



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 27. februára 2014*

„Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia — Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na druhej strane o voľnom pohybe osôb — Rozhodnutie Rady — Voľba právneho základu — Článok 48 ZFEÚ — Článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ“

Vo veci C-656/11,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 16. decembra 2011,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: pôvodne C. Murrell, neskôr M. Holt, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci A. Dashwood, QC,

žalobca,

ktorého v konaní podporuje:

Írsko, v zastúpení: E. Creedon, L. Williams a J. Stanley, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci N. J. Travers, BL, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: pôvodne G. Marhic a M. Veiga, neskôr A. De Elera, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues a N. Rouam, splnomocnení zástupcovia,

Európska komisia, v zastúpení: pôvodne V. Kreuzsitz, neskôr S. Pardo Quintillán a J. Enegren, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič, sudcovia C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader a E. Jarašiūnas (spravodajca),

* Jazyk konania: angličtina.

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 16. októbra 2013,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska vo svojej žalobe navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozhodnutie Rady 2011/863/EÚ zo 16. decembra 2011 o pozícii, ktorú má prijať Európska únia v spoločnom výbore zriadenom na základe dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb, pokiaľ ide o nahradenie prílohy II k tejto dohode o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 341, s. 1, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

Právny rámec

Právo Únie

- 2 Článok 48 ZFEÚ, ktorý je súčasťou ustanovení upravujúcich voľný pohyb uvedených v tretej časti hlavy IV Zmluvy o FEÚ znie takto:

„Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú v oblasti sociálneho zabezpečenia opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na poskytnutie voľného pohybu pracovníkov; za týmto účelom uzavrie dohody, ktoré migrujúcim pracovníkom bez ohľadu na to, či ide o zamestnancov, a na nich závislým osobám zabezpečia:

- a) započítanie všetkých období braných do úvahy podľa zákonov príslušných krajín za účelom získania a trvania nároku na dávky a vypočítanie ich výšky;
- b) vyplácanie dávok osobám s bydliskom na území členských štátov.

...“

- 3 Článok 79 ZFEÚ, ktorý je súčasťou ustanovení týkajúcich sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v tretej časti hlavy V Zmluvy o FEÚ, stanovuje:

„1. Únia tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.

2. Na účely odseku 1 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijímú opatrenia v týchto oblastiach:

...

b) vymedzenie práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch;

...“

4 Články 1 a 3 protokolu (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, pripojeného k Zmluve o EÚ a Zmluve o FEÚ stanovujú, že tieto členské štáty sa nepodieľajú na prijímaní navrhovaných opatrení Radou podľa tretej časti hlavy V Zmluvy o FEÚ, pokiaľ do troch mesiacov od predloženia návrhu alebo podnetu Rade písomne neupovedomia predsedu Rady, že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní akéhokoľvek navrhovaného opatrenia.

5 Napokon podľa článku 2 protokolu (č. 21):

„V dôsledku článku 1 a v závislosti na článkoch 3, 4 a 6 nebude žiadne z ustanovení tretej časti hlavy V Zmluvy [FEÚ], žiadne opatrenie prijaté podľa tejto hlavy, žiadne ustanovenie akejkoľvek medzinárodnej dohody uzatvorenej Úniou podľa tejto hlavy, a žiadne rozhodnutie Súdneho dvora o výklade akéhokoľvek takého ustanovenia alebo opatrenia, záväzné alebo uplatniteľné pre Spojené kráľovstvo alebo Írsko...“

Dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb

6 Dohoda medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na druhej strane o voľnom pohybe osôb (ďalej len „dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb“) bola podpísaná 21. júna 1999 a schválená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady a Komisie 2002/309/ES, Euratom o dohode o vedeckej a technologickej spolupráci zo 4. apríla 2002 o uzavretí siedmich dohôd so Švajčiarskou konfederáciou (Ú. v. ES L 114, s. 1; Mim. vyd. 11/041, s. 89).

7 Podľa preambuly dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb sa zmluvné strany rozhodli dosiahnuť voľný pohyb osôb medzi stranami na základe pravidiel uplatňovaných v Spoločenstve.

8 Článok 8 dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb s nadpisom „Koordínácia systémov sociálneho zabezpečenia“ stanovuje, že zmluvné strany prijímú opatrenia v súlade s prílohou II tejto dohody (ďalej len „príloha II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia“), týkajúce sa takejto koordinácie najmä s cieľom zabezpečiť rovnosť zaobchádzania, stanoviť uplatniteľné právne predpisy, na účely nadobudnutia a zachovania práva na dávky a vypočítania takýchto dávok, započítať všetky obdobia, ktoré sa zohľadňujú vo vnútroštátnych právnych predpisoch príslušných krajín, vyplácať dávky osobám, ktoré majú bydlisko na území zmluvných strán, ako aj podporiť vzájomnú administratívnu pomoc a spoluprácu medzi orgánmi a inštitúciami.

9 Podľa znenia článku 1 prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia:

„1. Zmluvné strany sa dohodli, že pokiaľ ide o koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, budú medzi sebou uplatňovať právne akty Spoločenstva, na ktoré sa uvádza odkaz, v znení platnom v čase podpísania zmluvy [medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb] a ktoré sú zmenené a doplnené oddielom A tejto prílohy, alebo predpisy, rovnocenné týmto aktom.

2. Pojem ‚členský štát/členské štáty‘ obsiahnutý v právnych aktoch uvedených v oddiele A tejto prílohy okrem členských štátov, na ktoré sa vzťahujú príslušné akty Spoločenstva, zahŕňa aj Švajčiarsko.“
[neoficiálny preklad]

- 10 Oddiel A prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia s nadpisom „Akty, na ktoré sa odkazuje“ uvádza nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35), a nariadenie Rady (EHS) č. 574/72 z 21. marca 1972, ktorým sa stanovuje postup pri vykonávaní nariadenia (EHS) č. 1408/71 (Ú. v. ES L 74, s. 1; Mim. vyd. 05/001, s. 83), ako aj viaceré nariadení, ktoré zmenili a doplnili tieto dve nariadenia.

Nariadenie (ES) č. 883/2004 a nariadenie (ES) č. 987/2009

- 11 Podľa článku 90 ods. 1 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72) sa od dátumu uplatňovania tohto nariadenia zrušuje nariadenie č. 1408/71. Toto ustanovenie však uvádza, že nariadenie č. 1408/71 zostáva v platnosti a naďalej má právny účinok najmä na účely dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, pokiaľ táto dohoda nebude upravená vzhľadom na nariadenie č. 883/2004.

- 12 Odôvodnenie 3 tohto nariadenia stanovuje:

„[Nariadenie č. 1408/71] bolo zmenené a doplnené a aktualizované viac krát, aby sa zohľadnil nielen vývoj na úrovni Spoločenstva vrátane rozsudkov Súdneho dvora, ale tiež aby sa zohľadnili zmeny právnych predpisov na vnútroštátnej úrovni. Tieto faktory zohrali svoju úlohu v čase, keď sa koordinačné pravidlá spoločenstva stávali zložitými a príliš rozsiahlymi. Nahradenie a súčasne modernizovanie a zjednodušovanie týchto pravidiel je preto dôležité, aby sa dosiahol cieľ voľného pohybu osôb.“

- 13 Článok 2 nariadenia č. 883/2004 s nadpisom „Osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Toto nariadenie sa vzťahuje na štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých.“

- 14 Podľa článku 96 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 (Ú. v. EÚ L 284, s. 1), sa s účinnosťou od 1. mája 2010 zrušuje nariadenie č. 574/72. Nariadenie č. 574/72 však zostáva v platnosti a jeho právne účinky zostávajú zachované najmä na účely dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb dovtedy, kým táto dohoda nebude zmenená a doplnená na základe nariadenia č. 987/2009.

- 15 Odôvodnenie 1 tohto nariadenia stanovuje:

„[Nariadením č. 883/2004] sa modernizujú pravidlá koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov tým, že sa v ňom spresňujú opatrenia a postupy ich vykonávania a tieto opatrenia a postupy sa zjednodušujú v prospech všetkých zúčastnených aktérov. Je potrebné stanoviť vykonávacie postupy.“

Napadnuté rozhodnutie

- 16 Dňa 28. júna 2010 Európska komisia predložila prvý návrh rozhodnutia Rady o zmene prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. V nadväznosti na tento návrh Rada prijala rozhodnutie 2011/505/EÚ zo 6. decembra 2010 o pozícii, ktorú má Európska únia zaujať v spoločnom

výbore zriadenom na základe Dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb, pokiaľ ide o nahradenie prílohy II k uvedenej dohode o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ 2011, L 209, s. 1). Toto rozhodnutie bolo prijaté na základe článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ.

17 Spojené kráľovstvo uviedlo, že hoci sa nezúčastňuje na rozhodovaní Rady, želá si dospieť k takej dohode so Švajčiarskou konfederáciou, ktorá by z koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia vylučovala osoby, ktoré nie sú ekonomicky aktívne. Keďže švajčiarske orgány oznámili, že v takom stave nemôžu tento návrh ani návrh rozhodnutia spoločného výboru prijať, Komisia 24. októbra 2011 predložila nový návrh rozhodnutia Rady, ktorého právnym základom je článok 48 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ.

18 Rada na tomto základe prijala napadnuté rozhodnutie, pričom proti prijatiu tohto rozhodnutia hlasovali iba Spojené kráľovstvo a Írsko. V nadväznosti na prijatie tohto rozhodnutia spoločný výbor prijal 31. marca 2012 rozhodnutie, ktorým sa nahrádza príloha II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. Toto rozhodnutie nadobudlo účinnosť 1. apríla 2012.

19 Podľa odôvodnenia 3 napadnutého rozhodnutia:

„Aby sa zabezpečilo jednotné a správne uplatňovanie právnych aktov Únie a aby sa predišlo administratívnym a možným právnym ťažkostiam, je potrebné zmeniť a doplniť prílohu II [o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia] s cieľom začleniť nové právne akty EÚ, na ktoré sa dohoda [medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb] v súčasnosti neodvoláva.“

20 Podľa článku 1 napadnutého rozhodnutia pozícia, ktorú má prijať Únia v spoločnom výbore vychádza z návrhu rozhodnutia tohto výboru uvedeného v prílohe I k napadnutému rozhodnutiu.

21 Odôvodnenia 2 a 3 tohto návrhu rozhodnutia spoločného výboru znejú takto:

„2. Príloha II k dohode [o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia] bola naposledy zmenená a doplnená rozhodnutím č. 1/2006 zo 6. júla 2006... a mala by sa teraz aktualizovať, aby zohľadňovala nové právne akty Európskej únie, ktoré odvtedy nadobudli účinnosť, najmä [nariadenie č. 883/2004] a opatrenia prijaté na vykonávanie tohto nariadenia.

3. Nariadenie [č. 883/2004] nahradilo [nariadenie č. 1408/71].“

22 Podľa článku 1 tohto návrhu rozhodnutia:

„Príloha II [o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia] sa nahrádza prílohou k tomuto rozhodnutiu.“

23 Táto príloha obsahuje nové znenie prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, v ktorej odkaz na nariadenie č. 883/2004, zmenené a doplnené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 zo 16. septembra 2009 (Ú. v. EÚ L 284, s. 43) a na nariadenie č. 987/2009 nahrádza pôvodný odkaz na nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72, ako aj na nariadenia, ktorými boli zmenené a doplnené.

Návrhy účastníkov konania a konanie pred Súdny dvorom

24 Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor napadnuté rozhodnutie zrušil a zaviazal Radu na náhradu trov konania.

- 25 Rada navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol a zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.
- 26 Uznesením z 22. mája 2012 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Írska na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Spojeného kráľovstva a návrhom Francúzskej republiky a Komisie na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Rady.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

- 27 Spojené kráľovstvo podporované Írskom vytyka Rade, že za právny základ napadnutého rozhodnutia si zvolila článok 48 ZFEÚ.
- 28 Títo účastníci konania totiž tvrdia, že článok 48 ZFEÚ, ktorého cieľom je uľahčiť voľný pohyb v Únii osôb, ktoré sú alebo boli ekonomicky aktívne, a ich rodín, nemôže tvoriť hmotnoprávny základ napadnutého rozhodnutia, ktorého cieľom je nahradiť prílohu II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a jedným z účinkov ktorého je rozšíriť na švajčiarskych štátnych príslušníkov, ktorí nie sú ani ekonomicky aktívni, ani nie sú rodinnými príslušníkmi ekonomicky aktívnej osoby, práva, ktoré dovtedy nemali. Zastávajú názor, že pre prijatie takeého aktu je vhodným právnym základom článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, keďže toto ustanovenie zveruje Európskemu parlamentu a Rade právomoc prijať opatrenia týkajúce sa „vymedzenia práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch“.
- 29 Tým, že Rada neprijala ako právny základ napadnutého rozhodnutia článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, zbavila Spojené kráľovstvo a Írsko práva, ktoré týmto členským štátom vyplýva z protokolu (č. 21), a to nepodieľať sa na prijatí uvedeného rozhodnutia a nebyť ním viazaní.
- 30 Na podporu tohto žalobného dôvodu Spojené kráľovstvo uvádza, že článok 48 ZFEÚ je vedľajším ustanovením k zásade voľného pohybu zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členských štátov, v Únii. Právomoc, ktorú tento článok zveruje, nemožno rozšíriť na účely prijatia aktov v prospech štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb, ktoré nie sú ekonomicky aktívne.
- 31 Uvedenie migrujúcich pracovníkov, ktorí sú samostatne zárobkovo činní, v článku 48 ZFEÚ je doplnením Zmluvy o FEÚ, a preto Spojené kráľovstvo zastáva názor, že autori tejto Zmluvy by v nej uviedli osoby, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, ak by to bol ich zámer.
- 32 Spojené kráľovstvo okrem toho uvádza, že článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ až donedávna tvoril právny základ aktov prijímaných v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov tretích krajín. Toto ustanovenie nemožno vylúčiť z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie iba aktualizuje dohodu medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, keďže určujúcim pre to, či môže byť akt prijatý v rámci právomoci zverenej daným ustanovením Zmluvy o FEÚ, je obsah aktu, a nie jeho vzťah ku skorším aktom.
- 33 Podľa tohto členského štátu sa tiež nemožno dovolávať ani judikatúry vyplývajúcej z rozsudku z 31. marca 1971, Komisia/Rada, nazývaného „AETR“ (22/70, Zb. s. 263), a teraz kodifikovanej v Zmluve o FEÚ, a to v článku 3 ods. 2 ZFEÚ a článku 216 ods. 1 ZFEÚ. Z tejto judikatúry totiž nemožno vyvodzovať, že prijatie interného aktu, ktorý stanovuje spoločné pravidlá, by mohlo viesť k rozšíreniu vecnej právomoci zverenej Únii na základe predmetného právneho základu v rozpore so zásadou rozdelenia právomocí.

- 34 Írsko zdôrazňuje, že Rada nemôže rozšíriť pôsobnosť článku 48 ZFEÚ, vychádzajúc z toho, že v dohode medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb sa nachádzajú ustanovenia porovnateľné s článkami 45 ZFEÚ a 48 ZFEÚ, keďže po prvé pôsobnosť primárneho práva nemožno rozšíriť sekundárnymi aktmi, ktorými sa uzatvárajú dohody o pridružení s tretími krajinami, a po druhé vhodný právny základ napadnutého rozhodnutia musí byť stanovený nie odkazom na dohodu, na vykonanie ktorej bolo prijaté, ale vo vzťahu k cieľu a obsahu predmetných opatrení. Okrem toho Írsko vyvracia myšlienku, že by nepristúpenie Spojeného kráľovstva a Írska k rozhodnutiu prijatému na základe článku 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb.
- 35 Spojené kráľovstvo a Írsko, ktoré boli na pojednávaní vyzvané, aby predložili vyjadrenia k dôsledkom, ktoré treba vyvodiť z rozsudku z 26. septembra 2013, Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11), uviedli, že záver, ku ktorému dospel Súdny dvor v tomto rozsudku, nemožno uplatniť na napadnuté rozhodnutie v prejednávacom prípade, keďže toto rozhodnutie bolo prijaté v odlišnom kontexte.
- 36 Záver Súdneho dvora v tomto rozsudku totiž spočíva najmä v konštatovaní existencie úzkeho pridruženía medzi Úniou a členskými štátmi Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO), ako aj cieľa Dohody o Európskom hospodárskom priestore z 2. mája 1992 (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3, ďalej len „Dohoda o EHP“), ktorým je zabezpečiť čo najplnšiu možnú realizáciu voľného pohybu tovaru, osôb, služieb a kapitálu v rámci celého Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) tak, aby trh zavedený na území Únie zahŕňal členské štáty EZVO. Podobný nástroj, ktorý by viazal Úniu k Švajčiarskej konfederácii, však neexistuje. Okrem toho dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb tieto charakteristiky nespĺňa a z mnohých hľadísk nedosahuje úroveň Dohody o EHP, pokiaľ ide o ciele liberalizácie a právnej integrácie.
- 37 Rada podporovaná Francúzskou republikou a Komisiou túto analýzu spochybňuje a tvrdí, že článok 48 ZFEÚ je vhodným hmotnoprávnym základom pre prijatie napadnutého rozhodnutia.
- 38 Uvádza, že cieľom napadnutého rozhodnutia je zabezpečiť, aby sa *acquis* Únie týkajúce sa koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, zmenené nariadením č. 883/2004 a jeho vykonávacím nariadením, a to nariadením č. 987/2009, uplatňovalo tak na švajčiarskych štátnych príslušníkov s bydliskom na území Únie, ako aj na štátnych príslušníkov členského štátu Únie s bydliskom na území Švajčiarskej konfederácie. Prínos nariadenia č. 883/2004 ide nad rámec zmien týkajúcich sa osobnej pôsobnosti nariadenia č. 1408/71, pretože toto nariadenie nahrádza, aktualizuje a zjednodušuje pravidlá v tejto oblasti. Cieľom napadnutého rozhodnutia je teda aktualizovať pravidlá koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré už medzi zmluvnými stranami boli platné.
- 39 Pokiaľ ide o obsah napadnutého rozhodnutia, Rada uvádza, že napadnuté rozhodnutie stanovuje pozíciu, ktorú má Únia prijať v spoločnom výbore a v podstate uvádza začlenenie vyššie uvedených nariadení do prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia pri nahradení nariadenia č. 1408/71 a súvisiacich aktov, ktoré sa už v Únii neuplatňujú.
- 40 Začlenenie uvedených nariadení do prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia priamo vyplýva zo záväzkov, ktoré prijala Únia v rámci dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb. Samotnou podstatou tejto dohody je, ako vyplýva najmä z jej článku 8, ktorý preberá znenie článku 48 ZFEÚ, zaviesť tento voľný pohyb medzi Úniou a Švajčiarskou konfederáciou rovnakým spôsobom, ako je zavedený v Únii. V súlade so svojou štruktúrou a svojimi všeobecnými cieľmi má dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb začleniť akýkoľvek nový akt sekundárneho práva Únie v tejto oblasti, aby bola zabezpečená koherentnosť a rovnocennosť práv a povinností v jej pôsobnosti.

- 41 Navyše podľa Rady a Komisie, keďže zmluvné strany dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb sa zaviazali prijať všetky opatrenia vhodné na zabezpečenie vykonania povinností, ktoré im na základe uvedenej dohody prislúchajú, vylúčenie jedného alebo viacerých členských štátov by v praxi mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov tejto dohody a bolo by v rozpore s povinnosťami Únie voči Švajčiarskej konfederácii.
- 42 Pokiaľ ide o osoby, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, Rada, Francúzska republika a Komisia uvádzajú, že na väčšinu týchto osôb sa vzťahovalo už nariadenie č. 1408/71 a že pojem pracovník v tejto oblasti sa vždy vykladal veľmi široko. Nová kategória osôb, ktoré nie sú ekonomicky aktívne a patria do osobnej pôsobnosti nariadenia č. 883/2004, je veľmi obmedzená a ešte viac je obmedzená v rámci dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb. Článok 48 ZFEÚ teda môže predstavovať vhodný a dostatočný právny základ na prijatie napadnutého rozhodnutia, rovnako pokiaľ ide o túto reziduálnu kategóriu osôb, keďže rozšírenie mechanizmu koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia na švajčiarskych štátnych príslušníkov, ktorí nie sú ekonomicky aktívni, nepredstavuje cieľ alebo hlavnú zložku napadnutého rozhodnutia.
- 43 Pokiaľ ide o článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, Rada uvádza, že zmena ustanovení týkajúcich sa koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia nepredstavuje opatrenie, ktoré by patrilo do vytvárania spoločnej prisťahovaleckej politiky. Cieľom napadnutého rozhodnutia nie je zabezpečiť účinné riadenie migračných tokov, ani uľahčiť kontroly na vonkajších hraniciach, ani právne upraviť prisťahovalectvo v Únii, a ani zabezpečiť spravodlivé zaobchádzanie so švajčiarskymi štátnymi príslušníkmi.
- 44 V tejto súvislosti Komisia zdôrazňuje, že dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb sa netýka iba „spravodlivého zaobchádzania“, ktoré má byť zabezpečené švajčiarskym štátnym príslušníkom, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členskom štáte, avšak umožňuje týmto štátnym príslušníkom, ako aj štátnym príslušníkom Únie, pokiaľ sa nachádzajú na území druhej zmluvnej strany, mať práva rovnocenné s právami uvádzanými v aktoch Únie. Táto dohoda a napadnuté rozhodnutie tak všetkým týmto štátnym príslušníkom bez diskriminácie zaručuje výkon ich práva voľného pohybu, bez straty ich práv sociálneho zabezpečenia.
- 45 Francúzska republika dodáva, že článok 48 ZFEÚ predstavuje špecifickejšie ustanovenie, než je článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ na prijatie rozhodnutia, ktorého cieľom je zavedenie mechanizmu koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia.
- 46 Na pojednávaní Rada a Komisia uviedli, že kritériá vymedzené v už citovanom rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada na určenie právneho základu aktu, ktorého cieľom je doplniť existujúcu dohodu, sa uplatnia na napadnuté rozhodnutie a potvrdzujú, že článok 48 ZFEÚ je vhodným právnym základom.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 47 Podľa ustálenej judikatúry voľba právneho základu aktu Únie musí byť založená na objektívnych prvkoch, ktoré možno preskúmať v rámci súdneho preskúmania, medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah aktu. Ak preskúmanie aktu Únie preukáže, že sleduje dvojaký účel alebo má dvojakú zložku, a pokiaľ jednu z nich možno označiť ako hlavnú alebo prevažujúcu, zatiaľ čo druhá je len doplňujúca, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci účel alebo zložka (rozsudky z 29. apríla 2004, Komisia/Rada, C-338/01, Zb. s. I-4829, body 54 a 55 a citovaná judikatúra, ako aj z 19. júla 2012, Parlament/Rada, C-130/10, body 42 a 43).
- 48 V tejto súvislosti je irelevantným právnym základom zvolený pre prijatie iných aktov Únie, ktoré prípadne majú podobné charakteristiky, keďže určenie právneho základu aktu sa musí vykonať s prihliadnutím na jeho vlastný cieľ a obsah (pozri v tomto zmysle rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný,

bod 67 a citovanú judikatúru). Treba teda odmietnuť tvrdenie Spojeného kráľovstva, podľa ktorého článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ už tvoril právny základ aktov prijímaných v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov tretích krajín.

- 49 Na zákonnosť voľby právneho základu aktu Únie tiež nemá vplyv dôsledok, ktorý tento akt môže mať, pokiaľ ide o uplatnenie či neuplatnenie protokolu (č. 21) a protokolu (č. 22) o postavení Dánska pripojeného k Zmluvám o EÚ a o FEÚ.
- 50 Naopak kontext, do ktorého predmetný akt patrí, môže byť relevantný pre voľbu jeho právneho základu. Pokiaľ uvedený akt smeruje k zmene a doplneniu pravidiel obsiahnutých v existujúcej dohode, treba prihliadať aj na tento kontext a predovšetkým na cieľ a obsah tejto dohody (pozri v tomto zmysle rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný, bod 48).
- 51 V prejednávacom prípade, keďže cieľom napadnutého rozhodnutia je stanovenie pozície, ktorú má prijať Únia v spoločnom výbore zriadenom na základe dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, pokiaľ ide o nahradenie prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, treba v prvom rade skúmať kontext, do ktorého uvedené rozhodnutie patrí, a najmä cieľ a obsah tejto dohody v oblasti sociálneho zabezpečenia.
- 52 Ako už Súdny dvor uviedol v bodoch 26 a 27 rozsudku z 12. novembra 2009, Grimme (C-351/08, Zb. s. I-10777), dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb je súčasťou série siedmich odvetvových dohôd uzavretých medzi rovnakými zmluvnými stranami podpísaných 21. júna 1999. Uvedené dohody boli podpísané po tom, čo Švajčiarska konfederácia 6. decembra 1992 odmietla Dohodu o EHP.
- 53 Švajčiarska konfederácia, hoci sa nerozhodla pre účasť v EHP a na vnútornom trhu Únie, je s touto Úniou spojená množstvom bilaterálnych dohôd pokrývajúcich väčšinu oblastí a upravujúcich osobitné práva a povinnosti, ktoré sú v určitom zmysle identické s tými, ktoré sú upravené v Zmluve o FEÚ. Cieľ týchto dohôd vrátane dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb je podporiť užšie hospodárske vzťahy medzi Úniou a Švajčiarskou konfederáciou (rozsudok zo 6. októbra 2011, Graf a Engel, C-506/10, Zb. s. I-9345, bod 33).
- 54 Dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb bola schválená v mene Spoločenstva rozhodnutím 2002/309/ES, na základe článku 310 ES (teraz článok 217 ZFEÚ), ktorý Spoločenstvu udeľuje právomoc uzavrieť s jedným alebo s viacerými tretími krajinami alebo s medzinárodnými organizáciami dohody o pridružení, ktoré stanovujú vzájomné práva a povinnosti, spoločné postupy a osobitné postupy.
- 55 Pokiaľ ide o obsah tejto dohody, treba poznamenať, že podľa jej preambuly sa zmluvné strany rozhodli dosiahnuť voľný pohyb osôb medzi stranami na základe pravidiel uplatňovaných v Spoločenstve.
- 56 Čo sa týka koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, článok 8 dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb preberá ustanovenia, ktoré sú aktuálne uvedené v článku 48 písm. a) a b) ZFEÚ, ktorých cieľom je zabezpečiť na jednej strane na účely nadobudnutia a zachovania práva na dávky, ako aj vypočítania takýchto dávok započítanie všetkých období, ktoré sa zohľadňujú v rôznych vnútroštátnych právnych predpisoch príslušných krajín, a na druhej strane vyplácanie dávok osobám, ktoré majú bydlisko na území členských štátov.
- 57 Z článkov 1 a 2, ako aj z oddielu A prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, na ktorú odkazuje článok 8 dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb vyplýva, že zmluvné strany sa dohodli používať medzi sebou nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72. V tejto súvislosti sa výraz „členský štát (členské štáty)“ uvedený v týchto aktoch má považovať za odkazujúci aj na Švajčiarsko.

- 58 Vo vzťahu k týmto ustanoveniam dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb Súdny dvor už v bode 31 rozsudku z 18. novembra 2010, Xhymshiti (C-247/09, Zb. s. I-11845), konštatoval, že na účely uplatnenia týchto nariadení sa má Švajčiarska konfederácia považovať za členský štát Únie.
- 59 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Únia tým, že v roku 2002 uzavrela dohodu medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, rozšírila na Švajčiarsku konfederáciu uplatnenie svojej právnej úpravy v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, ktorú vtedy obsahovali nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72. Takto rozšírená právna úprava sa vzťahuje tak na švajčiarskych štátnych príslušníkov nachádzajúcich sa na území Únie, ako aj na štátnych príslušníkov členských štátov Únie nachádzajúcich sa na švajčiarskom území.
- 60 Pokiaľ ide o druhé o obsah napadnutého rozhodnutia, treba konštatovať, že pozícia Únie, ktorú táto prijala, spočíva, ako vyplýva z nadpisu článku 1 a z prílohy I uvedeného rozhodnutia, v nahradení odkazu na nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72 a na nariadenia, ktoré ich zmenili a doplnili, odkazom na nariadenie č. 883/2004, zmenené a doplnené nariadením č. 988/2009, a na nariadenie č. 987/2009 v prílohe II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. V tejto súvislosti sa pripomína, že nariadenia č. 883/2004 a č. 987/2009 zrušili nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72, avšak zachovali ich účinnosť na účely dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, pokiaľ táto dohoda nebude upravená vzhľadom na tieto nové nariadenia.
- 61 Po tretie, pokiaľ ide o cieľ sledovaný napadnutým rozhodnutím, treba poukázať na to, že vzhľadom na odôvodnenie 3 nariadenia č. 883/2004 a odôvodnenie 1 nariadenia č. 987/2009 cieľom týchto nariadení je nahradiť pravidlá koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré sa viackrát menili a aktualizovali, aby sa zohľadnil vývoj na úrovni Únie, vrátane rozsudkov Súdneho dvora a zmien vnútroštátnych právnych predpisov, tak, aby sa uvedené pravidlá stali modernejšími a jednoduchšími.
- 62 Z výkladu spojených ustanovení odôvodnenia 3 a článku 1 napadnutého rozhodnutia, ako aj odôvodnení 2 a 3 návrhu rozhodnutia spoločného výboru pripojeného k tomuto rozhodnutiu vyplýva, že cieľom napadnutého rozhodnutia je z dôvodu tohto vývoja aktualizovať prílohu II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia tým, že sa do nej začlenia nariadenia č. 883/2004 a č. 987/2009, aby sa zabezpečilo jednotné a správne uplatňovanie právnych aktov Únie a aby sa predišlo administratívnym a možným právnym ťažkostiam.
- 63 Z toho vyplýva, že hlavným cieľom napadnutého rozhodnutia je v nadväznosti na vznik účinnosti novej právnej úpravy Únie v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia aktualizovať tiež právnu úpravu, ktorá bola rozšírená na Švajčiarsku konfederáciu dohodou medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, a naďalej tak zachovávať rozšírenie sociálnych práv v prospech občanov dotknutých štátov, ako to zamýšľala a vykonávala uvedená dohoda medzi ES a Švajčiarskom už od roku 2002 (pozri analogicky rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada, už citovaný, bod 57).
- 64 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že vzhľadom na kontext, v ktorom sa napadnuté rozhodnutie nachádza, ako aj na jeho obsah a cieľ, toto rozhodnutie bolo možné platne prijať na základe článku 48 ZFEÚ.
- 65 Toto konštatovanie nie je spochybnené tvrdením Spojeného kráľovstva, podľa ktorého je cieľom článku 48 ZFEÚ uľahčiť voľný pohyb štátnych príslušníkov členských štátov na vnútornom trhu a nemôže tvoriť právny základ aktu, ktorého cieľom je uľahčiť slobodu pohybu medzi Úniou a tretími štátmi. Ako totiž vyplýva z už citovaného rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada, článok 48 ZFEÚ môže tvoriť vhodný právny základ pre prijatie takého rozhodnutia, ako je predmetné rozhodnutie, pokiaľ, ako je to v prípade Švajčiarskej konfederácie, sa tretí štát na základe dohody schválenej podľa článku 217 ZFEÚ, na účely uplatnenia nariadení č. 1408/71 a č. 574/72, už považuje za členský štát Únie a pokiaľ hlavným cieľom tohto rozhodnutia je premietnuť aktualizáciu týchto nariadení vykonanú nariadeniami č. 883/2004 a č. 987/2009.

- 66 Uvedené konštatovanie nie je spochybnené ani tvrdením Spojeného kráľovstva, podľa ktorého článok 2 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 rozširuje jeho osobnú pôsobnosť na všetky osoby, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, a teda aj na osoby, ktoré doposiaľ nemali nárok na práva priznané nariadením č. 1408/71. V tejto súvislosti stačí uviesť, že rozšírenie pravidiel koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia na švajčiarskych štátnych príslušníkov s bydliskom na území Únie a patriacich do tejto kategórie osôb, ktoré nie sú ekonomicky aktívne, na ktorú sa nariadenie č. 1408/71 nevzťahovalo, nemožno považovať za hlavnú, či prevažujúcu zložku alebo účel napadnutého rozhodnutia, ale naopak, treba to považovať za doplňujúcu zložku alebo účel vo vzťahu k aktualizácii celej právnej úpravy začlenenej do prílohy II o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.
- 67 V dôsledku toho treba túto žalobu zamietnuť.

O trovách

- 68 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Rada navrhla zaviazat' Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania a Spojené kráľovstvo nemalo vo veci úspech, je opodstatnené zaviazat' ho na náhradu trov konania.
- 69 Podľa článku 140 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku Írsko, Francúzska republika a Komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.

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

- 1. Žaloba sa zamieta.**
- 2. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.**
- 3. Írsko, Francúzska republika a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy