ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 30. septembra 2010 *

Vo veci C-132/09,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 6. apríla 2009,

Európska komisia, v zastúpení: J.-P. Keppenne a B. Eggers, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Belgickému kráľovstvu, v zastúpení: J.-C. Halleux, splnomocnený zástupca,

žalovanému,

* Jazyk konania: francúzština.

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia E. Juhász (spravodajca), G. Arestis, J. Malenovský a T. von Danwitz,

generálny advokát: P. Mengozzi,
tajomník: R. Grass,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 15. júna 2010,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Belgické kráľovstvo si tým, že odmietlo uhradiť náklady na školské vybavenie a pomôcky európskych škôl, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z dohody o sídle

uzatvorenej 12. októbra 1962 medzi Najvyššou radou európskych škôl a vládou Belgického kráľovstva (ďalej len „dohoda o sídle“) v spojení s článkom 10 ES.

Právny rámec

Štatút európskych škôl

2 Pri svojom založení boli európske školy spravované dvoma dohovormi, konkrétne na jednej strane štatútom európskych škôl podpísaným v Luxemburgu 12. apríla 1957 (*Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 443, s. 129, ďalej len „dohovor z roku 1957“) a na strane druhej protokolom týkajúcim sa vytvorenia európskych škôl, spísaným s poukazom na štatút európskych škôl, podpísaným v Luxemburgu 13. apríla 1962 (*Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 752, s. 267, ďalej len „protokol z roku 1962“). Tieto dva dohovory boli podpísané šiestimi členskými štátmi, ktoré boli pôvodnými členmi Európskych spoločenstiev.

3 Najvyššia rada európskych škôl (ďalej len „Najvyššia rada“) zriadená článkom 7 dohovoru z roku 1957 pozostáva podľa článku 8 tohto dohovoru z príslušných ministrov z každej zmluvnej strany. Podľa článku 9 tohto dohovoru je Najvyššia rada poverená uplatňovaním uvedeného dohovoru a na tento účel má potrebné právomoci vo vzdelávacích, rozpočtových a správnych záležitostiach. Po súhlase všetkých členov stanovuje všeobecný poriadok škôl. Podľa článku 28 uvedeného dohovoru môže Najvyššia rada rokovať s vládou štátu sídla školy o akejkoľvek dodatočnej dohode na účely

zabezpečenia najlepších možných hmotných a duchovných podmienok fungovania školy.

4 Dohovor z roku 1957 a protokol z roku 1962 boli zrušené a nahradené Dohovorom o štatúte európskych škôl uzatvoreným v Luxemburgu 21. júna 1994 (Ú. v. ES L 212, s. 3; Mim. vyd. 16/001, s. 16, ďalej len „dohovor z roku 1994“) v súlade s článkom 34 tohto dohovoru, ktorý je v súčasnosti účinný. Dohovor z roku 1994 bol uzatvorený členskými štátmi, ako aj Európskymi spoločenstvami, ktorým bola na tieto účely zverená právomoc rozhodnutím Rady 94/557/ES, Euratom zo 17. júna 1994, ktorým sa Európske spoločenstvo a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu splnomocňujú na podpísanie a uzavretie Dohovoru o štatúte Európskych škôl (Ú. v. ES L 212, s. 1; Mim. vyd. 16/001, s. 14).

5 Podľa článku 34 štvrtého odseku dohovoru z roku 1994 sa odkazy v aktoch týkajúce sa škôl zriadených pred jeho prijatím chápu ako odkazy vzťahujúce sa na zodpovedajúce články uvedeného dohovoru.

6 Dohovor z roku 1994 sa z hľadiska svojej pôsobnosti vzťahuje na školy vymenované v jeho prílohe I, medzi ktorými sa nachádzajú európske školy Brusel I, Brusel II a Brusel III, rovnako ako aj Mol (Belgicko).

7 Podľa článku 2 ods. 3 uvedeného dohovoru podlieha otvorenie novej školy na území členského štátu predchádzajúcej dohode uzatvorenej medzi Najvyššou radou a hostiteľským členským štátom o bezplatnom poskytnutí a udržiavaní vhodných prevádzkových priestorov novej školy.

8 Článok 6 druhý odsek dohovoru z roku 1994 stanovuje, že pokiaľ ide o jej práva a povinnosti, táto škola sa v každom členskom štáte musí pokladať s výhradou osobitných ustanovení tohto dohovoru za vzdelávacie zariadenie, ktoré sa spravuje verejným právom.

9 Podľa článku 10 prvého odseku dohovoru z roku 1994 Najvyššia rada, ktorá pozostáva najmä zo zástupcu každého členského štátu na ministerskej úrovni a člena Komisie, dozerá na uplatňovanie tohto dohovoru a na tento účel má potrebné rozhodovacie právomoci vo veciach vzdelávacích, rozpočtových a správnych, rovnako ako aj právomoci potrebné na rokovania o dohodách uvedených v článkoch 28 až 30 tohto dohovoru.

10 Podľa článku 25 dohovoru z roku 1994 je rozpočet škôl financovaný najmä z príspevkov členských štátov prostredníctvom priebežného vyplácania odmien prideleným alebo vyslaným učiteľom a prípadne v podobe finančného príspevku, ako aj a z príspevku Európskych spoločenstiev, ktorý je určený na pokrytie rozdielu medzi celkovým objemom výdavkov škôl a súčtom ostatných príjmov.

11 Podľa článku 26 dohovoru z roku 1994 má Súdny dvor Európskej únie výhradnú právomoc v sporoch medzi zmluvnými stranami týkajúcich sa výkladu a uplatňovania uvedeného dohovoru, ktoré nevyriešila Najvyššia rada.

12 Podľa článku 30 uvedeného dohovoru môže Najvyššia rada rokovať s vládou krajiny, v ktorej má byť škola umiestnená, o akýchkoľvek dodatočných dohodách potrebných na to, aby škola mohla fungovať v najlepších možných podmienkach.

13 Článok 33 prvý odsek dohovoru z roku 1994 najmä uvádza, že dohovor ratifikujú členské štáty ako zmluvné strany v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami a nadobúda účinnosť prvý deň v mesiaci, ktorý nasleduje po uložení dokumentov o jeho ratifikácii členskými štátmi a aktov oznamujúcich jeho uzatvorenie Európskymi spoločenstvami.

14 Je nesporné, že dohovor z roku 1994 nadobudol účinnosť 1. októbra 2002.

Dohoda o sídle

15 Dohoda o sídle, schválená belgickým zákonom z 8. novembra 1975 (*Moniteur belge* zo 7. februára 1976, s. 1415), bola uzatvorená s cieľom zaistiť európskym školám Brusel a Mol najlepšie možné hmotné a duchovné podmienky fungovania v súlade s článkom 28 dohovoru z roku 1957.

16 Kapitola I dohody o sídle nazvaná „Budovy a zariadenie škôl" obsahuje článok 1, ktorý znie takto:

„Vláda Belgického kráľovstva sa zaväzuje poskytnúť k dispozícii školám budovy nevyhnutné pre ich činnosť a zodpovedajúce cieľom, ktoré si určili vlády, ktoré podpísali Protokol týkajúci sa vytvorenia Európskych škôl.

Vláda Belgického kráľovstva bude tieto budovy udržiavať a zabezpečovať ich podľa pravidiel, ktorými sa riadia nehnuteľnosti vo vlastníctve belgického štátu.

Vláda Belgického kráľovstva sa zaväzuje vybaviť tieto školy školským vybavením a pomôckami, podľa kritérií uplatňovaných na jej vlastné zariadenia. [*neoficiálny preklad*]“

Konanie pred podaním žaloby

17 Komisia vo svojej výzve zo 17. októbra 2007 vytýkala Belgickému kráľovstvu, že porušuje ustanovenia dohody o sídle a článok 10 ES tým, že odmietlo na jednej strane od roku 1995 financovať prvé vybavenie európskych škôl umiestnených na jeho území školským zariadením a pomôckami a na strane druhej od roku 1989 udeľovať ročnú subvenciu na prevádzku a zariadenie určenú na pokrytie bežných výdavkov európskych škôl zriadených na jeho území.

18 Keďže Komisia nebola spokojná s odpoveďou Belgického kráľovstva na uvedenú výzvu, vydala 26. júna 2008 odôvodnené stanovisko, v ktorom vyzvala tento členský štát, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od doručenia tohto stanoviska.

19 Keďže Belgické kráľovstvo neprijalo vyžadované opatrenia v stanovenej lehote, Komisia podala túto žalobu.

O návrhu na opätovné otvorenie ústnej časti konania

20 Komisia listom z 23. júna 2010 podala návrh na opätovné otvorenie ústnej časti konania.

21 Súdny dvor môže v súlade s článkom 61 svojho rokovacieho poriadku bez návrhu, na návrh generálneho advokáta, ako aj na návrh účastníkov konania nariadiť opätovné otvorenie ústnej časti konania, ak usúdi, že nemá dostatok informácií alebo že vec má byť rozhodnutá na základe tvrdenia, ku ktorému sa účastníci konania nevyjadrili (rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Bavarian Lager, C-28/08 P, Zb. s. I-6055, bod 36 a citovaná judikatúra).

22 Komisia vo svojom návrhu tvrdí, že návrhy generálneho advokáta sa zakladajú na tvrdeniach, ktoré neboli prejednané pred Súdnym dvorom. Komisia na jednej strane tvrdí, že nemala príležitosť v rámci konania vyjadriť sa k dôvodu nedostatku právomoci vyplývajúceho z uvedených návrhov generálneho advokáta, podľa ktorého arbitrážna doložka uvedená v článku 26 dohovoru z roku 1994 vylučuje uplatnenie článku 226 ES. Na druhej strane Komisia uvádza, že návrhy generálneho advokáta presadzujú reštriktívny výklad článku 10 ES, čo je výklad, ku ktorému tiež nemala príležitosť sa vyjadriť v rámci konania.

23 Súdny dvor dospel k záveru, že v predmetnom prípade má k dispozícii všetky informácie potrebné na rozhodnutie vo veci a že táto nemusí byť preskúmaná z hľadiska tvrdení, ktoré pred ním neboli prejednané.

24 Z tohto dôvodu nie je potrebné nariadiť opätovné otvorenie ústnej časti konania.

O právomoci Súdneho dvora

Argumentácia účastníkov konania

25 Belgické kráľovstvo namieta proti právomoci Súdneho dvora rozhodovať v sporoch týkajúcich sa dohody o sídle. Zastáva názor, že na to, aby Komisia mohla odôvodniť podanie žaloby o nesplnenie povinnosti na základe článku 226 ES, je potrebné, aby Komisia preukázala porušenie ustanovenia práva Spoločenstva alebo porušenie dohody, ktorej je Európske spoločenstvo zmluvnou stranou, alebo aby preukázala existenciu doložky o voľbe právomoci.

26 Podľa Belgického kráľovstva však v predmetnom prípade nie je možné konštatovať žiadne porušenie ustanovenia práva Spoločenstva, a to vzhľadom na neexistenciu porušenia ustanovení Zmluvy ES a jej príloh alebo dosahu na sekundárne právo. Tento členský štát tvrdí, že dohoda o sídle nie je dohodou, ktorej zmluvnou stranou je Spoločenstvo, a že neexistuje doložka o voľbe právomoci.

27 Belgické kráľovstvo uvádza, že dohoda o sídle sa líši od dohovoru z roku 1994 a že iba dohovor z roku 1994 obsahuje v článku 26 takúto doložku o voľbe právomoci. Tvrdí, že dohodu o sídle nemožno považovať za akt odvodený od dohovoru z roku 1994 a že to, že Európske spoločenstvo uhlia a ocele (ESUO) bolo hlasujúcim členom Najvyššej rady, pričom Najvyššia rada mala medzinárodnú právnu subjektivitu odlišnú od ESUO, neznamená, že ESUO bolo zmluvnou stranou dohody o sídle uzatvorenej medzi Najvyššou radou a belgickou vládou.

28 Okrem toho, hoci, ako uvádza Komisia, ESUO ako hlasujúci člen Najvyššej rady bolo zmluvnou stranou dohody o sídle, neplatí to, pokiaľ ide o Belgické kráľovstvo v postavení člena tej istej rady. Za týchto okolností by totiž tento členský štát uzavrel zmluvu sám so sebou, čo je nemožné podľa všeobecnej právnej zásady.

29 Okrem toho uvedený členský štát tvrdí, že akt, ktorým uzavrel takúto dohodu, je záväzný iba v rámci zvrchovanosti tohto štátu.

30 Komisia odmieta tento výklad z dvoch dôvodov.

31 Po prvé pripomína, že žaloba neodkazuje iba na dohodu o sídle, ale odkazuje tiež na článok 10 ES v spojení s touto dohodou.

32 Po druhé Komisia tvrdí, že dohoda o sídle je nesporne súčasťou práva Spoločenstva, nezávisle od článku 10 ES, keďže musí byť považovaná za akt odvodený od dohovoru z roku 1994, pričom tento samotný akt je tiež súčasťou práva Spoločenstva.

33 Uvádza, že podľa ustálenej judikatúry, pokiaľ ide o ustanovenia, ktoré patria do pôsobnosti Spoločenstva, majú dohody uzatvorené Spoločenstvom a jeho členskými štátmi s tretími štátmi v právnom poriadku Spoločenstva rovnaké postavenie ako dohody uzavreté výlučne Spoločenstvom a že dohovor z roku 1994 bol uzatvorený medzi Spoločenstvom a jeho členskými štátmi.

34 Komisia pripomína, že dohoda o sídle bola spočiatku aktom odvodeným od dohovoru z roku 1957 a že už v roku 1962 bol Vysoký úrad Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO) hlasujúcim členom Najvyššej rady. Tvrdí teda, že Európske spoločenstvo uhlia a ocele sa musí považovať za zmluvnú stranu dohody o sídle. Komisia spresňuje, že nahradila Vysoký úrad ESUO podpísaním Zlučujúcej zmluvy z 8. apríla 1965 a že cieľom dohovoru z roku 1994 bolo zhrnúť *acquis* dohovoru z roku 1957, rovnako ako aj posilniť úlohu Spoločenstiev ako zmluvných strán. V dôsledku toho uvádza, že vzhľadom na skutočnosť, že dohoda o sídle bola prijatá na základe článku 28 dohovoru z roku 1957 a že dohody o sídle sú tiež predpokladané dohovorom z roku 1994, dohoda o sídle tvorí súčasť práv a povinností, na ktoré Spoločenstvá pristúpili v roku 1994.

Posúdenie Súdnym dvorom

35 Je potrebné pripomenúť, že žaloba sa musí skúmať so zreteľom na návrhy obsiahnuté v návrhu na začatie konania (rozsudky zo 6. apríla 2000, Komisia/Francúzsko, C-256/98, Zb. s. I-2487, bod 31, a zo 4. mája 2006, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-508/03, Zb. s. I-3969, bod 61).

36 Je potrebné takisto pripomenúť, že podľa článku 21 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článku 38 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora je Komisia povinná v každej žalobe podanej na základe článku 226 ES uviesť presné výhrady, ku ktorým sa má Súdny dvor vyjadriť (rozsudky z 31. marca 1992, Komisia/Dánsko, C-52/90, Zb. s. I-2187, bod 17, a z 15. júna 2006, Komisia/Francúzsko, C-255/04, Zb. s. I-5251, bod 24).

37 Tieto návrhy sa musia formulovať jednoznačným spôsobom, aby sa zabránilo tomu, že Súdny dvor rozhodne *ultra petita* alebo opomenie o niektorej výhrade rozhodnúť (rozsudky z 20. novembra 2003, Komisia/Francúzsko, C-296/01, Zb. s. I-13909, bod 121, a z 15. júna 2006, Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 24).

38 V predmetnom prípade je potrebné konštatovať, že jediná výhrada uvedená v záverečnej časti žaloby podanej v tomto konaní sa týka údajného porušenia povinností, ktoré vyplývajú Belgickému kráľovstvu z dohody o sídle v spojení s článkom 10 ES.

39 Iste, v odôvodnení tejto žaloby sa uvádza článok 10 ES dvakrát. Komisia poznamenáva, že postoj belgických orgánov narušuje systém financovania Spoločenstva, ako aj rozdeľovanie finančných bremien medzi členské štáty, a preto porušuje uvedený článok, pričom tvrdí, že dôsledky tohto postoja sú škodlivé. Komisia dodáva, že povinnosti Belgického kráľovstva vyplývajúce z dohody o sídle musia byť vykladané vzhľadom na zásadu dobrej viery, ktorá je súčasťou článku 10 ES a všeobecného medzinárodného práva.

40 Zo žaloby v tejto veci však vyplýva, že údajné porušenie článku 10 ES zo strany Belgického kráľovstva má len akcesorický charakter vo vzťahu k vytýkanému porušeniu týkajúcemu sa dohody o sídle. Podľa Komisie je to práve nedodržanie povinností zo strany Belgického kráľovstva, vyplývajúcich mu z dohody o sídle, čo spôsobuje takisto porušenie článku 10 ES.

41 Okrem toho Komisia v replike výslovne uvádza, že sa nikdy neodvolávala na článok 10 ES *per se* v tejto veci, teda nezávisle od dohody o sídle.

42 Za týchto okolností prípadný nedostatok právomoci Súdneho dvora na určenie porušenia povinností vyplývajúcich Belgickému kráľovstvu z dohody o sídle na základe článku 226 ES spôsobí nevyhnutne neprípustnosť žaloby ako celku.

43 Pokiaľ ide o medzinárodné dohovory vo všeobecnosti, je potrebné uviesť, že podľa judikatúry Súdneho dvora, ak Spoločenstvo nie je zmluvnou stranou dohovoru, Súdny dvor v zásade nemá právomoc vykladať ustanovenia tohto dohovoru v rámci prejudiciálneho konania (pozri rozsudok z 27. novembra 1973, Vandeweghe a i., 130/73, Zb. s. 1329, bod 2; uznesenie z 12. novembra 1998, Hartmann, C-162/98, Zb. s. I-7083, bod 9; rozsudky z 22. októbra 2009, Bogiatzi, C-301/08, Zb. s. I-10185, bod 24, a zo 4. mája 2010, TNT Express Nederland, C-533/08, Zb. s. I-4107, bod 61).

44 Pokiaľ ide konkrétne o dohovor z roku 1957, je potrebné pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že nemá právomoc vyjadrovať sa k výkladu dohovoru z roku 1957 a povinností, ktoré z neho vyplývajú členským štátom, keďže napriek väzbám, ktoré tento dohovor vykazuje so Spoločenstvom a fungovaním jeho inštitúcií, ide o medzinárodný dohovor uzatvorený členskými štátmi, ktorý netvorí neoddeliteľnú súčasť práva Spoločenstva (pozri rozsudok z 15. januára 1986, Hurd, 44/84, Zb. s. 29, body 20 až 22).

45 Toto posúdenie, ako uviedol generálny advokát v bode 46 svojich návrhov, nemôže byť obmedzené procesným kontextom veci, ktorá viedla k vydaniu už citovaného rozsudku vo veci Hurd, v rámci ktorého bol Súdny dvor vyzvaný rozhodovať o prejudiciálnej otázke, ale že platí rovnako v rámci konania upraveného článkom 226 ES, ktorého predmet sa môže týkať iba nesplnenia jednej z povinností členským štátom, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy ES.

46 Z úvodných ustanovení dohody o sídle totiž vyplýva, že táto dohoda sa zakladá na článku 28 dohovoru z roku 1957 priznávajúceho Najvyššej rade právomoc rokovať s vládou členského štátu sídla školy o akejkoľvek dodatočnej dohode na účely zabezpečenia najlepších možných hmotných a duchovných podmienok fungovania európskym školám. Z toho vyplýva, že režim tejto dohody je podobný ako režim v dohovore z roku 1957.

47 Teória Komisie, podľa ktorej ESUO a následne Spoločenstvo sa musia považovať za zmluvnú stranu dohody o sídle, keďže Vysoký úrad ESUO bol hlasujúcim členom Najvyššej rady a Komisia je jeho nástupcom, nevyvracia konštatovanie uvedené v predchádzajúcom bode, a preto musí byť táto teória zamietnutá.

48 Nič totiž nenaznačuje, že možnosť, stanovená zmluvnými stranami v dohovore z roku 1957, poskytnúť právo účasti Vysokému úradu ESUO v Najvyššej rade, a to ako jej hlasujúci člen, ktoré uvedený Vysoký úrad využil, implikuje, že zmluvné strany dohody si želali priznať ESUO postavenie zmluvnej strany tejto dohody o sídle. Toto napokon uvádza aj Belgické kráľovstvo, jedna zo zmluvných strán dohody o sídle.

49 Preto nemožno tvrdiť, že Spoločenstvo sa zúčastnilo na dohode o sídle ako zmluvná strana a že preto si z nej Spoločenstvo vyvodzuje práva a povinnosti.

50 Pokiaľ ide o inú teóriu Komisie, podľa ktorej dohoda o sídle je integrálnou súčasťou práv a povinností, ku ktorým sa zaviazali Spoločenstvá v roku 1994, ani túto nemožno uznať. Táto teória je založená na tom, že dohovor z roku 1994, ktorý bol uzatvorený a schválený Spoločenstvami, má za cieľ zhrnúť *acquis* dohovoru z roku 1957, a na tom, že dohovor z roku 1994 predpokladá dohody o sídle.

51 V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že ani údajné zhrnutie *acquis* dohovoru z roku 1957 v rámci dohovoru z roku 1994, ktorý okrem toho nadobudol účinnosť až 1. októbra 2002, ani odkaz v dohovore z roku 1994 na dohody o sídle nemôžu zmeniť retroaktívne právnu povahu dohody o sídle, ktorá je medzinárodnou dohodou uzatvorenou medzi Najvyššou radou a vládou jedného členského štátu.

52 Pokiaľ ide o prípadné uplatnenie arbitrážnej doložky uvedenej v článku 26 dohovoru z roku 1994, je potrebné konštatovať, že konanie o nesplnení povinnosti v zmysle Zmluvy ES a judikatúry Súdneho dvora možno začať len na základe článku 226 ES, čo sa aj okrem iného uskutočnilo v tejto veci.

53 Za týchto okolností je potrebné konštatovať, že Súdny dvor nemá právomoc rozhodovať o žalobe Komisie podanej na základe článku 226 ES z dôvodu, že Belgické kráľovstvo si údajne nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z dohody o sídle v spojení s článkom 10 ES.

O trovách

54 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Belgické kráľovstvo navrhlo zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

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

1. **Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc rozhodovať o žalobe Európskej komisie podanej na základe článku 226 ES z dôvodu, že Belgické kráľovstvo si údajne nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z dohody o sídle uzatvorenej 12. októbra 1962 medzi Najvyššou radou európskych škôl a vládou Belgického kráľovstva, v spojení s článkom 10 ES.**

2. **Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy