Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 5. marca 2020 [1]

Vec C-66/18

Európska komisia
proti

Maďarsku

„Konanie o nesplnení povinnosti – Článok 258 ZFEÚ – Právomoc Súdneho dvora – Porušenie povinností členského štátu vyplývajúcich zo všeobecnej dohody o obchode so službami (GATS) – Slobodné poskytovanie služieb – Smernica 2006/123/ES – Článok 16 – Článok 56 ZFEÚ – Sloboda usadiť sa – Článok 49 ZFEÚ – Služby v oblasti vzdelávania – Vysokoškolská výučba – Poskytovateľ služieb, ktorý je príslušníkom tretej krajiny – Zákonné podmienky pre poskytovanie služieb v oblasti vzdelávania v členskom štáte – Požiadavka uzatvorenia medzinárodnej zmluvy so štátom pôvodu – Požiadavka skutočného výkonu vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu – Uplatniteľnosť Charty základných práv – Článok 13 – Sloboda vedeckého bádania – Článok 14 ods. 3 – Sloboda zakladať vzdelávacie inštitúcie“

I. Úvod

1. Predmetom konania o nesplnení povinnosti v tejto veci sú dve zmeny maďarského vysokoškolského zákona z roku 2017. V zmysle uvedených zmien sú vysoké školy zo štátov, ktoré nie sú členmi EHP, povinné na účely začatia a pokračovania vo výkone svojej činnosti v Maďarsku preukázať, že bola uzatvorená medzinárodná zmluva medzi Maďarskom a štátom ich pôvodu, pričom v prípade federálnych štátov musí takúto zmluvu nevyhnutne uzavrieť ústredná vláda. Okrem toho podlieha činnosť všetkých zahraničných škôl podmienke, v zmysle ktorej sa vysokoškolské vzdelávanie musí ponúkať aj na území príslušného štátu pôvodu.

2. Podľa vyjadrení kritikov sleduje maďarská vláda prijatím tohto zákona jediný cieľ, a to prekaziť činnosť Central European University (CEU) na území Maďarska. V rámci verejnej diskusie sa preto niekedy hovorí aj o „lex CEU“.

3. CEU bola v roku 1991 založená iniciatívou, ktorá si podľa jej vlastných slov stanovila za cieľ podporiť kritickú diskusiu v rámci vzdelávania nových subjektov prijímajúcich rozhodnutia v stredoeurópskych a východoeurópskych štátoch, v ktorých pôvodne neexistovala pluralita názorov. V prípade CEU ide o univerzitu založenú podľa právnych predpisov štátu New York, ktorej bola týmto štátom udelená

1 Jazyk konania: nemčina.

akreditácia (tzv. Absolute Charter). Jej hlavnými podporovateľmi sú nadácie „Open Society“ založené americkým obchodník s maďarským pôvodom Georgeom Sorosom [2], ktorý je v niektorých kruhoch kontroverznou osobnosťou. Vzhľadom na svoje špecifické ciele nevykonávala CEU nikdy vzdelávaciu ani vedeckú činnosť na území Spojených štátov.

4. Spomedzi šiestich zahraničných vysokých škôl, ktoré v čase zmeny vysokoškolského zákona vykonávali v Maďarsku činnosť podliehajúcu povoleniu, bola CEU vzhľadom na svoj osobitný model jedinou vysokou školou, ktorá nedokázala splniť nové požiadavky. Z tohto dôvodu ukončila na území Maďarska svoju činnosť, pričom v novembri 2019 otvorila nový vysokoškolský areál vo Viedni.

5. Za týchto okolností Komisia považuje nové ustanovenia nielen za obmedzenie voľného pohybu služieb, ale predovšetkým aj za porušenie slobody vedeckého bádania upravenej v Charte základných práv Európskej únie.

6. Keďže sa navyše jedna z dvoch nových podmienok týka len vysokých škôl so sídlom mimo územia EHP, vyznačuje sa konanie ešte ďalšou osobitnou dimenziou. Komisia totiž Maďarsku v tomto ohľade vytýka porušenie právnych predpisov Medzinárodnej obchodnej organizácie (World Trade Organization, ďalej len „WTO“), konkrétne GATS. Súdny dvor bude preto povinný v tomto konaní rozhodnúť aj o tom, do akej miery môže konanie o nesplnení povinnosti slúžiť ako nástroj na presadzovanie a zefektívnenie svetového obchodného práva.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Rozhodnutie Rady 94/800 týkajúce sa uzavretia dohôd v mene Európskeho spoločenstva, pokiaľ ide o záležitosti v rámci jeho kompetencie, ku ktorým sa dospelo na Uruguajskom kole multilaterálnych rokovaní

7. Prijatím rozhodnutia 94/800/ES z 22. decembra 1994 týkajúceho sa uzavretia dohôd v mene Európskeho spoločenstva, pokiaľ ide o záležitosti v rámci jeho kompetencie, ku ktorým sa dospelo na Uruguajskom kole multilaterálnych rokovaní (1986 – 1994) [3], schválila Rada dohodu o zriadení Svetovej obchodnej organizácie, ako aj dohody uvedené v prílohe 1 až 3 k tejto dohode, vrátane všeobecnej dohody o obchode so službami (General Agreement on Trade in Services, skrátene „GATS“).

8. Článok I GATS stanovuje:

„1. Táto dohoda sa vzťahuje na opatrenia členov pôsobiacich v obchode so službami.

2. Na účely tejto dohody sa obchodom so službami rozumie poskytovanie služby

a) z územia jedného člena na územie ktoréhokoľvek iného člena,

b) na území jedného člena pre spotrebiteľa služby ktoréhokoľvek iného člena;

2 Na jeho nadácie sa vzťahuje aj súbežne prijatá maďarská právna úprava v podobe zákona č. LXXVI z roku 2017 o transparentnosti organizácií podporovaných zo zahraničia, ktorý organizáciám založeným podľa súkromnoprávnych predpisov a prijímajúcim finančnú podporu zo zahraničia ukladá pod hrozbou sankcie určité registračné, ohlasovacie a zverejňovacie povinnosti. Zákon je predmetom konania o nesplnení povinnosti vo veci C-78/18, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení).

3 Ú. v. ES L 336, 1994, s. 1; Mim. vyd. 11/021, s. 80.

c) dodávateľom služby jedného člena prostredníctvom obchodnej prítomnosti na území ktoréhokoľvek iného člena;

d) dodávateľom služby jedného člena prostredníctvom prítomnosti fyzických osôb člena na území ktoréhokoľvek iného člena.

…“

9. Článok XIV GATS pod názvom „Všeobecné výnimky“ stanovuje:

„Pod podmienkou, že takéto opatrenia sa neuplatňujú spôsobom, ktorý by vytváral nástroje akejkoľvek neoprávnenej diskriminácie medzi krajinami, kde prevládajú podobné podmienky alebo skryté obmedzenia v obchode so službami, žiadne ustanovenie v tejto dohode sa nebude vykladať tak, aby zabránilo ktorémukoľvek členovi prijať alebo uplatniť opatrenia

a) nevyhnutné na ochranu verejnej morálky a udržanie verejného poriadku [4];…

c) nevyhnutné na zabezpečenie súladu s právnymi predpismi, ktoré nie sú nezlučiteľné s ustanoveniami tejto dohody vrátane ustanovení vzťahujúcich sa na

i) zabránenie falošným a podvodným praktikám alebo na riešenie dôsledkov neplnenia záväzkov z dohôd o službách,…

iii) bezpečnosť;…“

10. Článok XVI GATS sa nachádza v časti III dohody upravujúcej „Špecifické záväzky“. Pod názvom „Prístup na trh“ tento článok stanovuje:

„1 Ak ide o prístup na trh… každý člen poskytne službám a dodávateľom služieb ktoréhokoľvek iného člena zaobchádzanie, ktoré nie je menej výhodné, ako zaobchádzanie poskytované v zmysle záväzkov obmedzení a podmienok dohodnutých v jeho listine…“

2. V sektoroch, v ktorých sú prijaté záväzky týkajúce sa prístupu na trh, sú opatrenia, ktoré člen nebude udržiavať alebo ich prijímať… vymedzené ako

a) obmedzenia týkajúce sa počtu dodávateľov služieb, či už formou číselných kvót, monopolov, výhradných dodávateľov služieb alebo požiadavkami na testy ekonomickej potrebnosti,

b) obmedzenia celkovej hodnoty transakcií v službách alebo aktív vyjadrených číselnými kvótami alebo požiadavkou na testy ekonomickej potrebnosti,

c) obmedzenia celkového počtu operácií v službách alebo celkového množstva produkcie a výkonov v oblasti služieb vyjadrených číselnými jednotkami vo forme kvót alebo požiadaviek na testy ekonomickej potrebnosti,

d) obmedzenia celkového počtu fyzických osôb, ktoré môžu byť zamestnané v príslušnom sektore služieb alebo ktoré môže dodávateľ služieb zamestnávať, potrebné, resp. priamo sa vzťahujúce na dodávku špecifickej služby vyjadrenej číselnými kvótami alebo požiadavkou na testy,

e) opatrenia, ktoré obmedzujú alebo vyžadujú špecifické typy právneho subjektu alebo spoločného podnikania, ktorých prostredníctvom môže dodávateľ služieb dodávať službu, a

4 „Na výnimky z verejného poriadku sa možno odvolať iba v prípadoch, keď jeden zo základných záujmov spoločnosti je vystavený skutočnej a dostatočne vážnej hrozbe.“ (poznámka pod čiarou v pôvodnom znení)

f) obmedzenia účasti zahraničného kapitálu vo forme maximálneho obmedzenia držby akcií zahraničnými akcionármi alebo celkovej hodnoty jednotlivých alebo úhrnných zahraničných investícií v percentách.“

11. Článok XVII GATS s názvom „Národné zaobchádzanie“ znie:

„1. Každý člen poskytne službám a dodávateľom služieb ktoréhokoľvek iného člena vo vzťahu ku všetkým opatreniam týkajúcim sa dodávky služieb zaobchádzanie, ktoré nie je menej výhodné ako to, ktoré poskytuje svojim obdobným službám a dodávateľom služieb.

…

3. Formálne rovnaké alebo formálne odlišné zaobchádzanie sa bude považovať za menej výhodné, ak člen zmení podmienky súťaže v prospech služieb alebo dodávateľov služieb v porovnaní s obdobnými službami alebo dodávateľmi služieb ktoréhokoľvek iného člena.“

12. Článok XX GATS stanovuje:

„1. Každý člen uvedie v listine špecifické záväzky, ktoré prijíma na základe časti III tejto dohody. S prihliadnutím na sektory, kde sú prijaté takéto záväzky, každá listina stanoví:

a) záväzky, obmedzenia a podmienky prístupu na trh,

b) podmienky a obmedzenia pri národnom zaobchádzaní;…

2. Opatrenia, ktoré sú v rozpore s článkami XVI a XVII, budú zapísané v stĺpci, ktorý sa vzťahuje na Článok XVI. V tomto prípade sa predpokladá, že zápis stanoví podmienku alebo obmedzenie článku XVII.

3. Listiny špecifických záväzkov budú pripojené k tejto dohode a budú tvoriť jej neoddeliteľnú súčasť.“

2. Rozhodnutie Rady 2019/485 o uzavretí príslušných dohôd podľa článku XXI Všeobecnej dohody o obchode so službami

13. Na základe rozhodnutia Rady (EÚ) 2019/485 z 5. marca 2019 o uzavretí príslušných dohôd podľa článku XXI Všeobecnej dohody o obchode so službami s Argentínou, Austráliou, Brazíliou, Kanadou, Čínou, so samostatným colným územím Taiwanu, Penghu, Kinmenu a Matsua (čínskym Tchaj-pejom), s Kolumbiou, Kubou, Ekvádorom, Hongkongom, Čína, Indiou, Japonskom, Kóreou, Novým Zélandom, Filipínami, so Švajčiarskom a so Spojenými štátmi americkými o potrebných kompenzačných vyrovnaniach vyplývajúcich z pristúpenia Česka, Estónska, Cypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Rakúska, Poľska, Slovinska, Slovenska, Fínska a Švédska k Európskej Únii [5], schválila Rada dohody uvedené v názve rozhodnutia, ktoré boli podmienkou pre nadobudnutie účinnosti takzvanej konsolidovanej listiny záväzkov EÚ-25-GATS. Konsolidovaná listina nadobudla účinnosť 15. marca 2019. Na jej základe sa v nezmenenej podobe [6] preberajú povinnosti Maďarska vyplývajúce z listiny osobitných záväzkov [7] prijatých touto krajinou.

5 Ú. v. EÚ L 87, 2019, s. 1.

6 Dokument WTO S/C/W/273, s. 166 a s. 167. V súvislosti s nadobudnutím účinnosti pozri oznámenie Únie zo 7. marca 2019 adresované členom WTO.

7 Hungary Schedule of Specific Commitments, WTO dokument GATS/SC/40 z 15. apríla 1994.

14. Listina špecifických záväzkov Maďarska pozostáva z dvoch častí, pričom časť I obsahuje výhrady voči horizontálnym záväzkom, kým časť II sa týka výhrad k jednotlivým vertikálnym záväzkom (pre príslušný sektor).

15. V časti II listiny sa uvádzajú sektory, pre ktoré sa prijímajú špecifické záväzky podľa článku XVI (prístup na trh) alebo článok XVII GATS (národné zaobchádzanie). V súvislosti so službami v oblasti vysokoškolského vzdelávania (Higher Education Services) [8] platí pre prístup na trh relevantný v tomto konaní režim 3 („obchodná prítomnosť“): „Establishment of schools is subject to licences from the central authorities“. V stĺpci týkajúcom sa národného zaobchádzania sa neuvádzajú nijaké výhrady („None“).

3. Charta základných práv Európskej únie

16. Článok 13 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) [9] s názvom „Sloboda umenia a vedeckého bádania“ stanovuje:

„Umenie a vedecké bádanie sú slobodné. Akademická sloboda sa rešpektuje.“

17. Článok 14 ods. 3 Charty znie:

„Sloboda zakladať vzdelávacie inštitúcie za predpokladu dodržiavania demokratických zásad a právo rodičov zabezpečiť vzdelanie a výchovu svojich detí v zhode s ich náboženským, filozofickým a pedagogickým presvedčením sa rešpektuje v súlade s vnútroštátnymi zákonmi, ktoré upravujú výkon tohto práva.“

18. Článok 16 Charty znie:

„Sloboda podnikania sa uznáva v súlade s právom Únie, vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou.“

4. Smernica 2006/123

19. Podľa článku 2 ods. 1 sa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (ďalej len „smernica o službách“) [10] vzťahuje na „služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte“.

20. Článok 4 bod 1 tejto smernice definuje pojem služba ako „akúkoľvek samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ktorá je obyčajne poskytovaná za odplatu v zmysle článku [57 ZFEÚ]“.

21. Článok 16 smernice o službách stanovuje:

„1. Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

8 Hungary Schedule of Specific Commitments, WTO dokument GATS/SC/40 z 15. apríla 1994, s. 19 (bod 5.C.).

9 Ú. v. EÚ C 364, 2007, s. 1.

10 Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36.

a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

c) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.…

3. Členskému štátu, do ktorého sa poskytovateľ premiestni, sa nebráni stanoviť požiadavky na vykonávanie činnosti v oblasti služieb, ak sú opodstatnené dôvodom verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia, a ak je to v súlade s odsekom 1. …“

B. Vnútroštátne právo

22. Maďarská právna úprava vysokoškolského vzdelávania je zahrnutá v Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (zákon č. CCIV z roku 2011 o národnom vysokoškolskom vzdelávaní). Tento zákon bol v roku 2017 novelizovaný Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (zákon č. XXV z roku 2017 o zmene zákona č. CCIV z roku 2011 o národnom vysokoškolskom vzdelávaní, ďalej len „vysokoškolský zákon“).

23. Podľa článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona môže zahraničná vysoká škola vykonávať na území Maďarska vzdelávaciu činnosť vedúcu k získaniu diplomu len vtedy, ak „strany dohody uznali záväzný účinok medzinárodnej dohody o podpore pôsobenia v Maďarsku, ktorú maďarská vláda uzavrela s vládou príslušného štátu, v ktorom má táto zahraničná vysoká škola svoje sídlo, a v prípade federálneho štátu, v ktorom ústredná vláda nemá právomoc uznávať záväzné účinky medzinárodnej zmluvy, na základe predchádzajúcej dohody s takouto ústrednou vládou“.

24. Podľa článku 77 ods. 2 vysokoškolského zákona sa táto požiadavka vzťahuje na zahraničné vysoké školy so sídlom v štáte, ktorý nie je členom EHP.

25. Podľa článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona môže zahraničná vysoká škola vykonávať vzdelávaciu činnosť vedúcu k získaniu diplomu len vtedy, ak „sa v štáte, ktorý je príslušný na základe jej sídla, považuje za štátom uznanú vysokú školu, ktorá v tomto štáte skutočne poskytuje vysokoškolské vzdelávanie“.

26. Podľa článku 77 ods. 3 sa táto požiadavka uplatní aj na zahraničné vysoké školy so sídlom v štáte EHP.

27. Článok 115 ods. 7 vysokoškolského zákona v znení platnom v čase vydania odôvodneného stanoviska Komisie stanovoval, že požiadavku vyplývajúcu z článku 76 ods. 1 písm. a) tohto zákona bolo potrebné splniť do 1. januára 2018. V prípade federálnych štátov sa dohoda s ústrednou vládou mala uzavrieť do šiestich mesiacov od zverejnenia zákona č. XXV z roku 2017. článok 115 ods. 7 ďalej spresňuje, že zahraničné vysoké školy, ktoré v okamihu uplynutia lehoty nesplnia zákonné požiadavky, stratia svoju akreditáciu. V takomto prípade s účinnosťou od 1. januára 2018 nebudú môcť prijímať nových študentov na študijné odbory v Maďarsku a študijné odbory, v ktorých sa už v danom čase uskutočňovala výučba, sa musia za nezmenených podmienok uzavrieť najneskôr v akademickom roku 2020/2021.

28. Maďarsko 18. októbra 2017 informovalo Komisiu o tom, že vysokoškolský zákon bol opäť zmenený zákonom č. CXXVII z roku 2017. Touto zmenou sa lehota na splnenie požiadaviek vyplývajúcich z článku 76 ods. 1 vysokoškolského zákona predĺžila do 1. januára 2019 a ostatné lehoty podľa článku 115 ods. 7 a 8 sa takisto predĺžili o jeden rok.

III. Okolnosti sporu a predchádzajúce konanie

29. Maďarská vláda predložila 28. marca 2017 Národnému zhromaždeniu Maďarska návrh novely zákona č. CCIV z roku 2011. Návrh bol prijatý v podobe zákona č. XXV z roku 2017 v rámci zrýchleného legislatívneho konania o štyri dni neskôr, teda 4. apríla 2017.

30. Listom z 27. apríla 2017 Komisia Maďarsku oznámila, že podľa jej názoru Maďarsko prijatím zákona č. XXV z roku 2017 porušilo články 9, 10, 13, článok 14 ods. 3 a článok 16 smernice 2006/123, subsidiárne články 49 a 56 ZFEÚ, článok XVII GATS, ako aj článok 13, článok 14 ods. 3 a článok 16 Charty a vyzvala Maďarsko, aby predložilo svoje vyjadrenie. Maďarsko odpovedalo listom z 25. mája 2017, v ktorom uvedené porušenia poprelo.

31. Komisia vydala 14. júla 2017 odôvodnené stanovisko, v ktorom zotrvala na svojom názore. Po tom, čo Komisia zamietla žiadosť Maďarska o predĺženie lehoty na odpoveď, odpovedalo Maďarsko listami zo 14. augusta 2017 a z 11. septembra 2017, v ktorých uviedlo, že k údajným porušeniam Zmluvy nedošlo.

32. Komisia vydala 5. októbra 2017 doplňujúce odôvodnené stanovisko. Maďarsko 6. októbra 2017 predložilo doplňujúce informácie k listom zo 14. augusta a z 11. septembra toho istého roku.

33. Maďarsko odpovedalo na doplňujúce odôvodnené stanovisko 18. októbra 2017 a v liste z 13. novembra 2017 predložilo ďalšie doplňujúce informácie.

IV. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

34. Žalobou o nesplnenie povinnosti v tomto konaní, ktorá bola Súdnemu dvoru doručená 1. februára 2018, Komisia navrhuje,

– aby Súdny dvor určil, že Maďarsko si

  – tým, že v § 76 ods. 1 písm. a) zákona č. CCIV z roku 2011 v znení neskorších predpisov vyžaduje od zahraničných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania so sídlom mimo EHP ako podmienku pre poskytovanie služieb v oblasti vysokoškolského vzdelávania uzatvorenie medzinárodnej dohody, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku XVII GATS,

  – tým, že v § 76 ods. 1 písm. b) zákona č. CCIV z roku 2011 v znení neskorších predpisov vyžaduje od zahraničných inštitúcií vysokoškolského vzdelávania, aby poskytovali vysokoškolské vzdelávanie v krajine svojho pôvodu, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 16 smernice 2006/123/ES, a v každom prípade z článkov 49 a 56 ZFEÚ, ako aj z článku XVII GATS,

  – v súvislosti s vyššie uvedenými obmedzeniami nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 13, článku 14 ods. 3 a článku 16 Charty základných práv Európskej únie, a

– a aby zaviazal Maďarsko na náhradu trov konania.

35. Maďarsko navrhuje,

– zamietnuť žalobu Komisie ako neprípustnú,

subsidiárne

– zamietnuť žalobu Komisie ako nedôvodnú,

– zaviazať Komisiu na náhradu trov konania.

36. Na pojednávaní 24. júna 2019 predniesli Komisia a Maďarsko svoje vyjadrenia.

V. Právne posúdenie

37. V rámci tohto konania o nesplnení povinnosti je potrebné preskúmať, či sú dve požiadavky, ktoré maďarský vysokoškolský zákon v zmysle neskorších zmien kladie na vzdelávacie aktivity zahraničných vysokých škôl v tuzemsku, v súlade s právom Únie. V tejto súvislosti ide na jednej strane o požiadavku uzatvorenia medzinárodnej zmluvy medzi Maďarskom a štátom pôvodu vysokej školy. Na druhej strane musí zahraničná vysoká škola skutočne vykonávať vzdelávaciu činnosť aj v štáte svojho pôvodu.

38. Keďže prvá uvedená právna úprava platí len pre vysoké školy so sídlom v tretích krajinách mimo územia EHP, namieta Komisia v tomto ohľade predovšetkým porušenie zásady národného zaobchádzania podľa článku XVII GATS. V súvislosti s touto výhradou je najskôr potrebné sa zaoberať právomocou Súdneho dvora podľa článku 258 ZFEÚ (v časti A). Následne treba preskúmať celkovú prípustnosť (v časti B) a dôvodnosť (v časti C) žaloby o nesplnenie povinnosti. Okrem porušení ustanovení GATS odporujú vyššie uvedené podmienky podľa Komisie aj ustanoveniam smernice o službách, resp. základným slobodám a Charte.

A. Právomoc Súdneho dvora rozhodovať o námietke porušenia ustanovení GATS

39. Právomoc Súdneho dvora rozhodnúť v právnom spore je podstatnou procesnou podmienkou, ktorá sa musí preskúmať z úradnej povinnosti. [11]

1. GATS ako integrálna súčasť práva Únie

40. Predmetom konania o nesplnení povinnosti môžu byť podľa judikatúry týkajúcej sa článku 258 ods. 1 ZFEÚ výlučne nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva Únie. [12] Podľa názoru Maďarska však v prípade údajnej povinnosti vyplývajúcej z článku XVII GATS v spojení so špecifickými záväzkami v sektore vzdelávania nejde o povinnosť členského štátu vyplývajúcu z práva Únie, ale o samostatnú povinnosť vyplývajúcu z medzinárodného práva.

11 Rozsudok z 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, bod 37).

12 Rozsudok z 19. marca 2002, Komisia/Írsko (C-13/00, EU:C:2002:184, bod 13).

41. V každom prípade porušenia niektorých medzinárodných povinností členskými štátmi už boli predmetom konania o nesplnení povinnosti.[13] Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa medzinárodné dohovory uzatvorené Úniou stávajú od okamihu ich účinnosti bezprostrednou súčasťou právneho poriadku Únie.[14] V súlade s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ sú teda záväzné pre orgány Únie a členské štáty.

42. Takýto záväzný charakter sa v zmysle judikatúry v každom prípade vzťahuje aj na zmiešané dohody v rozsahu, v akom sú dotknuté ich ustanovenia patriace do rámca vonkajšej právomoci Únie.[15]

43. Súdny dvor už v súvislosti s článkom 133 ES rozhodol, že obchod so službami, a to vrátane služieb, ktoré sa týkajú citlivých oblastí, ako napríklad oblasti zdravotníctva a oblasti vzdelávania, patria do vonkajšej právomoci Únie.[16] Na základe článku 207 ZFEÚ, ktorý v zmysle Lisabonskej zmluvy nahradil článok 133 ES, sa vonkajšie právomoci Únie v oblasti obchodu so službami dokonca rozšírili a v súčasnosti patria do oblasti jej výlučnej právomoci v rámci spoločnej obchodnej politiky (ďalej len „SOP“).

44. Vyššie uvedené platí bez ohľadu na aj naďalej rozsiahlu vnútornú právomoc členských štátov v oblasti vzdelávania, na ktorú sa odvoláva Maďarsko. Táto okolnosť sa zohľadňuje v článku 207 ods. 4 treťom pododseku písm. b) ZFEÚ.[17] V zmysle tohto ustanovenia môže Rada uzatvárať medzinárodné dohody v oblasti obchodu so vzdelávacími službami len jednomyseľne, ak by takéto dohody mohli vážne narušiť vnútroštátnu organizáciu týchto služieb a bola by dotknutá zodpovednosť členských štátov za ich poskytovanie. Takáto jednomyseľnosť je potrebná, pretože prevzatie prijatých povinností v rámci územia krajiny patrí členským štátom. Únia má totiž v oblasti vzdelávania podľa článku 6 písm. e) ZFEÚ len koordinačnú právomoc.

45. Navyše článok 207 ods. 6 ZFEÚ stanovuje, že výkon prenesených právomocí na základe článku 207 ods. 1 ZFEÚ nevedie k harmonizácii právnych predpisov členských štátov, ak Zmluvy takúto harmonizáciu vylučujú. Čo sa týka oblasti vzdelávania, článok 166 ods. 4 ZFEÚ upravuje takýto zákaz harmonizácie. Takýmto spôsobom sa však v žiadnom prípade nespochybňuje vonkajšia právomoc Únie ako taká.

46. Vzhľadom na vyššie uvedené bolo uzatvorenie dohôd s tretími krajinami potrebných pre nadobudnutie účinnosti konsolidovanej listiny tzv. záväzkov EÚ-25-GATS schválené Úniou bez prítomnosti tretích štátov.[18] Listina pritom preberá povinnosti Maďarska v oblasti vysokoškolského vzdelávania.

47. Sporný záväzok, ktorý Maďarsko pôvodne prijalo na základe GATS, sa najneskôr v okamihu prijatia Lisabonskej zmluvy preniesol na Úniu, a preto predstavuje povinnosť vyplývajúcu z práva Únie, ktorej porušenie môže byť predmetom konania o nesplnení povinnosti.[19]

13 Rozsudky z 25. februára 1988, Komisia/Grécko (194/85 a 241/85, EU:C:1988:95); z 10. septembra 1996, Komisia/Nemecko (C-61/94, EU:C:1996:313); z 19. marca 2002, Komisia/Írsko (C-13/00, EU:C:2002:184); zo 7. októbra 2004, Komisia/Francúzsko (C-239/03, EU:C:2004:598), a z 21. júna 2007, Komisia/Taliansko (C-173/05, EU:C:2007:362)

14 Rozsudky z 30. apríla 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, body 2 až 6); z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 7), a z 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30).

15 Rozsudky zo 7. októbra 2004, Komisia/Francúzsko (C-239/03, EU:C:2004:598, bod 25); zo 16. novembra 2004, Anheuser-Busch (C-245/02, EU:C:2004:717, bod 41); z 11. septembra 2007, Merck Genéricos – Produtos Farmacêuticos (C-431/05, EU:C:2007:496, bod 33 a nasl.), a z 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 31 a nasl.).

16 Túto vonkajšiu právomoc si Únia v tomto okamihu ešte delila s jej členskými štátmi, pozri stanovisko 1/08 (Dohoda o zmene listín špecifických záväzkov podľa GATS) z 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, bod 135).

17 Pozri v tomto ohľade už moje návrhy vo veci Komisia/Rada (C-13/07, EU:C:2009:190, bod 124).

18 Pozri rozhodnutie Rady (EÚ) 2019/485 z 5. marca 2019 (Ú. v. EÚ L 87, 2019, s. 1). Pred nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy Súdny dvor vo svojom stanovisku 1/08 (Dohoda o zmene listín špecifických záväzkov podľa GATS) z 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739) rozhodol, že takáto zmena patrila do rozsahu delenej právomoci Únie a jej členských štátov a vyžadovala sa účasť členských štátov.

19 Pozri v tomto ohľade stanovisko 2/15 (Dohoda o voľnom obchode so Singapurom) zo 16. mája 2017 (EU:C:2017:376, bod 248).

2. Medzinárodná zodpovednosť Únie za porušenie ustanovení GATS členskými štátmi

48. Okrem toho v prospech právomoci Súdneho dvora rozhodnúť v rámci konania o nesplnení povinnosti o tom, že došlo k porušeniu ustanovení GATS členskými štátmi, svedčí aj tá skutočnosť, že tretia krajina si v konaní vedenom pred orgánom WTO [20] na urovnávanie sporov môže uplatniť svoje nároky voči Únii.

49. Uvedené vyplýva po prvé z neobmedzenej záväznosti ustanovení GATS pre Úniu v rámci jej vonkajších vzťahov. Súhlas Únie podľa článku 1 ods. 1 rozhodnutia Rady 94/800 sa má síce vzťahovať len na tú časť dohody WTO a jej prílohy, ktoré spadajú do jej pôsobnosti. Rozdelenie právomocí však na rozdiel od zmiešaných dohôd [21] nebolo jednoznačne stanovené, a preto sa nespája s obmedzením záväzného účinku. Článok 46 ods. 1 WVK v tejto súvislosti spresňuje, že „zo skutočností, že pri vyjadrení súhlasu štátu s tým, že bude viazaný zmluvou, došlo k porušeniu niektorého z ustanovení jeho vnútroštátneho práva týkajúceho sa oprávnenia uzavierať zmluvy, sa štát nemôže dovolávať ako dôvodu pre zrušenie svojho súhlasu, ledaže toto porušenie bolo zjavné a týka sa osobitne dôležitého pravidla jeho vnútroštátneho práva“ [22].

50. Podľa Lisabonskej zmluvy však Únia bez ohľadu na vyššie uvedené disponuje v každom prípade rozsiahlymi právomocami v oblasti SOP.

51. Po druhé úkony členských štátov v rámci pôsobnosti GATS možno pripísať Únii. Únia síce nemá možnosť ovplyvniť konanie členských štátov vo všetkých oblastiach patriacich do pôsobnosti GATS, pretože plnenie povinností Únie vyplývajúcich z dohody WTO závisí vo veľkej miere od druhu a spôsobu, akým členské štáty uplatňujú svoju vlastnú legislatívnu právomoc. Aj napriek tomu je však Únia vo vonkajších vzťahoch neobmedzene viazaná uvedenou dohodou. Z toho vyplýva, že musí prijať aj dôsledky správania svojich členských štátov.

52. Vzhľadom na to preberá Únia v praxi aj v prípade opatrení prijatých členskými štátmi zodpovednosť za všetky rokovania s ostatnými členmi WTO a obraňuje opatrenie v rámci procesu urovnávania sporov. [23]

53. Z judikatúry Súdneho dvora v tomto ohľade vyplýva, že členské štáty si pri uplatňovaní medzinárodnej dohody na svojom území plnia svoje záväzky voči Únii, ktorá prevzala zodpovednosť za správne vykonávanie dohody vo vonkajších vzťahoch. [24]

20 Proces urovnávania sporov WTO upravuje dohoda o pravidlách postupu urovnávania sporov (Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes, ďalej len „DSU“), ktorá tvorí prílohu 2 Dohody WTO. V prvom rade predpokladá zasadnutie tzv. poroty pre urovnávanie určitých sporov, ktorá predkladá správu orgánu na urovnávanie sporov (Dispute Settlement Body ďalej len „DSB“). Súčasťou tejto správy je na uvedenom základe aj záverečná správa, ktorá sa pre účastníkov konania stáva záväznou, ak v lehote 60 dní nepredložia odvolaciemu orgánu (Appellate Body, ďalej len „AB“) svoje odvolanie.

21 Pozri napríklad článok 6:1 prílohy IX k dohovoru Organizácie spojených národov o morskom práve uzatvorenému 10. decembra 1982 v Montego Bay (*United Nations Treaty Series*, zväzky 1833, 1834 a 1835, s. 3).

22 Rovnakú právnu úpravu obsahuje – *mutatis mutandis* – článok 46 ods. 2 Viedenského dohovoru o práve medzinárodných zmlúv medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami a medzi medzinárodnými organizáciami navzájom (ďalej len „WVKIO“), čo sa týka interného prerozdelenia právomocí medzinárodnej organizácie.

23 Ako príklad z praxe orgánu na urovnávanie sporov WTO: WTO Appelate Body Report z 5. júna 1998, prijatá DSB 1. júla 1998, WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R a WT/DS68/AB/R, European Communities – Computer Equipment v súvislosti s určitými opatreniami prijatými Írskom a Veľkou Britániou; WTO Appelate Body Report z 12. marca 2001, prijatá DSB 5. apríla 2001, WT/DS135/AB/R, European Communities – Amiante v súvislosti s francúzskym nariadením, a napokon WTO Appelate Body Report z 15. mája 2018, WT/DS316/AB/RW, European Union – Large Civil Aircrafts.

24 Rozsudky z 26. októbra 1982, Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, body 11 a 13); z 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, bod 11); z 19. marca 2002, Komisia/Írsko (C-13/00, EU:C:2002:184, bod 15), a zo 7. októbra 2004, Komisia/Francúzsko (C-239/03, EU:C:2004:598, bod 26).

54. Takáto povinnosť je výrazom záväzku lojálnej spolupráce podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ, ktorý v tomto ohľade zároveň plní funkciu obmedzenia výkonu právomocí. Maďarsku preto nemožno uprieť právo vykonávať jeho vnútornú právomoc v oblasti legislatívnej úpravy vysokoškolského vzdelávania, avšak len do tej miery, do akej príslušná právna úprava neodporuje povinnostiam vyplývajúcim z dohôd WTO. Takýto postup by totiž neviedol len k vzniku medzinárodnej zodpovednosti Únie, ale vystavil by aj ostatné členské štáty riziku prijatia protiopatrení. Takéto riziko možno názorne vysvetliť na poslednom vývine sporu vo veci podpory, ktorú Francúzsko, Španielsko, Nemecko a Veľká Británia poskytli spoločnosti Airbus: americké colné sankcie, ktoré WTO schválila ako sankčné opatrenie sa okrem iného dotýkajú aj parmezánu z Talianska.

55. Aj splnenie uvedeného záväzku lojálnej spolupráce je možné vynútiť v rámci konania o nesplnení povinnosti.

3. Vzťah medzi konaním o nesplnení povinnosti a procesom urovnávania sporov WTO

56. Prijatiu takéhoto záveru nebránia ani ďalšie námietky Maďarska.

57. Maďarsko v tejto súvislosti zdôrazňuje predovšetkým osobitnú povahu procesu urovnávania sporov WTO a špecifické postavenie orgánov WTO na urovnávanie sporov.

58. Proti tomuto tvrdeniu však možno namietať, že rozsudok Súdneho dvora o nesplnení povinnosti v žiadnom prípade nespochybňuje výlučnú právomoc orgánov WTO na urovnávanie sporov konštatovať porušenia tejto dohody v konaní medzi dvomi členskými štátmi.[25] V prípade konania o nesplnení povinnosti ide totiž výlučne o opravný prostriedok internej povahy. Rozsudok je teda záväzný len vo vzťahu medzi Úniou a členským štátom a nebráni orgánom WTO v tom, aby na návrh tretej krajiny konštatovali porušenie dohody WTO, a to aj vtedy, ak už Súdny dvor takéto porušenie v minulosti odmietol.

59. V praxi možno zabrániť vyhláseniu odlišných rozhodnutí tým, že sa konanie o nesplnení povinností preruší až do rozhodnutia orgánov WTO, ak sa súbežne vedie konanie aj pred WTO. Okrem toho možno zvážiť zúženie preskúmania Súdnym dvorom len na zjavné porušenia, s cieľom zohľadniť konečnú právomoc orgánov WTO na urovnávanie sporov v obzvlášť sporných prípadoch.[26]

60. Po druhé, je síce pravda, že Súdny dvor vo svojej ustálenej judikatúre a s odvolaním sa na osobitný význam rokovaní v rámci WTO, odmieta priamu uplatniteľnosť práva WTO.[27] To však znamená len toľko, že členské štáty sa v rámci konania o žalobe o nesplnenie povinnosti alebo účastníci konania v prípade návrhu na vyhlásenie neplatnosti nemôžu odvolávať na rozpor právneho aktu Únie s dohodou WTO.[28]

61. Tieto úvahy sa zakladajú na charakteristických prvkoch mechanizmu urovnávania sporov pred WTO. V rámci takéhoto postupu si možno predstaviť, že Únia sa už v rámci rokovaní s tretími krajinami vyjadrí, že je pripravená zrušiť určité opatrenie alebo právny akt, ak tretia krajina v rámci vzťahu vzájomnosti poskytne iné prísľuby. Ak by teda súbežné konanie o žalobe o nesplnenie

25 Pozri článok 23 ods. 1 DSU.

26 Pozri v tomto zmysle bod 90 nižšie.

27 Rozsudky z 12. decembra 1972, International Fruit Company a i. (21/72 až 24/72, EU:C:1972:115); z 23. novembra 1999, Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574), a z 9. januára 2003, Petrotub a Republica (C-76/00 P, EU:C:2003:4).

28 Rozsudok z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada (C-280/93, EU:C:1994:367, bod 109).

povinnosti členského štátu alebo o žalobe o neplatnosť bolo možné odôvodniť bezprostredne porušením práva WTO, oslabilo by sa vyjednávacie postavenie Únie. Na konci takéhoto konania by mohol byť dotknutý akt Únie vyhlásený za neplatný.[29] Takýmto spôsobom by jeden členský štát alebo dokonca jeden z účastníkov prejudiciálneho konania dokázal jednostranne oslabiť konanie Únie.

62. Z uvedeného však vyplýva len to, že právo WTO v zásade nemôže slúžiť ako kritérium preskúmania, ak ide o *právne akty Únie* v konaní vedenom pred súdmi Únie. Od uvedeného treba odlíšiť otázku, či súdy Únie môžu skúmať *vnútroštátne opatrenia* z hľadiska práva WTO.

63. Takúto možnosť potvrdil Súdny dvor už v konaní vedenom Komisiou proti Nemecku vo veci mliečnych kvót, keď vnútroštátne opatrenie skúmal z hľadiska dohody prijatej v rámci GATT.[30] Pritom sa nestotožnil s názorom, ktorý navrhoval generálny advokát Tesauro, aby sa v otázke kritérií preskúmania nerozlišovalo medzi opatreniami členských štátov a opatreniami Únie.[31]

64. Z môjho pohľadu Súdny dvor v tomto rozsudku napokon správne vychádzal z toho, že úvahy, v zmysle ktorých je preskúmanie právnych aktov Únie na základe kritérií dohody WTO vylúčené, nemožno preniesť na porušenia práva WTO členskými štátmi. Možnosť začať konanie o nesplnení povinnosti voči členskému štátu totiž neodporuje cieľom a osobitnej povahe postupu urovnávania sporov WTO.

65. V prvom rade sa prostredníctvom možnosti začať konanie o nesplnení povinnosti z dôvodu porušenia práva WTO dokáže zabezpečiť účinný výkon prípadného odsudzujúceho rozsudku vydaného orgánmi WTO na urovnávanie sporov. Ak by Únia v takýchto prípadoch nemala právo viesť konanie o nesplnení povinnosti proti členským štátom, bol by vnútorný výkon svetového obchodného práva dokonca vážne ohrozený. Takýto výkon je však z hľadiska hroziacich sankcií obzvlášť dôležitý jednak pre nezúčastnené členské štáty a jednak pre Úniu.

66. Konanie o nesplnení povinnosti teda môže v rámci rokovaní s tretími krajinami počas postupu na urovnávanie sporov nadobudnúť samostatný význam. Únia totiž preberá na základe svojej rozsiahlej právomoci v oblasti SOP rokovania s tretími krajinami aj v prípade, ak ide o opatrenia členských štátov.[32] Ak na základe právnych, politických alebo iných úvah obraňuje opatrenie členského štátu, nezačne z vlastného podnetu viesť proti dotknutému členskému štátu konanie o nesplnení povinnosti.[33] Vo vzťahu k tretím krajinám sa jej však prostredníctvom konania o nesplnení povinnosti poskytuje nástroj, ktorý posilňuje jej vyjednávaciu pozíciu. Svojím partnerom, s ktorými vedie rokovania, takýmto spôsobom ukazuje, že v rámci vnútorných vzťahov môže v prípade potreby účinne zabezpečiť ukončenie porušení dohôd WTO. Následne sa posilňuje aj jej dôveryhodnosť a zohľadňuje sa potreba súdržnej a rýchlej reakcie vo vonkajších vzťahoch.

67. Napokon môže ísť o také prípady, ako v tejto veci, keď je samotná Únia presvedčená o nezákonnosti opatrenia členského štátu. Prostredníctvom začatia konania o nesplnení povinnosti proti dotknutému členského štátu v takýchto prípadoch vyjadruje Únia svojím rozhodnutím potrebu dodržiavania dohôd WTO. Ak však Únia „chcela splniť určitý záväzok prevzatý v rámci WTO alebo ak [akt Únie] výslovne odkazuje na osobitné ustanovenia dohôd WTO“, prináleží v zmysle ustálenej judikatúry Súdnemu dvoru, aby preskúmal dokonca aj zákonnosť právnych aktov Únie s ohľadom na pravidlá WTO.[34] Takýto záver musí platiť o to viac v prípade opatrení členského štátu.

29 Pozri článok 264 ods. 1 ZFEÚ.

30 Rozsudok z 10. septembra 1996, Komisia/Nemecko (C-61/94, EU:C:1996:313, bod 16).

31 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesauro vo veci Komisia/Nemecko (C-61/94, EU:C:1996:194, body 23 a 24).

32 Pozri v tomto zmysle už body 49 až 52 vyššie.

33 Ako názorný a aktuálny príklad možno v tejto súvislosti opäť uviesť spor spoločnosti Airbus.

34 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. júna 1989, Fediol/Komisia (70/87, EU:C:1989:254, body 19 až 22); zo 7. mája 1991, Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186, bod 31); z 30. septembra 2003, Biret International/Rada (C-93/02 P, EU:C:2003:517, bod 53); z 23. novembra 1999, Portugalsko/Rada (C-149/96, EU:C:1999:574, bod 49), a z 1. marca 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, bod 40).

68. Z uvedeného vyplýva, že ani osobitná povaha postupu WTO pri urovnávaní sporov a ani osobitná úloha orgánov WTO na urovnávanie sporov nebránia tomu, aby sa v prejednávanej veci viedlo konanie o nesplnení povinnosti.

4. Záver

69. Prvý žalobný dôvod teda patrí do právomoci Súdneho dvora.

B. Prípustnosť žaloby o nesplnenie povinnosti

70. Ďalej je potrebné sa zaoberať námietkami neprípustnosti žaloby, ktoré vznieslo Maďarsko.

71. Maďarsko v tomto ohľade na jednej strane tvrdí, že Komisia mu v rámci konania pred podaním žaloby poskytla príliš krátke lehoty a takýmto spôsobom zasiahla do jeho práv na obranu. Na druhej strane Maďarsko Komisii vytýka, že si nesplnila svoju povinnosť nezávislosti a nestrannosti a že konanie začala výlučne z politických dôvodov, pričom jednostranne zohľadnila individuálne záujmy.

1. O stanovení lehoty v konaní pred podaním žaloby

72. Prostredníctvom postupu pred začatím súdneho konania sa má členskému štátu poskytnúť príležitosť, aby splnil svoje povinnosti vyplývajúce z práva Únie a aby vecne uviedol svoje dôvody obrany proti výhradám Komisie.[35] Komisia je preto povinná poskytnúť členským štátom primeranú lehotu na odpoveď na výzvu a na vyhovenie odôvodnenému stanovisku alebo prípadne na prípravu ich obrany. Ak bola lehota natoľko krátka, že bolo takýmto spôsobom zasiahnuté do práva členského štátu na účinnú obranu bez dostatočného odôvodnenia, vedie takáto skutočnosť k tomu, že postup pred začatím súdneho konania neprebehol správne a žaloba Komisie sa musí zamietnuť ako neprípustná.[36]

73. Komisia ako subjekt, ktorý vedie konanie, disponuje pri stanovovaní lehôt širokou mierou voľnej úvahy.[37] Či je stanovená lehota primeraná, sa musí navyše posúdiť s ohľadom na všetky okolnosti jednotlivého prípadu. Príliš krátke lehoty môžu byť v zmysle ustálenej judikatúry odôvodnené najmä vtedy, ak sa musí okamžite zabrániť ďalšiemu porušovaniu Zmluvy alebo ak dotknutý členský štát pozná stanovisko Komisie už pred začatím konania pred podaním žaloby.[38]

74. V prejednávanej veci Komisia stanovila jednak v písomnej výzve a jednak vo svojom odôvodnenom stanovisku lehotu v trvaní jedného mesiaca. Komisia síce v rámci konania pred podaním žaloby spravidla stanovuje dvojmesačné lehoty. Aj napriek tomu však v prípade mesačnej lehoty ešte nejde o „veľmi krátku“ lehotu v zmysle judikatúry citovanej v bode 73.[39] Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že od doručenia výzvy z 27. apríla 2017 do uplynutia druhej jednomesačnej lehoty v strede augusta toho istého roku ubehlo obdobie takmer tri a pol mesiaca, počas ktorého maďarská vláda poznala stanovisko Komisie a mala dostatočný čas na to, aby vyhodnotila možnosti svojej obrany a pripravila svoju písomnú odpoveď.

35 Rozsudky z 5. novembra 2002, Komisia/Rakúsko (C-475/98, EU:C:2002:630, bod 35), a z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko (C-490/04, EU:C:2007:430, bod 25).

36 Rozsudok z 2. februára 1988, Komisia/Belgicko (293/85, EU:C:1988:40, bod 20).

37 Pozri v tomto ohľade návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo vo veci Komisia/Francúzsko (C-1/00, EU:C:2001:467, bod 57). V tomto zmysle tiež rozsudok z 10. júla 1985, Komisia/Holandsko (16/84, EU:C:1985:309, bod 10).

38 Rozsudky z 2. februára 1988, Komisia/Belgicko (293/85, EU:C:1988:40, body 13 a 14); z 2. júla 1996, Komisia/Luxembursko (C-473/93, EU:C:1996:263, body 19 a 20); z 28. októbra 1999, Komisia/Rakúsko (C-328/96, EU:C:1999:526, bod 51), a z 13. decembra 2001, Komisia/Francúzsko (C-1/00, EU:C:2001:687, body 64 a 65).

39 Vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 2. februára 1988, Komisia/Belgicko (293/85, EU:C:1988:40), dĺžka lehôt predstavovala 8 až 14 dní; vo veci Komisia/Francúzsko (C-1/00, EU:C:2001:687) bola dĺžka lehôt 15, resp. 5 dní; vo veci Komisia/Rakúsko (C-328/96, EU:C:1999:526) bola dĺžka lehôt týždeň, resp. 15 dní; vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 31. januára 1984, Komisia/Írsko (74/82, EU:C:1984:34), bola podaná námietka proti päťdňovej lehote.

75. V prejednávanom prípade Komisia navyše správne poukazuje na naliehavosť záležitosti. Dôvody, na ktorých je založená táto domnienka, síce Maďarsku podrobne nevysvetlila. Takéto odôvodnenie však nepochybne vyplýva z okolností veci, a to predovšetkým zo skutočnosti, že v zmysle pôvodného znenia článku 115 ods. 7 vysokoškolského zákona sa už 1. januára 2018 mala odňať akreditácia tým vysokoškolským zariadeniam, ktoré nespĺňali podmienky podľa článku 76 ods. 1 tohto zákona, a malo sa im zakázať prijímať nových študentov.

76. Maďarsko vydalo oznámenie o predĺžení lehoty o jeden rok až 18. októbra 2017, a teda až po stanovení relevantných lehôt pre postup pred začatím konania. Vzhľadom na to aj skutočnosť, že Komisia podala žalobu o nesplnenie povinnosti až vo februári 2018, nemôže na rozdiel od názoru maďarskej vlády vyvrátiť domnienku o naliehavosti prípadu v čase stanovovania lehoty.

77. Napokon sa v zmysle judikatúry musí zohľadniť, či bol členský štát v konečnom dôsledku obmedzený vo svojej možnosti brániť sa voči výhradám Komisie.[40] Aj „príliš krátka“ lehota totiž automaticky nezakladá neprípustnosť žaloby v prípade, ak Komisia prihliadne aj na oneskorene podanú obhajobu a členskému štátu sa teda napokon umožní sa dostatočne brániť proti výhradám Komisie.[41]

78. V prejednávanej veci maďarská vláda v rámci doplnenia svojho písomného vyjadrenia zo 14. augusta a z 18. októbra 2017 predložila ďalšie tri písomné vyjadrenia, ktorými odpovedala na pôvodné a doplňujúce odôvodnené stanovisko. Všetky tieto písomné podania Komisia následne preskúmala a prihliadla na nich aj pri rozhodovaní o podaní žaloby.

79. Z posledného uvedeného dôvodu je tiež irelevantné, že Komisia stanovila jednomesačnú lehotu aj v dvoch iných súbežne začatých konaniach o nesplnení povinnosti namierených proti Maďarsku. Hoci nemožno vylúčiť, že v prípade kumulácie viacerých konaní s krátkymi lehotami sa členský štát zaťaží natoľko, že mu bude znemožnené uplatniť svoje právo na obranu účinným spôsobom. Na takúto možnosť musí Komisia prihliadať aj pri stanovovaní lehoty. Pokiaľ však existujú relevantné dôvody pre stanovenie príslušných krátkych lehôt a práva členského štátu na obhajobu tým v konečnom dôsledku nebudú dotknuté, pričom Maďarsko nepreukázalo opak, nie je táto okolnosť sama osebe spôsobilá odôvodniť neprípustnosť jednotlivých rozhodnutí o stanovení lehoty.

2. O výhrade politickej motivácie

80. Maďarsko sa okrem toho domnieva, že Komisia začala konanie o nesplnení povinnosti výlučne z politických dôvodov a v rozpore s jej povinnosťou nestrannosti. Konanie slúži totiž len záujmom CEU v Budapešti.

81. Čo sa týka tejto námietky, je predovšetkým sporné, či možno na základe jedinej zmienky o CEU uvedenej vo výzve dospieť k záveru, že konanie slúži výhradne záujmom tejto univerzity. Komisii totiž nepochybne nemožno uprieť právo na to, aby jednotlivé dotknuté inštitúcie uviedla a označila ako príklad.

82. V každom prípade len samotné úvahy, ktoré Komisiu viedli k začatiu konania o nesplnení povinnosti, nemôžu spochybniť riadny výkon postupu pred začatím konania, a preto nemôžu mať ani vplyv na prípustnosť žaloby podľa článku 258 ZFEÚ.[42] Komisia je síce povinná uviesť dôvody, pre ktoré sa domnieva, že došlo k porušeniu ustanovení práva Únie, nie je však povinná uviesť ďalšie dôvody, ktoré ju viedli k podaniu žaloby o nesplnenie povinnosti.[43]

40 Rozsudok z 10. júla 1985, Komisia/Holandsko (16/84, EU:C:1985:309, bod 10).

41 Rozsudok z 31. januára 1984, Komisia/Írsko (74/82, EU:C:1984:34, bod 13).

42 Rozsudok z 3. marca 2016, Komisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 24).

43 Rozsudok z 3. marca 2016, Komisia/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, bod 26).

83. Z uvedených dôvodov sa musia námietky neprípustnosti vznesené maďarskou vládou celkovo zamietnuť.

C. Odôvodnenosť žaloby o nesplnenie povinnosti

84. Budem sa najskôr zaoberať výhradami Komisie týkajúcimi sa požiadavky uzatvorenia medzinárodnej zmluvy medzi Maďarskom a štátom pôvodu zahraničnej vysokej školy (v časti 1) a následne preskúmam výhrady vzťahujúce sa na požiadavku vykonávania skutočnej vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu (v časti 2).

1. Požiadavka uzatvorenia medzinárodnej zmluvy, článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona

85. V súvislosti s požiadavkou uzatvorenia medzinárodnej zmluvy medzi Maďarskom a štátom pôvodu zahraničnej vysokej školy ako podmienkou pre poskytovanie vzdelávacích služieb vysokými školami so sídlom mimo EHP, upravenou v článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona, Komisia namieta porušenie článku XVII GATS v spojení so špecifickými záväzkami pre sektor vysokoškolského vzdelávania, ako aj článku 13, článku 14 ods. 3 a článku 16 Charty.

a) Porušenie článku XVII GATS v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ

86. Porušenie článku XVII:1 GATS v spojení so špecifickými záväzkami Maďarska v sektore vysokoškolského vzdelávania by zároveň predstavovalo porušenie povinností členského štátu vyplývajúcich z článku 216 ods. 2 ZFEÚ.[44]

1) Rozsah preskúmania

87. Čo sa týka preskúmania porušení medzinárodného obyčajového práva, Súdny dvor v minulosti rozhodol, že jeho preskúmanie sa obmedzuje na konštatovanie zjavných porušení.[45] Takéto preskúmanie však v zásade odmietol v prípade preskúmania medzinárodných dohôd uzatvorených Úniou.[46]

88. V prejednávanej veci by bolo možné uvažovať o obmedzení rozsahu preskúmania Súdnym dvorom na zjavné porušenia ustanovení GATS a to s ohľadom na dve tvrdenia, ktoré Maďarsko namietlo voči právomoci Súdneho dvora.

89. Po prvé, konkrétne prebratie povinností GATS sa v prejednávanej veci uskutočňuje na základe vlastnej internej právomoci členského štátu v oblasti vzdelávania. V takýchto citlivých oblastiach sa členským štátom musí prenechať určitá miera diskrečnej právomoci, ktorú možno zohľadniť v rámci rozsahu preskúmania.

44 Súdny dvor v takomto prípade nevychádza len z porušenia príslušnej medzinárodnej zmluvy, ale aj z článku 216 ods. 2 ZFEÚ (pôvodne článok 300 ods. 7 ES), pozri rozsudky z 19. marca 2002, Komisia/Írsko (C-13/00, EU:C:2002:184), a zo 7. októbra 2004, Komisia/Francúzsko (C-239/03, EU:C:2004:598).

45 Rozsudky z 25. januára 1979, Racke (98/78, EU:C:1979:14, bod 52), a z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 110).

46 Rozsudok z 21. decembra 2011, Air Transport Association of America a i. (C-366/10, EU:C:2011:864, bod 110).

90. Po druhé, osobitná povaha postupu WTO pri urovnávaní sporov a konečná právomoc orgánov WTO na urovnávanie sporov pre vydanie záväzného rozhodnutia o porušeniach dohôd WTO podporuje prenechanie objasnenia osobitne sporných a zložitých otázok tomuto špecializovanému orgánu a obmedzenie skúmania ustanovení GATS na „interné účely“ len na prípady zjavných porušení. [47]

91. V prejednávanom prípade však zastávam názor, že ide o zjavné porušenie ustanovení GATS. Tento záver vysvetlím nižšie.

2) Vysokoškolská činnosť ako služba v zmysle GATS

92. Maďarsko tvrdí, že CEU, v ktorej výlučnom záujme sa v skutočnosti konanie o nesplnení povinnosti vedie, je neziskovou inštitúciou a jej činnosť preto nepatrí do pôsobnosti GATS. Okrem toho je potrebné dodať, že GATS v článku I:3 písm. b) vyníma zo svojej pôsobnosti také služby, ktoré sa neposkytujú na obchodné účely a ani v rámci hospodárskej súťaže s inými službami.

93. Komisia však nevyjadruje výhrady voči konkrétnemu zaobchádzaniu s CEU, ale voči článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona. [48]

94. Maďarská vláda v tomto ohľade sama zdôrazňuje, že článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona platí pre všetky vysokoškolské zariadenia, pričom nespochybňuje, že do jeho pôsobnosti patria aj také zariadenia, ktoré svoje plnenia poskytujú za odplatu, a teda nepochybne vykonávajú ekonomickú činnosť.

3) Obsah špecifických záväzkov Maďarska v oblasti vzdelávania

95. Keďže podmienka upravená v článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona platí len pre zahraničných poskytovateľov služieb, mohla by odporovať zásade národného zaobchádzania.

96. Podľa článku XVII:1 GATS je však každý člen WTO povinný poskytnúť dodávateľom služieb iného člena zaobchádzanie, ktoré nie je menej výhodné ako to, ktoré poskytne svojim dodávateľom služieb pri dodržaní akýchkoľvek podmienok a obmedzení v sektoroch zapísaných do listiny špecifických záväzkov (Schedule of Commitments).

97. Inými slovami, povinnosť národného zaobchádzania podľa GATS predstavuje špecifický záväzok, ktorý bol člen povinný prevziať konkrétnym spôsobom a v určitom rozsahu – odchylne ako napríklad podľa GATT, kde takáto povinnosť vyplýva priamo z článku III GATT. Listiny špecifických záväzkov každého z členov tvoria v súlade s článkom XX:3 GATS prílohy k tejto dohode a sú jej neoddeliteľnou súčasťou.

98. V prípade špecifických záväzkov Maďarska [49] sa v súvislosti so službami v oblasti vysokoškolského vzdelávania pre tretí spôsob ich poskytovania („obchodná účasť“) v stĺpci týkajúcom sa prístupu na trh uvádza podmienka „Establishment of schools is subject to licence from the central authorities“, kým v súvislosti s národným zaobchádzaním sa neuvádzajú nijaké obmedzenia („None“).

99. Medzi účastníkmi konania v tejto veci je sporné, či a prípadne do akej miery je na prvý pohľad neobmedzená povinnosť Maďarska poskytnúť národné zaobchádzanie obmedzená na základe výhrady vydania predchádzajúceho povolenia uvedenej v stĺpci týkajúcom sa prístupu na trh.

47 Pozri v tomto zmysle už bod 59 vyššie.

48 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 49).

49 Hungary Schedule of Specific Commitments, WTO dokument GATS/SC/40 z 15. apríla 1994, s. 19 (bod 5.C.). Pozri teraz listinu konsolidovaných záväzkov Únie a jej členských štátov z 15. marca 2019, WTO-dokument S/C/W/273, s. 166 a 167 (bod 5.C.).

100. Z článku XX:2 GATS v tomto ohľade vyplýva, že zápis „None“ v stĺpci týkajúcom sa národného zaobchádzania nezakladá nevyhnutne širokú povinnosť národného zaobchádzania. Podľa tohto ustanovenia totiž „opatrenia, ktoré sú v rozpore s článkom XVI [o prístupe na trh] a článkom XVII [a národnom zaobchádzaní]… budú zapísané v stĺpci, ktorý sa vzťahuje na článok XVI. V tomto prípade platí zápis podmienky alebo obmedzenia aj pre článok XVII.“

101. Z rozhodovacej praxe orgánov WTO na urovnávanie sporov vyplýva, že článok XX:2 GATS je zjednodušujúcou právnou úpravou.[50] V prípade opatrení, ktoré sú nezlučiteľné *jednak* s povinnosťou umožniť prístup na trh *a jednak* s povinnosťou národného zaobchádzania, sa uvedie zápis len v stĺpci týkajúcom sa prístupu na trh. Takýto prístup zahŕňa aj rozdielne zaobchádzanie medzi národnými a zahraničnými poskytovateľmi služieb.[51]

102. V tejto súvislosti treba konštatovať, že článok XVI GATS nezakazuje všetky prípadné opatrenia, ktoré sa týkajú prístupu na trh. V skutočnosti je len šesť presne definovaných kategórií obmedzení nezlučiteľných s článkom XVI GATS. Sú vymenované v článku XVI:2 GATS a majú prevažne kvantitatívnu povahu.[52] Len v rozsahu, v akom je dotknutá jedna z týchto kategórií, zakladá podmienka uvedená v stĺpci „prístup na trh“ aj povinnosť národného zaobchádzania.

103. Čo sa naopak týka opatrení, ktoré odporujú článku XVI:2 GATS, v prejednávanej veci zo zápisu „None“ v stĺpci týkajúcom sa národného zaobchádzania vyplýva, že dotknutý člen je v tomto ohľade v celom rozsahu viazaný povinnosťou národného zaobchádzania.[53]

104. Môžu nepochybne existovať výhrady založené na požiadavke predchádzajúceho povolenia, ktoré majú kvantitatívnu povahu a preto patria do jednej z kategórií uvedených v článku XVI:2 GATS. Udelenie povolenia môže napríklad podliehať podmienke preskúmania potrebnosti. Na základe zapísanej výhrady v stĺpci týkajúcom sa prístupu na trh môže Maďarsko zachovať a prijať len takéto opatrenia. Vzhľadom na článok XX:2 GATS môžu byť takéto opatrenia navyše aj diskriminujúce. Výhrada zapísaná v stĺpci týkajúcom sa prístupu na trh platí podľa tohto ustanovenia aj pre povinnosť národného zaobchádzania.

105. Výhrada predchádzajúceho povolenia však môže mať aj kvalitatívnu povahu, napríklad ak sa udelenie povolenia viaže na splnenie určitých obsahových kritérií. Takéto opatrenie nie je automaticky zakázané podľa článku XVI GATS. Na tieto opatrenia sa však neuplatní ani článok XX:2. Kvalitatívne výhrady predchádzajúceho povolenia sa musia uviesť (aj) v stĺpci týkajúcom sa podmienok národného zaobchádzania. V opačnom prípade podliehajú takéto opatrenia neobmedzenej povinnosti národného zaobchádzania, ktoré vyplýva z poznámky „None“.[54]

50 WTO Panel Report zo 16. júla 2012 schválený DSB 31. augusta 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.658. „… The special rule in Article XX:2 provides a simpler requirement: a Member need only make a single inscription of the measure under the market access column, which then provides an implicit limitation under national treatment.“

51 WTO Panel Report zo 16. júla 2012 schválený DSB 31. augusta 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.661: „… Article XX:2 provides… that the measure inscribed in the market access column encompasses aspects inconsistent with both market access and national treatment obligations… [This thus permits] China to maintain measures that are inconsistent with both Articles XVI and XVII. With an inscription of ‚Unbound‘ for subsector d) in mode 1 under Article XVI, and a corresponding ‚None‘ for Article XVII, China has indicated that it is free to maintain the full range of limitations expressed in the six categories of Article XVI:2, whether discriminatory or not.“

52 WTO Panel Report zo 16. júla 2012 schválený DSB 31. augusta 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.652: „Unlike Article XVII, however, the scope of the market access obligation does not extend generally to ‚all measures affecting the supply of services‘. Instead, it applies to six carefully defined categories of measures of a mainly quantitative nature. The issue thus arises whether the scope of these measures, and thus the extent of China's absence of obligation with respect thereto, extends to discriminatory measures in the sense of Article XVII.“

53 WTO Panel Report zo 16. júla 2012 schválený DSB 31. augusta 2012, WT/DS413/R, China – Electronic Payment Services, bod 7.663: „…Due to the inscription of ‚None‘, China must grant national treatment with respect to any of the measures at issue that are not inconsistent with Article XVI:2“ (podčiarknutím zvýraznil generálny advokát).

54 Pozri *mutatis mutandis* poznámku pod čiarou 53.

106. Pokiaľ ide o sporné opatrenia v tejto veci, treba konštatovať, že požiadavka uzatvorenia medzinárodnej zmluvy, rovnako ako napokon aj požiadavka skutočného výkonu vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu, nemá za cieľ kvantitatívne obmedzenie. Nepredstavuje ani požiadavku právnej formy [pozri článok XVI:2 písm. e) GATS]. V prípade týchto opatrení teda nejde o opatrenia patriace do pôsobnosti článku XVI:2 GATS. Neuplatní sa na nich teda ani článok XX:2 GATS.

107. Z uvedeného vyplýva, že Maďarsko je z hľadiska prístupu na trh síce oprávnené zaviesť takéto požiadavky. To však platí len v rozsahu, v akom sa uplatňujú bez rozdielu na všetky subjekty. Maďarsko sa totiž zápisom poznámky „None“ v tomto ohľade v plnom rozsahu zaviazalo dodržiavať požiadavku národného zaobchádzania.

108. Maďarsko by bolo na základe systému opt-in zavedenom GATS nepochybne oprávnené zapísať príslušnú výhradu aj v časti týkajúcej sa národného zaobchádzania. Takúto možnosť však nevyužilo.

109. Je preto potrebné konštatovať, že Maďarsko je v súvislosti so spornými opatreniami povinné v celom rozsahu postupovať v súlade s požiadavkou národného zaobchádzania.

110. Takýto záver sa z hľadiska existujúcej rozhodujúcej praxe orgánov WTO na urovnávanie sporov považuje aj za zjavný v zmysle vyššie uvedených kritérií preskúmania.[55]

4) Existencia rozdielneho zaobchádzania

111. Požiadavka uzatvorenia medzinárodnej zmluvy v prípade vysokých škôl so sídlom v tretej krajine vedie k nerovnakému zaobchádzaniu medzi vysokými školami so sídlom v Maďarsku na jednej strane a vysokými školami so sídlom v tretej krajine. Rovnaký záver okrem toho platí aj v prípade požiadavky poskytovania vzdelávania v štáte pôvodu.

112. Tento záver nespochybňuje ani tá skutočnosť, že národní poskytovatelia služieb nemôžu predmetnú požiadavku spĺňať už vzhľadom na jej charakter. Podľa článku XVII:3 GATS predpokladá menej výhodné zaobchádzanie len zmenu podmienok hospodárskej súťaže na vnútroštátnom trhu v prospech vnútroštátnych služieb a ich poskytovania. Stanovením doplňujúcich podmienok sa však mení aj hospodárska súťaž v neprospech dotknutých vysokých škôl so sídlom v tretích krajinách.

5) Výnimka podľa článku XIV GATS?

113. Napokon je potrebné preskúmať, či sa v prípade požiadavky uzatvorenia medzinárodnej zmluvy uplatní výnimka podľa článku XIV GATS.

114. Maďarská vláda v tomto ohľade uvádza, že ide o opatrenie, ktoré je potrebné pre zabezpečenie verejného poriadku a bezpečnosti a tiež pre zabránenie falošným a podvodným obchodným praktikám. Tieto ciele sa výslovne uvádzajú v článku XIV písm. a) a c) bode i GATS.

115. Podľa článku 76 ods. 1 písm. a) zákona o vysokých školách je potrebné uzavrieť zmluvu s príslušným štátom, pričom v prípade federálneho štátu, v ktorom nie je ústredná vláda zodpovedná za uznávanie vysokých škôl, je najskôr potrebné uzavrieť dohodu s ústrednou vládou. Z obsahového hľadiska sa musí zmluva týkať základnej podpory činnosti predmetného zariadenia v Maďarsku poskytovanej vládou štátu pôvodu.

55 Pozri body 88 a 90 vyššie.

116. Uzavretie medzinárodnej zmluvy, najmä na účely uznania dohôd, je obvyklým nástrojom medzištátnej spolupráce v oblasti vysokoškolského vzdelávania. Pokiaľ ide o zabránenie podvodným obchodným praktikám, môže sa zmluve, ktorá schvaľuje činnosť určitého vzdelávacieho zariadenia v hostiteľskom štáte uskutočňovanej prostredníctvom vlády štátu pôvodu, priznať funkcia určitej formy záruky. Hostiteľský štát tak má istotu, že štát pôvodu považuje zariadenie za dôveryhodné a podporuje jeho činnosť.

117. Článok XIV GATS však stanovuje, že výnimky „sa neuplatňujú spôsobom, ktorý by vytváral nástroje akejkoľvek neoprávnenej diskriminácie medzi krajinami, kde prevládajú podobné podmienky alebo skryté obmedzenia v obchode so službami“.

118. Z tohto hľadiska sa požiadavka uzatvorenia medzinárodnej zmluvy pri podrobnejšom posúdení nemôže považovať za prípustnú výnimku. Z jej konkrétnej formulácie totiž vyplýva, že je prostriedkom svojvoľnej diskriminácie v zmysle článku XVI GATS.

119. Komisia predovšetkým správne zdôrazňuje, že uzavretie medzinárodnej zmluvy sa nevyhnutne spája s uplatnením politickej voľnej úvahy, ktoré nemožno v celom rozsahu preskúmať v rámci súdneho konania. Článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona teda podmieňuje vydanie akreditácie vysokým školám z tretích krajín požiadavkou, ktorej splnenie má vo svojich rukách Maďarsko. Splnenie takejto požiadavky by napokon stroskotalo na podmienke „subject to licence“. Maďarsko však práve svoju povinnosť národného zaobchádzania nepodrobilo takejto podmienke.[56] Maďarská vláda má v každom prípade možnosť svojvoľne oddialiť uzavretie zmluvy, čo s ohľadom na krátku lehotu podľa článku 115 ods. 7 vysokoškolského zákona môže samo osebe viesť k nevydaniu akreditácie pre vysokú školu.

120. Keďže požadovaná zmluva sa podľa článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona vzťahuje len na podstatnú podporu činnosti dotknutej vysokej školy v Maďarsku, nie je jasné, prečo takúto požiadavku nemožno splniť aj prostredníctvom jednostranného vyhlásenia vlády štátu pôvodu.

121. Článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona ďalej spresňuje požiadavky kladené na medzinárodné zmluvy s federálnymi štátmi v tom zmysle, že je potrebné najskôr uzavrieť dohodu s ústrednou vládou, ak táto vláda nie je príslušná pre uznávanie záväzného účinku medzinárodnej zmluvy. Takáto osobitná požiadavka môže prípadne tvoriť nesplniteľnú, a teda svojvoľnú podmienku. Je totiž prinajmenšom neisté, či ústavný poriadok dotknutého federálneho štátu vôbec pripúšťa uzavretie požadovanej dohody s ústrednou vládou, ak vysokoškolské vzdelávanie patrí do právomoci jednotlivých štátov.[57]

122. Skutočnosť, že v prípade spornej podmienky nejde o vecnú požiadavku boja proti podvodom, napokon potvrdzuje aj tá okolnosť, že sa vzťahuje aj na vysoké školy, ktoré už vykonávajú svoju činnosť na území Maďarska. Nie je jasné, akým spôsobom by bolo možné zabrániť podvodnej činnosti takejto vysokej školy na základe dohody uzavretej s ústrednou vládou štátu jej pôvodu.

123. Článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona preto nemožno odôvodniť ako výnimku podľa článku XIV GATS.

124. Tento záver sa vzhľadom na svojvoľnú povahu opatrenia musí považovať za zjavný v zmysle vyššie uvedeného hodnotiaceho kritéria.

56 Pozri body 107 až 109 vyššie.

57 Uvedené sa týka napríklad uzavretia medzinárodnej zmluvy s federálnymi štátmi Spojených štátov, do ktorých právomoci patrí napríklad vysokoškolské vzdelávanie.

125. Zo všetkých vyššie uvedených skutočností vyplýva, že požiadavka uzavretia medzinárodnej zmluvy nie je v súlade s povinnosťami, ktoré sa Maďarsko zaviazalo splniť s ohľadom na článok XVII:2 GATS a so špecifickými záväzkami v sektore vzdelávania. Prijatím článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona tak Maďarsko porušilo článok XVII GATS v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ.

b) Porušenie článku 14 ods. 3 Charty

126. Komisia okrem toho tvrdí, že podmienka uzatvorenia medzinárodnej zmluvy so štátom pôvodu pre začatie a pokračovanie výkonu činnosti vysokých škôl so sídlom v tretej krajine na vnútroštátnom území zasahuje do slobody zakladania vzdelávacích inštitúcií upravenej v článku 14 ods. 3 Charty. Okrem toho porušuje aj slobodu podnikania zaručenú článkom 16 Charty.

1) Uplatniteľnosť Charty

127. Ako už bolo uvedené, jednotlivé špecifické záväzky vyplývajúce z GATS predstavujú medzinárodné záväzky Únie. Orgány Únie sú v súlade s článkom 51 ods. 1 Charty pri plnení svojich povinností viazané ustanoveniami Charty.

128. Členské štáty sú podľa článku 51 ods. 1 Charty na rozdiel od toho viazané ustanoveniami Charty výlučne vtedy „keď vykonávajú právo Únie“. O taký výkon práva Únie ide práve vtedy, keď členské štáty preberajú medzinárodné povinnosti Únie do svojho vnútroštátneho práva na základe vlastnej legislatívnej právomoci. V tejto súvislosti si totiž plnia svoje povinnosti voči Únii, ktorá vo vonkajších vzťahoch prebrala zodpovednosť za riadny výkon dohody.[58] Uplatniteľnosť Charty pritom zabezpečuje, že členské štáty ako „zástupcovia“ Únie neporušia základné práva.[59]

129. To pochopiteľne neznamená, že opatrenia členských štátov v sektore vzdelávania musia byť teraz všeobecne posudzované na základe kritéria základných práv Únie. Týmto základným právam podliehajú iba opatrenia, ktoré upravujú právo Únie.[60] Ide najmä o opatrenia, pri ktorých ukladá právo EÚ členským štátom určité povinnosti. V prejednávanej veci článok XVII GATS v širokom rozsahu zaväzuje Maďarsko k národnému zaobchádzaniu. Uplatnenie Charty tak vyplýva z toho, že sa maďarské právne predpisy odchyľujú od záväzku národného zaobchádzania podľa článku XVII GATS.

2) Porušenie článku 14 ods. 3 Charty

130. Článok 14 ods. 3 Charty upravuje slobodu zakladania vzdelávacích inštitúcií. Táto sloboda musí nevyhnutne zahŕňať aj ďalšiu prevádzku vzdelávacej inštitúcie, pretože v opačnom prípade by jej založenie nedávalo zmysel. Z vysvetliviek k Charte vyplýva, že článok 14 ods. 3 Charty v oblasti vzdelávania financovaného zo súkromných zdrojov je vyjadrením slobody podnikania podľa článku 16 Charty.[61]

131. Z uvedeného po prvé vyplýva, že článok 16 Charty, na ktorý sa Komisia odvoláva, nie je potrebné v tomto prípade osobitne skúmať, pretože článok 14 ods. 3 Charty predstavuje špeciálnu právnu úpravu.

58 Pozri body 53 a 47 vyššie.

59 V prípade týchto skutkových okolností pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Komisia/Maďarsko (Užívacie práva k poľnohospodárskym plochám) (C-235/17, EU:C:2018:971, bod 82).

60 V tomto zmysle rozsudky zo 6. marca 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25 a nasl.), a z 10. júla 2014, Julián Hernández a i. (C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 36 a nasl.).

61 Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 22.

132. Po druhé z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 14 ods. 3 Charty podporuje v každom prípade podnikateľskú stránku súkromného vysokoškolského zariadenia, a teda obchodné aspekty zriadenia a prevádzky vysokej školy.

133. Podmienka, ako vyplýva z článku 76 ods. 1 písm. a), ktorej nesplnenie vedie k nepovoleniu založenia a prevádzky takéhoto súkromného zariadenia, sa preto dotýka rozsahu ochrany zabezpečeného článkom 14 ods. 3 Charty. O takýto prípad ide o to viac, ak sa má vytvorením samostatného základného práva na zakladanie súkromných vzdelávacích inštitúcií poskytnúť okrem hospodárskeho aspektu osobitná ochrana samotnej existencii súkromných vzdelávacích inštitúcií. Uvedené podľa môjho názoru podporuje záver, v zmysle ktorého sa má prostredníctvom článku 14 ods. 3 Charty zaručiť existencia súkromných vzdelávacích inštitúcií súbežne so štátnymi školami a univerzitami, a teda rôznorodá ponuka vzdelávania.

3) Možné obmedzenia v prejednávanom prípade

134. Čo sa týka prípadného obmedzenia článku 14 ods. 3 Charty, zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že sloboda zakladať vzdelávacie inštitúcie „[sa dodržiava] v súlade s vnútroštátnymi zákonmi, ktoré upravujú výkon tohto práva“. To znamená, že sloboda zakladať vzdelávacie inštitúcie sa v zásade zaručuje len v rámci príslušných platných zákonných požiadaviek, ktorým podlieha ich založenie. Inými slovami, zákonodarca môže upraviť podmienky pre zakladanie a prevádzku vzdelávacích inštitúcií prijatím jednoduchého zákona bez toho, aby porušil článok 14 ods. 3 Charty. Je však pritom povinný dodržiavať zásadu proporcionality, ako vyplýva už z článku 52 ods. 1 Charty. [62]

135. Ciele uvádzané Maďarskom na účely odôvodnenia sa týkajú na jednej strane ochrany verejného poriadku a najmä ochrany pred falošnými a podvodnými obchodnými praktikami a na druhej strane zabezpečenia kvality ponuky vzdelávania.

136. Čo sa týka prvého z týchto cieľov, už bolo uvedené, že „podstatnú podporu činnosti“ dotknutej vysokej školy vyžadovanú článkom 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona možno vyjadriť taktiež prostredníctvom jednostranného vyhlásenia tohto štátu [63], a teda uzatvorenie medzinárodnej zmluvy nie je potrebné.

137. Okrem toho skrýva táto právna úprava, ako už bolo uvedené vyššie, vo svojej konkrétnej podobe riziko svojvoľného postupu. [64] Osobitná požiadavka týkajúca sa uzatvorenia zmluvy ústrednou vládou na jednej strane nezabezpečuje, že bude skutočne možné ju splniť. Na druhej strane záleží uzatvorenie zmluvy a najmä čas jej uzatvorenia v celom rozsahu od voľnej úvahy maďarskej vlády. Táto okolnosť je o to závažnejšia, že aj prevádzka v minulosti povolených vzdelávacích inštitúcií sa podrobila dodatočným požiadavkám, ktorých splnenie nezáleží od dotknutých inštitúcií a s ktorými nemohli počítať. [65]

138. Čo sa týka druhého cieľa spočívajúceho v zaručení kvality ponuky vzdelávania, Maďarsko nepreukázalo, akým spôsobom má povinnosť uzatvorenia medzinárodnej zmluvy s ústrednou vládou štátu pôvodu zahraničnej vysokoškolskej inštitúcie prispieť k dosiahnutiu tohto cieľa.

139. Uvedené platí o to viac, že táto požiadavka sa kladie aj na už existujúce inštitúcie bez toho, aby sa preukázala ich nedostatočná kvalita alebo aby bolo potrebné predniesť argumenty o tom, ako by sa uzatvorením medzinárodnej zmluvy so štátom pôvodu inštitúcie mohlo zabrániť takýmto nedostatkom.

62 Pozri v súvislosti s podobne formulovaným článkom 16 Charty rozsudok z 22. januára 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 47).

63 Pozri už body 116 a 119 vyššie.

64 Pozri už body 118 až 121 vyššie.

65 Pozri v tomto zmysle aj bod 122 vyššie.

140. Článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona preto nemožno považovať za prípustné obmedzenie slobody zakladať vzdelávacie inštitúcie. Dospievam preto k záveru, že prijatie článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona porušuje článok 14 ods. 3 Charty.

c) Porušenie článku 13 druhej vety Charty

141. Keďže vysoké školy, ktoré nespĺňajú požiadavku stanovenú článkom 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona, nemôžu vykonávať nijakú vzdelávaciu resp. vedeckú činnosť na území Maďarska alebo sú povinné ukončiť výkon takejto činnosti po uplynutí prechodného obdobia, Komisia namieta tiež porušenie článku 13 druhej vety Charty. Podľa tohto článku sa rešpektuje akademická sloboda.

142. Zdá sa, že Súdny dvor doposiaľ ešte nemal možnosť vyjadriť sa k pôsobnosti ochrany podľa článku 13 druhej vety Charty.

143. Ako orientačný bod môže slúžiť článok 52 ods. 3 Charty, v zmysle ktorého v rozsahu, v akom Charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDĽP, je zmysel a rozsah týchto práv rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v EDĽP. V judikatúre ESĽP sa sloboda vedeckého bádania posudzuje ako výraz práva na slobodu prejavu podľa článku 10 EDĽP[66], na ktorý sa vzťahujú aj vysvetlivky k článku 13 Charty.[67] Do pôsobnosti tohto článku patrí podľa judikatúry ESĽP najmä sloboda vedeckého bádania, ako aj právo zastávať a šíriť vedecké presvedčenia.[68]

144. Zákonná úprava uzatvorenia medzinárodnej zmluvy podľa článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona síce túto slobodu priamo neobmedzuje. Môže však vedeckých pracovníkov, ktorí pracujú na dotknutých univerzitách, pripraviť o potrebnú infraštruktúru pre výkon ich akademickej slobody.

145. Sloboda vedeckého bádania sa síce zo systematického hľadiska zaraďuje do článku 13 Charty spoločne s ochranou slobody umenia, ktorá je v zmysle judikatúry EDĽP taktiež vyjadrením slobody prejavu. Z uvedeného možno vyvodiť záver, že akademická sloboda podľa článku 13 druhej vety Charty sa má zároveň považovať za základné právo na komunikáciu. Akademická sloboda sa však neobmedzuje len na samotnú komunikáciu.

146. Skôr Charta na rozdiel od EDĽP zahŕňa nezávisle od všeobecného práva na slobodu prejavu aj samostatné základné právo na umelecký prejav a vedecké bádanie. Tieto slobody zahŕňajú nielen výskum a vzdelávanie, ktoré sa po obsahovej stránke vykonávajú na vlastnú zodpovednosť a nepodliehajú štátnemu vplyvu, ale aj ich inštitucionálny a organizačný rámec. Spolupráca so štátnou alebo súkromnou univerzitou totiž v praxi predstavuje podstatný predpoklad pre vedecké bádanie. Univerzita slúži ako platforma pre vedeckú diskusiu a ako sieť a infraštruktúra pre vyučujúcich, študentov a financujúce subjekty. Sloboda zakladať vzdelávacie inštitúcie upravená v článku 14 ods. 3 Charty pritom chráni len jednu časť tohto inštitucionálneho rámca, konkrétne v rozsahu, v akom sú dotknuté súkromné vzdelávacie inštitúcie.

147. Požiadavka, ktorej nesplnenie vedie k tomu, že viac nemožno vykonávať vzdelávaciu činnosť a vedecké bádanie v univerzitnom rámci, resp. sa takáto činnosť musí ukončiť, sa preto dotýka aj článku 13 druhej vety Charty.

66 Rozsudky ESĽP, 23. júna 2009, Mustafa Erdoğan v. Turecko (CE:ECHR:2009:0623JUD001708903), a 15. apríla 2014, Hasan Yazıcı v. Turecko (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604).

67 Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 22.

68 Rozsudok ESĽP, 15. apríla 2014, Hasan Yazıcı v. Turecko (CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40).

148. Čo sa týka možnosti obmedzenia článku 13 druhej vety Charty, z vysvetliviek k Charte vyplýva, že tento článok podlieha prípustným obmedzeniam podľa článku 10 EDĽP. Ide o obmedzenia, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme zachovania cieľov vymenovaných v tomto ustanovení. K takýmto cieľom patrí napríklad ochrana verejnej bezpečnosti alebo predchádzanie zločinnosti. Tieto požiadavky v zásade zodpovedajú požiadavkám vyplývajúcim z článku 52 ods. 1 Charty.

149. Pritom sa musí zohľadniť, že článok 13 druhá veta Charty v rozsahu, v akom chráni aj inštitucionálny a organizačný rámec vedeckého bádania a vzdelávania, nezahŕňa záruku existencie pre všetky jednotlivé vzdelávacie inštitúcie. Aj napriek tomu však musí byť právna úprava, ktorá vedie k zrušeniu vysokoškolskej inštitúcie, primeraná, ako vyplýva už z článku 52 ods. 1 Charty.

150. Na základe vyššie uvedených dôvodov sa však požiadavka upravená v článku 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona musí považovať za neprimeranú, a preto nemôže odôvodňovať nijaké obmedzenie článku 13 druhej vety Charty.[69]

d) Záver

151. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy preto Súdnemu dvoru navrhujem, aby rozhodol, že Maďarsko si tým, že prijalo článok 76 ods. 1 písm. a) vysokoškolského zákona, nesplnilo svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku XVII GATS v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj z článku 13 druhej vety a článku 14 ods. 3 Charty.

2. Požiadavka výkonu skutočnej vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu, článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona

152. Čo sa týka článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona, ktorý podmieňuje zriadenie a následnú prevádzku zahraničnej vysokej školy na území Maďarska výkonom skutočnej vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu, Komisia namieta porušenie článku 16 smernice 2006/123, článkov 49 a 56 ZFEÚ, článku 13, článku 14 ods. 3 a článku 16 Charty, ako aj článku XVII GATS. Na rozdiel od už posudzovanej požiadavky uzatvorenia medzinárodnej zmluvy platí podmienka, ktorá sa má teraz preskúmať, aj pre vysoké školy so sídlom v inom členskom štáte Únie alebo EHP.

a) Porušenie článku 49 ZFEÚ v spojení s článkom 54 ZFEÚ

153. V prvom rade je potrebné preskúmať namietané porušenie slobody usadiť sa. Treba totiž vychádzať z predpokladu, že „vzdelávaciu činnosť, ktorá vedie k získaniu diplomu“ a ktorá v zmysle článku 76 ods. 1 vysokoškolského zákona podlieha osobitným požiadavkám, poskytujú v prevažnej väčšine prípadov stále prevádzky so sídlom v Maďarsku.

1) Obmedzenie slobody usadiť sa

154. Podľa judikatúry Súdneho dvora patrí vysokoškolské vyučovanie vykonávané za odplatu do pôsobnosti slobody usadiť sa, ak ho v hostiteľskom členskom štáte vykonáva štátny príslušník jedného členského štátu stálym a nepretržitým spôsobom prostredníctvom hlavnej alebo vedľajšej prevádzkarne nachádzajúcej sa v inom členskom štáte.[70]

69 Pozri body 136 až 139 vyššie.

70 Rozsudok z 13. novembra 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, bod 39).

155. Podľa ustálenej judikatúry pritom článok 49 ZFEÚ zahŕňa na jednej strane právo na začatie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti, ako aj právo zakladať podniky a vykonávať podnikateľskú činnosť podľa ustanovení, ktoré v štáte usadenia sa podniku platia pre vlastných občanov tohto štátu. Za obmedzenie slobody usadiť sa v zmysle článku 49 ods. 1 ZFEÚ na druhej strane považujú všetky opatrenia, ktoré bránia výkonu tejto slobody, sťažujú ho alebo ho robia menej atraktívnym. [71]

156. Na základe týchto kritérií sa na základe článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona obmedzuje právo zahraničných vysokých škôl slobodne sa usadiť v Maďarsku, pretože sa im sťažuje začatie vykonávania vysokoškolskej činnosti, resp. po uplynutí prechodnej lehoty sú povinné výkon tejto činnosti zastaviť, ak neposkytujú vysokoškolské vzdelávanie v štáte pôvodu.

2) Odôvodnenie obmedzenia

157. Čo sa týka odôvodnenia tohto opatrenia, článok 52 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že osobitnú právnu úpravu týkajúcu sa cudzincov možno prijať len z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.

158. V tomto konaní ide o takéto „právne predpisy osobitne upravujúce postavenie cudzích štátnych príslušníkov“. Len zahraničné vysoké školy sú totiž povinné predložiť pre začatie a ďalší výkon vzdelávacej činnosti v Maďarsku dôkaz o tom, že takúto činnosť vykonávajú v štáte svojho pôvodu. Tuzemské vysoké školy síce, ako vyplýva z ich povahy, nemôžu predložiť takýto dôkaz, pretože nemajú sídlo v inom členskom štáte. Táto okolnosť však nevedie k tomu, že zahraničné vysoké školy v tomto ohľade nemožno porovnávať s tuzemskými vysokými školami. [72] Sídlo v inom členskom štáte totiž nemôže pri diskriminácii na základe štátnej príslušnosti predstavovať prípustné rozlišovacie kritérium. Diskriminačná povaha právnej úpravy spočíva práve v tej okolnosti, že činnosť zahraničných vysokých škôl sa z dôvodu umiestnenia ich sídla v inom členskom štáte podrobuje dodatočným podmienkam.

159. Maďarsko sa aj v tomto ohľade odvoláva na ochranu verejného poriadku a tvrdí, že sporná požiadavka je potrebná na to, aby sa zabránilo falošným a podvodným obchodným praktikám. Okrem toho len takýmto spôsobom možno zaručiť kvalitu vzdelávacej ponuky.

160. Odôvodnenie založené na verejnom poriadku však znamená ochranu pred skutočným a dostatočne závažným nebezpečenstvom, ktoré sa dotýka základného spoločenského záujmu. Ak aj dôležitosť cieľov spočívajúcich v predchádzaní falošným a podvodným obchodným praktikám a v zabezpečení vysokej kvality ponúk vzdelávania nemožno automaticky odmietnuť, nedotýka sa základných záujmov spoločnosti v zmysle tejto definície. [73]

161. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že Súdny dvor už rozhodol, že článok 49 ZFEÚ členským štátom v zásade zakazuje, aby založenie organizačnej zložky zakázali len preto, že dotknutá spoločnosť nevykonávala v štáte svojho sídla nijakú obchodnú činnosť. [74] Či a akým požiadavkám môže členský štát podrobiť činnosť organizačnej zložky, je inou otázkou.

71 Rozsudky z 11. júla 2002, Gräbner (C-294/00, EU:C:2002:442, bod 38), a z 13. novembra 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, bod 41).

72 Základné slobody sú osobitnými zákazmi diskriminácie, ktoré zakazujú len rozdielne zaobchádzanie s navzájom porovnateľnými situáciami, pozri rozsudok zo 14. februára 1995, Schumacker (C-279/93, EU:C:1995:31, bod 30).

73 Podľa Súdneho dvora zásah do základných záujmov spoločnosti predstavuje napríklad predchádzanie závažnej trestnej činnosti, pozri rozsudok z 13. júla 2017, E (C-193/16, EU:C:2017:542, bod 20).

74 Rozsudky z 9. marca 1999, Centros (C-212/97, EU:C:1999:126, bod 38), a z 30. septembra 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, bod 97).

162. Odôvodnenie založené na iných naliehavých dôvodoch verejného záujmu okrem toho prichádza do úvahy len v prípade obmedzení slobody usadiť sa, ktoré sa uplatňujú bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti.[75]

163. Z uvedeného vyplýva, že Maďarsko prijatím článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona porušilo článok 49 ZFEÚ.

b) Porušenie článku 16 smernice o službách

164. Komisia ďalej zastáva názor, že podmienka upravená v článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona porušuje ustanovenia smernice o službách.

1) Uplatniteľnosť smernice

165. Podľa článku 2 ods. 1 smernice o službách sa jej ustanovenia vzťahujú na služby poskytované poskytovateľmi, ktorí sú usadení v členskom štáte, pričom pojem služba je v článku 4 ods. 1 tejto smernice definovaný ako „samostatne zárobková hospodárska činnosť, ktorá je obyčajne poskytovaná za odplatu“. V zmysle judikatúry kurzy poskytované vzdelávacími zariadeniami, ktoré sú financované najmä súkromnými prostriedkami, ktoré nepochádzajú od samotného poskytovateľa služieb, predstavujú služby, pretože cieľom, ktorý tieto zariadenia sledujú, je v skutočnosti ponúkať službu za odplatu.[76]

166. Článok 2 ods. 1 smernice o službách síce výslovne nestanovuje ďalšie požiadavky pre uplatnenie smernice. Predovšetkým nevychádza z dočasnej povahy činnosti, ktorá v rámci základných slobôd slúži na účely vymedzenia rozdielu medzi slobodou usadiť sa a slobodou poskytovať služby[77], pretože smernica o službách obsahuje aj ustanovenia o slobode usadiť sa, ktorá prináleží poskytovateľom služieb.[78] V prejednávanej veci je však takéto rozlišovanie podľa môjho názoru relevantné, pretože Komisia namieta osobitne porušenie článku 16 smernice o službách, ktorý patrí do kapitoly IV týkajúcej sa voľného pohybu tovarov.

167. Článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona však patrí do pôsobnosti článku 16 smernice o službách len v rozsahu, v akom dočasná ponuka vzdelávacej činnosti smerujúcej k získaniu diplomu podlieha osobitným požiadavkám. Takéto obchodné modely prichádzajú do úvahy najmä vtedy, ak s istotou prevažná väčšina vysokých škôl, ktoré ponúkajú štúdium smerujúce k získaniu diplomu, poskytujú svoje služby prostredníctvom stálej prevádzkarne.

168. Článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona však nerozlišuje medzi inštitúciami, ktoré vykonávajú na území Maďarska vzdelávaciu činnosť dočasne alebo dlhodobo. Toto ustanovenie taktiež nerozlišuje medzi poskytovateľmi vzdelávacích služieb financovaných zo súkromných zdrojov a poskytovateľmi, ktorí svoju činnosť nevykonávajú na účely dosiahnutia zisku.

169. Právna úprava teda patrí prinajmenšom sčasti do pôsobnosti článku 16 smernice o službách.

75 Pozri len rozsudky z 9. marca 2017, Piringer (C-342/15, EU:C:2017:196, bod 53), a zo 14. novembra 2018, Memoria a Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, bod 51).

76 Rozsudky z 11. septembra 2007, Komisia/Nemecko (C-318/05, EU:C:2007:495, bod 69); z 11. septembra 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, bod 48), a z 27. júna 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 48).

77 Rozsudok z 11. decembra 2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, body 27 a 28).

78 Pozri kapitolu III smernice o službách.

2) Prípustná požiadavka v zmysle článku 16 ods. 1 a 3 smernice o službách?

170. Podľa článku 16 ods. 1 a 3 môžu členské štáty podmieniť prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území len splnením takých požiadaviek, ktoré nie sú diskriminujúce, sú nevyhnutné a primerané. Stanovené podmienky musia byť pritom podľa článku 16 ods. 1 tretieho pododseku písm. b) a článku 16 ods. 3 smernice odôvodnené dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia.

171. V prejednávanej veci sa prípustnosť požiadavky upravenej v článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona musí odmietnuť už len s ohľadom na jej diskriminačný charakter.[79]

172. V každom prípade však opatrenie nemožno odôvodniť žiadnym z dôvodov uvedeným v článku 16 ods. 1 treťom pododseku písm. b). V tomto ohľade už bolo uvedené, že túto právnu úpravu nemožno opodstatniť dôvodmi ochrany verejného poriadku.[80]

173. Odôvodnenie inými závažnými dôvodmi verejného záujmu, ku ktorým v zmysle odôvodnenia 40 smernice patrí aj vysoká úroveň vzdelávania, však normotvorca Únie na rozdiel od iných ustanovení tejto smernice,[81] neupravil v článku 16 smernice o službách.

174. Judikatúra síce v rámci článku 56 ZFEÚ uznáva odôvodnenie zo závažných dôvodov všeobecného záujmu. Takéto odôvodnenie však doposiaľ nebolo uznané v podobných prípadoch týkajúcich sa diskriminačných opatrení.[82] V prejednávanej veci preto nie je potrebné odpovedať na otázku, či normotvorca Únie mohol prípustným spôsobom obmedziť možnosti odôvodnenia v rámci článku 16 smernice o službách v porovnaní s možným odôvodnením v zmysle ustanovení primárneho práva.[83] Ani na základe článku 56 ZFEÚ by opatrenie v tejto veci nebolo možné považovať za odôvodnené.

175. Vzhľadom na to treba vysloviť záver, že požiadavka výkonu skutočnej vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu nie je v súlade s požiadavkami článku 16 ods. 1 a 3 smernice o službách. Maďarsko si teda nesplnilo svoje povinnosti vyplývajúce z článku 16 smernice o službách, keď prijalo článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona.

176. Smernica o službách pritom vo vzťahu k subsidiárne uvádzanému článku 56 ZFEÚ obsahuje špeciálnejšie ustanovenia, a teda v prejednávanej veci nie je potrebné skúmať posledné uvedené ustanovenie.[84]

c) Porušenie Charty

177. Napokon je potrebné preskúmať, či Maďarsko porušilo základné práva vysokých škôl a najmä konalo v rozpore s článkami 13 a 14 ods. 3 Charty[85], keď prijalo článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona.

79 V súvislosti s diskriminačnou povahou pozri bod 158 vyššie.

80 Pozri *mutatis mutandis* bod 160 vyššie.

81 Pozri napríklad článok 9 ods. 1 a 4, článok 10 ods. 2 a článok 11 ods. 1 smernice o službách.

82 Rozsudky z 25. júla 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, EU:C:1991:323, body 11 až 13); z 19. júla 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, bod 37), ako aj z 30. apríla 2014, Pfleger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 43).

83 O súbežnej problematike v prípade článku 14 smernice o službách pozri rozsudok zo 16. júna 2015, Rina Services a. i. (C-593/13, EU:C:2015:399, bod 40). V súvislosti s tvrdeniami pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar v spojených veciach X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, bod 99 a nasl.).

84 Rozsudok z 23. februára 2016, Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 118). Pozri v tomto zmysle v súvislosti s otázkou vzťahu medzi článkom 15 smernice o službách a článkom 49 ZFEÚ rozsudok zo 7. novembra 2018, Komisia/Maďarsko (C-171/17, EU:C:2018:881, bod 87).

85 Článok 14 ods. 3 Charty v prejednávanej veci má voči rovnako uvádzanému článku 16 Charty povahu *lex specialis*, pozri v tomto zmysle body 130 a 132 vyššie.

1) Uplatniteľnosť Charty

178. Článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona predstavuje nesprávne prebratie smernice o službách.[86] Vzhľadom na túto skutočnosť sa v súlade s článkom 51 ods. 1 Charty uplatní pôsobnosť jej ustanovení.[87]

179. Otázka, či možno konštatovať samostatné porušenie Charty, ak pôsobnosť práva Únie vyplynie len z obmedzenia základných slobôd, preto v prejednávanom prípade na rozdiel od názoru Maďarska, nevzniká.[88]

180. Zistenie samostatného zásahu do základných práv totiž v prejednávanej veci nemá nijaké osobitné dôsledky. Dôvodnosť žaloby o nesplnenie povinnosti vyplýva už z porušení ustanovení smernice o službách a článku 49 ZFEÚ. Samostatné preskúmanie základného práva však jasnejšie vyjadruje osobitnú dôležitosť a závažnosť porušenia. Uvedené platí najmä vtedy, ak namietaný zásah do základných práv tak, ako v prejednávanej veci, presahuje rámec negatívnych hospodárskych dôsledkov, ktoré sa pokryjú už v rámci konštatovania porušení pravidiel vnútorného trhu.

2) Zásah

181. Ako už bolo uvedené, požiadavka, ktorej nesplnenie vedie k tomu, že univerzita nemôže začať s vykonávaním vzdelávacej alebo výskumnej činnosti, resp. že v nej nemôže pokračovať a že sa zakáže založenie a budúca prevádzka takejto inštitúcie s cieľom dosiahnutia zisku, patrí do pôsobnosti ochrany poskytovanej jednak článkom 13 druhou vetou a jednak článkom 14 ods. 3 Charty.[89]

3) Odôvodnenie

182. Na záver je teda potrebné preskúmať, či je zásah do základných slobôd vyplývajúci z článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona možné odôvodniť. Aby to bolo možné, musel by byť takýto zásah primeraný.[90] V zmysle znenia článku 52 ods. 1 Charty možno základné práva obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

183. Maďarsko na jednej strane tvrdí, že jeho orgány si len v prípade výkonu vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu môžu byť isté tým, že ide o zákonnú činnosť a že sú splnené všetky podmienky na prevádzku vzdelávacej inštitúcie v štáte pôvodu. Takýmto spôsobom možno zabrániť podvodným praktikám. Na druhej strane môžu orgány na základe vzdelávania ponúkaného v štáte pôvodu preskúmať, či inštitúcia disponuje prijateľným konceptom a kvalifikovaným učiteľským personálom a takýmto spôsobom dokáže zabezpečiť kvalitu ponúkaného vzdelávania.

184. V tomto ohľade sa musí pripustiť, že úspešná prevádzka vysokej školy v štáte pôvodu odôvodňuje predpoklad o tom, že v tomto štáte spĺňa všetky zákonné podmienky pre jej prevádzku. Táto podmienka je preto vhodná na to, aby sa zamedzilo vzniku nezákonných a podvodných inštitúcií.

86 Pozri v tejto súvislosti už body 170 až 175 vyššie.

87 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. decembra 2016, Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917, bod 64 a nasl.). Taktiež rozsudok z 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 66).

88 Pozri v súvislosti s touto otázkou návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe v spojených veciach SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2017:410, body 121 až 142), ako aj vo veci Komisia/Maďarsko (Užívacie právo k poľnohospodárskym plochám) (C-235/17, EU:C:2018:971, body 64 až 112).

89 Pozri už body 133 a 147 vyššie.

90 Pozri už body 134 a 148 vyššie.

185. Zákonnosť a integritu ponuky vysokých škôl však v žiadnom prípade nemožno preskúmať iba na základe jej doterajšej vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu. Ak sa takáto činnosť v štáte pôvodu nevykonáva, musí členský štát prijať aj iné vhodné dôkazy. Uvedené platí, najmä pokiaľ ide o popredný význam práva na slobodu usadiť sa v Únii, ktorý v zmysle judikatúry zahŕňa aj právo spoločností vykonávať svoju činnosť v podstatnej miere alebo výlučne v inom členskom štáte ako v štáte svojho sídla.[91] S cieľom vyhnúť sa rozdielom v posudzovaní preto dôkaz o činnosti v štáte pôvodu nemožno považovať za potrebný.

186. Čo sa týka cieľov kontroly kvality, Maďarská vláda predovšetkým nijako nepreukázala, ako sa má len na základe samotnej existencie vysokoškolského vzdelávania v štáte pôvodu zaručiť kvalita vzdelávania v hostiteľskom štáte. Je veľmi nepravdepodobné, že by univerzita v oboch štátoch zamestnávala rovnaký učiteľský zbor a sprostredkúvala rovnaký obsah výučby alebo že by boli kvalitatívne požiadavky v oboch štátoch rovnaké. Vzhľadom na to je už samotná vhodnosť tohto opatrenia sporná.

187. Čo sa týka potrebnosti požiadavky, je potrebné poznamenať, že v prípade novozaložených vnútroštátnych vysokých škôl by vôbec nebolo možné vykonať kontrolu kvality, ak by už existujúca ponuka predstavovala jedinú možnosť preskúmania kvality. Musia sa preto nevyhnutne uplatniť iné opatrenia kontroly kvality, ktoré by bolo možné uplatniť aj na zahraničné vysoké školy.

188. Súvislosť s existenciou vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu preto sama osebe nie je vhodná a z celkového hľadiska v každom prípade nie je potrebná na zaručenie kvality vysokoškolského vzdelávania.

4) Záver

189. Maďarsko preto tým, že prijalo článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona, porušilo taktiež článok 13 druhú vetu a článok 14 ods. 3 Charty.

d) Porušenie článku XVII GATS v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ

190. V rozsahu, v akom Komisia v súvislosti s požiadavkou upravenou v článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona namieta porušenie článku XVII GATS, stačí konštatovať, že ustanovenia primárneho a sekundárneho práva Únie majú vo vzťahu členských štátov prednosť pred medzinárodným obchodným právom.[92]

191. Článok 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona však platí ja pre univerzity z tretích krajín. V tomto ohľade odporuje táto právna úprava z už vyššie uvedených dôvodov[93] povinnosti národného zaobchádzania podľa článku XVII GATS a nemožno ju považovať ani za povolenú výnimku v zmysle článku XIV GATS. Podľa tohto ustanovenia sú síce povolené také opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na ochranu verejnej morálky a udržanie verejného poriadku[94] alebo na zabránenie falošným a podvodným obchodným praktikám. Ako však už bolo uvedené, požiadavka výkonu vzdelávacej činnosti v štáte pôvodu tieto podmienky nespĺňa.[95]

192. Čo sa týka požiadavky upravenej v článku 76 ods. 1 písm. b) vysokoškolského zákona, je preto napokon potrebné konštatovať aj porušenie článku XVII GATS v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ.

91 Pozri v tomto ohľade už bod 158 vyššie a rozsudok z 30. septembra 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, bod 97).

92 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. júla 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, body 161, 162, 165 a 166).

93 Pozri body 106 a 111 vyššie.

94 Tento pojem sa v texte zmluvy definuje ako „skutočné, dostatočne závažné porušenie základných hodnôt spoločnosti“.

95 Pozri *mutatis mutandis* bod 160, ako aj body 183 až 188 vyššie.

VI. Návrhy

193. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy Súdnemu dvoru navrhujem, aby rozhodol takto:

1. Maďarsko tým, že prijalo článok 76 ods. 1 písm. a) zákona č. CCIV z roku 2011, v znení neskorších predpisov, porušilo článok XVII všeobecnej dohody o obchode so službami v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článok 13 druhú vetu a článok 14 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie.

2. Maďarsko tým, že prijalo článok 76 ods. 1 písm. b) zákona č. CCIV z roku 2011, v znení neskorších predpisov, porušilo článok 16 smernice 2006/123/ES, článok 49 ZFEÚ v spojení s článkom 54 ZFEÚ, článok XVII všeobecnej dohody o obchode so službami v spojení s článkom 216 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článok 13 druhú vetu a článok 14 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie.

3. Maďarsko je povinné nahradiť trovy konania.