



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 31 stycznia 2020 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Właściwość Trybunału –
Ustalenie wspólnej granicy między dwoma państwami członkowskimi – Spór graniczny między
Republiką Chorwacji a Republiką Słowenii – Umowa o arbitraż – Postępowanie arbitrażowe –
Notyfikowanie przez Republikę Chorwacji decyzji o rozwiązaniu umowy z powodu nieprawidłowości,
której popełnienie zarzuca członkowi sądu polubownego – Wyrok wydany przez sąd polubowny –
Domniemane naruszenie przez Republikę Chorwacji umowy o arbitraż i granicy ustalonej w wyroku
sądu polubownego – Zasada lojalnej współpracy – Wniosek o wyłączenie dokumentu z akt sprawy –
Ochrona opinii prawnych

W sprawie C-457/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 259 TFUE, uchybienia zobowiązaniom
państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 13 lipca 2018 r.,

Republika Słowenii, którą reprezentowała M. Menard, w charakterze pełnomocnika, wspierana przez
adwokata J.-M. Thouvenina,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Chorwacji, którą reprezentowała G. Vidović Mesarek, w charakterze pełnomocnika,
wspierana przez J. Stratford, QC,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev,
A. Prechal, S. Rodin, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, M. Ilesič, J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda
(sprawozdawca) i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 lipca 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 grudnia 2019 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: chorwacki.

Wyrok

- 1 Republika Słowenii wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Chorwacji uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na podstawie:
 - art. 4 ust. 3 TUE – gdyż zagroziła urzeczywistnieniu celów Unii Europejskiej, między innymi celów w postaci umacniania pokoju i coraz ściślejszego związku między narodami Europy, oraz uniemożliwiła Republice Słowenii wywiązanie się z ciężącego na niej zobowiązania do pełnego wdrożenia prawa Unii na jej terytorium;
 - zasady poszanowania państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 TUE, która to zasada stanowi istotny warunek przynależności do Unii i zobowiązuje Republikę Chorwacji do przestrzegania zgodnie z prawem międzynarodowym terytorium Republiki Słowenii ustalonego w końcowym wyroku wydanym w dniu 29 czerwca 2017 r. przez sąd utworzony w postępowaniu arbitrażowym dotyczącym sporu lądowego i morskiego między tymi dwoma państwami (stały sąd polubowny, sprawa nr 2012-04, wyrok zwany dalej „wyrokiem sądu polubownego”);
 - art. 5 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22), a także załącznika I do tego rozporządzenia – jako że Republika Chorwacji odmówiła wdrożenia systemu wzajemnego dostępu przewidzianego w rozporządzeniu nr 1380/2013, nie uznała skuteczności przepisów prawnych, które Republika Słowenii wydała, aby wprowadzić w życie ten system wzajemnego dostępu, odmówiła obywatelom słoweńskim prawa do dokonywania połowów na słoweńskim morzu terytorialnym oraz uniemożliwiła Republice Słowenii korzystanie z praw, takich jak przyjmowanie środków ochronnych i środków zarządzania stadami ryb, przewidzianych w tym samym rozporządzeniu;
 - systemu kontroli, inspekcji i wykonywania przepisów przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającym unijny system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz.U. 2009, L 343, s. 1) oraz w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 404/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r. ustanawiającym szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 2011, L 112, s. 1) – ponieważ Republika Chorwacji uniemożliwiła Republice Słowenii wykonanie zadania ciężącego na niej na podstawie tego systemu, jak również sprawowanie nadzoru, kontroli i inspekcji statków rybackich, jak również – w sytuacji gdy inspekcje ujawniają ewentualne naruszenia przepisów wspólnej polityki rybołówstwa – wszczęcie postępowań i podjęcie środków egzekucyjnych wobec podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie, gdyż ona sama wykonała prawa, które rozporządzenia te przyznają Republice Słowenii jako państwu nadbrzeżnemu;
 - art. 4 i 17 w związku z art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1, zwanego dalej „kodeksem granicznym Schengen”); jak również

- art. 2 ust. 4 i art. 11 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz.U. 2014, L 257, s. 135) – ponieważ przyjęła ona i wprowadziła w życie „[s]trategię zagospodarowania przestrzennego Republiki Chorwacji”.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

Konwencja wiedeńska

- 2 Artykuł 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, t. 1155, s. 331, zwanej dalej „konwencją wiedeńską”), zatytułowany „Wygaśnięcie lub zawieszenie działania traktatu w następstwie jego naruszenia”, przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Istotne naruszenie traktatu dwustronnego przez jedną ze stron upoważnia drugą stronę do powołania tego naruszenia jako podstawy wygaśnięcia [rozwiązania] traktatu bądź zawieszenia jego działania w całości lub w części.

[...]

- 3. W rozumieniu niniejszego artykułu istotne naruszenie traktatu polega na:

[...]

b) pogwałceniu postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu”.

- 3 Artykuł 65 konwencji wiedeńskiej, zatytułowany „Procedura, jaką należy stosować w związku z nieważnością, wygaśnięciem, wycofaniem się lub zawieszeniem działania traktatu”, stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Strona, która na podstawie postanowień niniejszej konwencji powołuje się na wadę swojej zgody na związanie się traktatem bądź na podstawie zakwestionowania ważności traktatu, jego wygaśnięcia [rozwiązania], wycofania się z niego lub zawieszenia jego działania, musi notyfikować pozostałym stronom swoje roszczenie. Notyfikacja powinna wskazywać środki, jakie proponuje się podjąć w odniesieniu do traktatu, oraz ich uzasadnienie.

[...]

3. Jeżeli jednak sprzeciw zostanie wniesiony przez którąkolwiek z pozostałych stron, strony powinny szukać rozwiązania za pomocą środków wskazanych w art. 33 [...] Karty Narodów Zjednoczonych [podpisanej w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r.]”.

Umowa o arbitraż

- 4 Umowa o arbitraż między Republiką Słowenii a Republiką Chorwacji (zwana dalej „umową o arbitraż”) została podpisana w Sztokholmie w dniu 4 listopada 2009 r.
- 5 W art. 1 umowy o arbitraż został ustanowiony sąd polubowny.

- 6 Artykuł 2 tej umowy określa skład sądu polubownego, a w szczególności zasady powoływania jego członków oraz zasady ich zastępowania.
- 7 Artykuł 3 przedmiotowej umowy, zatytułowany „Zadania sądu polubownego”, w ust. 1 stanowi, że sąd polubowny określa a) przebieg granicy morskiej i lądowej między Chorwacją a Słowenią; b) sposób połączenia Słowenii z pełnym morzem; oraz c) zasady dotyczące użytkowania odpowiednich obszarów morskich. Ten sam art. 3 w ust. 2 ustanawia zasady określania dokładnego przedmiotu sporu, w ust. 3 przewiduje wydanie przez sąd polubowny wyroku w przedmiocie sporu, zaś w ust. 4 przyznaje temu sądowi uprawnienie do dokonywania wykładni umowy o arbitraż.
- 8 Do celów decyzji, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. a) umowy o arbitraż, zgodnie z art. 4 lit. a) tej umowy sąd polubowny stosuje normy i zasady prawa międzynarodowego. Do celów decyzji, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) i c) umowy o arbitraż, zgodnie z art. 4 lit. b) tej umowy sąd polubowny stosuje prawo międzynarodowe, zasadę słuszności oraz zasadę dobrego sąsiedztwa, tak aby uzyskać sprawiedliwy i słuszny wynik uwzględniający wszystkie istotne okoliczności.
- 9 Artykuł 6 ust. 2 umowy o arbitraż stanowi, że z zastrzeżeniem odmiennych postanowień sąd polubowny prowadzi postępowanie zgodnie z fakultatywnym regulaminem Stałego Trybunału Arbitrażowego mającym zastosowanie w arbitrażu dotyczącym sporów między dwoma państwami. Artykuł 6 ust. 4 tej umowy przewiduje, że wszelkie kwestie proceduralne będą rozstrzygane przez sąd polubowny niezwłocznie, większością głosów jego członków, po konsultacji ze stronami.
- 10 W art. 7 ust. 1 umowy o arbitraż uściślono w szczególności, że sąd polubowny wydaje wyrok niezwłocznie po należytym rozważeniu wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności. W art. 7 ust. 2 tej umowy wskazano, że wyrok sądu polubownego jest wiążący dla stron i stanowi ostateczne rozstrzygnięcie sporu. Zgodnie z art. 7 ust. 3 przedmiotowej umowy strony podejmują wszelkie środki niezbędne w celu wykonania wyroku, w tym w razie potrzeby, w terminie sześciu miesięcy od dnia wydania wyroku, dokonują zmiany przepisów krajowych.
- 11 W myśl art. 9 ust. 1 umowy o arbitraż Republika Słowenii cofa swoje zastrzeżenia dotyczące otwarcia i zamknięcia rozdziałów negocjacyjnych odnoszących się do przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, w przypadkach gdy przeszkoda jest związana ze sporem.
- 12 Zgodnie z art. 11 ust. 3 umowy o arbitraż wszystkie terminy procesowe ustalone w tej umowie stosuje się od dnia podpisania Traktatu między Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Chorwacji dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej (Dz.U. 2012, L 112, s. 10, zwanego dalej „traktatem o przystąpieniu Chorwacji do Unii”). Podpisanie tego traktatu miało miejsce w dniu 9 grudnia 2011 r.

Prawo Unii

Prawo pierwotne

- 13 Artykuł 15 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. 2012, L 112, s. 21, zwanego dalej „aktem przystąpienia”), stanowiącego załącznik do traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii, stanowi:

„Akty wymienione w załączniku III dostosowuje się w sposób określony w tym załączniku”.

- 14 W pkt 5 załącznika III do tego aktu przystąpienia, zatytułowanym „Rybołówstwo”, dokonano dostosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. 2002, L 358, s. 59) poprzez dodanie w załączniku I do tego rozporządzenia pkt 11 i 12, zatytułowanych, odpowiednio, „Wody przybrzeżne Chorwacji” i „Wody przybrzeżne Słowenii”. W przypisach, do których odsyłają te punkty, ustalono w identyczny sposób, że „[...] system [dostępu do wód przybrzeżnych Chorwacji i Słowenii w ramach stosunków sąsiedzkich] ma zastosowanie od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z [umowy o arbitraż]”. Owe przypisy zostały powtórzone zasadniczo w rozporządzeniu nr 1380/2013, którym uchylono rozporządzenie nr 2371/2002.

Prawo wtórne

– *Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001*

- 15 Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43):

„Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

– postępowania sądowego lub porady prawnej,

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny”.

– *Rozporządzenie nr 1224/2009 i rozporządzenie wykonawcze nr 404/2011*

- 16 Zgodnie z art. 1 rozporządzenie nr 1224/2009 ustanawia unijny system kontroli, inspekcji i egzekwowania przepisów, aby zapewnić przestrzeganie przepisów wspólnej polityki rybołówstwa.
- 17 Rozporządzenie wykonawcze nr 404/2011 ustanawia szczegółowe przepisy wykonawcze do tego systemu kontroli.

– Rozporządzenie nr 1380/2013

18 Artykuł 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1380/2013 stanowi:

„1. Unijne statki rybackie mają równy dostęp do wód i zasobów na wszystkich wodach Unii, z wyjątkiem tych, o których mowa w ust. 2 i 3, z zastrzeżeniem środków przyjętych na mocy części III.

2. W odniesieniu do wód do 12 mil morskich od linii podstawowych podlegających zwierzchnictwu lub jurysdykcji państw członkowskich państwa te są uprawnione do dnia 31 grudnia 2022 r. do ograniczenia prowadzenia połowów do statków rybackich, które tradycyjnie łowią na tych wodach z portów na przyległych wybrzeżach, bez uszczerbku dla uzgodnień dotyczących unijnych statków rybackich pływających pod banderą innych państw członkowskich w ramach istniejących stosunków sąsiedzkich między państwami członkowskimi oraz uzgodnień zawartych w załączniku I, ustalających dla każdego państwa członkowskiego strefy geograficzne w ramach pasów przybrzeżnych innych państw członkowskich, w których prowadzi się działalność połowową, oraz odnośne gatunki. Państwa członkowskie informują Komisję o ograniczeniach ustanowionych na podstawie niniejszego ustępu”.

19 Załącznik I do tego rozporządzenia, zatytułowany „Dostęp do wód przybrzeżnych w rozumieniu art. 5 ust. 2”, przewiduje w pkt 8 i 10 warunki dostępu dotyczące, odpowiednio, „[wód] przybrzeżn[y]ch Chorwacji” i „[wód] przybrzeżn[y]ch Słowenii”. W przypisach, do których odsyłają te punkty, uściślono w identyczny sposób, że „[...] system [dostępu do wód przybrzeżnych Chorwacji i Słowenii w ramach stosunków sąsiedzkich] ma zastosowanie [dopiero] od momentu pełnego wykonania orzeczenia arbitrażowego wynikającego z [umowy o arbitraż]”.

– Dyrektywa 2014/89

20 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywa 2014/89 ustanawia ramy planowania przestrzennego obszarów morskich mającego na celu propagowanie zrównoważonego wzrostu w gospodarce morskiej, zrównoważonego rozwoju obszarów morskich oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów morza.

21 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres”, przewiduje w ust. 4:

„Niniejsza dyrektywa nie narusza suwerennych praw i jurysdykcji państw członkowskich nad wodami morskimi wynikających z właściwego prawa międzynarodowego, w szczególności [Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), sporządzonej w Montenegro Bay dnia 10 grudnia 1982 r., która weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, t. 1833, 1834 i 1835, s. 3)]. W szczególności stosowanie niniejszej dyrektywy pozostaje bez wpływu na wyznaczenie i wytyczanie granic morskich przez państwa członkowskie zgodnie z właściwymi przepisami UNCLOS”.

22 Artykuł 11 rzezonej dyrektywy, zatytułowany „Współpraca między państwami członkowskimi”, stanowi w ust. 1:

„W ramach procesu planowania i zarządzania nadbrzeżne państwa członkowskie współpracują w celu zapewnienia, aby plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich były spójne i skoordynowane w ramach całego regionu morskiego, którego te plany dotyczą. Współpraca ta uwzględnia w szczególności kwestie ponadnarodowe”.

– Kodeks graniczny Schengen

23 Artykuł 4 kodeksu granicznego Schengen, zatytułowany „Prawa podstawowe”, stanowi:

„Stosując niniejsze rozporządzenie, państwa członkowskie w pełni przestrzegają odpowiednich przepisów prawa Unii, w tym Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [...], prawa międzynarodowego, w tym Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady non-refoulement, oraz praw podstawowych [...]”.

24 Artykuł 13 ust. 1 i 2 tego kodeksu przewiduje:

„1. Głównym celem ochrony granicy jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granicy, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz podejmowanie środków w stosunku do osób, które przekroczyły granicę nielegalnie. Osoba, która nielegalnie przekroczyła granicę i która nie ma prawa przebywać na terytorium danego państwa członkowskiego, zostaje zatrzymana i poddana procedurom spełniającym wymogi dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98)].

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

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

25 Artykuł 17 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi”, stanowi w ust. 1–3:

„1. Państwa członkowskie udzielają sobie wzajemnego wsparcia oraz utrzymują ścisłą i stałą współpracę w celu skutecznej realizacji kontroli granicznej zgodnie z art. 7–16. Wymieniają one między sobą wszystkie istotne informacje.

2. Współpracę operacyjną pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi koordynuje [Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej].

3. Bez uszczerbku dla uprawnień Agencji państwa członkowskie mogą kontynuować współpracę operacyjną z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi na granicach zewnętrznych, w tym wymianę oficerów łącznikowych, jeżeli współpraca taka stanowi uzupełnienie działania Agencji.

Państwa członkowskie powstrzymują się od wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji lub osiągnięciu jej celów.

Państwa członkowskie informują Agencję o współpracy operacyjnej, o której mowa w akapicie pierwszym”.

Okoliczności powstania sporu

- 26 W dniu 25 czerwca 1991 r. Republika Chorwacji i Republika Słowenii ogłosiły swoją niepodległość od Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. W latach 1992–2001 oba te państwa starały się rozwiązać kwestię ustalenia ich wspólnych granic lądowej i morskiej w drodze dwustronnych negocjacji. Negocjacje te pozostały bezowocne w odniesieniu do niektórych odcinków tych granic.
- 27 W dniu 1 maja 2004 r. Republika Słowenii została członkiem Unii Europejskiej.
- 28 W dniu 4 listopada 2009 r. Republika Chorwacji i Republika Słowenii podpisały umowę o arbitraż mającą na celu rozstrzygnięcie toczącego się między nimi sporu granicznego. Na podstawie tej umowy, która weszła w życie w dniu 29 listopada 2010 r., zobowiązały się one przedłożyć ten spór sądowi polubownemu utworzonemu zgodnie z tą umową, zaś wyrok tego sądu miał być dla nich wiążący.
- 29 Po ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Chorwacji do Unii przez wszystkie umawiające się państwa zgodnie z odpowiednimi przepisami konstytucyjnymi tych państw ów traktat wszedł w życie w dniu 1 lipca 2013 r. Republika Chorwacji została członkiem Unii w tym samym dniu.
- 30 Z akt niniejszej sprawy wynika, że w ramach postępowania arbitrażowego przed sądem polubownym doszło do incydentu proceduralnego, jakim była nieoficjalna wymiana informacji między arbitrem mianowanym przez Republikę Słowenii a pełnomocnikiem tego państwa przed sądem polubownym w trakcie narady tego sądu. W następstwie opublikowania pewnych artykułów prasowych odzwierciedlających treść tych informacji arbiter i pełnomocnik, o których mowa, złożyli rezygnację z pełnionych przez siebie funkcji.
- 31 Pismem z dnia 24 lipca 2015 r. Republika Chorwacji przekazała sądowi polubownemu wyciągi z informacji, które zostały wymienione między wspomnianymi osobami, i z uwagi na całkowitą utratę zaufania spowodowaną jej zdaniem przez tę wymianę informacji wniosła ona do tego sądu o zawieszenie postępowania arbitrażowego.
- 32 Notą werbalną z dnia 30 lipca 2015 r. Republika Chorwacji poinformowała Republikę Słowenii, że uznaje, iż państwo to dopuściło się co najmniej jednego istotnego naruszenia umowy o arbitraż w rozumieniu art. 60 ust. 1 i 3 konwencji wiedeńskiej oraz że w związku z tym jest ona uprawniona do rozwiązania umowy o arbitraż. Republika Chorwacji uściśliła, że owa nota stanowi notyfikację zgodnie z art. 65 ust. 1 konwencji wiedeńskiej, poprzez którą państwo to proponuje natychmiastowe rozwiązanie umowy o arbitraż. Wyjaśniła ona, że uważa, iż poprzez nieoficjalną wymianę informacji, o której mowa w art. 30 niniejszego wyroku, zostały nieodwracalnie podważone bezstronność i uczciwość postępowania arbitrażowego, co doprowadziło do rażącego naruszenia jej praw.
- 33 W tym samym dniu członek sądu polubownego mianowany przez Republikę Chorwacji złożył rezygnację ze swojej funkcji.
- 34 Pismem z dnia 31 lipca 2015 r. Republika Chorwacji poinformowała sąd polubowny o swojej decyzji dotyczącej wypowiedzenia umowy o arbitraż i wyjaśniła motywy tego wypowiedzenia.
- 35 W dniu 13 sierpnia 2015 r. Republika Słowenii poinformowała sąd polubowny, że wnosi sprzeciw wobec notyfikacji przez Republikę Chorwacji jej decyzji o wypowiedzeniu umowy o arbitraż oraz uznała, że sąd polubowny jest uprawniony i zobowiązany do kontynuowania postępowania.
- 36 W dniu 25 września 2015 r. przewodniczący sądu polubownego mianował dwóch nowych arbitrów na dwa wakujące stanowiska zgodnie z procedurą zastępowania arbitrów przewidzianą w art. 2 umowy o arbitraż.

- 37 Pismem z dnia 1 grudnia 2015 r. sąd polubowny wezwał obie strony do przedłożenia uwag na piśmie „dotyczących skutków prawnych wiążących się z kwestiami podniesionymi przez [Republikę] Chorwacji[i] w jej pismach z dnia 24 i 31 lipca 2015 r.” oraz przeprowadził rozprawę w tym przedmiocie w dniu 17 marca 2016 r. Jedynie Republika Słowenii odpowiedziała na wezwanie sądu polubownego i wzięła udział w tej rozprawie.
- 38 W dniu 30 czerwca 2016 r. sąd polubowny orzekł w przedmiocie incydentu proceduralnego w drodze wyroku częściowego. Zajął on w szczególności stanowisko, że Republika Słowenii, nawiązując nieoficjalne kontakty z mianowanym przez siebie pierwotnie arbitrem, naruszyła postanowienia umowy o arbitraż. Sąd polubowny uznał jednak, że z uwagi na podjęte następnie środki naprawcze naruszenia te nie wpłynęły na jego zdolność, w zmienionym składzie, do wydania wyroku końcowego w sposób niezależny i bezstronny w przedmiocie sporu między stronami zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, tak że owe naruszenia nie pozbawiły umowy o arbitraż ani jej przedmiotu, ani jej celu. Sąd polubowny doszedł do wniosku, że Republika Chorwacji nie była uprawniona do wypowiedzenia umowy o arbitraż na podstawie art. 60 ust. 1 konwencji wiedeńskiej oraz że umowa o arbitraż pozostaje zatem w mocy.
- 39 W dniu 29 czerwca 2017 r. sąd polubowny wydał wyrok, w którym ustalił przebieg granicy morskiej i lądowej między Republiką Chorwacji i Republiką Słowenii.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 40 Pismem z dnia 29 grudnia 2017 r. Republika Słowenii zwróciła uwagę Komisji Europejskiej na odrzucenie przez Republikę Chorwacji wyroku sądu polubownego i podkreśliła, że odmowa wykonania owego wyroku przez to państwo członkowskie skutkuje tym, iż nie może ona wykonywać zwierzchnictwa nad obszarami morskimi i lądowymi stanowiącymi, zgodnie z prawem międzynarodowym, część jej terytorium. W tych okolicznościach Republika Słowenii wskazała, że powoduje to niemożność przestrzegania przez nią zarówno obowiązku wykonania wyroku sądu polubownego ciążącego na niej na podstawie prawa międzynarodowego, jak i obowiązku stosowania prawa Unii na swoim terytorium ciążącego na niej na podstawie traktatów. Z uwagi na zagrożenie, jakie sytuacja ta stwarza dla wartości Unii i przestrzegania prawa Unii, Republika Słowenii wezwała Komisję do bezwzględnego działania, aby położyć kres naruszeniu przez Republikę Chorwacji umowy o arbitraż i wyroku sądu polubownego, jako że naruszenie to należy postrzegać jako niewywiązanie się przez to państwo członkowskie ze zobowiązań, jakie ciążą na nim na podstawie traktatów.
- 41 W następstwie kilku incydentów morskich na wodach przyznanych Republice Słowenii w wyroku sądu polubownego owo państwo członkowskie pismem z dnia 16 marca 2018 r. wszczęło przeciwko Republice Chorwacji postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wnosząc do Komisji sprawę zgodnie z art. 259 akapit drugi TFUE.
- 42 W dniu 17 kwietnia 2018 r. Republika Chorwacji przedstawiła Komisji uwagi na piśmie. Obie strony uczestniczyły w przesłuchaniu przed Komisją.
- 43 Komisja nie wydała uzasadnionej opinii w terminie trzech miesięcy przewidzianym w art. 259 akapit czwarty TFUE.

Postępowanie przed Trybunałem

- 44 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 13 lipca 2018 r. Republika Słowenii wniosła skargę będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

- 45 W odrębnym piśmie z dnia 21 grudnia 2018 r. Republika Chorwacji podniosła zarzut niedopuszczalności owej skargi na podstawie art. 151 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 46 Republika Słowenii odpowiedziała na ten zarzut w dniu 12 lutego 2019 r.
- 47 Decyzją z dnia 21 maja 2019 r. Trybunał przydzielił sprawę wielkiej izbie, aby orzekła w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.
- 48 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 31 maja 2019 r. na podstawie art. 151 regulaminu postępowania przed Trybunałem Republika Chorwacji wniosła o wyłączenie z akt sprawy wewnętrznego dokumentu roboczego Komisji odnoszącego się do opinii jej służby prawnej, znajdującego się na s. 38–45 załącznika C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności (zwanego dalej „spornym dokumentem”).
- 49 Pismami sekretarza Trybunału z dnia 3 i 12 czerwca 2019 r. strony zostały w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 62 § 1 regulaminu postępowania wezwane do udzielenia odpowiedzi na mającej się odbyć rozprawie oraz do przedłożenia określonych dokumentów. Strony należycie przedłożyły te dokumenty.
- 50 Pismem sekretarza Trybunału z dnia 7 czerwca 2019 r. Trybunał wezwał Komisję na podstawie art. 24 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do udzielenia odpowiedzi na piśmie lub ewentualnie podczas rozprawy na pytania dotyczące przepisów rozporządzenia nr 1380/2013.
- 51 W dniu 11 czerwca 2019 r. Republika Słowenii przedstawiła uwagi w przedmiocie wniosku Republiki Chorwacji o wyłączenie z akt sprawy spornego dokumentu.
- 52 Pismem sekretarza Trybunału z dnia 20 czerwca 2019 r. Trybunał wezwał Komisję do przedstawienia uwag w przedmiocie rzeczzonego wniosku.
- 53 W dniu 28 czerwca 2019 r. Komisja złożyła uwagi w tym względzie. W odrębnym piśmie z tego samego dnia odpowiedziała ona na pytania, które zostały jej zadane przez Trybunał w piśmie z dnia 7 czerwca 2019 r.
- 54 W dniu 8 lipca 2019 r., w obecności Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii, odbyła się rozprawa w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

W przedmiocie wniosku o wyłączenie z akt sprawy spornego dokumentu

Argumentacja stron

- 55 Republika Chorwacji wnosi do Trybunału o wyłączenie z akt niniejszej sprawy spornego dokumentu.
- 56 Na poparcie swojego wniosku Republika Chorwacji podnosi, że sporny dokument jest opinią wewnętrzną służby prawnej Komisji, wydaną na etapie poprzedzającym wniesienie skargi w niniejszym postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, który to dokument nigdy nie został upubliczniony. Zachowanie tego dokumentu w aktach sprawy miałyby nie tylko negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie Komisji, ale byłoby także sprzeczne z wymogami rzetelnego procesu.
- 57 Republika Słowenii wnosi o oddalenie wniosku Republiki Chorwacji.

- 58 Po pierwsze, Republika Słowenii twierdzi, że uzyskała dostęp do spornego dokumentu za pomocą hiperlinku znajdującego się w artykule opublikowanym na stronie internetowej niemieckiego tygodnika, i podkreśla, że zarówno ten artykuł, jak i opinia służby prawnej Komisji są nadal dostępne online. A zatem okoliczność, że miała ona dostęp do wspomnianego dokumentu, nie jest sprzeczna z rozporządzeniem nr 1049/2001, ponieważ dokument ten jest publiczny.
- 59 Po drugie, Republika Słowenii utrzymuje, że Republika Chorwacji, która nie jest autorem spornego dokumentu, nie ma prawa działać zamiast Komisji w celu obrony interesów tej instytucji, domagając się, by dokument ten został wyłączony z akt sprawy.
- 60 Po trzecie, Republika Słowenii utrzymuje, że w niniejszym przypadku nie można wyciągnąć żadnych wniosków z wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374) oraz z postanowienia z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament (C-650/18, niepublikowanego, EU:C:2019:438), gdyż w sprawach, które zakończyły się wydaniem tego wyroku i tego postanowienia, zakwestionowano niedozwolone wykorzystanie dokumentów w sporach obejmujących instytucję będącą autorem danych dokumentów. W niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z innym przypadkiem, jako że Komisja, która jest autorem spornego dokumentu, nie uczestniczy w tym postępowaniu jako strona pozwana.
- 61 W każdym wypadku Republika Słowenii podkreśla, że przedłożenie spornego dokumentu nie może naruszyć interesów chronionych art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz że Republika Chorwacji nie wskazała, w jakim stopniu zachowanie tego dokumentu w aktach sprawy miałyby naruszać te interesy.
- 62 Po czwarte, Republika Słowenii utrzymuje, że – przy założeniu, iż Komisja weźmie udział w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta lub że Trybunał wezwie ją do przedstawienia uwag – ujawnienie spornego dokumentu nie miałyby istotnego wpływu na uwagi, które instytucja ta przedstawiłaby Trybunałowi. Można bowiem przewidzieć, że w takim przypadku Komisja przychyliłaby się co do zasady do oceny swojej służby prawnej.
- 63 Z kolei Komisja uważa, że sporny dokument, który stanowi wewnętrzny dokument roboczy dotyczący opinii jej służby prawnej, powinien zostać wyłączony z akt sprawy. Instytucja ta podnosi, że ów dokument nie był przeznaczony do wiadomości publicznej oraz że ona go nie ujawniła ani nie wyraziła zgody na jego przedłożenie w ramach sporu przed Trybunałem. Dodaje, że Trybunał także nie zarządził przedłożenia tego dokumentu.

Ocena Trybunału

- 64 Należy stwierdzić, że sporny dokument jest wewnętrzną notatką sporządzoną przez służbę prawną Komisji, adresowaną do szefa gabinetu przewodniczącego tej instytucji, odnoszącą się do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi wszczętego przez Republikę Słowenii na podstawie art. 259 TFUE, w której to notatce figuruje ocena prawna istotnych kwestii prawnych. Wobec tego dokument ten zawiera niezaprzeczalnie opinię prawną.
- 65 Bezsporne jest, po pierwsze, że Republika Słowenii nie zwróciła się do Komisji o wyrażenie zgody na przedstawienie przedmiotowego dokumentu przed Trybunałem, po drugie, że Trybunał nie zarządził przedłożenia owego dokumentu w ramach niniejszej skargi, i po trzecie, że Komisja nie ujawniła go w ramach wniosku o udzielenie publicznego dostępu do dokumentów instytucji zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001.
- 66 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga, aby instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny, byłoby uznanie, że przedstawienie takich dokumentów wewnętrznych może mieć miejsce w ramach sporu przed Trybunałem, w sytuacji gdy zainteresowana instytucja nie wyraziła zgody na

ich przedstawienie bądź dany sąd nie zarządził ich przedstawienia (postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 8 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 67 Interes ten znajduje odzwierciedlenie w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który przewiduje w ust. 2, że „[i]nstytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę [...] postępowania sądowego lub porady prawnej, [...] chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny”. Nawet jeżeli artykuł ten nie znajduje zastosowania w niniejszym postępowaniu, gdyż Republika Słowenii załączyła sporny dokument do swojej odpowiedzi na zarzut niedopuszczalności bez zgody Komisji, nie zmienia to jednak faktu, że ma on pewien charakter orientacyjny do celów wymaganego wyważenia interesów, aby rozstrzygnąć w przedmiocie wniosku o wyłączenie owego dokumentu z akt sprawy (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 9, 12, 13).
- 68 W tym względzie należy zauważyć, że powołując się w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 259 TFUE na opinię prawną pochodzącą od służby prawnej Komisji, sporządzoną po wniesieniu sprawy do tej instytucji, która to opinia zawiera ocenę prawną istotnych kwestii prawnych, i przedstawiając tę opinię, Republika Słowenii zamierza skonfrontować Republikę Chorwacji i ewentualnie także Komisję z tą opinią w niniejszym postępowaniu. Zezwolenie na zachowanie tej opinii w aktach sprawy, mimo że Komisja nie wyraziła zgody na jej ujawnienie, oznaczałoby pozwolenie Republice Słowenii na obejście procedury wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie dostępu do takiego dokumentu, ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Otóż sama okoliczność, że Republika Słowenii powołuje się na sporny dokument w sporze przed Trybunałem wobec strony innej niż instytucja, od której pochodzi zawarta w nim opinia, nie ma wpływu na interes publiczny tej instytucji w postaci możliwości korzystania z opinii jej służb prawnych wydawanych w sposób całkowicie niezależny i nie czyni zatem zbędnym wymaganego wyważenia interesów w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wyłączenie tego dokumentu z akt sprawy (zob. analogicznie postanowienie z dnia 23 października 2002 r., Austria/Rada, C-445/00, EU:C:2002:607, pkt 12).
- 70 W niniejszym przypadku istnieje przewidywalne, ale bynajmniej nie hipotetyczne ryzyko, że Komisja, która nie wydała uzasadnionej opinii na podstawie art. 259 akapit trzeci TFUE w przedmiocie zarzutów Republiki Słowenii ani nie przedstawiła swojego stanowiska w przedmiocie tych zarzutów poprzez przystąpienie do sprawy przed Trybunałem w charakterze interwenienta popierającego żądania jednej lub drugiej ze stron, uzna się – z uwagi na niedozwolone przedstawienie spornego dokumentu w niniejszym postępowaniu – za zmuszoną do zajęcia publicznie stanowiska w kwestii opinii, która była w sposób oczywisty przeznaczona do użytku wewnętrznego. Taka perspektywa miałaby niechybnie negatywny wpływ na interes Komisji polegający na zwracaniu się o opinie prawne i uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących stanowisk (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 42; a także postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 16).
- 71 W odniesieniu do istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego zachowanie spornego dokumentu w aktach niniejszej sprawy – poza okolicznością, że opinia prawna zawarta w tym dokumencie nie dotyczy procesu legislacyjnego, który wymaga zwiększonej przejrzystości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46, 47, 67, 68) – należy zauważyć, że w przypadku Republiki Słowenii interes w zachowaniu tego dokumentu zasadza się na tym, by była ona w stanie powołać się na tę opinię prawną na poparcie swojej odpowiedzi na zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Republikę Chorwacji. W tych okolicznościach przedstawieniu opinii prawnej zawartej w tym dokumencie zdaje się przyświecać

własny interes tego państwa członkowskiego w poparciu jego argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na zarzut niedopuszczalności, a nie jakikolwiek nadrzędny interes publiczny (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 18).

- 72 Okoliczność, że – jak twierdzi Republika Słowenii – uzyskała ona dostęp do spornego dokumentu za pośrednictwem strony internetowej tygodnika, w którym ukazał się artykuł odsyłający za pomocą hiperlinku do owej opinii, nie może podważyć powyższych rozważań, ponieważ w grę wchodzi niedozwolone opublikowanie tej opinii (zob. analogicznie postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Węgry/Parlament, C-650/18, niepublikowane, EU:C:2019:438, pkt 17).
- 73 W tych okolicznościach należy uwzględnić wniosek Republiki Chorwacji o wyłączenie spornego dokumentu z akt sprawy.

W przedmiocie właściwości Trybunału

Argumentacja stron

- 74 Republika Chorwacji wnosi do Trybunału o oddalenie skargi w całości jako niedopuszczalnej. W tym celu podnosi ona w szczególności trzy zarzuty dotyczące braku właściwości.
- 75 W pierwszej kolejności Republika Chorwacji twierdzi, że twierdzenia Republiki Słowenii, zgodnie z którymi Republika Chorwacji naruszyła zobowiązania ciążące na niej na podstawie prawa Unii, mają charakter uboczny w stosunku do rozstrzygnięcia sporu dotyczącego ważności i skutków prawnych umowy o arbitraż oraz wyroku sądu polubownego. Otóż jak orzeczono w wyroku z dnia 30 września 2010 r., Komisja/Belgia (C-132/09, EU:C:2010:562), Trybunał nie jest właściwy, aby wypowiadać się w przedmiocie naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii, jeżeli zobowiązania te mają charakter uboczny, gdyż zależą od uprzedniego rozstrzygnięcia innego sporu, który nie jest objęty zakresem właściwości Trybunału.
- 76 W drugiej kolejności Republika Chorwacji utrzymuje, że rzeczywistym przedmiotem sporu między nią a Republiką Słowenii jest, po pierwsze, ważność i skutki prawne umowy o arbitraż, która nie stanowi integralnej części prawa Unii, a po drugie, ważność i ewentualne skutki prawne wyroku sądu polubownego, który ciągle nie został wykonany. Taki spór powinien zatem zostać rozstrzygnięty na podstawie przepisów prawa międzynarodowego i jego rozstrzygnięcie nie zależy od zastosowania prawa Unii.
- 77 W trzeciej kolejności Republika Chorwacji zauważa, że Trybunał nie jest właściwy na podstawie art. 259 TFUE, aby orzec w przedmiocie ważności i skutków ani umowy o arbitraż, która jest umową międzynarodową niestanowiącą integralnej części prawa Unii, ani wyroku sądu polubownego wydanego na podstawie tej umowy. Otóż umowa o arbitraż stanowi samą podstawę naruszeń prawa Unii, na które powołuje się Republika Słowenii.
- 78 Republika Słowenii wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Republikę Chorwacji w zakresie, w jakim państwo to powołuje się na brak właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie rozpatrywanej skargi.
- 79 W pierwszej kolejności Republika Słowenii uważa, że za pomocą tej argumentacji Republika Chorwacji stara się przeinaczyć jednostronnie przedmiot skargi.
- 80 W tym względzie, po pierwsze, Republika Słowenii podkreśla, że w swojej skardze ogranicza się do powołania się na naruszenie prawa pierwotnego i prawa wtórnego Unii.

- 81 Po drugie, Republika Słowenii uważa, że właściwość Trybunału na podstawie art. 259 TFUE nie jest wyłączona, w przypadku gdy okoliczności faktyczne, na których opierają się zarzuty naruszenia prawa Unii, są objęte zarówno zakresem stosowania prawa Unii, jak i prawa międzynarodowego. Istotne w tym względzie jest wyłącznie to, że okoliczności te dotyczą naruszenia zobowiązań nałożonych na mocy prawa Unii. Nie stoi to jednak na przeszkodzie temu, aby Trybunał uwzględnił materialnoprawne przepisy prawa międzynarodowego, które Unia włączyła lub zamierzała włączyć do swojego systemu prawnego.
- 82 Po trzecie, Republika Słowenii, opierając się na wyroku z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543), twierdzi, że istnienie dwustronnego sporu dotyczącego wykładni aktu prawa międzynarodowego mającego zastosowanie pomiędzy stronami postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie wyłącza właściwości Trybunału do orzekania w ramach tego postępowania.
- 83 Po czwarte, do celów wydania orzeczenia w przedmiocie właściwości Trybunału na podstawie art. 259 TFUE istotna jest wyłącznie kwestia, czy podstawa żądań skargi dotyczy „zobowiązań wynikających z traktatów”.
- 84 Republika Słowenii uważa, że jej skarga spełnia przesłanki konieczne do zbadania na podstawie art. 259 TFUE. Z żądań przedstawionych w skardze oraz z zarzutów wysuniętych na jej poparcie wynika bowiem, że podnoszone przez nią zastrzeżenia są oparte na prawie pierwotnym Unii oraz na całości aktów prawa wtórnego. Republika Słowenii wyjaśnia, że w żądaniach skargi nie wnosi ona do Trybunału o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na Republice Chorwacji na podstawie prawa międzynarodowego. Zawarte w skardze odesłanie do wyroku sądu polubownego zostało uczynione wyłącznie tytułem okoliczności faktycznej istotnej dla wykładni prawa Unii, aby opisać terytorium, na którym państwa członkowskie muszą stosować się do zobowiązań ciążących na nich na podstawie tego prawa.
- 85 W drugiej kolejności Republika Słowenii pochyła się nad zarzutami dotyczącymi braku właściwości podniesionymi przez Republikę Chorwacji.
- 86 W odniesieniu w szczególności do zarzutu braku właściwości opartego na ubocznym charakterze domniemyanych naruszeń prawa Unii Republika Słowenii twierdzi, że z uwagi na okoliczność, iż terytoria, odpowiednio, Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii są określane za pomocą granicy ustalonej zgodnie z prawem międzynarodowym, w niniejszym przypadku w wyroku sądu polubownego, nie wnosi ona do Trybunału ani o stwierdzenie naruszenia prawa międzynarodowego, ani o orzeczenie w przedmiocie sporu międzynarodowego. Republika Słowenii podkreśla, że granica między tymi dwoma państwami, która została wytyczona w wyroku sądu polubownego, zalicza się do danych faktycznych, które Trybunał może i powinien uwzględnić, nie stanowi zaś kwestii prawnej, co do której Trybunał mógłby się wypowiedzieć. W każdym wypadku Trybunał powinien przestrzegać prawa międzynarodowego i stosować je w zakresie niezbędnym do dokonania wykładni lub zastosowania prawa Unii.
- 87 W odniesieniu do zarzutów braku właściwości dotyczących, po pierwsze, tego, że rzeczywistym przedmiotem sporu jest wykładnia i zastosowanie prawa międzynarodowego, a po drugie, tego, że Trybunał jest niewłaściwy do wypowiedzenia się w przedmiocie ważności i skutków umowy międzynarodowej, która nie stanowi części prawa Unii, Republika Słowenii podkreśla, że kwestia ważności umowy o arbitraż oraz ważności i skutków prawnych wyroku sądu polubownego nie jest przedmiotem sporu przed Trybunałem, nie wchodzi w zakres jego właściwości, a w każdym razie została rozstrzygnięta w wyroku częściowym z dnia 30 czerwca 2016 r. Okoliczność, że Republika Chorwacji nie zgadza się z wyrokiem sądu polubownego, nie może oznaczać, iż istnieje nierozwiązany spór graniczny lub że Trybunał powinien wypowiedzieć się co do tej już rozstrzygniętej kwestii.

- 88 Wreszcie Republika Słowenii twierdzi, że argument Republiki Chorwacji, zgodnie z którym wyrok sądu polubownego nie ma bezpośredniego zastosowania, nie wchodzi w zakres badania właściwości, lecz w zakres badania sprawy co do istoty. W każdym wypadku argument ten jest błędny, ponieważ ów wyrok jest wiążący zgodnie z prawem międzynarodowym i tym samym określa w sposób ostateczny granicę między tymi dwoma państwami członkowskimi.

Ocena Trybunału

- 89 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 259 akapit pierwszy TFUE „[k]ażde państwo członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uznaje, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów”.
- 90 W niniejszym przypadku z brzmienia żądań skargi wynika, że Republika Słowenii opiera swą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na domniemanym naruszeniu przez Republikę Chorwacji zobowiązań, które na niej ciążyą na podstawie, po pierwsze, art. 4 ust. 3 TUE, po drugie, art. 2 TUE, po trzecie, art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1380/2013 w związku z załącznikiem I do tego rozporządzenia, po czwarte, systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania przepisów przewidzianego w rozporządzeniu nr 1224/2009 i w rozporządzeniu wykonawczym nr 404/2011, po piąte, art. 4 i 17 kodeksu granicznego Schengen w związku z art. 13 tego kodeksu, oraz po szóste, art. 2 ust. 4 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2014/89.
- 91 Należy także przypomnieć, że w związku ze skargą o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał orzekł już, iż jest niewłaściwy do orzekania w przedmiocie wykładni umowy międzynarodowej zawartej przez państwa członkowskie, której przedmiot nie wchodzi w zakres kompetencji Unii, jak również w przedmiocie zobowiązań wynikających z danej umowy dla tych państw (zob. podobnie wyrok z dnia 30 września 2010 r., Komisja/Belgia, C-132/09, EU:C:2010:562, pkt 44).
- 92 Z orzecznictwa tego wynika, że Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – bez względu na to, czy została ona wniesiona na podstawie art. 258 TFUE, czy art. 259 TFUE – w sytuacji gdy naruszenie przepisów prawa Unii powoływane na jej poparcie ma charakter uboczny w stosunku do domniemanego naruszenia zobowiązań wynikających z takiej umowy.
- 93 Wobec tego aby zrozumieć dokładnie charakter i zakres podnoszonych uchybień, żądania skargi należy interpretować w świetle zarzutów Republiki Słowenii zawartych w uzasadnieniu skargi.
- 94 Otóż z uzasadnienia tego wynika, że za pomocą zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 2 TUE, Republika Słowenii dąży do stwierdzenia, że Republika Chorwacji, uchylając się jednostronnie od wypełnienia podjętego w toku procesu przystąpienia do Unii Europejskiej zobowiązania respektowania przyszłego wyroku sądu polubownego, granicy ustalonej wyrokiem sądu polubownego oraz innych zobowiązań wynikających z tego wyroku, odmawia przestrzegania zasady państwa prawnego ustanowionej w tym postanowieniu i w związku z tym narusza zasady lojalnej współpracy i res iudicata.
- 95 W zarzucie drugim, dotyczącym zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, Republika Słowenii twierdzi, że Republika Chorwacji, odmawiając uznania i przestrzegania granicy ustalonej w wyroku sądu polubownego, zagraża urzeczywistnieniu celów Unii oraz uniemożliwia wdrożenie na całości terytorium słoweńskiego prawa Unii, którego stosowanie zależy od ustalenia terytoriów państw członkowskich.
- 96 W zarzutach trzecim i czwartym Republika Słowenii utrzymuje, że Republika Chorwacji, nie przestrzegając terytorium słoweńskiego ani jego granic, które zostały ustalone w wyroku sądu polubownego, narusza prawo Unii w dziedzinie wspólnej polityki rybołówstwa.

- 97 W szczególności, jeśli chodzi o zarzut trzeci, Republika Słowenii podnosi, że Republika Chorwacji, kwestionując granicę ustaloną w wyroku sądu polubownego oraz sprzeciwiając się demarkacji i wprowadzeniu w życie tej granicy, narusza wyłączne prawa Republiki Słowenii do jej wód terytorialnych, uniemożliwia jej wywiązanie się ze zobowiązań ciążących na niej na podstawie rozporządzenia nr 1380/2013 i przeszkadza, poprzez jednostronne zachowanie stanowiące oczywiste naruszenie umowy o arbitraż, w stosowaniu systemu dostępu do wód przybrzeżnych Chorwacji i Słowenii w ramach stosunków sąsiedzkich ustanowionego w tym rozporządzeniu, które znajduje zastosowanie do tych obu państw członkowskich od dnia 30 grudnia 2017 r., czyli od dnia następującego po dniu wygaśnięcia przewidzianego w art. 7 ust. 3 umowy o arbitraż sześciomiesięcznego terminu do wykonania wyroku sądu polubownego.
- 98 Co się tyczy zarzutu czwartego, Republika Słowenii twierdzi w nim, że Republika Chorwacji narusza wspólnotowy system kontroli utworzony w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa ustanowiony w rozporządzeniu nr 1224/2009 i w rozporządzeniu wykonawczym nr 404/2011, ponieważ to ostatnie państwo członkowskie ze względu na nieprzestrzeganie swojej granicy morskiej ustalonej w wyroku sądu polubownego arbitrażowym z jednej strony uniemożliwia Republice Słowenii wywiązanie się ze zobowiązań ciążących na niej w ramach wspomnianego systemu kontroli, a z drugiej strony niezgodnie z prawem wykonuje na wodach słoweńskich prawa, które należą do Republiki Słowenii jako państwa przybrzeżnego.
- 99 W zarzucie piątym Republika Słowenii utrzymuje, że z uwagi na okoliczność, iż granica między Republiką Chorwacji i Republiką Słowenii, która została ustalona w wyroku sądu polubownego, stanowi granicę zewnętrzną, do której mają zastosowanie przepisy kodeksu granicznego Schengen dotyczące granic zewnętrznych, Republika Chorwacji narusza zarówno obowiązki dotyczące kontrolowania tej granicy, jak i obowiązek ochrony tej granicy przewidziany w tym kodeksie. Ponadto państwo to, odmawiając uznania wyroku sądu polubownego, narusza obowiązek postępowania z pełnym poszanowaniem odpowiednich przepisów mającego zastosowanie prawa międzynarodowego przewidzianych we wspomnianym kodeksie.
- 100 W zarzucie szóstym Republika Słowenii twierdzi, że Republika Chorwacji, odmawiając uznania wyroku sądu polubownego, w którym ustalono granice wód terytorialnych między tymi dwoma państwami członkowskimi, a w szczególności włączając słoweńskie wody terytorialne do swojego zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, narusza dyrektywę 2014/89. Postępując w ten sposób, Republika Chorwacji czyni także niemożliwą wszelką współpracę przewidzianą w tej dyrektywie.
- 101 Z powyższego wynika, że podnoszone naruszenia prawa pierwotnego Unii, o których mowa w zarzutach pierwszym i drugim, wynikają według samej Republiki Słowenii z domniemanego naruszenia przez Republikę Chorwacji zobowiązań wynikających z umowy o arbitraż oraz z wyroku sądu polubownego wydanego na podstawie tej umowy, między innymi zobowiązania do przestrzegania granicy ustalonej w tym wyroku. Podobnie, jeśli chodzi o podnoszone naruszenia prawa wtórnego Unii, o których mowa w zarzutach od trzeciego do szóstego – naruszenia te opierają się na założeniu, zgodnie z którym granica lądowa i morska między Republiką Chorwacji i Republiką Słowenii została ustalona zgodnie z prawem międzynarodowym, a mianowicie w wyroku sądu polubownego. Odmowa wykonania przez to pierwsze państwo owego wyroku uniemożliwia zatem drugiemu państwu wdrożenie na całości jego terytorium rozpatrywanych przepisów prawa wtórnego Unii, jak również korzystanie z praw, które zostały mu przyznane w tych przepisach, oraz przeszkadza – na obszarach morskich będących przedmiotem sporu – w stosowaniu przepisów prawa wtórnego Unii, w których odsyła się do pełnego wykonania wyroku sądu polubownego wynikającego z umowy o arbitraż.
- 102 W tym względzie należy stwierdzić, że wyrok sądu polubownego został wydany przez sąd międzynarodowy ustanowiony na podstawie dwustronnej umowy o arbitraż uregulowanej w prawie międzynarodowym, której przedmiot nie wchodzi w zakres kompetencji Unii określonych w art. 3–6 TFUE i której Unia nie jest stroną. Prawdą jest, że Unia zaoferowała swoje dobre usługi

obu stronom sporu granicznego w celu jego rozwiązania, a prezydencja Rady podpisała umowę o arbitraż w imieniu Unii jako świadek. Ponadto istnieją powiązania między z jednej strony zawarciem tej umowy oraz postępowaniem arbitrażowym prowadzonym na jej podstawie, a z drugiej strony procesem negocjacji i przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii. Takie okoliczności nie wystarczają jednak do uznania, że umowa o arbitraż i wyrok sądu polubownego stanowią integralną część prawa Unii.

- 103 W szczególności okoliczność, że za pomocą pkt 5 załącznika III do aktu przystąpienia dodano w załączniku I do rozporządzenia nr 2371/2002 pkt 11 i 12 oraz że przypisy, do których odsyłają te punkty, odnoszą się w sposób neutralny do wyroku sądu polubownego wydanego na podstawie umowy o arbitraż, aby określić dzień, od którego można stosować system dostępu do wód przybrzeżnych Chorwacji i Słowenii w ramach stosunków sąsiedzkich, nie może być interpretowana w ten sposób, że ów akt przystąpienia włączył do prawa Unii zobowiązania międzynarodowe podjęte w ramach tej umowy przez Republikę Chorwacji i Republikę Słowenii, między innymi zobowiązanie do przestrzegania granicy ustalonej w tym wyroku.
- 104 Z powyższego wynika, że podnoszone naruszenia prawa Unii mają charakter uboczny w stosunku do domniemanego naruszenia przez Republikę Chorwacji zobowiązań wynikających z dwustronnej umowy międzynarodowej, której Unia nie jest stroną i której przedmiot nie wchodzi w zakres kompetencji Unii. Jako że przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej na podstawie art. 259 TFUE może być wyłącznie nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z prawa Unii, Trybunał nie jest zatem – zgodnie z tym, co przypomniano w pkt 91 i 92 niniejszego wyroku – właściwy do orzekania w związku z rozpatrywaną skargą w przedmiocie podnoszonego naruszenia zobowiązań wynikających z umowy o arbitraż i z wyroku sądu polubownego, z których wynikają zarzuty Republiki Słowenii dotyczące domniemych naruszeń prawa Unii.
- 105 W tym względzie należy jeszcze wyjaśnić, że z uwagi na okoliczność, iż traktaty nie zawierają bardziej dokładnej definicji terytoriów, które podlegają zwierzchnictwu państw członkowskich, do każdego z nich należy określenie zakresu i granic ich własnego terytorium w zgodzie z przepisami prawa międzynarodowego publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 29 marca 2007 r., Aktiebolaget NN, C-111/05, EU:C:2007:195, pkt 54). Terytorialny zakres stosowania traktatów ustala się bowiem w rozumieniu art. 52 TUE i art. 355 TFUE poprzez odniesienie do terytoriów krajowych. Zresztą w art. 77 ust. 4 TFUE przypomniano, że do kompetencji państw członkowskich należy geograficzne wytyczanie ich granic zgodnie z prawem międzynarodowym.
- 106 W niniejszym przypadku art. 7 ust. 3 umowy o arbitraż przewiduje, że strony podejmą wszelkie środki niezbędne w celu wykonania wyroku sądu polubownego, w tym w razie potrzeby, w terminie sześciu miesięcy od dnia wydania tego wyroku, dokonają zmiany przepisów krajowych. Co więcej, w przypisach dotyczących pkt 8 i 10 załącznika I do rozporządzenia nr 1380/2013 wyjaśniono, że w przypadku Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii system dostępu do wód przybrzeżnych tych państw członkowskich w ramach stosunków sąsiedzkich, ustanowiony w załączniku I do tego rozporządzenia, „ma zastosowanie [dopiero] od momentu pełnego wykonania [wyroku sądu polubownego]”. Tymczasem jest bezsporne – jak zauważył również zasadniczo rzecznik generalny w pkt 164 opinii – że wyrok sądu polubownego nie został wykonany.
- 107 W tych okolicznościach do Trybunału nie należy – chyba że przekroczyłby on kompetencje, które zostały mu przyznane w traktatach, i naruszyłby kompetencje zastrzeżone dla państw członkowskich w zakresie geograficznego wytyczania ich granic – zbadanie w związku z wniesioną na podstawie art. 259 TFUE skargą będącą przedmiotem niniejszego postępowania kwestii zakresu i granic terytoriów, odpowiednio, Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii poprzez bezpośrednie zastosowanie granicy ustalonej w wyroku sądu polubownego, aby zweryfikować prawdziwość naruszeń prawa Unii, o których mowa.

- 108 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że Trybunał jest niewłaściwy do orzekania w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będącej przedmiotem niniejszego postępowania.
- 109 Powyższy wniosek pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich wynikających z art. 4 ust. 3 TUE zobowiązań każdego z obu zainteresowanych państw członkowskich, w ich wzajemnych stosunkach, ale także wobec Unii i pozostałych państw członkowskich, do działania w sposób lojalny w celu znalezienia ostatecznego rozwiązania prawnego zgodnego z prawem międzynarodowym, sugerowanego w akcie przystąpienia, które zapewnia skuteczne i niezakłócone stosowanie prawa Unii na danych obszarach, oraz do zakończenia ich sporu poprzez przyjęcie takiego lub innego sposobu jego rozstrzygnięcia, w tym ewentualnie poprzez przedłożenie tego sporu Trybunałowi na mocy kompromisu na podstawie art. 273 TFUE.

W przedmiocie kosztów

- 110 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrująca sprawę.
- 111 Ponieważ Republika Chorwacji wniosła o obciążenie Republiki Słowenii kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami.

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

- 1) **Wewnętrzny dokument roboczy Komisji Europejskiej dotyczący opinii jej służby prawnej, znajdujący się na s. 38–45 załącznika C.2 do odpowiedzi Republiki Słowenii na zarzut niedopuszczalności, zostaje wyłączony z akt sprawy C-457/18.**
- 2) **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest niewłaściwy do orzekania w przedmiocie skargi Republiki Słowenii wniesionej na podstawie art. 259 TFUE w sprawie C-457/18.**
- 3) **Republika Słowenii zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy