ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

30. září 2010 *

Ve věci C-132/09,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 6. dubna 2009,

Evropská komise, zastoupená J.-P. Keppennem a B. Eggers, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Belgickému království, zastoupenému J.-C. Halleuxem, jako zmocněncem,

žalovanému,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda senátu, E. Juhász (zpravodaj), G. Arestis, J. Malenovský a T. von Danwitz, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. června 2010,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Belgické království tím, že odmítlo převzít finanční náklady na vybavení a učební pomůcky evropských škol, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z dohody o sídle

uzavřené dne 12. října 1962 mezi Nejvyšší radou Evropské školy a vládou Belgického království (dále jen „dohoda o sídle“) ve spojení s článkem 10 ES.

Právní rámec

Statut evropských škol

2 Při svém vytvoření se evropské školy řídily dvěma právními nástroji, a sice jednak statutem Evropské školy, podepsaným v Lucemburku dne 12. dubna 1957 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 443, s. 129, dále jen „úmluva z roku 1957“), a jednak Protokolem o vytváření evropských škol zakládaných podle statutu Evropské školy, podepsaným v Lucemburku dne 13. dubna 1962 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 752, s. 267, dále jen „protokol z roku 1962“). Tyto dva právní nástroje byly uzavřeny mezi šesti členskými státy, které založily Evropská společenství.

3 Nejvyšší rada Evropské školy (dále jen „Nejvyšší rada“), zřízená článkem 7 úmluvy z roku 1957, se podle článku 8 této úmluvy skládá z příslušného ministra nebo ministrů každé smluvní strany. Podle článku 9 této úmluvy Nejvyšší rada dohlíží na provádění této úmluvy a pro tento účel má nezbytné rozhodovací pravomoci ve vzdělávacích, rozpočtových a správních záležitostech. Na základě článku 28 této úmluvy může Nejvyšší rada sjednat s vládou země, ve které je škola umístěna, jakoukoli dodatkovou

dohodu nutnou k zajištění co nejlepších hmotných a nehmotných podmínek pro fungování této školy.

4 Úmluva z roku 1957 a protokol z roku 1962 byly zrušeny a nahrazeny Úmluvou o statutu evropských škol, uzavřenou v Lucemburku dne 21. června 1994 (Úř. věst. L 212, s. 3, dále jen „úmluva z roku 1994“), v souladu s článkem 34 této úmluvy, která je v současné době platná. Úmluva z roku 1994 byla uzavřena členskými státy a Společenstvími, která byla za tímto účelem oprávněna rozhodnutím Rady 94/557/ES, Euratom ze dne 17. června 1994, kterým se Evropské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii zmocňuje podepsat a uzavřít Úmluvu o statutu evropských škol (Úř. věst. L 212, s. 1; Zvl. vyd. 16/01, s. 14).

5 Podle čl. 34 čtvrtého pododstavce úmluvy z roku 1994 se odkazy v aktech předcházejících přijetí této úmluvy, které se týkají škol, chápou jako vztahující se k odpovídajícím článkům uvedené úmluvy.

6 Působnost úmluvy z roku 1994 se vztahuje na školy uvedené v její příloze I, mezi něž náleží evropské školy Brusel I, Brusel II, Brusel III, jakož i Evropská škola v Mol (Belgie).

7 Podle čl. 2 odst. 3 uvedené úmluvy podléhá otevření nové školy na území členského státu předchozí dohodě mezi Nejvyšší radou a přijímacím členským státem o bezplatném poskytnutí a udržování odpovídajících prostor pro novou školu.

8 Článek 6 druhý pododstavec úmluvy z roku 1994 stanoví, že pokud jde o její práva a povinnosti, škola je v každém členském státě považována, s výhradou zvláštních ustanovení této úmluvy, za vzdělávací zařízení podléhající veřejnému právu.

9 V souladu s čl. 10 prvním pododstavcem úmluvy z roku 1994 dbá Nejvyšší rada, která se skládá zejména ze zástupce na ministerské úrovni z každého členského státu a člena Komise, na provádění této úmluvy a pro tento účel má nezbytné rozhodovací pravomoci ve vzdělávacích, rozpočtových a správních záležitostech, a také pro sjednávání dohod uvedených v článcích 28 až 30 této úmluvy.

10 Podle článku 25 úmluvy z roku 1994 je rozpočet škol financován zejména příspěvky členských států prostřednictvím průběžného vyplácení odměn přiděleným nebo vyslaným učitelům, a případně prostřednictvím finančního příspěvku a příspěvkem Společenství, který je určen k pokrytí rozdílu mezi celkovým objemem výdajů škol a součtem ostatních příjmů.

11 Podle článku 26 úmluvy z roku 1994 je Soudní dvůr Evropské unie výlučně příslušný rozhodovat spory mezi smluvními stranami týkající se výkladu a uplatňování této úmluvy, které nevyřešila Nejvyšší rada.

12 Podle článku 30 uvedené dohody může Nejvyšší rada sjednávat s vládou země, ve které je škola umístěna, jakoukoli dodatkovou dohodu nutnou k zajištění toho, aby škola mohla fungovat v nejlepších možných podmínkách.

13 Článek 33 první a druhý pododstavec úmluvy z roku 1994 zejména uvádí, že tato úmluva je ratifikována členskými státy vystupujícími jako smluvní strany v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy a že vstupuje v platnost prvním dnem měsíce, který následuje po tom, co členské státy uloží všechny nástroje o ratifikaci členskými státy a akty oznamující uzavření Společenstvími.

14 Je nesporné, že úmluva z roku 1994 vstoupila v platnost dne 1. října 2002.

Dohoda o sídle

15 Dohoda o sídle, schválená belgickým zákonem ze dne 8. listopadu 1975 (*Moniteur belge* ze dne 7. února 1976, s. 1415), byla uzavřena k zajištění co nejlepších hmotných a nehmotných podmínek pro fungování evropských škol v Bruselu a v Mol v souladu s článkem 28 úmluvy z roku 1957.

16 Kapitola I dohody o sídle, nazvaná „Budovy a vybavení škol", ve svém článku 1 uvádí:

„Vláda Belgického království se zavazuje, že školám poskytne budovy nezbytné k jejich provozu, které odpovídají cílům stanoveným vládami, jež podepsaly Protokol o vytváření evropských škol.

Bude tyto budovy udržovat a pojistí je v souladu s pravidly, jimiž se řídí majetek ve vlastnictví belgického státu.

Zavazuje se poskytnout těmto školám vybavení a učební pomůcky podle kritérií uplatňovaných na vlastní zařízení."

Postup před zahájením soudního řízení

17 Ve své výzvě dopisem ze dne 17. října 2007 vytýkala Komise Belgickému království, že porušilo ustanovení dohody o sídle a článek 10 ES tím, že jednak od roku 1995 odmítá financovat počáteční vybavení a učební pomůcky evropských škol umístěných na jeho území, a jednak od roku 1989 odmítá vyplatit roční dotaci na provoz a vybavení určenou k pokrytí běžných nákladů evropských škol usazených na jeho území.

18 Jelikož Komise nebyla s odpovědí Belgického království na uvedenou výzvu dopisem spokojena, vydala dne 26. června 2008 odůvodněné stanovisko, kterým tento členský stát vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

19 Jelikož Belgické království nepřijalo požadovaná opatření ve stanovené lhůtě, podala Komise projednávanou žalobu.

K žádosti o znovuotevření ústní části řízení

20 Dopisem ze dne 23. června 2010 požádala Komise o znovuotevření ústní části řízení.

21 Soudní dvůr může podle článku 61 svého jednacího řádu bez návrhu nebo na návrh generálního advokáta nebo na návrh účastníků řízení nařídit znovuotevření ústní části řízení, pokud má za to, že věc není dostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán (rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Bavarian Lager, C-28/08 P, Sb. rozh. s. I-6055, bod 36 a citovaná judikatura).

22 Ve své žádosti Komise uvádí, že se stanovisko generálního advokáta zakládá na argumentech, které nebyly před Soudním dvorem projednány. Na jedné straně Komise tvrdí, že neměla na jednání příležitost vyjádřit se k důvodu nepříslušnosti vyplývajícímu z uvedeného stanoviska, podle kterého ustanovení o soudní příslušnosti zakotvené v článku 26 úmluvy z roku 1994 vylučuje použití článku 226 ES. Na straně druhé poukazuje na to, že stanovisko generálního advokáta navrhuje restriktivní výklad článku 10 ES, ke kterému rovněž neměla možnost se na jednání vyjádřit.

23 Soudní dvůr má za to, že v projednávané věci disponuje všemi poznatky nezbytnými pro rozhodnutí o sporu, který mu byl předložen, a že projednávanou věc není třeba přezkoumávat z hlediska argumentů, které před ním nebyly projednány.

24 Znovuotevření ústní části řízení tudíž není namístě nařizovat.

K příslušnosti Soudního dvora

Argumentace účastníků řízení

25 Belgické království zpochybňuje příslušnost Soudního dvora k rozhodnutí o sporech týkajících se dohody o sídle. Tvrdí, že žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES může být podána jen tehdy, pokud Komise prokáže porušení ustanovení práva Společenství nebo dohody, jejíž je Evropské společenství smluvní stranou, nebo existenci klauzule o soudní příslušnosti.

26 Podle Belgického království přitom v projednávaném případě nedošlo k žádnému porušení ustanovení práva Společenství, jelikož nedošlo k porušení ustanovení Smlouvy o ES a jejích příloh nebo sekundárního práva. Tento členský stát tvrdí, že dohoda o sídle není dohodou, jejíž smluvní stranou by bylo Společenství, a že neexistuje klauzule o soudní příslušnosti.

27 Belgické království upřesňuje, že se dohoda o sídle liší od úmluvy z roku 1994 a že pouze tato úmluva ve svém článku 26 stanoví takovou klauzuli o soudní příslušnosti. Domnívá se, že dohoda o sídle nemůže být považována za akt odvozený z úmluvy z roku 1994 a že skutečnost, že Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO) bylo členem hlasujícím v Nejvyšší radě, která má mezinárodní právní subjektivitu odlišnou od právní subjektivity ESUO, neznamená, že je ESUO smluvní stranou dohody o sídle uzavřené mezi Nejvyšší radou a belgickou vládou.

28 Krom toho kdyby, jak tvrdí Komise, ESUO jakožto člen hlasující v Nejvyšší radě bylo smluvní stranou dohody o sídle, platilo by to samé pro Belgické království jakožto člena téže Rady. Za těchto podmínek by tento členský stát uzavíral dohodu sám se sebou, což je podle obecné právní zásady nemožné.

29 Mimoto uvedený členský stát uvádí, že právně závazný účinek aktu, kterým uzavřel tuto dohodu, vychází pouze z jeho svrchovanosti.

30 Komise odmítá tento výklad ze dvou důvodů.

31 Zaprvé připomíná, že žaloba neodkazuje pouze na dohodu o sídle, nýbrž i na článek 10 ES ve spojení s touto dohodou.

32 Zadruhé Komise tvrdí, že je dohoda o sídle nesporně součástí práva Společenství, nezávisle na článku 10 ES, neboť je ji třeba považovat za akt odvozený z úmluvy z roku 1994, která je součástí práva Společenství.

33 Uvádí, že pokud se jedná o ustanovení náležející do pravomoci Společenství, mají podle ustálené judikatury dohody uzavřené Společenstvím a jeho členskými státy se třetími zeměmi v právním řádu Společenství stejné postavení jako dohody ve výlučné pravomoci Společenství a že úmluva z roku 1994 byla uzavřena mezi Společenstvími a jejich členskými státy.

34 Komise připomíná, že dohoda o sídle byla původně aktem odvozeným z úmluvy z roku 1957 a že již v roce 1962 byl Vysoký úřad ESUO členem hlasujícím v Nejvyšší radě. Domnívá se tak, že Vysoký úřad ESUO musí být považován za smluvní stranu dohody o sídle. Komise upřesňuje, že podpisem slučovací smlouvy dne 8. dubna 1965 nahradila Vysoký úřad ESUO a že cílem úmluvy z roku 1994 bylo jak konsolidovat acquis úmluvy z roku 1957, tak posílit úlohu Společenství jako smluvních stran. Dochází tudíž k závěru, že s ohledem na skutečnost, že dohoda o sídle byla přijata na základě článku 28 úmluvy z roku 1957 a že dohody o sídle jsou rovněž předvídány úmluvou z roku 1994, tvoří dohoda o sídle součást práv a povinností, ke kterým se Společenství v roce 1994 zavázala.

Závěry Soudního dvora

35 Je třeba připomenout, že žaloba musí být přezkoumána pouze z hlediska návrhových žádání obsažených v žalobě (rozsudky ze dne 6. dubna 2000, Komise v. Francie, C-256/98, Recueil, s. I-2487, bod 31, a ze dne 4. května 2006, Komise v. Spojené království, C-508/03, Sb. rozh. s. I-3969, bod 61).

36 Je rovněž nutné připomenout, že podle čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 38 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora Evropské unie musí Komise v každé žalobě podané podle článku 226 ES uvést specifické žalobní důvody, o kterých má Soudní dvůr rozhodnout (rozsudky ze dne 31. března 1992, Komise v. Dánsko, C-52/90, Recueil, s. I-2187, bod 17, a ze dne 15. června 2006, Komise v. Francie, C-255/04, Sb. rozh. s. I-5251, bod 24).

37 Tato návrhová žádání musejí být formulována jednoznačným způsobem tak, aby bylo zabráněno tomu, že Soudní dvůr rozhodne *ultra petita* nebo opomene rozhodnout o některém žalobním důvodu (rozsudky ze dne 20. listopadu 2003, Komise v. Francie, C-296/01, Recueil, s. I-13909, bod 121, a ze dne 15. června 2006, Komise v. Francie, výše citovaný, bod 24).

38 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že jediný žalobní důvod uvedený v závěrečné části žaloby se týká údajného nesplnění povinností, které pro Belgické království vyplývají z dohody o sídle ve spojení s článkem 10 ES.

39 V odůvodnění uvedené žaloby je článek 10 ES uveden dvakrát. Komise poznamenává, že postoj belgických orgánů ohrožuje systém financování Společenství a rozdělení finančních břemen mezi členskými státy, a tudíž porušuje uvedený článek, a uvádí, že důsledky tohoto postoje jsou nežádoucí. Komise dodává, že se povinnosti Belgického království vyplývající z dohody o sídle musejí vykládat ve světle zásady dobré víry, jež je součástí článku 10 ES a obecného mezinárodního práva.

40 Nicméně ze žaloby vyplývá, že údajné porušení článku 10 ES Belgickým královstvím má pouze vedlejší povahu ve vztahu k tvrzenému nesplnění povinnosti, které se týká dohody o sídle. Podle Komise má totiž skutečnost, že Belgické království neplní své povinnosti z dohody o sídle, za následek i porušení článku 10 ES.

41 Krom toho ve své replice Komise výslovně uvádí, že se v této věci nikdy nedovolávala článku 10 ES *per se,* tedy nezávisle na dohodě o sídle.

42 Za těchto podmínek by případná nepříslušnost Soudního dvora k určení na základě článku 226 ES, že došlo k nesplnění povinností, které pro Belgické království vyplývají z dohody o sídle, měla nutně za následek nepřípustnost žaloby v plném rozsahu.

43 Co se týče mezinárodních úmluv obecně, je třeba poukázat na to, že podle judikatury Soudního dvora platí, že není-li Společenství smluvní stranou úmluvy, Soudní dvůr v zásadě není příslušný k výkladu ustanovení uvedené úmluvy v rámci řízení o předběžné otázce (viz rozsudek ze dne 27. listopadu 1973, Vandeweghe a další, 130/73, Recueil, s. 1329, bod 2; usnesení ze dne 12. listopadu 1998, Hartmann, C-162/98, Recueil, s. I-7083, bod 9; rozsudky ze dne 22. října 2009, Bogiatzi, C-301/08, Sb. rozh. s. I-10185, bod 24, a ze dne 4. května 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, Sb. rozh. s. I-4107, bod 61).

44 Co se týče konkrétně úmluvy z roku 1957, je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že je nepříslušný k rozhodnutí o výkladu této úmluvy a povinností, které z ní vyplývají pro členské státy, protože i když tato úmluva souvisí se Společenstvím a fungováním jeho orgánů, jedná se o mezinárodní úmluvu uzavřenou členskými státy, jež není nedílnou součástí práva Společenství (viz rozsudek ze dne 15. ledna 1986, Hurd, 44/84, Recueil, s. 29, body 20 až 22).

45 Tento závěr, jak uvedl generální advokát v bodě 46 svého stanoviska, nemůže být omezen na procesní kontext věci, v níž byl vydán výše citovaný rozsudek Hurd a jejímž rámci byl Soudní dvůr požádán, aby rozhodl o předběžné otázce, nýbrž platí rovněž v rámci řízení stanoveného článkem 226 ES, jehož předmětem může být pouze nesplnění členským státem jedné z jeho povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy o ES.

46 Z preambule dohody o sídle totiž vyplývá, že tato dohoda byla založena na článku 28 úmluvy z roku 1957, který Nejvyšší radě přiznal pravomoc sjednávat s vládou země, ve které je škola umístěna, jakoukoli dodatkovou dohodu nutnou k zajištění toho, aby evropské školy měly co nejlepší hmotné a nehmotné podmínky pro své fungování. Z toho plyne, že režim této dohody vychází z režimu úmluvy z roku 1957.

47 Teze Komise, že ESUO a poté Společenství musí být považovány za smluvní stranu dohody o sídle, jelikož Vysoký úřad ESUO byl členem hlasujícím v Nejvyšší radě a jelikož Komise nahradila Vysoký úřad, nevyvrací zjištění učiněné v předchozím bodě, a tudíž tato teze musí být odmítnuta.

48 Nic totiž nehovoří pro skutečnost, že by možnost – stanovená smluvními stranami v úmluvě z roku 1957 – přiznání práva účasti Vysokého úřadu ESUO v Nejvyšší radě jakožto jejího hlasujícího člena, které bylo později vykonáváno uvedeným Vysokým úřadem, znamenala, že strany, které podepsaly dohodu o sídle, zamýšlely přiznat ESUO postavení smluvní strany této dohody. To je ostatně tvrzení Belgického království, které je jednou ze smluvních stran dohody o sídle.

49 Nelze tudíž tvrdit, že má Společenství v dohodě o sídle postavení smluvní strany, a že tudíž tato dohoda vůči němu zakládá práva a povinnosti.

50 Co se týče další teze Komise, že dohoda o sídle je nedílnou součástí práv a povinností, ke kterým se Společenství v roce 1994 zavázala, ani ta nemůže obstát. Tato teze vychází ze skutečnosti, že cílem úmluvy z roku 1994, jež byla uzavřena a schválena Společenstvími, je konsolidovat acquis úmluvy z roku 1957, a z okolnosti, že úmluva z roku 1994 předvídá dohody o sídle.

51 V tomto ohledu je třeba uvést, že ani tvrzená konsolidace acquis úmluvy z roku 1957 úmluvou z roku 1994, která mimoto vstoupila v platnost až 1. října 2002, ani odkaz v této úmluvě na dohody o sídle nemohou se zpětnou účinností změnit právní povahu dohody o sídle, jež je mezinárodní dohodou uzavřenou mezi Nejvyšší radou a vládou jediného členského státu.

52 Co se týče případného použití ustanovení o soudní příslušnosti uvedeného v článku 26 úmluvy z roku 1994, je třeba konstatovat, že řízení o nesplnění povinnosti ve smyslu Smlouvy o ES a judikatury Soudního dvora může být zahájeno jen na základě článku 226 ES, což byl krom toho skutečně případ v této věci.

53 Za těchto podmínek je nutno konstatovat, že Soudní dvůr je nepříslušný k rozhodnutí o žalobě Komise podané na základě článku 226 ES z důvodu, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z dohody o sídle ve spojení s článkem 10 ES.

K nákladům řízení

54 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Belgické království požadovalo náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit jí náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) Soudní dvůr Evropské unie je nepříslušný k rozhodnutí o žalobě Evropské komise podané na základě článku 226 ES z důvodu, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z dohody o sídle uzavřené dne 12. října 1962 mezi Nejvyšší radou Evropské školy a vládou Belgického království ve spojení s článkem 10 ES.

2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.