť žalobu Parlamentu a zaviazať ho na náhradu trov konania.

III – O žalobe

A – *O prípustnosti žaloby*

1. Argumentácia účastníkov konania

33 Rada v prvom rade namieta neprípustnosť žaloby Parlamentu. Podľa nej Parlament nemá ani záujem na konaní, ani právo spochybňovať napadnuté rozhodnutie z dôvodu, že si neuplatnil svoje právo namietať proti prijatiu tohto rozhodnutia pre porušenie dôvodov uvedených v článku 5a ods. 4 písm. e) druhého rozhodnutia o komitológii. Ak Parlament mal pochybnosti o zákonnosti napadnutého rozhodnutia, mal proti nemu namietať v súlade s regulačným konaním s kontrolou, v dôsledku čoho by toto rozhodnutie nemohlo byť prijaté.

34 Situácia v tejto veci sa líši od situácie vo veci, ktorá viedla k rozsudku z 12. júla 1979, Taliansko/Rada (C-166/78, Zb. s. 2575), v ktorej Súdny dvor rozhodol o prípustnosti žaloby podanej členským štátom, ktorý v Rade hlasoval za napadnutý akt. Kontrola vykonávaná Parlamentom s cieľom určiť, či navrhované opatrenie prekračuje vykonávacie právomoci stanovené základným aktom, predstavuje formálnu procesnú etapu v rámci postupu prijímania dotknutého aktu, ktorá si nevyžaduje politické hodnotenie, ale overenie splnenia podmienok zákonnosti.

35 Parlament tvrdí, že v súlade s článkom 263 druhým odsekom ZFEÚ, ako aj judikatúrou Súdneho dvora (pozri rozsudok z 26. marca 1987, Komisia/Rada, 45/86, Zb. s. 1493, bod 3) nie je povinný odôvodniť záujem na konaní. Za predpokladu, že by takéto preukázanie bolo nevyhnutné, takýto záujem v prejednávanej veci nesporne existuje, keďže sa spochybňuje zákonnosť aktu Únie so záväzným účinkom a právomoci Parlamentu by boli spochybnené prijatím právneho aktu v rámci vykonávacieho postupu namiesto legislatívneho postupu (rozsudok z 18. júna 1996, Parlament/Rada, C-303/94, Zb. s. I-2943, body 19 a 20).

36 Overenie navrhovaného vykonávacieho opatrenia Parlamentom, ako je upravené v článku 5a ods. 4 písm. e) druhého rozhodnutia o komitológii, nemá za následok obmedzenie práva tejto inštitúcie podať žalobu, ktorej cieľom je súdne preskúmanie takéhoto opatrenia. Navyše Parlament tvrdí, že nemá povinnosť uplatniť právo veta v prípade, keď má pochybnosti o zákonnosti navrhovaného vykonávacieho opatrenia.

2. Posúdenie Súdnym dvorom

37 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora právo členských štátov, Parlamentu, Rady a Komisie na podanie žaloby podľa článku 263 ods. 2 ZFEÚ nie je podmienené odôvodnením záujmu na konaní (pozri v tomto zmysle rozsudky Taliansko/Rada, už citovaný, bod 6; Komisia/Rada, už citovaný, bod 3; z 21. januára 2003, Komisia/Parlament a Rada, C-378/00, Zb. s. I-937, bod 28; z 1. októbra 2009, Komisia/Rada, C-370/07, Zb. s. I-8917, bod 16, ako aj z 13. októbra 2011, Deutsche Post a Nemecko/Komisia, C-463/10 P a C-475/10 P, Zb. s. I-9639, bod 36).

38 Navyše z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že výkon tohto práva nezávisí od postoja zastávaného v priebehu prijímania dotknutého aktu inštitúciou alebo členským štátom, ktorí podávajú žalobu (pozri v tomto zmysle rozsudky Taliansko/Rada, už citovaný, bod 6, ako aj Komisia/Parlament a Rada, už citovaný, bod 28).

39 Skutočnosť, že Parlament mal v súlade s článkom 5a ods. 4 písm. e) druhého rozhodnutia o komitológii možnosť zabrániť prijatiu napadnutého rozhodnutia, ak by sa na tom uzniesla väčšina jeho členov, nemôže mať za následok, ako to uviedol generálny advokát v bodoch 20 a 22 svojich návrhov, zánik práva tejto inštitúcie na podanie žaloby.

40 Hoci regulačný postup s kontrolou umožňuje Parlamentu v súlade s odôvodnením 7a druhého rozhodnutia o komitológii uskutočniť kontrolu ešte pred prijatím určitého opatrenia, tento postup nemôže nahrádzať súdne preskúmanie. Preto skutočnosť, že Parlament nenamietal proti prijatiu určitého aktu v rámci uvedeného konania, nemôže spôsobiť neprípustnosť žaloby o neplatnosť, ktorou sa namieta proti zákonnosti takýmto spôsobom prijatého aktu.

41 Z uvedeného vyplýva, že žaloba o neplatnosť je prípustná.

B – *O veci samej*

1. Argumentácia účastníkov konania

42 Účastníci konania sa v podstate nezhodujú, jednak pokiaľ ide o zásady, ktorými sa riadia vykonávacie právomoci, a jednak v otázke, či napadnuté rozhodnutie mohlo byť prijaté na základe vykonávacích právomocí.

a) O zásadách, ktorými sa riadia vykonávacie právomoci

43 Parlament tvrdí, že predmetom regulačného postupu s kontrolou môže byť zmena alebo zrušenie nepodstatných prvkov základného aktu alebo doplnenie nových nepodstatných prvkov, nie však zmena podstatných prvkov takéhoto aktu. Celé uplatnenie výkonnej právomoci musí podľa neho rešpektovať podstatné obsahové prvky základného aktu. Navyše sa Parlament domnieva, že Komisia nemá právomoc upravovať činnosti, ktoré nepatria do vecnej pôsobnosti základného legislatívneho aktu.

44 Pojem „podstatné prvky“ sa podľa Parlamentu vzťahuje osobitne na definície stanovené základnou právnou úpravou na vymedzenie vecnej pôsobnosti a upravuje rámec, v ktorom sa uplatňuje táto právna úprava, ktorá môže byť doplnená pridaním nových nepodstatných prvkov. Na účely stanovenia medzí vykonávacích právomocí sa musia podľa Parlamentu najmä zohľadniť vecné obmedzenia týchto právomocí vyplývajúce z podstatných prvkov základného aktu, ako aj ustanovenia Zmluvy ES a povinnosť rešpektovať základné práva.

45 Rada naopak tvrdí, že zákonodarca Únie môže sám stanoviť medze prenesenia právomoci, definovať hlavné ciele základnej právnej úpravy a rozhodnúť, ktoré podstatné prvky nemožno delegovať na Komisiu. Rozsah prenesenia vykonávacích právomocí závisí najmä od voľnej úvahy, ktorú udelil Komisii zákonodarca, pričom Súdny dvor v tomto ohľade uznal, že na túto inštitúciu možno preniesť široké vykonávacie právomoci.

46 Podľa Komisie je potrebné, čo sa týka pojmu „podstatné prvky“, vychádzať z judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej sú tieto prvky pravidlami zásadnej povahy pre dotknutú oblasť (rozsudky zo 17. decembra 1970, Köster et Berodt & Co., 25/70, Zb. s. 1161, bod 6, a z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia, C-240/90, Zb. s. I-5383, bod 36). Použitie výrazu „doplnenie nových nepodstatných prvkov“ v článku 2 ods. 2 druhého rozhodnutia o komitológii umožňuje zveriť Komisii právomoc konkretizovať podstatné prvky, ktoré spolunormotvorcovia podrobne neupravili. Komisia môže doplniť tieto prvky a upraviť nové činnosti spadajúce do pôsobnosti upravovanej oblasti a jej zásadných pravidiel.

b) O napadnutom rozhodnutí

47 Pokiaľ ide o napadnuté rozhodnutie, Parlament nenamieta proti jeho cieľom, domnieva sa však, že jeho obsah mal byť prijatý prostredníctvom legislatívneho aktu a nie vykonávacieho aktu. Toto rozhodnutie prekračuje rozsah pôsobnosti vykonávacích právomocí uvedených v článku 12 ods. 5 KSH z dôvodu, že do tohto kódexu zavádza nové podstatné prvky a mení jeho podstatné prvky, ako aj obsah nariadenia Frontex.

i) O zavedení nových podstatných prvkov do KSH

48 Čo sa týka zavedenia nových podstatných prvkov do KSH, Parlament tvrdí, že časti I a II prílohy napadnutého rozhodnutia upravujú opatrenia, ktoré nemožno považovať za opatrenia spadajúce do pôsobnosti hraničného dozoru, ako je definovaný týmto kódexom, alebo za nepodstatný prvok tohto nariadenia.

49 Časť I bod 2.4 tejto prílohy obsahuje v rozpore s článkom 12 ods. 5 KSH a s odôvodnením 17 KSH nielen jednoduché praktické spôsoby hraničného dozoru, ale priznáva pohraničnej stráži široké právomoci. KSH nič neuvádza v súvislosti s opatreniami, ktoré možno prijať voči osobám alebo lodiam. Napadnuté rozhodnutie však upravuje donucovacie opatrenia s veľkým dosahom, nezaručuje však osobám zaisteným na širom mori možnosť uplatniť si právo na azyl a s ním súvisiace práva, hoci v súlade s článkom 13 KSH sa vrátenie dotknutých osôb do krajín, z ktorých pochádzajú, môže uskutočniť výlučne v rámci formálneho odoprenia vstupu.

50 Navyše pravidlá týkajúce sa takých činností, ako je pátranie, zachraňovanie a vyloďovanie, ktoré sa nachádzajú v časti II prílohy napadnutého rozhodnutia, podľa Parlamentu nespadajú pod pojem dozor. Hoci táto časť II obsahuje vo svojom názve pojem „usmernenia“, je záväzná a jej cieľom je vytvárať právne účinky vo vzťahu k členským štátom zúčastňujúcim sa operácie koordinovanej agentúrou, a to tak vzhľadom na jej znenie, ako aj na skutočnosť, že sa nachádza v právne záväznom akte a že je súčasťou operačného plánu upraveného nariadením Frontex. Napadnuté rozhodnutie teda obsahuje podstatné prvky KSH, a nemôže byť preto predmetom vykonávacieho opatrenia.

51 Navyše Parlament tvrdí, že napadnuté rozhodnutie prekračuje územnú pôsobnosť KSH. Podľa článku 2 bodu 11 KSH sa dozor obmedzuje na sledovanie hraníc mimo hraničných priechodov a sledovanie hraničných priechodov mimo stanovených otváracích hodín, kým toto rozhodnutie by sa na základe časti I bodu 2.5 jeho prílohy uplatňovalo nie len vo výsostných vodách, ale aj v priľahlých zónach a na širom mori.

52 Podľa Rady sa normotvorca Únie domnieval, že hraničné kontroly predstavujú podstatný prvok kontroly vonkajších hraníc, ktorú upravil vyčerpávajúcim spôsobom. Pokiaľ ide o hraničný dozor, Rada tvrdí, že normotvorca sa naopak domnieval, že stačilo definovať všeobecné ciele a základné metódy a udeliť Komisii jednak povolenie prijať v prípade potreby dodatočné opatrenia uplatňujúce sa na dozor a jednak široké vykonávacie právomoci.

53 Rada tvrdí, že opatrenia vymenované v bode 2.4 uvedenej časti I nie sú v rozpore s cieľmi hraničného dozoru definovanými v článku 12 KSH. Pravidlá týkajúce sa koordinácie operácií dozoru v priebehu spoločných operácií, upravené v bode 2.5 tejto časti I, slúžia na zjednodušenie priebehu dotknutých operácií. Tvrdenie založené na údajnom rozšírení miestnej pôsobnosti KSH nie je podľa Rady dôvodné, keďže tento kódex nedefinuje pojem morská hranica, ktorý sa musí chápať v tom zmysle, že zahŕňa tiež hraničný dozor zabezpečovaný v priľahlých zónach a na širom mori.

54 Čo sa týka časti II prílohy napadnutého rozhodnutia, nielen znenie jeho odôvodnení 7 až 9, ale aj odlišnosť stanovenia názvov dvoch častí tejto prílohy a spôsob, akým sú formulované usmernenia, preukazujú záujem autora tohto rozhodnutia na nepriznaní záväznosti tejto časti. Poskytnutie pomoci plavidlám v núdzi nie je opatrením dozoru v doslovnom zmysle slova. Ak by však k takejto situácii došlo v priebehu operácie hraničného dozoru koordinovanej agentúrou, zdalo sa nevyhnutné, aby sa vopred určil spôsob, ktorým budú rôzne zúčastnené členské štáty viesť pátracie a záchranné operácie. Za týchto podmienok sa Rada domnieva, že napadnuté rozhodnutie nezavádza do KSH nové prvky.

55 Komisia sa domnieva, že hraničný dozor je podstatným prvkom KSH, ale že základné pravidlá upravujúce túto oblasť sa nachádzajú v článku 12 KSH, ktorý upravuje ustanovenia týkajúce sa obsahu, ako aj predmetu a účelu hraničného dozoru, bez snahy upraviť ho extenzívnym a vyčerpávajúcim spôsobom. Spolunormotvorcovia preniesli na Komisiu právomoc doplniť tieto podstatné prvky. Právomoc upraviť nové činnosti jej umožnila vymedziť obsah hraničného dozoru a definovať to, čo z tejto činnosti vyplýva.

56 Komisia sa domnieva, že napadnuté rozhodnutie nezavádza nové podstatné prvky do KSH. Hraničný dozor by sa mal vzhľadom na svoj cieľ vzťahovať nielen na odhaľovanie snáh o nezákonný vstup do Únie, ale aj na konkrétne opatrenia, akými sú zaistenie lodí, pri ktorých existuje podozrenie, že sa pokúšajú preniknúť do Únie bez toho, aby sa podriadili hraničnej kontrole. Článok 12 ods. 4 KSH

špecificky uvádza, že jedným z cieľov hraničného dozoru je zadržanie osôb. S cieľom stanoviť, či „pátranie a zachraňovanie“ patria pod pojem hraničný dozor, je potrebné zohľadniť vecné okolnosti, za akých sa uskutočňujú pokusy o nezákonný vstup. V mnohých prípadoch operácia hraničného dozoru vedie k pátracej a záchrannej operácii, pričom nie je možné jasne rozlíšiť tieto dva druhy operácií. Otázka, či usmernenia sú záväzné, nevzniká, keďže opatrenia, ktoré upravujú, spadajú pod pojem hraničný dozor.

ii) O zmene podstatných prvkov KSH

57 Čo sa týka zmeny podstatných prvkov KSH, Parlament najmä tvrdí, že napadnuté rozhodnutie mení článok 13 tohto kódexu. Tento článok sa uplatňuje na všetky prípady zaistenia, osoby, ktoré vstúpili nezákonne do výsostných vôd a priľahlých zón, nemohli byť vyhostené alebo vrátené (refoulement), alebo vyzvané, aby odišli, bez prijatia rozhodnutia na základe tohto článku 13. Naopak, časť I bod 2.4 prílohy napadnutého rozhodnutia zveruje pohraničným strážam právomoc nariadiť lodi, aby zmenila svoj kurz a opustila výsostné vody bez toho, aby sa prijalo rozhodnutie v zmysle uvedeného článku 13 a bez toho, aby dotknuté osoby mali možnosť podať opravný prostriedok proti odopreniu vstupu.

58 V tomto ohľade Rada a Komisia tvrdia, že článok 13 KSH sa neuplatňuje na činnosti hraničného dozoru, takže rozhodnutie nemôže meniť tento článok.

iii) O zmene nariadenia Frontex

59 Pokiaľ ide o zmenu nariadenia Frontex, Parlament tvrdí, že článok 12 ods. 5 KSH nepriznáva Komisii právomoc upraviť pravidlá, ktoré menia právomoci a povinnosti stanovené nariadením Frontex pre operácie koordinované agentúrou. Napadnuté rozhodnutie nie je vhodným právnym nástrojom na vytváranie povinností týkajúcich sa týchto operácií, ani pre zmenu ustanovení nariadenia Frontex.

60 Uvedené rozhodnutie je však určené na uplatnenie výlučne v rámci operácií koordinovaných agentúrou a je záväzné tak pre ňu, ako aj pre členské štáty, keďže jeho príloha je súčasťou operačného plánu vyhotoveného pre každú operáciu, kým článok 8e nariadenia Frontex stanovuje základné prvky tohto plánu. Povinné zahrnutie pravidiel a usmernení uvedených v prílohe napadnutého rozhodnutia do operačného plánu podstatne mení zoznam skutočností nevyhnutných na vykonanie tohto plánu, akými sú úlohy pohraničných stráží, zúčastnených jednotiek, ako aj Záchranného koordinačného centra.

61 V tomto ohľade Rada tvrdí, že napadnuté rozhodnutie nemení úlohy agentúry, aj keď je príloha tohto rozhodnutia súčasťou operačného plánu. Spôsoby hraničného dozoru patria medzi podstatné prvky operačného plánu vymenované v článku 8e nariadenia Frontex. Hoci toto rozhodnutie dopĺňa nové nepodstatné prvky do ustanovení tohto článku 8e, nespôsobuje to nezákonnosť tohto nariadenia. KSH a jeho vykonávacie opatrenia na jednej strane a nariadenie Frontex na druhej strane sa dopĺňajú. Tieto dva základné akty sú právnymi nástrojmi určenými na vykonanie politiky týkajúcej sa hraničnej kontroly definovanej v článku 77 ZFEÚ, pričom koordinácia so systémom vytvoreným nariadením Frontex sa riadi KSH. Nové nepodstatné prvky doplnené napadnutým rozhodnutím sú v dôsledku toho v súlade s nariadením Frontex a KSH.

62 Podľa Komisie napadnuté rozhodnutie nemá vplyv na fungovanie nariadenia Frontex. Požiadavka uvedená v článku 1 tohto rozhodnutia, podľa ktorej musia byť dve časti jeho prílohy súčasťou operačného plánu, nie je záväzná vo vzťahu k agentúre, ale k členským štátom ako adresátom tohto rozhodnutia a jej cieľom je zaručiť, že táto príloha bude začlenená do uvedeného plánu. Za týchto podmienok napadnuté rozhodnutie nemení nariadenie Frontex.

2. Posúdenie Súdnym dvorom

63 Treba konštatovať, že poverovacie ustanovenie sporné v prejednávanej veci, konkrétne článok 12 ods. 5 KSH, stanovuje, že možno prijať „dodatočné opatrenia, ktorými sa riadi dozor, zamerané na zmenu nepodstatných prvkov [KSH] jeho doplnením“. Toto ustanovenie v spojení s článkom 33 ods. 2 KSH odkazuje, čo sa týka ďalšieho postupu, na druhé rozhodnutie o komitológii, ktorého právnym základom je zas článok 202 tretia zarážka ES.

64 Podľa ustálenej judikatúry je prijatie podstatných prvkov v zamýšľanej oblasti vyhradené právomoci normotvorcu Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky Nemecko/Komisia, už citovaný, bod 36; zo 14. októbra 1999, Atlanta/Európske spoločenstvo, C-104/97 P, Zb. s. I-6983, bod 76, a zo 6. júla 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, C-356/97, Zb. s. I-5461, bod 21). Zásadné pravidlá v dotknutej oblasti sa musia prijať v rámci základnej právnej úpravy a nemôžu byť predmetom prenesenia právomoci (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. júla 1995, Parlament/Komisia, C-156/93, Zb. s. I-2019, bod 18; Parlament/Rada, už citovaný, bod 23; z 11. novembra 1999, Söhl & Söhlke, C-48/98, Zb. s. I-7877, bod 34, ako aj zo 6. mája 2008, Parlament/Rada, C-133/06, Zb. s. I-3189, bod 45).

65 Preto nemôžu byť predmetom takéhoto prenesenia právomoci ustanovenia, ktorých prijatie si vyžaduje uskutočniť politický výber, čo spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie.

66 Z toho vyplýva, že vykonávacie opatrenia nemôžu ani meniť podstatné prvky základnej právnej úpravy, ani ju dopĺňať novými podstatnými prvkami.

67 Otázka, ktoré prvky určitej oblasti sa musia kvalifikovať ako podstatné, nespadá, na rozdiel od toho, čo tvrdia Rada a Komisia, výlučne do vlastného posúdenia normotvorcu Únie, ale musí vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania.

68 V tomto ohľade je nevyhnutné zohľadniť vlastnosti a osobitosti dotknutej oblasti.

69 Čo sa týka otázky, či Rada mala právomoc prijať napadnuté rozhodnutie ako opatrenie na vykonanie článku 12 KSH týkajúceho sa hraničného dozoru na základe odseku 5 tohto článku, je potrebné posúdiť najskôr obsah uvedeného článku.

70 Článok 12 ods. 1 a 4 KSH stanovuje, že cieľom hraničného dozoru je zabrániť neoprávnenému prekročeniu hraníc, čeliť cezhraničnej kriminalite, ako aj prijímať opatrenia proti osobám, ktoré prekračujú nelegálne hranicu, a zadržať takéto osoby. Odôvodnenie 6 KSH navyše stanovuje, že cieľom kontroly hraníc je pomáhať „v boji proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a zabrániť akémukoľvek ohrozeniu vnútornej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia a medzinárodných vzťahov členských štátov“.

71 Pokiaľ ide o operácie hraničného dozoru, článok 12 KSH vo svojich odsekoch 2 až 4 obsahuje ustanovenia týkajúce sa určitých aspektov fungovania operácií hraničného dozoru, ktoré sa obmedzujú na abstraktný opis úloh pohraničných stráží. Najmä odsek 2 druhý pododsek tohto článku stanovuje, že hraničný „dozor sa vykonáva takým spôsobom, aby sa osobám zabránilo vyhýbať sa kontrolám na hraničných priechodoch a aby sa od takéhoto postupu odradili“. Rovnako odsek 3 tohto článku 12 vo svojej prvej vete stanovuje, že „dozor mimo hraničných priechodov vykonávajú príslušníci pohraničnej stráže, ktorých počet a metódy sa prispôsobia existujúcim alebo predpokladaným rizikám a hrozbám“.

72 Čo sa týka prenesenia právomoci na dotknutú inštitúciu, aby prijala vykonávacie opatrenia týkajúce sa hraničného dozoru, článok 12 ods. 5 KSH v súlade s judikatúrou citovanou v bode 64 tohto rozsudku stanovuje, že možno prijať „dodatočné opatrenia, ktorými sa riadi dozor, zamerané na zmenu

nepodstatných prvkov [KSH] jeho doplnením“. Navyše podľa odôvodnenia 17 KSH a odôvodnenia 4 nariadenia č. 296/2008 sa prenesenie vykonávacích právomocí týka len určitých praktických spôsobov kontroly hraníc.

73 Hoci však KSH, ktorý je základnou právnou úpravou v tejto oblasti, vo svojom článku 12 ods. 4 uvádza, že cieľom dozoru je zadržanie osôb prekračujúcich nezákonne hranice, neobsahuje pravidlá týkajúce sa opatrení, ktoré môžu pohraničné stráže vykonať voči osobám alebo lodiam pri ich zadržaní a po ňom, akými sú uplatnenie donucovacích opatrení, použitie ozbrojenej sily alebo vrátenie zadržaných osôb na stanovené miesto, alebo opatrenia smerujúce voči osobám, ktoré sa podieľajú na obchodovaní s ľuďmi.

74 Vzhľadom na uvedené príloha napadnutého rozhodnutia v bode 2.4 svojej časti I uvádza opatrenia, ktoré môžu prijať pohraničné stráže proti vypátraným lodiam a osobám na ich palubách. V tomto ohľade tento bod 2.4 písm. b) d), f) a g) umožňuje najmä zaistenie, vstup na palubu, prehľadanie lode a zaistenie osôb nachádzajúcich sa na palube lode, ako aj dopravenie tejto lode alebo týchto osôb do tretieho štátu, a teda aj použitie donucovacích opatrení voči osobám a lodiam, ktoré by mohli podliehať suverenite štátu, pod ktorého vlajkou sa plavia.

75 Uvedená príloha navyše v bode 1.1 svojej časti II stanovuje najmä povinnosť jednotiek zúčastňujúcich sa operácií na vonkajších morských hraniciach koordinovaných agentúrou, aby poskytli pomoc každému plavidlu alebo každej osobe v tiesni na mori. Táto istá časť II vo svojom bode 2 upravuje pravidlá týkajúce sa vylodenia zaistených alebo zachránených osôb, pričom bod 2.1 druhý odsek spresňuje, že by sa malo uprednostňovať vylodenie v tretej krajine, z ktorej loď vezúca dotknuté osoby odplávala.

76 Na jednej strane si prijatie predpisov týkajúcich sa pridelenia donucovacích právomocí pohraničným hliadkam, ktoré boli uvedené v dvoch predchádzajúcich bodoch tohto rozsudku, vyžaduje politický výber, ktorý patrí do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie, keďže si vyžaduje zváženie protichodných záujmov na základe posúdení z rôznych hľadísk. V závislosti od politického výberu, na ktorom spočíva prijatie takýchto pravidiel, sa právomoci pohraničných stráží môžu v značnej miere líšiť, ich výkon môže podliehať buď povoleniu, alebo splneniu podmienky či zákazu, akým je napríklad zákaz uplatniť donucovacie opatrenia, použiť ozbrojenú silu alebo vrátiť zaistené osoby do určeného miesta. Navyše, keďže sa tieto právomoci týkajú prijatia opatrení vo vzťahu k lodiam, ich výkon by v závislosti od ich rozsahu mohol interferovať s právami vyplývajúcimi zo suverenity tretích štátov, pod ktorých vlajkou sa dotknuté lode plavia. Prijatie takýchto opatrení teda predstavuje veľký vývoj v rámci systému KSH.

77 Na druhej strane treba zdôrazniť, že ustanovenia, ktoré sa týkajú udelenia právomocí verejnej moci pohraničným strážam, akými sú právomoci udelené v napadnutom rozhodnutí, medzi ktoré patrí zaistenie zadržaných osôb, zadržanie lodí a vrátenie zadržaných osôb do určeného miesta, umožňujú tak významný zásah do základných práv dotknutých osôb, že si nevyhnutne vyžadujú zásah normotvorcu Únie.

78 Preto si prijatie takých ustanovení, akými sú ustanovenia stanovené v časti I bode 2.4 a v časti II bodoch 1.1 a 2.1 prílohy napadnutého rozhodnutia, vyžaduje uskutočnenie politického výberu v zmysle predchádzajúcich dvoch bodov tohto rozsudku v tej miere, že prekračuje rámce dodatočných opatrení v zmysle článku 12 ods. 5 KSH a v rámci inštitucionálneho systému Únie patrí do zodpovednosti jej normotvorcu.

79 Za týchto podmienok treba konštatovať, že časti I a II prílohy napadnutého rozhodnutia obsahujú, ako to uviedol generálny advokát v bodoch 61 a 66 svojich návrhov, základné prvky dozoru na vonkajších morských hraniciach.

80 Samotná okolnosť, že názov časti II prílohy napadnutého rozhodnutia obsahuje pojem „usmernenia“ a že článok 1 druhá veta tohto rozhodnutia spresňuje, že pravidlá a usmernenia obsiahnuté v uvedenej časti sú „nezáväzné“, nemôže spochybniť ich kvalifikáciu ako podstatných pravidiel.

81 V súlade s článkom 1 druhou vetou tohto rozhodnutia je totiž časť II tejto prílohy súčasťou operačného plánu vyhotoveného pre každú operáciu koordinovanú agentúrou. V zmysle článku 8e nariadenia Frontex tento plán „podrobne stanoví podmienky nasadenia tímov“, pričom kontrola jeho „správneho vykonania“ prislúcha na základe článku 8g tohto nariadenia koordinujúcemu dôstojníkovi.

82 Keďže podmienky stanovené týmto plánom sa musia dodržať, nevyhnutne z toho vyplýva, že cieľom pravidiel obsiahnutých v časti II bodoch 1.1 a 2.1 prílohy napadnutého rozhodnutia je vytvárať záväzné právne účinky.

83 Nakoniec, hoci napadnuté rozhodnutie obsahuje aj ustanovenia upravujúce praktické spôsoby výkonu hraničného dozoru, je nutné konštatovať, že všetky pravidlá upravené v častiach I a II prílohy tohto rozhodnutia sú vzájomne prepojené z dôvodu, že sa týkajú priebehu buď operácie dozoru, alebo záchrannej operácie.

84 Za týchto okolností sa napadnuté rozhodnutie musí ako celok zrušiť z dôvodu, že obsahuje podstatné prvky dozoru na vonkajších morských hraniciach členských štátov, ktoré prekračujú rámec dodatočných opatrení v zmysle článku 12 ods. 5 KSH a že takéto rozhodnutie môže prijať výlučne normotvorca Únie.

85 Z toho vyplýva, že nie je nevyhnutné skúmať tvrdenia Parlamentu, podľa ktorých napadnuté rozhodnutie mení podstatné prvky KSH, ako aj nariadenie Frontex.

IV – O návrhu na zachovanie účinkov napadnutého rozhodnutia

86 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor za predpokladu, že zruší napadnuté rozhodnutie, na základe článku 264 druhého odseku ZFEÚ zachoval účinky tohto rozhodnutia až do jeho nahradenia novým rozhodnutím.

87 Parlament sa domnieva, že zachovanie účinkov tohto rozhodnutia je nevyhnutné vzhľadom na dôležitosť cieľov opatrení navrhovaných v rámci politiky Únie týkajúcej sa operácií kontroly hraníc.

88 V zmysle článku 264 druhého odseku ZFEÚ Súdny dvor môže, ak to považuje za potrebné, uviesť, ktoré z účinkov aktu, ktorý vyhlásil za neplatný, sa považujú za konečné.

89 Zrušenie napadnutého rozhodnutia bez toho, aby jeho účinky boli dočasne zachované, by mohlo spôsobiť ujmu riadnemu fungovaniu prebiehajúcich alebo budúcich operácií, ktoré sú koordinované agentúrou, a v dôsledku toho aj dozoru na vonkajších morských hraniciach členských štátov.

90 Za týchto podmienok existujú významné dôvody právnej istoty, ktoré odôvodňujú, aby Súdny dvor uplatnil právomoc, ktorú mu zveruje článok 264 druhý odsek ZFEÚ. V prejednávanej veci je potrebné zachovať účinky napadnutého rozhodnutia až do nadobudnutia účinnosti, v primeranej lehote, novej právnej úpravy, ktorej cieľom bude nahradiť napadnuté rozhodnutie, ktoré bolo zrušené týmto rozsudkom.

V – O trovách

91 Podľa článku 69 ods. 2 prvej vety 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. Komisia, ktorá vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania v súlade s odsekom 4 prvým pododsekom toho istého článku, znáša svoje vlastné trovy konania.

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

1. **Rozhodnutie Rady 2010/252/EÚ z 26. apríla 2010, ktorým sa dopĺňa Kódex schengenských hraníc, pokiaľ ide o dozor nad vonkajšími morskými hranicami vo vzťahu k operačnej spolupráci, ktorú koordinuje Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie, sa zrušuje.**

2. **Účinky rozhodnutia 2010/252 sa zachovávajú až do nadobudnutia účinnosti, v primeranej lehote, novej právnej úpravy.**

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

4. **Európska komisia znáša vlastné trovy konania.**

Podpisy