



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2014 *

„Žaloba na neplatnost — Koordinace systémů sociálního zabezpečení — Dohoda o přidružení EHS-Turecko — Rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě přidružení — Volba právního základu — Článek 48 SFEU — Článek 79 odst. 2 písm. b) SFEU — Článek 217 SFEU“

Ve věci C-81/13,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 15. února 2013,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené M. Holtem, C. Murrell, E. Jenkinson a S. Behzadi Spencer, jako zmocněnci, ve spolupráci s A. Dashwoodem, QC,

žalobce,

podporované

Irskem, zastoupeným L. Williams, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s N. Traversem, BL, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené E. Finnegan a M. Chavrierem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Evropskou komisí, zastoupenou A. Aressem, J. Enegrenem a S. Pardo Quintillán, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastníci,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh a J.-C. Bonichot, předsedové senátů, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžev, M. Berger, E. Jarašiūnas (zpravodaj) a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

* Jednací jazyk: angličtina.

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,
s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. května 2014,
po vylischnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 17. července 2014,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Spojené království Velké Británie a Severního Irska domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2012/776/EU ze dne 6. prosince 2012 o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie v Radě přidružení zřízené Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 340, s. 19, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

- 2 Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (dále jen „Dohoda EHS-Turecko“) byla podepsána v Ankaře dne 12. září 1963 Tureckou republikou na straně jedné a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé. Byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685), které bylo přijato na základě článku 238 Smlouvy o EHS (nyní článek 217 SFEU).
- 3 Podle jejího čl. 2 odst. 1 je cílem této dohody podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami při plném respektování nutnosti zajistit urychlený rozvoj hospodářství Turecké republiky a pozvednout úroveň zaměstnanosti a životní úroveň tureckého lidu.
- 4 Článek 9 uvedené dohody stanoví, že v oblasti působnosti této dohody je „zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti“. (*neoficiální překlad*)
- 5 Článek 12 téže dohody stanoví:
„Smluvní strany se dohodly, že se při vzájemném postupném zavedení volného pohybu pracovníků budou inspirovat články 48, 49 a 50 Smlouvy o založení Společenství.“ (*neoficiální překlad*)
- 6 Dodatkový protokol, podepsaný dne 23. listopadu 1970 v Bruselu, připojený k Dohodě EHS-Turecko a uzavřený, schválený a potvrzený jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. L 293, s. 1, dále jen „dodatkový protokol“), který je, jak vyplývá z jeho článku 62, nedílnou součástí této dohody, v článku 36 stanoví:

„Volný pohyb pracovníků mezi členskými státy Společenství a Tureckem se bude provádět postupně, v souladu se zásadami stanovenými v článku 12 dohody [EHS-Turecko], od konce dvanáctého do dvacátého druhého roku po vstupu uvedené dohody v platnost.

[...]“

7 Článek 39 dodatkového protokolu stanoví:

„1. Před koncem prvního roku po vstupu tohoto protokolu v platnost Rada přidružení přijme v oblasti sociálního zabezpečení ustanovení ve prospěch pracovníků turecké státní příslušnosti pohybujících se v rámci Společenství, jakož i jejich rodin s bydlištěm ve Společenství.

2. Tato ustanovení musí umožnit pracovníkům turecké státní příslušnosti, v souladu s opatřeními, která budou stanovena, aby se [jim] sčítaly doby pojištění nebo zaměstnání splněných [splněné] v různých členských státech, pokud se jedná o starobní důchody, dávky v případě úmrtí a invalidní důchody, jakož i o zdravotní služby pro pracovníka a jeho rodinu s bydlištěm ve Společenství. Tato ustanovení neznamenají pro členské státy Společenství povinnost brát v úvahu doby splněné v Turecku.

3. Výše uvedená ustanovení musí umožnit, aby bylo zajištěno vyplácení rodinných přídatků, pokud má rodina pracovníka bydliště ve Společenství.

4. Starobní důchody, dávky v případě úmrtí a invalidní důchody získané na základě ustanovení podle odstavce 2 mohou být převedeny do Turecka.

5. Opatření stanovená v tomto článku nezasahují do práv a povinností vyplývajících ze stávajících dvoustranných dohod mezi Tureckem a členskými státy Společenství, pokud tyto smlouvy přiznávají tureckým státním příslušníkům příznivější režim.“

8 Na základě článku 39 dodatkového protokolu přijala Rada přidružení rozhodnutí č. 3/80 ze dne 19. září 1980 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení členských států Evropských společenství na turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky (Úř. věst. 1983, C 110, s. 60, dále jen „rozhodnutí č. 3/80“). Toto rozhodnutí se podle svého článku 2 vztahuje na pracovníky, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států a kteří jsou tureckými státními příslušníky, na rodinné příslušníky těchto pracovníků, kteří mají bydliště na území některého z členských států, jakož i na pozůstalé těchto pracovníků. Jeho věcná působnost, definovaná v článku 4, zahrnuje právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení týkající se dávek v nemoci a mateřství, v invaliditě, dávek ve stáří, pozůstalým, při pracovních úrazech a nemocích z povolání, v nezaměstnanosti, jakož i rodinných dávek.

9 Článek 3 odst. 1 rozhodnutí č. 3/80, nadepsaný „Rovnost zacházení“, stanoví:

„S výhradou zvláštních ustanovení tohoto rozhodnutí mají osoby s bydlištěm na území jednoho z členských států, na které se vztahuje toto rozhodnutí, stejná práva a povinnosti podle právních předpisů kteréhokoli členského státu jako státní příslušníci uvedeného státu.“ (*neoficiální překlad*)

10 Hlava III rozhodnutí č. 3/80 obsahuje zvláštní ustanovení týkající se různých kategorií dávek. Tato ustanovení v podstatě odkazují na některá ustanovení nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2), jakož i na některá ustanovení nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1408/71 (Úř. věst. L 74, s. 1).

Napadené rozhodnutí

11 Napadené rozhodnutí bylo přijato v souladu s návrhem Evropské komise na základě článku 48 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU. Jeho bod 1 odůvodnění připomíná, že Dohoda EHS-Turecko a dodatkový protokol stanoví, že volný pohyb pracovníků mezi Unií a Tureckem bude zaváděn

postupně, zatímco jeho body 2 až 4 odůvodnění přebírají obsah článku 9 této dohody a článku 39 tohoto protokolu a uvádějí, že rozhodnutí č. 3/80 bylo prvním krokem k provedení těchto článků. Jeho body 5 až 7 odůvodnění znějí takto:

- „(5) Pokud jde o oblast sociálního zabezpečení, je třeba zajistit plné provedení článku 9 dohody [EHS-Turecko] a článku 39 dodatkového protokolu.
- (6) Je třeba aktualizovat prováděcí ustanovení, která jsou v současnosti obsažená v rozhodnutí č. 3/80, aby odpovídala poslednímu vývoji v oblasti koordinace sociálního zabezpečení Evropské unie.
- (7) Rozhodnutí č. 3/80 by tudíž mělo být zrušeno a nahrazeno rozhodnutím Rady přidružení, kterým se jednorázově provádějí příslušná ustanovení dohody [EHS-Turecko] a dodatkového protokolu, pokud jde o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.“

12 Článek 1 první pododstavec napadeného rozhodnutí zní:

„Postoj, který má být jménem Evropské unie zaujat v Radě přidružení zřízené Dohodou [EHS-Turecko] k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení, vychází z návrhu rozhodnutí Rady přidružení připojeného k tomuto rozhodnutí.“

13 Návrh rozhodnutí Rady přidružení připojený k napadenému rozhodnutí (dále jen „návrh rozhodnutí Rady přidružení“) zejména obsahuje stejné body odůvodnění, jaké jsou citovány v bodě 11 tohoto rozsudku. Článek 1 tohoto návrhu rozhodnutí, nadepsaný „Definice“, odkazuje obzvláště pro pojmy „pracovníci“, „rodinný příslušník“, „právní předpisy“ a „dávky“ na 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), kterým bylo zrušeno nařízení č. 1408/71, jakož i na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 (Úř. věst. L 284, s. 1), kterým bylo zrušeno nařízení č. 574/72.

14 Článek 2 návrhu rozhodnutí Rady přidružení, nadepsaný „Osobní působnost“, stanoví, že se toto rozhodnutí použije zaprvé na turecké pracovníky, kteří jsou nebo byli legálně zaměstnáni na území členského státu a kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich pozůstalé a na jejich rodinné příslušníky, kteří s dotčeným pracovníkem oprávněně pobývají nebo pobývali po dobu jeho zaměstnání v některém členském státě, a zadruhé na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky členského státu a kteří jsou nebo byli legálně zaměstnáni na území Turecka a podléhají nebo podléhali tureckým právním předpisům, jakož i na jejich pozůstalé a na jejich rodinné příslušníky, kteří s dotčeným pracovníkem oprávněně pobývají nebo pobývali po dobu jeho zaměstnání v Turecku.

15 Uvedený návrh ukládá v článku 3 rovnost zacházení s ohledem na dávky a stanoví v článku 4 upuštění od pravidel týkajících se bydliště v případě určitých dávek. Ve svých člancích 5 a 6 dále stanoví mechanismus spolupráce mezi členskými státy a Tureckem, jakož i pravidla týkající se správních kontrol a lékařských prohlídek.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 16 Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení.
- 17 Rada navrhuje žalobu zamítnout a uložit Spojenému království náhradu nákladů řízení.

- 18 Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 2. července 2013 a 15. ledna 2014 bylo Komisi povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady, zatímco Irsku bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Spojeného království, aby mohly předložit svá vyjádření během jednání.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 19 Spojené království, podporované Irskem, Radě vytýká, že jako hmotněprávní základ napadeného rozhodnutí použila článek 48 SFEU. Má totiž za to, že pro přijetí takového rozhodnutí je náležitým právním základem nikoliv toto ustanovení, ale čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU. Rada tím, že nepřijala čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU za právní základ napadeného rozhodnutí, zbavila Spojené království práva nepodílet se na přijetí tohoto rozhodnutí a nebýt jím vázáno, které tomuto členskému státu přísluší podle protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojenému k Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU.
- 20 Na podporu této výtky Spojené království uvádí, že článek 48 SFEU je doplňkovým ustanovením k zásadě volného pohybu zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, kteří jsou státními příslušníky členských států, v Unii. Tento článek tedy nemůže být právním základem takového opatření, jako je napadené rozhodnutí, které se v podstatě týká koordinace systémů sociálního zabezpečení ve prospěch tureckých státních příslušníků.
- 21 Podle Spojeného království je naproti tomu náležitým právním základem takového opatření čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, neboť toto ustanovení umožňuje přijetí opatření k „vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech“. Použití tohoto ustanovení, které sloužilo jako právní základ pro nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení č. 883/2004 a nařízení 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), jakož i pro přijetí devíti rozhodnutí v průběhu let 2010 až 2012, která jsou podobná napadenému rozhodnutí a týkají se dohod o přidružení uzavřených s jinými třetími státy, je slučitelné s čl. 79 odst. 1 SFEU, který stanoví vývoj společné přistěhovalecké politiky, jejímž cílem je nejen zajistit účinné řízení migračních toků, ale i „spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech“. Použití tohoto článku by navíc bylo v souladu s částečnou koordinací oblasti sociálního zabezpečení, která byla zavedena návrhem rozhodnutí Rady přidružení, zejména s čl. 2 písm. a) a b) a články 3 a 4 tohoto návrhu.
- 22 Toto posouzení není podle Spojeného království zpochybněno ustanoveními Dohody EHS-Turecko a dodatkového protokolu. Článek 12 této dohody a článek 36 tohoto protokolu totiž neznamenají, že se právo volného pohybu v rámci Unie, kterého požívají státní příslušníci členských států, rozšiřuje na turecké státní příslušníky. Turečtí pracovníci nadále nemají právo na volný vstup do Unie či právo volně se pohybovat v členských státech.
- 23 V tomto ohledu Spojené království poznamenává, že úvahy v rozsudcích Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589) a Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97), ve kterých Soudní dvůr rozhodl, že napadená rozhodnutí přijatá v prvním případě v kontextu Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3, dále jen „Dohoda o EHP“) a v druhém případě v kontextu Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob, podepsané dne

21. června 1999 (Úř. věst. 2002, L 114, s. 6, dále jen „Dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob“), mohla být platně přijata na základě článku 48 SFEU, jasně ukazují, že napadené rozhodnutí nemůže vést k obdobnému závěru.

- 24 Na rozdíl od Dohody o EHP a Dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob totiž není cílem Dohody EHS-Turecko a dodatkového protokolu rozšířit vnitřní trh na Turecko ani zavést volný pohyb osob mezi Unií a tímto třetím státem a rozhodnutí č. 3/80 nerozšířilo použití nařízení č. 1408/71 a č. 574/72 na Turecko.
- 25 Na rozdíl od rozhodnutí dotčených v rozsudcích Spojené království v. Rada (EU:C:2013:589) a Spojené království v. Rada (EU:C:2014:97) rovněž napadené rozhodnutí nemá na Turecko rozšířit nový režim koordinace systémů sociálního zabezpečení zavedený nařízením č. 883/2004, ale představuje opatření, které se omezuje na aktualizaci omezených práv, jichž momentálně požívají turečtí pracovníci na základě rozhodnutí č. 3/80.
- 26 Kromě toho nelze jako základ pro takové rozhodnutí, jako je napadené rozhodnutí, použít článek 217 SFEU, protože podle Spojeného království je třeba rozlišovat mezi rozhodnutím přijmout všechna opatření, která sebou nese dohoda o přidružení, která se musí zakládat na tomto článku, a rozhodnutími přijatými na základě takové dohody, která musí být přijata na základě právního základu odpovídajícího jejich cíli.
- 27 Pokud jde o pravidla hlasování použitelná na rozhodnutí přijatá na základě čl. 218 odst. 9 SFEU, Spojené království má za to, že se nemá použít standardní pravidlo kvalifikované většiny podle čl. 16 odst. 3 SEU, ale pravidlo podle čl. 218 odst. 8 SFEU.
- 28 Irsko zdůrazňuje, že existence protokolu (č. 21) nesmí mít žádný vliv na volbu právního základu unijního aktu. Poznamenává rovněž, že i když Soudní dvůr v rozsudcích Spojené království v. Rada (EU:C:2013:589) a Spojené království v. Rada (EU:C:2014:97) připustil, že Unie mohla na základě článku 48 SFEU rozšířit na státní příslušníky třetích států ustanovení týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení použitelná v Unii, vychází to ze zvláštnosti Dohody o EHP a Dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob. Dohoda EHS-Turecko a její dodatkový protokol naopak neumožňují, aby turečtí pracovníci byli postaveni na roveň s pracovníky v Unii.
- 29 Rada, podporovaná Komisí, tuto analýzu zpochybňuje a tvrdí, že článek 48 SFEU je náležitým hmotněprávním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí.
- 30 Jelikož se volba právního základu unijního aktu musí zakládat zejména na jeho cíli a obsahu, je podle Rady třeba uvést, že cílem návrhu rozhodnutí Rady přidružení je provést ustanovení Dohody EHS-Turecko a dodatkového protokolu upravujících koordinaci systémů sociálního zabezpečení v souladu s cílem těchto aktů, jímž je postupné zavádění volného pohybu pracovníků mezi smluvními stranami. Skutečnost, že zamýšlená pravidla mají menší dosah než pravidla, která se použijí na státní příslušníky Unie, nemá na tento cíl dopad, ale vychází z toho, že Dohoda EHS-Turecko a dodatkový protokol stanoví, že volný pohyb pracovníků má být zaveden postupně. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že turečtí pracovníci již nejsou v téže situaci jako státní příslušníci jiných třetích států.
- 31 V kontextu Dohody EHS-Turecko nepředstavuje zamýšlená změna ustanovení vztahujících se na oblast koordinace systémů sociálního zabezpečení opatření, které by spadalo do vyvíjení společné přistěhovalecké politiky. Cílem napadeného rozhodnutí není zajistit účinné řízení migračních toků, ale uskutečnit cíl postupného zavádění volného pohybu pracovníků tím, že stanoví částečnou koordinaci systémů sociálního zabezpečení mezi smluvními stranami, která nahrazuje režim zavedený rozhodnutím č. 3/80.

- 32 Kromě toho má Rada, stejně jako Spojené království, za to, že článek 217 SFEU nemůže tvořit právní základ napadeného rozhodnutí. Podle ní se v souladu se zásadou svěřením pravomocí musí unijní akt přijatý v rámci dohody o přidružení opírat nikoliv o obecný právní základ, který sloužil k uzavření této dohody, nýbrž o zvláštní právní základ pro oblast činnosti, do které tento akt spadá. Pravidlo hlasování použitelné na rozhodnutí o postoji, který má Unie zaujmout v orgánu vytvořeném dohodou o přidružení, se určí podle tohoto zvláštního právního základu. Pokud by byl článek 217 SFEU náležitým právním základem, bylo by podle ní použitelným pravidlem hlasování pravidlo jednomyslnosti.
- 33 Komise zdůrazňuje, že napadené rozhodnutí má stanovit postoj Unie, pokud jde o rozšíření nových unijních aktů týkajících se koordinace systémů sociálního zabezpečení na turecké pracovníky, a že toto rozšíření je nezbytné pro postupné zajištění volného pohybu pracovníků, který je jedním z hlavních cílů Dohody EHP-Turecko. Tento cíl odlišuje tuto dohodu od dohod uzavřených s jinými třetími státy a nespojuje s cíli přistěhovalecké politiky, která není oblastí pokrytou Dohodou EHP-Turecko.
- 34 Kromě toho sdílí stanovisko Spojeného království a Rady, že článek 217 SFEU nemůže být náležitým právním základem napadeného rozhodnutí, ale má za to, že pokud by jím byl, bylo by použitelným pravidlem hlasování v souladu s čl. 218 odst. 9 SFEU pravidlo kvalifikované většiny.

Závěry Soudního dvora

- 35 Podle ustálené judikatury se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu (rozsudky Komise v. Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, bod 54 a citovaná judikatura, jakož i Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 42).
- 36 V této souvislosti je irelevantní právní základ, který byl použit pro přijetí jiných unijních aktů vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi, jelikož právní základ aktu musí být určen s přihlédnutím k jeho vlastnímu cíli a obsahu (v tomto smyslu viz rozsudky Spojené království v. Rada, EU:C:2013:589, bod 67 a citovaná judikatura, jakož i Spojené království v. Rada, EU:C:2014:97, bod 48). Bez dalšího je tedy třeba odmítnout argument Spojeného království, podle kterého čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU tvořil právní základ nařízení č. 1231/2010 a dalších rozhodnutí podobných napadenému rozhodnutí, která byla přijata v rámci dohod o přidružení uzavřených s dalšími třetími státy.
- 37 Rovněž protokol (č. 21) nemůže mít žádný vliv na otázku náležitého právního základu pro přijetí napadeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudky Komise v. Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, body 73 a 74, jakož i Spojené království v. Rada, EU:C:2014:97, bod 49).
- 38 Naproti tomu kontext, do kterého dotčený akt zapadá, může být relevantní pro volbu jeho právního základu. Pokud je cílem tohoto aktu změna pravidel přijatých v rámci existující dohody, je nezbytné rovněž zohlednit tento kontext a zejména cíl a obsah této dohody (v tomto smyslu viz rozsudky Spojené království v. Rada, EU:C:2013:589, bod 48, a Spojené království v. Rada, EU:C:2014:97, bod 50).
- 39 Jelikož v projednávaném případě je cílem napadeného rozhodnutí přijetí postoje, který musí Unie zaujmout v Radě přidružení zřízené Dohodou EHP-Turecko k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení, je třeba pro určení náležitého právního základu k přijetí tohoto rozhodnutí zkoumat jak cíl této dohody a její obsah v oblasti sociálního zabezpečení, tak cíl a obsah napadeného rozhodnutí.
- 40 V tomto ohledu je třeba bez dalšího konstatovat, že oproti tvrzení Spojeného království a Irska by čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU nemohl být náležitým hmotněprávním základem pro přijetí tohoto rozhodnutí.

- 41 Toto ustanovení sice opravňuje Unii přijmout opatření vymezující práva státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech.
- 42 Nicméně taková opatření mohou být podle uvedeného ustanovení přijata jen pro účely čl. 79 odst. 1 SFEU, to znamená pro účely společné přistěhovalecké politiky, jejímž cílem je 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.
- 43 Dohoda EHS-Turecko se přitom zaprvé vyznačuje, jak vyplývá z jejího článku 12 a článku 36 dodatkového protokolu, vůlí smluvních stran postupně vzájemně zavést volný pohyb pracovníků. Za tímto účelem tyto smluvní strany v článku 39 dodatkového protokolu pověřily Radu přidružení přijímat ustanovení v oblasti sociálního zabezpečení ve prospěch pracovníků turecké státní příslušnosti pohybujících se v rámci Unie a jejich rodin s bydlištěm v Unii.
- 44 Zadruhé mají napadené rozhodnutí a návrh rozhodnutí Rady přidružení zejména plně provádět článek 9 Dohody EHS-Turecko a článek 39 dodatkového protokolu a aktualizovat ustanovení rozhodnutí č. 3/80, aby odpovídala poslednímu vývoji v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení Unie. Navíc zatímco rozhodnutí č. 3/80 mělo za cíl pouze uplatňování systémů sociálního zabezpečení členských států na turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky, cílem návrhu rozhodnutí Rady přidružení je přijetí režimu koordinace systémů sociálního zabezpečení, který do své osobní působnosti, jak je definována jeho článkem 2, zahrnuje pracovníky, kteří jsou státními příslušníky členského státu a kteří jsou nebo byli legálně zaměstnáni na území Turecka a podléhají nebo podléhali tureckým právním předpisům, jakož i jejich pozůstalé a rodinné příslušníky za předpokladu, že s dotčeným pracovníkem oprávněně pobývají nebo pobývali po dobu jeho zaměstnání v Turecku.
- 45 Napadené rozhodnutí tak představuje další etapu při postupném zavádění volného pohybu pracovníků mezi Unií a Tureckem a ve vývoji vztahů vytvořených jejich dohodou o přidružení.
- 46 Ze všech těchto zjištění vyplývá, že napadené rozhodnutí sleduje jiný cíl než cíl společné přistěhovalecké politiky připomenuté v bodě 42 tohoto rozsudku. Proto by připuštění, že převládajícím cílem tohoto rozhodnutí je zajistit účinné řízení migračních toků a spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, popíralo zvláštní kontext, do kterého uvedené rozhodnutí spadá.
- 47 Je tak následně třeba přezkoumat, zda článek 48 SFEU, který si zvolila Rada, může sám o sobě představovat náležitý právní základ pro přijetí napadeného rozhodnutí.
- 48 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že článek 12 Dohody EHS-Turecko stanoví, že volný pohyb pracovníků mezi členskými státy Společenství a Tureckem se bude zavádět postupně a bude se inspirovat články 48 až 50 Smlouvy o EHS (nyní články 45 SFEU až 47 SFEU).
- 49 Pokud jde o volný pohyb osob mezi Tureckem a Unií, taková obecná zásada není, jak již Soudní dvůr konstatoval v bodě 53 rozsudku Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), touto dohodou a dodatkovým protokolem stanovena.
- 50 Je třeba rovněž konstatovat, že Dohoda EHS-Turecko a dodatkový protokol na Turecko ani nerozšiřují volný pohyb pracovníků zavedený v Unii.
- 51 Článek 12 Dohody EHS-Turecko totiž na jedné straně tím, že stanoví inspiraci články 48 až 50 Smlouvy o EHS při postupném zavádění volného pohybu pracovníků, nezavazuje smluvní strany uplatňovat jako taková pravidla Unie v oblasti volného pohybu pracovníků (viz obdobně rozsudek

Demirkan, EU:C:2013:583, bod 45), přičemž se však tyto články musí v co největším možném rozsahu vztahovat na turecké pracovníky, kterým náleží práva přiznaná v rámci uvedené dohody (viz obdobně rozsudky Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, bod 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, bod 44, a Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, bod 48).

- 52 A na druhé straně, jak uvedla generální advokátka v bodě 79 svého stanoviska, postupné zavádění volného pohybu pracovníků stanovené v článku 12 Dohody EHS-Turecko ještě nebylo ukončeno. V tomto ohledu Soudní dvůr již opakovaně rozhodl, že na rozdíl od pracovníků Unie turečtí státní příslušníci nemají aktuálně právo volného pohybu uvnitř Unie, jelikož uvedená dohoda jim zaručuje určitá práva jen na území hostitelského členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, bod 66, a Demirkan, EU:C:2013:583, bod 53).
- 53 Pokud jde o obsah Dohody EHS-Turecko v oblasti sociálního zabezpečení, je třeba poznamenat, že čl. 39 odst. 1 a 2 dodatkového protokolu stanoví, že Rada přidružení přijme v této oblasti ustanovení ve prospěch pracovníků turecké státní příslušnosti pohybujících se v rámci Unie, jakož i jejich rodin s bydlištěm v Unii, přičemž tato ustanovení musí zejména umožnit pracovníkům turecké státní příslušnosti, aby se jim sčítaly doby pojištění nebo zaměstnání splněné v různých členských státech, pokud se jedná o právo na určité dávky. Naproti tomu článek 39 dodatkového protokolu nestanoví přijetí opatření ve prospěch pracovníků Unie pohybujících se v Turecku a stanoví v odstavci 2, že ustanovení, která budou přijata, nemohou ukládat členským státům povinnost brát v úvahu doby splněné tureckými pracovníky v Turecku.
- 54 Dohoda EHS-Turecko tudíž nezavádí mezi smluvními stranami takový režim koordinace systémů sociálního zabezpečení, jaký je zaveden nařízením č. 1408/71.
- 55 Kromě toho rozhodnutí č. 3/80, přijaté v souladu s článkem 39 dodatkového protokolu, odkazuje, jak již Soudní dvůr konstatoval v bodech 29 a 30 rozsudku Taflan-Met a další (C-277/94, EU:C:1996:315), pouze na některá ustanovení nařízení č. 1408/71 a nařízení č. 574/72.
- 56 Pokud jde zadruhé o obsah a cíl napadeného rozhodnutí, je třeba konstatovat, že cílem tohoto rozhodnutí je, jak vyplývá z jeho bodů 5 až 7 odůvodnění a z bodů 6, 7 a 9 odůvodnění návrhu rozhodnutí Rady přidružení, které znějí stejně, plné provedení článku 9 Dohody EHS-Turecko a článku 39 dodatkového protokolu a aktualizace prováděcích ustanovení, která jsou obsažena v rozhodnutí č. 3/80, které je tímto nahrazeno, aby tato ustanovení odpovídala poslednímu vývoji v oblasti koordinace sociálního zabezpečení Unie, a sice vývoji vyplývajícímu z přijetí nařízení č. 883/2004, č. 987/2009 a č. 1231/2010.
- 57 Avšak ze zjištění v bodech 48 až 52 tohoto rozsudku vyplývá jednak, že cílem Dohody EHS-Turecko není na rozdíl od toho, co Soudní dvůr konstatoval v bodě 50 rozsudku Spojené království v. Rada (EU:C:2013:589) o Dohodě o EHP, zavést co možná nejúplněji volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu mezi smluvními stranami tak, aby vnitřní trh zavedený na území Unie zahrnoval i Turecko, a na rozdíl od toho, co bylo konstatováno v bodě 55 rozsudku Spojené království v. Rada (EU:C:2014:97) o Dohodě ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, ani zavést mezi smluvními stranami volný pohyb osob, a jednak, že volný pohyb pracovníků stanovený Dohodou EHS-Turecko není plně zaveden.
- 58 Ze zjištění v bodech 53 až 55 tohoto rozsudku dále vyplývá, že na rozdíl od toho, co bylo konstatováno v bodě 56 rozsudku Spojené království v. Rada (EU:C:2013:589) o Dohodě o EHP, nebylo nařízení č. 1408/71 začleněno do Dohody EHS-Turecko nebo jejího dodatkového protokolu, čímž by právní úprava, kterou obsahovalo v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení, byla rozšířena na Turecko. Stejně tak je na rozdíl od toho, co bylo konstatováno v bodech 57 a 58 rozsudku Spojené království v. Rada (EU:C:2014:97) o Dohodě ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, zřejmé, že smluvní

strany Dohody EHS-Turecko neměly v úmyslu mezi sebou uplatňovat v plném rozsahu nařízení č. 1408/71 a č. 574/72 a že Turecko nemůže být pro účely použití těchto nařízení postaveno naroveň členskému státu.

- 59 Protože na Turecko nebyly rozšířeny vnitřní trh ani volný pohyb osob a ani volný pohyb pracovníků nebo přinejmenším právní úprava Unie v oblasti sociálního zabezpečení a protože tento třetí stát není pro účely této právní úpravy postaven na roveň členskému státu, nemohlo být napadené rozhodnutí platně přijato pouze na základě článku 48 SFEU. Tento článek totiž podle judikatury citované v bodě 58 tohoto rozsudku opravňuje Unii přijmout opatření v této oblasti v zásadě pouze v oblasti vnitřních politik a činností Unie nebo vnějších činností, které se vztahují na třetí země, které mohou být postaveny na roveň členskému státu Unie.
- 60 Pokud jde o rozhodnutí přijaté v rámci dohody o přidružení, je proto třeba zkoumat, zda napadené rozhodnutí mohlo být platně založeno na článku 217 SFEU, který opravňuje Unii uzavřít s třetí zemí dohodu o přidružení, které se vyznačuje vzájemnými právy a povinnostmi, společnými postupy a zvláštními řízeními.
- 61 Toto obecné oprávnění neumožňuje Unii s ohledem na zásadu svěření pravomocí, zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU, přijmout v rámci dohody o přidružení akty, které překračují meze pravomocí svěřených Unii členskými státy ve Smlouvách k dosažení cílů v nich stanovených (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 46). Naproti tomu článek 217 SFEU musí nezbytně svěřovat Unii pravomoc zajistit splnění závazků vůči třetím zemím ve všech oblastech, na které se vztahuje Smlouva o FEU (v tomto smyslu viz rozsudek Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, bod 9).
- 62 Z toho vyplývá, že Rada může na základě článku 217 SFEU přijmout akt v rámci dohody o přidružení za podmínky, že se tento akt váže k oblasti zvláštní pravomoci Unie a spočívá rovněž, v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 35 tohoto rozsudku, na právním základě, který s ohledem zejména na jeho cíl a obsah odpovídá této oblasti.
- 63 I když napadené rozhodnutí nemohlo být v projednávaném případě platně přijato pouze na základě článku 217 SFEU či pouze na základě článku 48 SFEU, mělo být naproti tomu přijato na základě obou těchto článků, jelikož bylo přijato v rámci dohody o přidružení a směřovalo k přijetí opatření pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
- 64 Z toho vyplývá, že právní základ napadeného rozhodnutí je nesprávný v rozsahu, v němž byl opomenut článek 217 SFEU.
- 65 Pokud jde o důsledky tohoto opomenutí, je třeba konstatovat, že nemělo vliv ani na obsah napadeného rozhodnutí ani na postup vedoucí k jeho přijetí.
- 66 Jak totiž uvedla generální advokátka v bodech 97 a 123 svého stanoviska, jelikož se napadené rozhodnutí netýká uzavření dohody o přidružení nebo nemá doplnit či změnit institucionální rámec takové dohody, ale má pouze zajistit její provádění, měla Rada přijmout napadené rozhodnutí, v souladu s ustanoveními čl. 218 odst. 8 prvního pododstavce ve spojení s odst. 9 SFEU, v každém případě kvalifikovanou většinou a bez schválení Evropského parlamentu. Kromě toho skutečnost, že se článek 217 SFEU nepoužil jako právní základ napadeného rozhodnutí, je ve vztahu k protokolu (č. 21) irelevantní.
- 67 Chyba v právních východiscích napadeného rozhodnutí proto představuje pouhou formální vadu (viz zejména rozsudek Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 44 a citovaná judikatura), která nevede k jeho zrušení.
- 68 Žalobu je proto třeba zamítnout.

K nákladům řízení

- 69 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora 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 Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.
- 70 Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu ponesou Irsko a Komise vlastní náklady řízení.

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

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Spojenému království Velké Británie a Severního Irska se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Irsko a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.