



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

27. února 2014*

„Koordinace systémů sociálního zabezpečení — Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob — Rozhodnutí Rady — Volba právního základu — Článek 48 SFEU — Článek 79 odst. 2 písm. b) SFEU“

Ve věci C-656/11,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 16. prosince 2011,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené původně C. Murrell, poté M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s A. Dashwoodem, QC,

žalobce,

podporované:

Irskem, zastoupeným E. Creedon a L. Williams, jakož i J. Stanleyem, jako zmocněnci, ve spolupráci s N. J. Traversem, BL, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené původně G. Marhicem a M. Veiga, poté A. De Eleraem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem a N. Rouam, jako zmocněnci,

Evropskou komisí, zastoupenou původně V. Kreuzschitzem, poté S. Pardo Quintillán a J. Enegrenem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastnicemi řízení,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader a E. Jarašiūnas (zpravodaj), soudci,

* Jednací jazyk: angličtina.

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. října 2013,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Spojené království Velké Británie a Severního Irska domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2011/863/EU ze dne 16. prosince 2011 o postoji, který má Evropská unie zaujmout ve smíšeném výboru zřízeném podle Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob, pokud jde o nahrazení přílohy II této dohody týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 341, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Článek 48 SFEU, který je jedním z ustanovení o volném pohybu, obsažených ve třetí části hlavě IV Smlouvy o FEU, 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 nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše;
- b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.

[...]“

- 3 Článek 79 SFEU, který je jedním z ustanovení o prostoru svobody, bezpečnosti a práva, obsažených ve třetí části hlavě V Smlouvy o FEU, stanoví:

„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;

[...]“

4 Články 1 a 3 protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke smlouvám o EU a FEU, stanoví, že se tyto členské státy nepodílejí na přijímání opatření Rady, která jsou navrhována podle části třetí hlavy V Smlouvy o FEU, pokud do tří měsíců po předložení návrhu nebo podnětu neoznámí, že se chtějí účastnit přijímání těchto opatření.

5 Mimoto článek 2 protokolu (č. 21) uvádí:

„Na základě článku 1 a s výhradou článků 3, 4 a 6 nejsou ustanovení části třetí hlavy V Smlouvy [o FEU], 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 [...]“

Dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob

6 Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob (dále jen „dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob“) byla podepsána dne 21. června 1999 a schválena jménem Společenství rozhodnutím Rady a Komise 2002/309/ES, Euratom týkajícím se dohody o vědeckotechnické spolupráci ze dne 4. dubna 2002 o uzavření sedmi dohod se švýcarskou konfederací (Úř. věst. L 114, s. 1).

7 Podle preambule dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob se smluvní strany rozhodly zavést tento volný pohyb mezi sebou na základě právních předpisů platných ve Společenství.

8 Článek 8 dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, nadepsaný „Koordinace systémů sociálního zabezpečení“, stanoví, že smluvní strany upraví v souladu s přílohou II této dohody (dále jen „příloha II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení“) takovou koordinaci za účelem zejména zajištění rovnosti zacházení, určení rozhodného práva, započtení všech dob získaných podle právních předpisů jednotlivých členských států pro účely vzniku a zachování nároků na dávky a výpočet jejich výše, vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území smluvních stran, jakož i podpory vzájemné správní pomoci a spolupráce mezi orgány a institucemi.

9 Článek 1 přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení zní takto:

„1. Smluvní strany se dohodly, že v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení budou ve svých vzájemných vztazích používat akty Společenství, na které je odkazováno, které jsou platné ke dni podpisu dohody [ES-Švýcarsko o volném pohybu osob], a to ve znění části A této přílohy, nebo pravidla, která jsou těmto aktům rovnocenná.

2. Pojem ‚členský stát (členské státy)‘ uvedený v aktech, na které se odkazuje v části A této přílohy, zahrnuje vedle států, na které se vztahují dotyčné akty Společenství, i Švýcarsko.“ (*neoficiální překlad*)

10 Oddíl A přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, nadepsaný „Akty, na které se odkazuje“, zmiňuje nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35) a 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; Zvl. vyd. 05/01, s. 83), jakož i další nařízení, která změnila tato dvě nařízení.

Nařízení (ES) č. 883/2004 a (ES) č. 987/2009

11 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) podle svého čl. 90 odst. 1 zrušuje ode dne své použitelnosti nařízení č. 1408/71. Toto ustanovení však stanoví, že posledně uvedené nařízení zůstává v platnosti a má nadále právní účinky pro účely zejména dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob do změny této dohody s ohledem na nařízení č. 883/2004.

12 Bod 3 odůvodnění tohoto nařízení uvádí:

„Nařízení [č. 1408/71] bylo vícekrát změněno a aktualizováno nejen s ohledem na vývoj na úrovni Společenství, včetně rozsudků Soudního dvora, ale také na změny vnitrostátních právních předpisů. Takové faktory přispěly k tomu, že pravidla Společenství pro koordinaci se stala složitými a rozsáhlými. Nahrazení a současná aktualizace a zjednodušení těchto pravidel má proto zásadní význam pro dosažení cíle volného pohybu osob.“

13 Článek 2 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Osobní oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.“

14 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), podle svého čl. 96 odst. 1 zrušuje s účinností ode dne 1. května 2010 nařízení č. 574/72. Toto posledně uvedené nařízení však zůstává v platnosti a nadále má právní účinky pro účely zejména dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob do změny této dohody s ohledem na nařízení č. 987/2009.

15 Bod 1 odůvodnění tohoto nařízení uvádí:

„Nařízení [č. 883/2004] modernizuje pravidla pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení členských států a upřesňuje přitom jejich prováděcí opatření a postupy a zjednodušuje je ve prospěch všech dotčených subjektů. Je třeba k němu stanovit prováděcí pravidla.“

Napadené rozhodnutí

16 Dne 28. června 2010 předložila Evropská komise první návrh rozhodnutí Rady, kterým se mění příloha II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. V návaznosti na tento návrh přijala Rada rozhodnutí 2011/505/EU ze dne 6. prosince 2010 o postoji, který má Evropská unie zaujmout ve smíšeném výboru zřízeném podle Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob, pokud jde o nahrazení přílohy II dohody o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2011, L 209, s. 1). Toto rozhodnutí bylo přijato na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

17 Spojené království uvedlo, že ač se nepodílí na přijímání rozhodnutí Rady, přeje si dospět k takové dohodě se Švýcarskou konfederací, která z koordinace systémů sociálního zabezpečení vyloučí osoby, jež nejsou výdělečně činné. Vzhledem k tomu, že švýcarské orgány sdělily, že nejsou s to tento návrh

v tomto znění ani návrh rozhodnutí smíšeného výboru akceptovat, předložila Komise dne 24. října 2011 nový návrh rozhodnutí Rady, jehož právním základem je článek 48 SFEU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

18 Rada na tomto základě přijala napadené rozhodnutí, přičemž proti přijetí tohoto rozhodnutí hlasovaly pouze Spojené království a Irsko. V návaznosti na přijetí tohoto rozhodnutí smíšený výbor přijal dne 31. března 2012 rozhodnutí, kterým se nahrazuje příloha II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Toto rozhodnutí vstoupilo v platnost dnem 1. dubna 2012.

19 Bod 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí:

„V zájmu zajištění jednotného a správného uplatňování právních aktů Unie a s cílem zamezit administrativním a případně právním potížím je nutno přílohu II [o koordinaci systémů sociálního zabezpečení] pozměnit za účelem začlenění nových právních aktů Unie, na něž dohoda [ES-Švýcarsko o volném pohybu osob] v současnosti neodkazuje.“

20 Článek 1 napadeného rozhodnutí stanoví, že postoj, který má Unie zaujmout ve smíšeném výboru, vychází z návrhu rozhodnutí tohoto výboru uvedeného v příloze I napadeného rozhodnutí.

21 Body 2 a 3 odůvodnění tohoto návrhu rozhodnutí smíšeného výboru znějí takto:

„2) Příloha II dohody [o koordinaci systémů sociálního zabezpečení] byla naposledy pozměněná rozhodnutím č. 1/2006 ze dne 6. července 2006 [...] a měla by být aktualizována s ohledem na nové právní akty Evropské unie, které od té doby vstoupily v platnost, zejména [nařízení č. 883/2004] a opatření přijat[á] k provádění tohoto nařízení.

3) Nařízení [č. 883/2004] nahradilo [nařízení č. 1408/71].“

22 Článek 1 tohoto návrhu rozhodnutí zní takto:

„Příloha II [o koordinaci systémů sociálního zabezpečení] se nahrazuje zněním uvedeným v příloze tohoto rozhodnutí.“

23 Posledně uvedená příloha obsahuje nové znění přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, v níž odkaz na nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009 (Úř. věst. L 284, s. 43), a na nařízení č. 987/2009 nahrazuje původní odkaz na nařízení č. 1408/71 a č. 574/72, jakož i na nařízení, která je změnila.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

24 Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Radě náhradu nákladů řízení.

25 Rada navrhuje žalobu zamítnout a uložit Spojenému království náhradu nákladů řízení.

26 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 22. května 2012 bylo povoleno vedlejší účastenství Irska na podporu návrhových žádání Spojeného království, zatímco Francouzské republice a Komisi bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 27 Spojené království, podporované Irskem, Radě vytýká, že za hmotněprávní základ napadeného rozhodnutí vzala článek 48 SFEU.
- 28 Tyto strany sporu totiž tvrdí, že článek 48 SFEU, jehož cílem je usnadnit volný pohyb v Unii osob, které jsou nebo byly výdělečně činné, a jejich rodin, nemůže tvořit hmotněprávní základ napadeného rozhodnutí, jehož cílem je nahradit přílohu II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a jehož jedním z účinků je rozšíření práv, která do té doby neměli, na švýcarské státní příslušníky, kteří nejsou ani výdělečně činní ani rodinnými příslušníky osoby výdělečně činné. Jsou toho názoru, že pro přijetí takového aktu je náležitým právním základem čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, jelikož toto ustanovení svěřuje pravomoc Evropskému parlamentu a Radě k přijetí opatření týkajících se „vymezení práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybovat se a pobývat v ostatních členských státech“.
- 29 Podle jejich názoru Rada tím, že nepřijala čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU za právní základ napadeného rozhodnutí, zbavila Spojené království a Irsko práva, která těmto členským státům vyplývají z protokolu (č. 21), a sice nepodílet se na přijetí uvedeného rozhodnutí a nebýt jím vázáni.
- 30 Na podporu tohoto žalobního důvodu Spojené království uvádí, že článek 48 SFEU je vedlejším ustanovením k zásadě volného pohybu migrujících zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, kteří jsou státními příslušníky členských států, v Unii. Pravomoc, kterou tento článek svěřuje, nelze rozšířit za účelem přijetí aktů ve prospěch státních příslušníků třetích zemí nebo osob, jež nejsou výdělečně činné.
- 31 Vzhledem k tomu, že zmínka v článku 48 SFEU o migrujících osobách samostatně výdělečně činných je doplňkem Smlouvy o FEU, má Spojené království dále za to, že tvůrci této smlouvy by v ní osoby, jež nejsou výdělečně činné, zmínili, kdyby to měli v úmyslu.
- 32 Spojené království kromě toho uvádí, že čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU až donedávna tvořil právní základ aktů přijímaných v oblasti sociálního zabezpečení, které se uplatňují na státní příslušníky třetích zemí. Toto ustanovení nelze vyloučit s tím, že napadené rozhodnutí pouze aktualizuje dohodu ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, jelikož určujícím pro to, zda může být akt přijat v rámci pravomoci svěřené daným ustanovením Smlouvy o FEU, je obsah aktu, a nikoli jeho vztah k dřívějším aktům.
- 33 Podle tohoto členského státu se nelze dovolávat ani judikatury vyplývající z rozsudku ze dne 31. května 1971, Komise v. Rada, zvaného „AETR“ (22/70, Recueil, s. 263), a kodifikované nyní ve Smlouvě o FEU, a to v čl. 3 odst. 2 SFEU a čl. 216 odst. 1 SFEU. Z této judikatury totiž nelze dovodit, že přijetí interního aktu, který stanoví společná pravidla, může vést k rozšíření věcné pravomoci svěřené Unii na základě dotčeného právního základu v rozporu se zásadou svěřených pravomocí.
- 34 Irsko zdůrazňuje, že Rada nemůže rozšířit působnost článku 48 SFEU tím, že vyjde z toho, že se v dohodě ES-Švýcarsko o volném pohybu osob nacházejí ustanovení srovnatelná s články 45 SFEU a 48 SFEU, neboť zaprvé působnost primárního práva nelze rozšířit sekundárními akty, kterými se uzavírají dohody o přidružení se třetími zeměmi, a zadruhé náležitý právní základ napadeného rozhodnutí musí být stanoven nikoli odkazem na dohodu, k jejímuž provedení bylo přijato, nýbrž ve vztahu k cíli a obsahu dotčených opatření. Kromě toho Irsko popírá myšlenku, že by nepřistoupení Spojeného království a Irska na rozhodnutí přijaté na základě čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU mohlo ohrozit dosažení cílů dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob.

- 35 Spojené království a Irsko, které byly na jednání vyzvány, aby předložily vyjádření k důsledkům, které je třeba vyvodit z rozsudku ze dne 26. září 2013, Spojené království v. Rada (C-431/11), uvedly, že závěr, ke kterému Soudní dvůr v tomto rozsudku dospěl, nelze uplatnit na napadené rozhodnutí v projednávaném případě, neboť toto rozhodnutí bylo přijato v odlišném kontextu.
- 36 Závěr Soudního dvora v tomto rozsudku totiž spočívá zejména na konstatování těsného přidružení existujícího mezi Unií a členskými státy Evropského sdružení volného obchodu (ESVO), jakož i cíle Dohody o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3, dále jen „Dohoda o EHP“), kterým je zavést co možná nejúplněji volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v celém Evropském hospodářském prostoru (EHP) tak, aby trh zavedený na území Unie zahrnoval členské státy ESVO. Obdobný nástroj, který by vázal Unii ke Švýcarské konfederaci, však neexistuje. Kromě toho dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob tyto charakteristiky nespĺňuje a v mnoha ohledech nedosahuje úrovně Dohody o EHP, pokud jde o cíle liberalizace a právní integrace.
- 37 Rada, podporovaná Francouzskou republikou a Komisí, tuto analýzu zpochybňuje a tvrdí, že článek 48 SFEU je správným hmotněprávním základem pro přijetí napadeného rozhodnutí.
- 38 Rada uvádí, že cílem napadeného rozhodnutí je zajistit, aby se *acquis* Unie týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení, změněné nařízením č. 883/2004 a jeho prováděcím nařízením, a sice nařízením č. 987/2009, používalo jak na švýcarské státní příslušníky s bydlištěm na území Unie, tak na státní příslušníky členského státu Unie s bydlištěm na území Švýcarské konfederace. Přínos nařízení č. 883/2004 jde nad rámec změn týkajících se osobní působnosti nařízení č. 1408/71, jelikož nahrazuje, aktualizuje a zjednodušuje pravidla v této oblasti. Cílem napadeného rozhodnutí je tedy aktualizovat pravidla koordinace systémů sociálního zabezpečení, která již mezi smluvními stranami vstoupila v platnost.
- 39 Co se týče obsahu napadeného rozhodnutí, Rada uvádí, že napadené rozhodnutí přijímá postoj, který má Unie zaujmout ve smíšeném výboru a stanoví v podstatě začlenění výše uvedených nařízení do přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nahrazení nařízení č. 1408/71 a souvisejících aktů, které již nejsou v Unii platné.
- 40 Začlenění uvedených nařízení do přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení přímo vyplývá ze závazků přijatých Unií v rámci dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob. Samotnou podstatou této dohody je, jak vyplývá zejména z jejího článku 8, který přebírá znění článku 48 SFEU, zavést tento volný pohyb mezi Unií a Švýcarskou konfederací stejným způsobem, jako je zaveden v Unii. V souladu se svou systematikou a svými cíli musí dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob začlenit všechny nové akty unijního sekundárního práva v této oblasti, aby byla zajištěna koherence a rovnocennost práv a povinností v její působnosti.
- 41 Navíc podle názoru Rady a Komise vzhledem k tomu, že se smluvní strany dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob zavázaly přijmout všechna opatření k zajištění plnění povinností, které jim na základě uvedené dohody přísluší, mohlo by vyloučení jednoho nebo více členských států v praxi ohrozit dosažení cílů této dohody a bylo by v rozporu s povinnostmi Unie vůči Švýcarské konfederaci.
- 42 Co se týče osob, jež nejsou výdělečně činné, Rada, Francouzská republika a Komise uvádějí, že většina těchto osob spadala již pod nařízení č. 1408/71 a že pojem „pracovník v této oblasti“ byl vždy vykládán velmi široce. Nová kategorie osob, jež nejsou výdělečně činné, spadající do osobní působnosti nařízení č. 883/2004, je velmi omezená a je omezena ještě více v rámci dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob. Článek 48 SFEU tedy může představovat náležitý a dostatečný právní základ pro přijetí napadeného rozhodnutí i u této zbytkové kategorie osob, jelikož rozšíření mechanismu koordinace systémů sociálního zabezpečení na švýcarské státní příslušníky, kteří nejsou výdělečně činní, není účelem nebo hlavní složkou napadeného rozhodnutí.

- 43 Co se týče čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, Rada tvrdí, že změna ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení nepředstavuje opatření, které by spadalo do vyvíjení společné přistěhovalecké politiky. Cílem napadeného rozhodnutí není zajistit účinné řízení migračních toků, usnadnit kontroly na vnějších hranicích, právně upravit přistěhovalectví v Unii ani zajistit spravedlivé zacházení pro švýcarské státní příslušníky.
- 44 V této souvislosti Komise zdůrazňuje, že se dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob netýká pouze „spravedlivého zacházení“, které má být zajištěno švýcarským státním příslušníkům, kteří oprávněně pobývají v členském státě, nýbrž umožňuje jak těmto státním příslušníkům, tak státním příslušníkům Unie, nacházejí-li se na území druhé strany, požívat práv rovnocenných s právy obsaženými v unijních aktech. Tato dohoda a napadené rozhodnutí tak všem těmto státním příslušníkům nediskriminačním způsobem zaručují výkon jejich práva volného pohybu bez ztráty jejich práv na sociální zabezpečení.
- 45 Francouzská republika dodává, že článek 48 SFEU představuje specifitější ustanovení, než je čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU, pro přijetí rozhodnutí, jehož cílem je zavést mechanismus koordinace systémů sociálního zabezpečení.
- 46 Rada a Komise na jednání uvedly, že kritéria vymezená ve výše uvedeném rozsudku Spojené království v. Rada pro stanovení právního základu aktu, jehož cílem je doplnit existující dohodu, se použijí na napadené rozhodnutí a potvrzují, že článek 48 SFEU je správným právním základem.

Závěry Soudního dvora

- 47 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. Pokud přezkum unijního aktu ukazuje, že tento akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možno identifikovat jako hlavní nebo převažující, kdežto druhý nebo druhá 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 ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Rada, C-338/01, Recueil, s. I-4829, body 54 a 55 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada, C-130/10, body 42 a 43).
- 48 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 výše uvedený rozsudek Spojené království v. Rada, bod 67 a citovaná judikatura). Bez dalšího je tedy třeba odmítnout argument Spojeného království, podle kterého čl. 79 odst. 2 písm. b) SFEU již tvořil právní základ aktů přijatých v oblasti sociálního zabezpečení, které se uplatňují na státní příslušníky třetích zemí.
- 49 Na legalitu volby právního základu unijního aktu rovněž nemá vliv důsledek, který tento akt může mít, pokud jde o použití či nepoužití protokolu (č. 21) a protokolu (č. 22) o postoji Dánska připojeného ke smlouvám EU a FEU.
- 50 Naproti tomu kontext, do kterého dotčený akt zapadá, může být relevantní pro volbu jeho právního základu. Pokud je tedy cílem uvedeného aktu změna pravidel obsažených v existující dohodě, je nezbytné rovněž zohlednit tento kontext, a zejména cíl a obsah této dohody (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Spojené království v. Rada, bod 48).
- 51 Jelikož v projednávaném případě je cílem napadeného rozhodnutí přijetí postoje, který musí Unie zaujmout ve smíšeném výboru zřízeném podle dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, pokud jde o změnu přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, je třeba zkoumat zaprvé kontext, do kterého uvedené rozhodnutí zapadá, a zejména cíl a obsah této dohody v oblasti sociálního zabezpečení.

- 52 Soudní dvůr poukázal v bodech 26 a 27 rozsudku ze dne 12. listopadu 2009, Grimme (C-351/08, Sb. rozh. s. I-10777), že dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob patří do rámce série sedmi odvětvových dohod mezi týmiž smluvními stranami, podepsaných dne 21. června 1999. Uvedené dohody byly podepsány poté, co Švýcarská konfederace dne 6. prosince 1992 odmítla přistoupit k Dohodě o EHP.
- 53 Ačkoli se Švýcarská konfederace nerozhodla pro účast na EHP a vnitřním trhu Unie, je s Uní spojena množstvím dvoustranných dohod, které pokrývají široký okruh oblastí a které stanoví zvláštní práva a povinnosti, jež jsou v určitých ohledech obdobná právům a povinnostem stanoveným ve Smlouvě o FEU. Cílem těchto dohod, včetně dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, je upevnit hospodářské vazby mezi Uní a Švýcarskou konfederací (rozsudek ze dne 6. října 2011, Graf a Engel, C-506/10, Sb. rozh. s. I-9345, bod 33).
- 54 Dohoda ES-Švýcarsko o volném pohybu osob byla schválena jménem Společenství rozhodnutím 2002/309 na základě článku 310 ES (nyní článek 217 SFEU), který svěřuje Společenství pravomoc uzavřít s jednou nebo více zeměmi nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.
- 55 Co se týče obsahu této dohody, je třeba uvést, že podle její preambule se smluvní strany rozhodly zavést mezi sebou volný pohyb osob na základě právních předpisů platných ve Společenství.
- 56 Co se týče koordinace systémů sociálního zabezpečení, článek 8 dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob tak přebírá ustanovení obsažená v současnosti v čl. 48 písm. a) a b) SFEU, jejichž cílem je zajistit započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše, a dále vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.
- 57 Z článků 1 a 2, jakož i z oddílu A přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, na který odkazuje článek 8 dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, vyplývá, že smluvní strany se dohodly používat mezi sebou nařízení č. 1408/71 a č. 574/72. V tomto ohledu se má za to, že se pojem „členský stát (členské státy)“ obsažený v těchto aktech vztahuje i na Švýcarskou konfederaci.
- 58 S ohledem na tato ustanovení dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob Soudní dvůr již v bodě 31 rozsudku ze dne 18. listopadu 2010, Xhymshiti (C-247/09, Sb. rozh. s. I-11845) konstatoval, že pro účely použití těchto nařízení má být Švýcarská konfederace považována za členský stát Unie.
- 59 Z výše uvedeného vyplývá, že Unie tím, že v roce 2002 uzavřela dohodu ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, rozšířila na Švýcarskou konfederaci použití své právní úpravy v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení, tehdy obsažené v nařízeních č. 1408/71 a 574/72. Takto rozšířená právní úprava se vztahuje jak na švýcarské státní příslušníky nacházející se na území Unie, tak na státní příslušníky členských států Unie nacházející se na švýcarském území.
- 60 Co se zadruhé týče obsahu napadeného rozhodnutí, je třeba konstatovat, že postoj Unie, který tato přijala, spočívá, jak vyplývá z jeho názvu, článku 1, jakož i z přílohy I uvedeného rozhodnutí, v nahrazení v příloze II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení odkazu na nařízení č. 1408/71 a č. 574/72 a na nařízení, která je pozměnila, odkazem na nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení č. 988/2009, a na nařízení č. 987/2009. V této souvislosti budiž připomenuto, že nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009 zrušila nařízení č. 1408/71 a č. 574/72, avšak zachovala je v platnosti pro účely dohody ES-Švýcarsko o volném pohybu osob do změny této dohody s ohledem na tato nová nařízení.

- 61 Co se zatřetí týče cíle sledovaného napadeným rozhodnutím, je třeba poukázat na to, že s ohledem zejména na bod 3 odůvodnění nařízení č. 883/2004 a bod 1 odůvodnění nařízení č. 987/2009 je cílem těchto nařízení nahradit pravidla koordinace systémů sociálního zabezpečení, která byla vícekrát změněna a aktualizována, aby byl zohledněn vývoj na úrovni Společenství, včetně rozsudků Soudního dvora a změn vnitrostátních právních předpisů, tak, že se uvedená pravidla zmodernizují a zjednoduší.
- 62 Z výkladu bodu 3 odůvodnění ve spojení s článkem 1 napadeného rozhodnutí, jakož i z bodů 2 a 3 odůvodnění návrhu rozhodnutí smíšeného výboru připojeného k tomuto rozhodnutí vyplývá, že cílem napadeného rozhodnutí je z důvodu tohoto vývoje aktualizovat přílohu II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení tak, že se do ní začlení nařízení č. 883/2004 a č. 987/2009 v zájmu zachování jednotného a správného uplatňování unijních právních aktů a zamezení administrativním a případně právním problémům.
- 63 Z toho plyne, že hlavním cílem napadeného rozhodnutí je v návaznosti na vstup nové unijní právní úpravy v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení v platnost aktualizovat rovněž právní úpravu, jež byla rozšířena na Švýcarskou konfederaci dohodou ES-Švýcarsko o volném pohybu osob, a nadále tak zachovat rozšíření sociálních práv ve prospěch občanů dotyčných států tak, jak to uvedená dohoda ES-Švýcarsko zamýšlela a činila již od roku 2002 (obdobně viz výše uvedený rozsudek Spojené království v. Rada, bod 57).
- 64 Z výše uvedených úvah vyplývá, že s ohledem na kontext, do kterého napadené rozhodnutí zapadá, jakož i na jeho obsah a cíl bylo možné toto rozhodnutí platně přijmout na základě článku 48 SFEU.
- 65 Toto konstatování není zpochybněno argumentem Spojeného království, podle kterého je cílem článku 48 SFEU usnadnit volný pohyb státních příslušníků členských států na vnitřním trhu a nemůže tvořit právní základ aktu, jehož cílem je usnadnit volný pohyb mezi Unií a třetí zemí. Jak totiž vyplývá z výše uvedeného rozsudku Spojené království v. Rada, článek 48 SFEU může být vhodným právním základem pro přijetí takového rozhodnutí, jako je dotčené rozhodnutí, pokud – jako je tomu v případě Švýcarské konfederace – je třetí země považována na základě dohody schválené na základě článku 217 SFEU za členský stát Unie pro účely použití nařízení č. 1408/71 a č. 574/72 a pokud je hlavním cílem tohoto rozhodnutí promítnout aktualizaci těchto nařízení provedenou nařízením č. 883/2004 a č. 987/2009.
- 66 Uvedené konstatování není zpochybněno ani argumentem Spojeného království, podle kterého čl. 2 odst. 1 nařízení č. 883/2004 rozšiřuje jeho osobní působnost na všechny osoby, jež nejsou výdělečně činné, a tedy i na osoby, které dosud nepožívaly práv přiznaných nařízením č. 1408/71. K tomuto stačí uvést, že rozšíření pravidel koordinace systémů sociálního zabezpečení na švýcarské státní příslušníky s bydlištěm na území Unie, kteří spadají do této kategorie osob, jež nejsou výdělečně činné a na něž se nařízení č. 1408/71 nevztahovalo, nelze považovat za účel nebo hlavní nebo převažující složku napadeného rozhodnutí, nýbrž musí být naopak považováno za vedlejší ve vztahu k aktualizaci celé právní úpravy začleněné do přílohy II o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
- 67 Žalobu je proto třeba zamítnout.

K nákladům řízení

- 68 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora 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 Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posleďně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.
- 69 V souladu s čl. 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu ponесou Irsko, Francouzská republika a Komise vlastní náklady řízení.

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

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

Podpisy.