



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 21. března 2013¹

Věc C-431/11

**Spojené království Velké Británie a Severního Irska
proti**

Radě Evropské unie

„Vnější vztahy — Koordinace systémů sociálního zabezpečení — Plánovaná dohoda, kterou se mění příloha VI (Sociální zabezpečení) a Protokol 37 k Dohodě o EHP — Rozšíření systému nařízení (ES) č. 883/2004 na Evropský hospodářský prostor — Rozhodnutí Rady 2011/407/EU o postoji, který má Evropská unie zaujmout ve Smíšeném výboru EHP — Volba náležitého hmotněprávního základu — Článek 48 SFEU, čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU nebo článek 217 SFEU“

I – Úvod

1. Na jakém právním základě může Evropská unie rozšiřovat své vnitřní předpisy z oblasti práva sociálního zabezpečení na třetí státy? Tato politicky citlivá otázka je středobodem projednávaného právního sporu, ve kterém proti sobě stojí Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Rada Evropské unie, jakož i vedlejší účastníci řízení.
2. Příčinou vzniku tohoto sporu bylo rozšíření nových předpisů upravujících koordinaci systémů sociálního zabezpečení, které platí v rámci Evropské unie, na Evropský hospodářský prostor (dále jen „EHP“) na základě rozhodnutí Smíšeného výboru EHP. Za tímto účelem předtím Rada přijala rozhodnutí 2011/407/EU² o postoji, který má Unie zaujmout ve Smíšeném výboru EHP ke změně přílohy VI (Sociální zabezpečení) a protokolu 37 k Dohodě o EHP, přičemž se opírala o ustanovení upravující volný pohyb pracovníků v rámci evropského vnitřního trhu, přesněji o článek 48 SFEU.
3. Spojené království napadlo uvedené rozhodnutí touto žalobou na neplatnost. Na rozdíl od Rady a Komise zastává Spojené království, podporované Irskem, názor, že je nutno použít ustanovení upravující práva občanů třetích států v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, přesněji čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, a nikoli ustanovení upravující volný pohyb pracovníků.
4. Při povrchním zkoumání se může rozlišování mezi článkem 48 SFEU a čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU resp. i vztah obou ustanovení k obecné pravomoci uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU jevit jako víceméně technické. Ve skutečnosti však má značný praktický význam, zejména pokud jde o Spojené království a Irsko. Na základě úpravy výjimky v rámci čl. 79 odst. 2

¹ — Původní jazyk: němčina.

² — Rozhodnutí Rady 2011/407/EU o postoji, který má Evropská unie zaujmout ve Smíšeném výboru EHP ke změně přílohy VI (Sociální zabezpečení) a protokolu 37 k Dohodě o EHP (Úř. věst. L 182, s. 12).

písm. b) SFEU se totiž oba tyto členské státy mohou rozhodnout, zda se chtějí podílet na právních předpisech Unie (tzv. řešení „opt-in“); oproti tomu jim v rámci čl. 48 odst. 1 SFEU nepřísluší žádná zvláštní práva a v souvislosti s právními předpisy mohou nanejvýš využít takzvaného mechanismu záchranné brzdy (čl. 48 odst. 2 SFEU).

5. Rozsudek Soudního dvora v projednávaném případě bude mít určující význam pro případy, v nichž jde o podobnou situaci, pokud má Unie v rámci mezinárodních dohod záměr rozšířit určitá ustanovení v oblasti práva sociálního zabezpečení na třetí země. V této souvislosti zasluhují zvláštní zmínku případy Švýcarska a Turecka, které jsou v současné době rovněž předmětem žalob na neplatnost podaných Spojeným královstvím proti Radě³.

II – Právní rámec

6. Právní rámec tohoto případu je definován Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a Dohodou o Evropském hospodářském prostoru (dále jen „Dohoda o EHP“)⁴ včetně jejich příslušných dodatkových protokolů.

A – SFEU

7. Mezi ustanoveními upravujícími volný pohyb ve třetí části hlavě IV Smlouvy o FEU se nachází článek 48 SFEU, jehož první odstavec zní následovně:

„Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem vytvoří systém, který migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, zajistí:

- a) započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároku na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše;
- b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.“

8. Článek 79 SFEU, který patří mezi předpisy o „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ ve třetí části hlavy V SFEU, zní následovně (výňatek):

„(1) Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem.

(2) Pro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření v těchto oblastech:

[...]

- b) vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech;

[...]“

3 — Probíhající věci C-656/11 (Spojené království v. Rada) a C-81/13 (Spojené království v. Rada).

4 — Úř. věst. L 1, s. 1; Zvl. vyd. 17/01, s. 146.

9. Pro doplnění je nutné zmínit čl. 218 odst. 9 SFEU:

„Rada na návrh Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku přijme rozhodnutí o pozastavení uplatňování dohody a stanoví postoje, které má jménem Unie zaujmout orgán zřízený dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody.“

Protokol č. 21 k SEU a k SFEU

10. Ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU je připojen Protokol o postavení Spojeného království a Irsku s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva (Protokol č. 21). V případě Spojeného království platí tento protokol pro celý prostor svobody, bezpečnosti a práva, v případě Irsku je z jeho působnosti vyňat článek 75 SFEU (viz článek 9 Protokolu č. 21).

11. Z článku 1 odst. 1 první věty a článku 3 Protokolu č. 21 vyplývá, že se Spojené království a Irsko „nepodílejí na přijímání opatření Rady“, která jsou navrhována podle části třetí hlavy V SFEU, ledaže předsedovi Rady do tří měsíců od předložení návrhu nebo podnětu písemně oznámí, že se chtějí účastnit přijímání a používání navrženého opatření.

12. Jak kromě toho vyplývá z článku 2 Protokolu č. 21, „nejsou ustanovení části třetí hlavy V [SFEU], opatření vydaná podle uvedené hlavy, ustanovení mezinárodních smluv, které budou uzavřeny Uníí podle zmíněné hlavy, a rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, kterými jsou taková ustanovení nebo opatření vykládána, závazná nebo použitelná pro Spojené království nebo Irsko“; kromě toho „tato ustanovení, opatření nebo rozhodnutí se nedotýkají pravomocí, práv a povinností těchto států“.

B – Dohoda o EHP

13. Dohoda o EHP byla jménem tehdejších Evropských společenství schválena dne 13. prosince 1993 Radou a Komisí, přičemž hmotněprávním základem byl článek 238 Smlouvy o EHS (nyní článek 217 SFEU)⁵. Jedná se o smíšenou dohodu, jejímiž smluvními stranami jsou kromě Evropské unie jakožto právní nástupkyně Evropských společenství i členské státy.

14. Podle čl. 1 odst. 1 Dohody o EHP se jedná o dohodu o přidružení, která má za cíl „podpořit trvalé a vyvážené posilování hospodářských a obchodních vztahů mezi smluvními stranami za rovných podmínek hospodářské soutěže a dodržování těchto pravidel za účelem vytvoření stejnorodého Evropského hospodářského prostoru“.

15. Pro účely dosažení cílů Dohody o EHP zahrnuje přidružení v neposlední řadě čtyři základní svobody evropského vnitřního trhu, zejména „volný pohyb osob“ (čl. 1 odst. 2 písm. b) Dohody o EHP), jakož i „posílení spolupráce v dalších oblastech, jako [...] sociální politika“ (čl. 1 odst. 2 písm. f) Dohody o EHP).

16. Článek 7 Dohody o EHP stanoví, že „akty, na které se odkazuje nebo které jsou obsaženy v přílohách této dohody nebo v rozhodnutích Smíšeného výboru EHP, jsou pro smluvní strany závazné a jsou nebo musí být učiněny součástí jejich vnitřního právního řádu“, přičemž podle písm. a) tohoto ustanovení „akt odpovídající nařízení EHS je převzat jako takový do vnitřního právního řádu smluvních stran“.

⁵ — Rozhodnutí Rady a Komise 94/1/ES, ESUO ze dne 13. prosince 1993 o uzavření Dohody o Evropském hospodářském prostoru mezi Evropskými společenstvími, jejich členskými státy a Rakouskou republikou, Finskou republikou, Islandskou republikou, Lichtenštejnským knížectvím, Norským královstvím, Švédským královstvím a Švýcarskou konfederací (Úř. věst. L 1, s. 1; Zvl. vyd. 11/19, s. 146).

17. Článek 28 Dohody o EHP obsahuje úpravu odpovídající článku 45 SFEU týkající se volného pohybu pracovníků v rámci EHP a článek 29 Dohody o EHP obsahuje ustanovení odpovídající článku 48 SFEU.

18. V článku 98 Dohody o EHP se Smíšenému výboru EHP svěřuje pravomoc měnit přílohy Dohody o EHP, jakož i celou řadu protokolů k Dohodě o EHP, mj. Protokol č. 37.

19. V původním znění přílohy VI (Sociální zabezpečení) Dohody o EHP⁶ se v oddíle nadepsaném „Odkaz na akty“ uvádí nařízení (EHS) č. 1408/71⁷. Totéž nařízení je zmíněno v původním znění Protokolu č. 37 k Dohodě o EHP⁸, a to v souvislosti se „správní komisí pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků“. Podle rozhodnutí č. 76/2011 Smíšeného výboru EHP⁹ se mají oba tyto odkazy v podstatě nahradit odkazy na nařízení (ES) č. 883/2004¹⁰ a nařízení (ES) č. 988/2009¹¹.

III – Kontext sporu

20. Ustanovení, kterými jsou v Unii koordinovány systémy sociálního zabezpečení, byla dlouho obsažena v nařízení č. 1408/71. Od 1. května 2010 byla nahrazena nařízením č. 883/2004, které bylo později změněno mj. nařízením č. 988/2009.

21. Smíšený výbor EHP měl v úmyslu přizpůsobit ustanovení upravující sociální zabezpečení v příloze VI Dohody o EHP a v Protokolu 37 k Dohodě o EHP změněné právní úpravě platné v rámci Unie a zahrnout do Dohody o EHP i nařízení č. 883/2004. Za tímto účelem měly být především nahrazeny odkazy na nařízení č. 1408/71, obsažené v příloze VI a v Protokolu č. 37, a to odkazy na nařízení č. 883/2004 a na nařízení č. 988/2009.

22. V tomto kontextu předložila Komise návrh rozhodnutí Rady o postoji, který je třeba jménem Evropské unie zaujmout ve Smíšeném výboru EHP. Původní verze tohoto návrhu pochází ze dne 9. září 2010 a zakládala se ještě na článku 48 SFEU, článku 352 SFEU a čl. 218 odst. 9 SFEU¹². Později, dne 10. března 2011, změnila Komise svůj návrh v tom smyslu, že v něm jako právní základ uvedla článek 48 SFEU a čl. 218 odst. 9 SFEU¹³. Vypuštění článku 352 SFEU jakožto dalšího právního základu odůvodnila Komise tím, že Lisabonská smlouva rozšířila pravomoc Unie podle článku 48 SFEU nad rámec klasické oblasti, kterou představují migrující osoby, i na osoby samostatně výdělečně činné.

23. Dne 6. června 2011 přijala Rada rozhodnutí 2011/407, kterým jménem Unie zaujala stanovisko ve Smíšeném výboru EHP (dále rovněž „napadené rozhodnutí“). Toto rozhodnutí se zakládá, jak bylo navrženo Komisí, na článku 48 SFEU a čl. 218 odst. 9 SFEU.

24. Rozhodnutím č. 76/2011 ze dne 1. července 2011 provedl Smíšený výbor EHP plánované změny v příloze VI (Sociální zabezpečení) a v Protokolu č. 37 k Dohodě o EHP. Ke vstupu tohoto rozhodnutí v platnost je však ještě třeba, aby byly splněny určité ústavněprávní požadavky jedné ze smluvních stran Dohody o EHP.

6 — Úř. věst. L 1, s. 327.

7 — Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 14. července 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (poprvé zveřejněno v Úř. věst. 1971, L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35, a později několikrát pozměněno).

8 — Úř. věst. 1994, L 1, s. 206.

9 — Rozhodnutí č. 76/2011 Smíšeného výboru EHP ze dne 1. července 2011, kterým se mění příloha VI (Sociální zabezpečení) a Protokol 37 k Dohodě o EHP (Úř. věst. L 262, s. 33).

10 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72).

11 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a kterým se stanovuje obsah jeho příloh (Úř. věst. L 284, s. 43).

12 — SEC(2010) 1013 final.

13 — SEC(2011) 261 final.

IV – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

25. Spojené království podalo návrhem ze dne 16. srpna 2011 žalobu na neplatnost rozhodnutí 2011/407. Zastává stanovisko, že napadené rozhodnutí se nemělo zakládat na článku 48 SFEU, ale na čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU.

26. Usnesením ze dne 10. ledna 2012 povolil předseda Soudního dvora Irsku vstup do řízení jako vedlejšímu účastníku na podporu návrhových žádání žalobce a Evropské komisi vstup do řízení jako vedlejší účastnici na podporu návrhových žádání žalované.

27. Spojené království, podporované Irskem, navrhuje, aby Soudní dvůr

- zrušil rozhodnutí 2011/407/EU;
- omezil časové účinky tohoto rozhodnutí do doby, než Rada přijme na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU nové rozhodnutí o postoji, který má Evropská unie zaujmout ve Smíšeném výboru EHP ke změně přílohy VI (Sociální zabezpečení) a Protokolu č. 37 k Dohodě o EHP a
- uložil Radě náhradu nákladů řízení¹⁴.

28. Rada, podporovaná Komisí, navrhuje, aby Soudní dvůr

- zamítl žalobu a
- uložil žalovanému náhradu nákladů řízení.

29. Žaloba Spojeného království byla před Soudním dvorem projednána v písemné části řízení a na jednání konaném dne 6. února 2013.

V – Posouzení

30. Žaloba Spojeného království se zakládá na jediném důvodu neplatnosti: Rada při zaujetí stanoviska Unie použila nesprávný právní základ a tím porušila zásadu svěřených pravomocí (čl. 5 odst. 1 první věta SEU)¹⁵.

31. Z hlediska *procesního práva* se všichni účastníci řízení shodují v tom, že postoj Unie byl ze strany Rady Evropské unie oprávněně zaujat ve formě rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU. Smíšený výbor EHP totiž představuje grémium ustanovené na základě Dohody o EHP, které přijímá rozhodnutí s právními účinky směřující ke změně příloh, jakož i celé řady protokolů k této dohodě (článek 98 Dohody o EHP).

14 — Irsko jako vedlejší účastník řízení nepodalo žádný návrh týkající se nákladů řízení.

15 — Zvláště v souvislosti se zásadou svěřených pravomocí v oblasti jednání Unie navenek viz posudek 2/94 ze dne 28. března 1996 (Recueil, s. I-1759, body 23 a 24), posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (Recueil, s. I-9713, bod 5), posudek 1/08 ze dne 30. listopadu 2009 (Sb. rozh. s. I-11129, bod 110), a rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada (C-370/07, Sb. rozh. s. I-8917, body 46 a 47).

32. Nesporné je rovněž, že takové rozhodnutí Rady k zaujetí postoje Společenství vyžaduje kromě čl. 218 odst. 9 SFEU i *hmotněprávní základ*, ze kterého vyplývá rozsah pravomocí Unie a v konečném důsledku i prostor pro uvážení naznačený ve Smlouvách¹⁶. Předmětem ostrých sporů je nicméně otázka, zda je v tomto případě nutno hledat tento právní základ v ustanoveních o vnitřním trhu nebo v ustanoveních o prostoru svobody, bezpečnosti a práva či v příslušnosti uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU.

33. Skutečnost, že výběr správného právního základu má zásadní praktický a institucionální, ba ústavněprávní význam¹⁷, je evidentní právě v případě, jako je projednáváný případ: volbou právního základu jsou definovány meze toho, nakolik mohou Spojené království a Irsko využívat zvláštních práv, která jim poskytuje „úprava opt-in“ podle Protokolu č. 21 k SEU a k SFEU.

A – Volba náležitého hmotněprávního základu

34. Podle ustálené judikatury musí být volba unijního právního základu aktu založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi takové faktory patří zejména cíl a obsah aktu¹⁸.

35. Na základě napadeného rozhodnutí byl postoj, který měla Unie zastávat ve Smíšeném výboru EHP, definován v podstatě tak, že nová ustanovení týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení podle nařízení č. 883/2004 a č. 988/2009¹⁹, platná dosud pouze v rámci Unie, mají být rozšířena na celý EHP²⁰.

1. Článek 79 SFEU nepředstavuje náležitý právní základ

36. Rozšířením nařízení č. 883/2004 na celý EHP nad rámec území Unie dojde k rozšíření územní působnosti na tři státy ESVO – Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Nutným důsledkem toho je, že i osobní působnost tohoto nařízení bude zahrnovat celou řadu dalších osob, které nejsou občany Unie, ale mají státní příslušnost třetích zemí. Na to důrazně poukázaly Spojené království a Irsko.

37. Při povrchním zkoumání by tudíž čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU mohl být *sedes materiae*, neboť toto ustanovení výslovně umožňuje „vymezení práv státních příslušníků třetích zemí, oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech“. Sem lze zahrnout i právní úpravu týkající se sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí²¹.

16 — Rozsudek Komise v. Rada (C-370/07, citovaný v poznámce pod čarou 15); v tomtéž smyslu již rozsudek ze dne 14. července 1976, Kramer a další (3/76, 4/76 a 6/76, Recueil, s. 1279, bod 19), podle kterého je třeba vycházet „ze systému a hmotněprávních ustanovení práva Společenství“; viz dále posudek 2/94 (citovaný v poznámce pod čarou 15, body 23 a násl.).

17 — Viz posudek 2/00 (bod 5), posudek 1/08 (bod 110) a rozsudek Komise v. Rada (C-370/07, bod 47), citované v poznámce pod čarou 15.

18 — Rozsudky ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10), ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 182), a ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, bod 42).

19 — V rámci dalšího výkladu budu z důvodů zjednodušení zmiňovat pouze nařízení č. 883/2004.

20 — Viz zejména druhý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí: „Je vhodné začlenit [nařízení č. 883/2004 a č. 988/2009] do Dohody o EHP [...]“.

21 — V neposlední řadě to vyplývá z prohlášení k článkům 48 a 79 Smlouvy o fungování Evropské unie (prohlášení č. 22 k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007; Úř. věst. 2008, C 115, s. 346, a Úř. věst. 2012, C 326, s. 348).

38. Na tomto ustanovení již byly nesporně opakovaně založeny právní akty, jejichž cílem bylo, aby v rámci dohod s třetími zeměmi byli do působnosti ustanovení unijního práva upravujících sociální zabezpečení zahrnuti jejich státní příslušníci²². Samotná tato okolnost však nemůže být rozhodující, pokud má být určen náležitý právní základ pro rozhodnutí Rady napadené v rámci tohoto sporu²³.

39. Je nutno vzít v úvahu, že článek 79 SFEU je součástí ustanovení týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva a spadá pod kapitolu o politikách týkajících se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Podle svého prvního odstavce má článek 79 SFEU totiž i specifický cíl: ustanovení slouží k rozvoji společné přistěhovalecké politiky Unie, jejímž cílem je „zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí [...] jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem“. Všechna opatření zakládající se na čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU je třeba chápat v této souvislosti a kromě toho jsou přijímána výslovně pouze „pro účely odstavce 1“.

40. Uvedený účel a právní rámec, do kterého spadá čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, nejsou vhodné pro takové opatření, které je předmětem sporu v tomto řízení.

41. Napadené rozhodnutí se totiž nevyčerpává tím, že v rámci společné přistěhovalecké politiky přiznává určitým příslušníkům třetích zemí, kteří legálně pobývají na území Unie, určitá sociální práva pro účely zajištění „spravedlivého zacházení“ ve smyslu čl. 79 odst. 1 SFEU. Toto rozhodnutí má naopak mnohem širší dosah. Slouží rozvoji přidružení, které bylo na základě Dohody o EHP vytvořeno se třemi státy ESVO – Norskem, Islandem a Lichtenštejnskem, a je součástí opatření, kterými se právo evropského vnitřního trhu v co největší možné míře rozšiřuje na EHP²⁴. Občané tří zemí ESVO – Norska, Islandu a Lichtenštejnska – mají volný pohyb osob využívat za stejných sociálních podmínek jako občané Unie.

42. Kromě toho není účelem napadeného rozhodnutí, jak správně zdůrazňuje Komise, v žádném případě pouze úprava sociálních práv *státních příslušníků třetích zemí* – Norů, Islandců a Lichtenštejnců – v Unii, ale i naopak úprava sociálních práv *občanů Unie* v těchto třech státech ESVO. Na základě zamýšlené změny Dohody o EHP napadeným rozhodnutím bude mít tedy například nejen norský občan na území Unie, ale i občan Unie v Norsku prospěch z koordinace systému sociálního zabezpečení, které bylo dosaženo nařízením č. 883/2004. Podle čl. 7 písm. a) Dohody o EHP je totiž nařízení Unie, na které se odkazuje v příloze k Dohodě o EHP, závazné pro všechny smluvní strany – tedy i pro tři dotčené státy ESVO – a stává se tak součástí jejich vnitrostátního právního řádu. Na rozdíl od názoru Irska v tomto státě nevyžaduje žádné vnitrostátní prováděcí opatření.

22 — Jedná se o šest rozhodnutí Rady 2010/697/EU (Úř. věst. L 306, s. 1), 2010/698/EU (Úř. věst. L 306, s. 8), 2010/699/EU (Úř. věst. L 306, s. 14), 2010/700/EU (Úř. věst. L 306, s. 21), 2010/701/EU (Úř. věst. L 306, s. 28) a 2010/702/EU (Úř. věst. L 306, s. 35) ze dne 21. října 2010 o postoji, který má Unie zaujmout v rámci Rady pro stabilizaci a Rady pro přidružení zřízené Dohodou o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími na jedné straně a Marokem, Tuniskem, Alžírskem a Izraelem, jakož i Makedonií a Chorvatskem na straně druhé, pokud jde o přijetí opatření týkajících se koordinace systémů sociálního zabezpečení; dále o tři rozhodnutí Rady 2012/773/EU (Úř. věst. L 340, s. 1), 2012/774/EU (Úř. věst. L 340, s. 7) a 2012/775/EU (Úř. věst. L 340, s. 13) ze dne 6. prosince 2012 o postoji, který má Unie zaujmout v rámci Rady pro stabilizaci a Rady pro přidružení zřízené Dohodou o stabilizaci a přidružení mezi Evropskými společenstvími na jedné straně a Albánií, Černou Horou a Republikou San Marino na straně druhé, pokud jde o přijetí opatření týkajících se koordinace systémů sociálního zabezpečení. V rámci Unie sloužil čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU (dříve čl. 63 bod 4 Smlouvy o ES) kromě toho jako právní základ pro přijetí nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14. května 2003, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 124, s. 1), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 344, s. 1).

23 — Rozsudky ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada (C-155/07, Sb. rozh. s. I-8103, bod 34), a ze dne 8. září 2009, Komise v. Parlament a Rada (C-411/06, Sb. rozh. s. I-7585, bod 77), jakož i posudek Soudního dvora 1/94 ze dne 15. listopadu 1994 (Recueil, s. I-5267, bod 52) a posudek 1/08 (citovaný v poznámce pod čarou 15, bod 172).

24 — K tomuto cíli EHP viz obecně rozsudky ze dne 23. září 2003, Ospelt a Schlössle Weissenberg (C-452/01, Recueil, s. I-9743, bod 29), a ze dne 22. ledna 1997, Opel Austria v. Rada (T-115/94, Recueil, s. II-39, bod 107), jakož i pátý bod odůvodnění Dohody o EHP.

43. V tomto kontextu je třeba zamítnout tvrzení Spojeného království a Irska, podle kterého má čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU představovat náležitý právní základ pro napadené rozhodnutí.

2. Článek 48 SFEU rovněž není náležitý právní základ

44. Podle mého názoru nelze napadené rozhodnutí zakládat ani na článku 48 SFEU, jež použily Rada a Komise.

45. Příčinou není ani tak skutečnost, že ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení podle nařízení č. 883/2004 zahrnují do své působnosti i osoby, jež nejsou výdělečně činné²⁵. Hlavním předmětem tohoto nařízení totiž není sociální zabezpečení osob, které samy nevykonávají výdělečnou činnost. Nařízení se vztahuje převážně na sociální zabezpečení výdělečně činných osob, jmenovitě zaměstnanců a samostatně výdělečně činných osob. Sociální zabezpečení osob, jež nejsou výdělečně činné, představuje nanejvýš okrajovou oblast, kterou nařízení č. 883/2004 sice rovněž upravuje, ale zdaleka netvoří hlavní předmět úpravy. V důsledku toho není tento aspekt relevantní pro volbu právního základu²⁶. Volba právního základu se má totiž v případě právního aktu Unie řídit podstatou obsahu jeho úpravy²⁷.

46. Spojené království a Irsko však zcela správně poukazují na to, že článek 48 SFEU může sloužit pouze jako základ pro přijímání opatření uvnitř Unie a kromě toho se týká pouze sociálního zabezpečení občanů Unie, nikoli však státních příslušníků třetích zemí.

47. Článek 48 SFEU umožňuje v oblasti sociálního zabezpečení pouze přijímání „opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků“. Spadá do stejné kapitoly Smlouvy jako čl. 45 odst. 1 SFEU, který stanoví, že volný pohyb pracovníků je zajištěn pouze „v Unii“. Soudní dvůr již rovněž konstatoval, že článek 45 SFEU (dříve článek 48 Smlouvy o EHS) zaručuje volný pohyb osob „pouze pracovníkům z členských států“²⁸, tedy občanům Unie²⁹.

48. V souladu s tím se občané třetích států nemohou v rámci Unie dovolávat volného pohybu podle článku 45 SFEU³⁰ a zákonodárce Unie není oprávněn k tomu, aby přijal výlučně na základě článku 48 SFEU specifická opatření ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení mezi Uníí a třetími zeměmi. Taková opatření totiž nejsou k zajištění volného pohybu pracovníků (v rámci Unie) ve smyslu článku 45 SFEU a článku 48 SFEU nezbytná.

25 — Jak vyplývá ze spisu i z jednání, představuje pro Spojené království z *politického hlediska* zásadní problém právě toto plánované zapojení osob, jež nejsou výdělečně činné, do systému platného v EHP, sloužícího ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení. V řízení před Soudním dvorem sice Spojené království projevilo ochotu dospět s třemi státy EHP – Norskem, Islandem a Lichtenštejnskem – k bilaterálnímu řešení, které by bylo rovnocenné s nařízením č. 883/2004, ovšem pouze s vyloučením kategorie osob, jež nejsou výdělečně činné.

26 — V tomto smyslu rozsudek ze dne 11. října 2001, Khalil a další (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Recueil, s. I-7413, body 55 až 58, zejména bod 56), k zahrnutí osob bez státní příslušnosti a uprchlíků do systému nařízení č. 1408/71.

27 — Pokud přezkum opatření ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možno identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel nebo složka (rozsudky Parlament v. Rada, C-155/07, citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 35, a Parlament v. Rada, C-130/10, citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 43; v tomtéž smyslu již rozsudek ze dne 17. března 1993, Komise v. Rada, C-155/91, Recueil, s. I-939, body 19 a 21).

28 — Rozsudek ze dne 5. července 1984, Meade (238/83, Recueil, s. 2631, bod 7).

29 — Stanoviska generálního advokáta Manciniho ze dne 30. května 1984 ve věci Meade (citované v poznámce pod čarou 28) a generálního advokáta Jacobse ze dne 30. listopadu 2000 ve věci Khalil a další (citované v poznámce pod čarou 26, bod 19).

30 — Volný pohyb pracovníků v rámci EHP je naproti tomu zajišťován článkem 28 Dohody o EHP.

49. Na rozdíl od názoru Spojeného království a Irska sice nepovažují nikterak za vyloučené, aby se orgány Unie mohly opírat o své pravomoci, které jim byly svěřeny pro účely vytvoření vnitřního trhu, aby v souvislosti s přijetím úpravy pro občany a podniky Unie zároveň upravily i situaci státních příslušníků třetích zemí, například pokud je to nezbytné k zajištění rovných podmínek hospodářské soutěže na vnitřním trhu³¹.

50. V projednávaném případě však nejde pouze o to, aby se v souvislosti s přijetím právní úpravy v oblasti sociálního zabezpečení *pro území Unie* zároveň upravila i situace státních příslušníků třetích zemí. Předmětem napadeného rozhodnutí je především rozšíření stávající úpravy v oblasti sociálního zabezpečení, a to nařízení č. 883/2004, na třetí země – tři státy ESVO: Norsko, Island a Lichtenštejnsko³².

51. Z uvedeného vyplývá, že stejně jako článek 79 SFEU nemůže ani článek 48 SFEU sloužit jako právní základ pro napadené rozhodnutí.

3. Náležitým právním základem by byl článek 217 SFEU

52. Pro stanovení náležitého právního základu napadeného rozhodnutí je směřodonné, že toto rozhodnutí představuje v Unii první nezbytný krok na cestě ke změně a dalšímu vývoji Dohody o EHP. Za tímto účelem by mělo být použito totéž *hmotněprávní* zmocnění jako původně při přijetí Dohody o EHP, konkrétně pravomoc uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU.

53. V době uzavření Dohody o EHP bylo do její přílohy VI (Sociální zabezpečení) a do jejího Protokolu č. 37 převzato tehdy platné nařízení č. 1408/71, a zde obsažená úprava koordinace systémů sociálního zabezpečení tak byla rozšířena na celý EHP.

54. Platnost nařízení č. 1408/71 v Unii byla tehdy založena na článku 48 SFEU (dříve článek 51 Smlouvy o EHS), zatímco k rozšíření systému vytvořeného na základě tohoto nařízení na EHP došlo na základě samotné Dohody o EHP, což znamená, že se opíralo o pravomoc uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU (dříve článek 238 Smlouvy o EHS).

55. Bylo by nelogické, kdyby dnes mělo platit něco jiného v souvislosti s nahrazením nařízení č. 1408/71 novou úpravou, nařízením č. 883/2004.

56. S ohledem na nařízení č. 883/2004 je naopak třeba vycházet z toho, že jeho platnost pouze v Unii se zakládá na článku 48 SFEU. Oproti tomu rozhodnutí Smíšeného výboru EHP, na základě kterého se do přílohy VI (Sociální zabezpečení) a do Protokolu č. 37 k Dohodě o EHP namísto nařízení č. 1408/71 převezme v budoucnu toto nařízení a rozšíří se tak na celý EHP, představuje z hlediska unijního práva zmocnění vyplývající z pravomoci uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU. Totéž musí platit i v případě, že se jedná o napadené rozhodnutí, kterým se před jednáním Smíšeného výboru EHP stanoví společný postoj Unie, a v konečném důsledku tedy jednání Unie na mezinárodní úrovni, a připraví se plánované úpravy Dohody o EHP.

31 — V tomto smyslu rozsudek Khalil a další (citovaný v poznámce pod čarou 26, bod 56); kromě toho viz mé stanovisko ze dne 26. března 2009 ve věci Komise v. Rada („Vietnam“, C-13/07, bod 149), kde se zabývám částí posudku 1/94 (citovaného v poznámce pod čarou 23, zejména body 81 a 86), uvedenou Spojeným královstvím a Irskem.

32 — Viz výše, bod 42 tohoto stanoviska.

57. Článek 217 SFEU totiž na rozdíl od článku 48 SFEU umožňuje bez jakýchkoli pochybností přijímat úpravy ve vztahu Unie ke třetím zemím a rovněž zahrnout do úpravy i jiné osoby než občany Unie, včetně osob, které nejsou výdělečně činné. Právě úpravy, které se týkají vztahu Unie ke třetím zemím, jakož i právního postavení státních příslušníků těchto třetích zemí, jsou typické pro dohodu o přidružení. Soudní dvůr v tomto smyslu již dříve konstatoval, že článek 217 SFEU (dříve článek 238 Smlouvy o EHS) svěřuje Unii v případě potřeby pravomoc zajistit splnění závazků vůči třetím zemím ve všech oblastech, na které se vztahují Smlouvy³³.

58. Dokonce i za předpokladu, že stejnou nebo přinejmenším podobnou úpravu koordinace systémů sociálního zabezpečení by v souvislosti se státními příslušníky třetích států bylo možné přijmout i na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, by bylo třeba na článek 217 SFEU v souvislosti s dohodou o přidružení s třetími státy, zejména v kontextu tak úzkého přidružení, jako je Dohoda o EHP, nahlížet jako na *lex specialis*³⁴.

59. Proti použití článku 217 SFEU jakožto zmocnění pro takové rozhodnutí, jako je napadené rozhodnutí, nelze namítat, že by tento způsob představoval nepřiměřené ztížení přijímání rozhodnutí Smíšeného výboru EHP.

60. Zprvce není právní základ určen postupy, ale naopak, určuje postupy, jež je třeba použít pro přijetí daného aktu³⁵.

61. Kromě toho použití článku 217 SFEU jakožto hmotněprávního základu nemá v projednávaném případě za následek žádnou změnu postupu. Z procesně právního hlediska zůstane totiž rozhodným čl. 218 odst. 9 SFEU, v jehož působnosti rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou (čl. 16 odst. 3 SEU). Požadavek jednomyslnosti v Radě (čl. 218 odst. 8 druhý pododstavec SFEU) se stejně jako požadavek obdržení souhlasu Evropského parlamentu (čl. 218 odst. 6 písm. a) bod i) SFEU) týká dle svého smyslu a účelu jen prvního uzavření dohody o přidružení nebo strukturálních změn takové dohody, pro kterou ve smyslu poslední části věty neplatí čl. 218 odst. 9 SFEU („s výjimkou [...]).“

62. Na základě uvedených skutečností jsem dospěla k závěru, že článek 217 SFEU by představoval náležitý hmotněprávní základ napadeného rozhodnutí, přičemž z procesně právního hlediska by byl nadále relevantní čl. 218 odst. 9 SFEU.

63. Pokud jde o procesní právo, nebrání navíc v projednávaném případě Soudnímu dvoru nic v tom, aby za náležitý právní základ napadeného rozhodnutí označil článek 217 SFEU. Námitku nesprávného právního základu už totiž výslovně podalo Spojené království s podporou Irska, to znamená, že se stala předmětem sporu. Při nezávislém posouzení problematiky právního základu nemůže být Soudní dvůr vázán pouze ustanoveními primárního práva uvedenými účastníky řízení (na jedné straně článek 79 SFEU a na druhé článek 48 SFEU). Soud totiž není „ústý účastníků řízení“³⁶. Nemůže být proto povinen zohlednit pouze ty argumenty, o které účastníci řízení opřeli svou argumentaci, protože

33 — Rozsudek ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, Recueil, s. 3719, bod 9).

34 — V tomto smyslu rovněž rozsudek Parlament v. Rada (C-155/07, citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 34), ve kterém se uvádí, že existuje-li ve Smlouvě specifitější ustanovení, které by mohlo být právním základem dotčeného aktu, měl by se tento akt zakládat na tomto ustanovení.

35 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-130/10, citovaný v poznámce pod čarou 18, bod 80).

36 — Tak již generální advokát Léger ve svém stanovisku ze dne 2. dubna 1998 ve věci Parlament v. Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, Recueil, s. I-7421, bod 36).

by své rozhodnutí případně musel opřít o nesprávné právní úvahy³⁷. Konečně, co se týče práva být vyslechnut a požadavků kontradiktorního řízení³⁸, ani v tomto případě neexistují žádné pochybnosti, neboť možnost použití článku 217 SFEU jakožto hmotněprávního základu byla v rámci jednání výslovně diskutována se všemi účastníky řízení.

4. Podpůrně: použití čl. 216 odst. 1 SFEU

64. Pouze pro případ, že by Soudní dvůr nesouhlasil s mými tvrzeními k článku 217 SFEU, doplňuji, že v projednávaném případě by přicházelo rovněž v úvahu použití čl. 216 odst. 1 SFEU. V tomto ustanovení je v podstatě upravena tzv. doktrína AETR³⁹, na kterou ve svém písemném vyjádření před Soudním dvorem upozornila zejména Rada a ke které se mohli vyjádřit i ostatní účastníci řízení.

65. Článek 216 odst. 1 SFEU zmocňuje Unii k uzavírání mezinárodní dohody s jednou nebo více třetími zeměmi, „stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.“

66. Dohoda o EHP představuje mezinárodní smlouvu, kterou se třetími zeměmi uzavřela Evropská společenství jako právní předchůdce Unie. Podle čl. 216 odst. 2 SFEU je tato dohoda závazná jak pro Unii, tak i pro členské státy, z čehož vyplývá, že je ji nutno považovat za právně závazný akt Unie ve smyslu čl. 216 odst. 1 SFEU.

67. Z obsahového hlediska je cílem Dohody o EHP podpořit trvalé a vyvážené posilování hospodářských a obchodních vztahů mezi smluvními stranami za rovných podmínek hospodářské soutěže a dodržování těchto pravidel za účelem vytvoření stejnorodého Evropského hospodářského prostoru (čl. 1 odst. 1 Dohody o EHP). Předmětem Dohody o EHP je v neposlední řadě i zaručení volného pohybu osob (čl. 1 odst. 2 písm. b) Dohody o EHP), podpořené úzkou spoluprací mj. v oblasti sociální politiky (čl. 1 odst. 2 písm. f) Dohody o EHP).

68. K dosažení těchto cílů Dohody o EHP je nezbytné aktualizovat a zjednodušit úpravu pro účely koordinace systémů sociálního zabezpečení platné v Unii, ke které došlo nahrazením nařízení č. 1408/71 nařízením č. 883/2004⁴⁰, a to i na úrovni EHP. Bez toho, aby se v příloze VI (Sociální zabezpečení) a v Protokolu č. 37 Dohody o EHP nahradil odkaz na staré nařízení odkazem na nové nařízení, by se volný pohyb pracovníků z EHP neuskutečňoval za stejných sociálních podmínek jako v Unii. Vzniklo by tak riziko, že se omezí základní cíl EHP, který spočívá ve vytvoření stejnorodého Evropského hospodářského prostoru za stejných podmínek hospodářské soutěže a dodržování stejných pravidel.

69. V konečném důsledku tedy rozšíření nařízení 883/2004 na celý EHP, které je napadeným rozhodnutím zamýšleno, zabezpečuje, aby nedocházelo k omezení „společných pravidel“ ve smyslu čl. 216 odst. 1 SFEU – v tomto případě Dohody o EHP, která je závazná jak pro Unii, tak i pro všechny její členské státy⁴¹.

37 — V tomto smyslu usnesení ze dne 27. září 2004, UER v. M6 a další (C-470/02 P, bod 69), a rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh. s. I-8533, bod 65).

38 — Rozsudky ze dne 2. prosince 2009, Komise v. Irsko a další (C-89/08 P, Sb. rozh. s. I-11245, zejména body 50 a 51), a ze dne 17. prosince 2009, Přeškum M v. EMEA, (C-197/09 RX-II, Sb. rozh. s. I-12033, body 39 až 42).

39 — Doktrína AETR vychází z rozsudku ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada („AETR“, 22/70, Recueil, s. 263, body 15 až 19); aktuálnější shrnutí je např. v posudku 1/03 ze dne 7. února 2006 (Sb. rozh. s. I-1145, body 114 až 133).

40 — Viz k tomu třetí bod odůvodnění nařízení č. 883/2004.

41 — K vnější kompetenci Unie v případě, že byly přijaty společné právní normy, které by mohly být ohroženy, viz rovněž posudek 1/03 (citovaný v poznámce pod čarou 39, bod 116).

70. Z uvedeného vyplývá, že napadené rozhodnutí lze opřít i o doktrínu AETR, která je vyjádřena v čl. 216 odst. 1 SFEU. Vzhledem k tomu, že článek 217 SFEU představuje jiný, specifitější hmotněprávní základ pro napadené rozhodnutí⁴², je v konečném důsledku třeba použít článek 217 SFEU, a nikoli čl. 216 odst. 2 SFEU⁴³.

B – K praktické účinnosti Protokolu č. 21 k SEU a k SFEU

71. Pro doplnění si dovoluji poznamenat, že použití článku 217 SFEU – stejně jako článku 48 SFEU nebo čl. 216 odst. 1 SFEU – v případě, jako je projednáváný případ, nezbavuje protokol č. 21 k SEU a k SFEU praktické účinnosti.

72. Protokol č. 21 obsahuje zvláštní ustanovení pro Spojené království a Irsko, pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva. Podle něj se Spojené království a Irsko podílejí na přijímání opatření navrhaných Radou podle třetí části hlavy V SFEU, jen pokud písemně oznámí, že se chtějí podílet na přijímání nebo uplatňování jakéhokoli navrhaného opatření (tzv. pravidlo „opt-in“ viz čl. 1 odst. 1 první věta ve spojení s článkem 3 Protokolu č. 21).

73. Věcná působnost této zvláštní úpravy je výslovně omezena na prostor svobody, bezpečnosti a práva. Kromě toho je třeba ji jakožto výjimku vykládat restriktivně.

74. Smyslem a účelem protokolu č. 21 není, aby se do prostoru pro uvážení Spojeného království a Irska v ostatních dílčích oblastech unijního práva, zejména v rámci vnitřního trhu nebo přidružení třetích zemí, přesunula účast na opatřeních, přijatých unijními orgány, a vázanost na ně.

75. V souladu s tím není možné, aby se pravidlo opt-in uplatnilo na přijímání opatření, která se – jako v tomto případě sporné rozhodnutí Rady – dotýkají rozšíření předpisů platných v rámci vnitřního trhu na třetí země.

76. Pokud by jednotlivé členské státy Unie ve vztahu k přidruženým zemím nebo jejich občanům uplatňovaly pouze část *acquis* Unie a mohly si tímto způsobem vyhradit mimořádné zacházení, znamenalo by to značné omezení funkčnosti asociační dohody, především Dohody o EHP, která vede v oblasti vnitřního trhu a volného pohybu osob k plnému přidružení.

77. Pokud by i v případě takových opatření, jako je napadené rozhodnutí, existovala snaha o využití pravidla opt-in, a v konečném důsledku tedy myšlenky Evropy *à la carte*, byl by ohrožen nejen vnitřní trh jako jeden ze základních pilířů Evropské unie, ale zásadním způsobem by byla zpochybněna i existence EHP. Existovalo by riziko roztržštění tohoto vnitřního trhu rozšířeného o tři státy ESVO – Norsko, Island a Lichtenštejnsko – s negativními důsledky pro rovnost zacházení se všemi osobami a podniky, které na tomto trhu působí, jakož i pro jednotnost podmínek hospodářské soutěže, které by se na ně měly uplatnit.

C – Účinky výběru nesprávného právního základu na platnost napadeného rozhodnutí

78. Jak bylo konstatováno výše, zvolila Rada pro sporné rozhodnutí nesprávný právní základ. Správně se toto rozhodnutí mělo opírat o pravomoc uzavírat dohody o přidružení podle článku 217 SFEU jakožto hmotněprávního základu, a to ve spojení s procesně právním základem čl. 218 odst. 9 SFEU.

42 – Viz výše body 52 až 63 tohoto stanoviska.

43 – Viz k tomu opět rozsudek Parlament v. Rada (C-155/07, citovaný v poznámce pod čarou 23, bod 34), který stanoví, že v případě, že ve Smlouvě existuje specifitější ustanovení, které by mohlo být právním základem dotčeného aktu, měl by se tento akt zakládat na tomto ustanovení.

79. Volba nesprávného právního základu pro právní akt Unie ještě nezbytně neznamená, že by bylo nutno daný právní akt Unie prohlásit za neplatný. Podle ustálené judikatury se od prohlášení neplatnosti právního aktu upustí v případě, že by použití nesprávného právního základu nemělo žádný vliv na obsah aktu nebo na postup uplatnitelný na jeho přijetí, a šlo by tedy o čistě formální pochybení⁴⁴.

80. O takový případ se jedná i v projednávané věci. Podle čl. 218 odst. 9 SFEU měla napadené rozhodnutí přijmout kvalifikovanou většinou Rada bez účasti Evropského parlamentu⁴⁵, bez ohledu na to, zda se za náležitý právní základ považuje článek 217 SFEU, čl. 216 odst. 1 SFEU nebo článek 48 SFEU. Kromě toho žádný z uvedených hmotněprávních základů neumožňuje Spojenému království ani Irsku, aby využily mimořádnou úpravu, která je stanovena v Protokolu č. 21 k SEU a k SFEU.

81. Výběr nesprávného právního základu tedy v projednávaném případě nemůže odůvodnit prohlášení neplatnosti napadeného rozhodnutí.

82. Pokud by však Soudní dvůr navzdory mým výše uvedeným úvahám chtěl vyhovět žalobě Spojeného království, považuji za vhodné, aby se účinky napadeného rozhodnutí zachovaly až do přijetí nového obsahově shodného rozhodnutí Rady na správném právním základě (čl. 264 odst. 2 SFEU). Ve prospěch toho se v neposlední řadě vyjádřily i samotné Spojené království a Irsko.

VI – Náklady řízení

83. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu ze dne 25. září 2012 se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že v mnou navrhovaném řešení nemělo se svým tvrzením úspěch Spojené království a Rada náhradu nákladů řízení požadovala, uloží se Spojenému království náhrada nákladů řízení. Kromě toho ponese Irsko a Komise jakožto vedlejší účastníci řízení podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu vlastní náklady řízení.

VII – Závěry

84. Na základě shora uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.
- 2) Irsko a Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.
- 3) Ve zbývajících částech ponese Spojené království Velké Británie a Severního Irsku náklady řízení.

44 — Rozsudky ze dne 27. září 1988, Komise v. Rada (165/87, Recueil, s. 5545, body 18 až 21), ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Sb. rozh. s. I-7789, body 42 až 44), a ze dne 14. prosince 2004, Swedish Match (C-210/03, Sb. rozh. s. I-11893, bod 44); viz kromě toho mé stanovisko ze dne 26. května 2005 ve věci Komise v. Rada (C-94/03, Sb. rozh. s. I-1, bod 53).

45 — Viz výše, bod 61 tohoto stanoviska.