Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. decembra 2014 *

„Žaloba o neplatnosť — Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia — Dohoda o pridružení medzi EHS a Tureckom — Rozhodnutie Rady o pozícii Únie, ktorá sa má zaujať v asociačnej rade — Voľba právneho základu — Článok 48 ZFEÚ — Článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ — Článok 217 ZFEÚ“

Vo veci C-81/13,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 15. februára 2013,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: M. Holt, C. Murrell, E. Jenkinson a S. Behzadi Spencer, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci A. Dashwood, QC,

žalobca,

ktorého v konaní podporuje:

Írsko, v zastúpení: L. Williams, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci N. Travers, BL, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: E. Finnegan a M. Chavrier, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Európska komisia, v zastúpení: A. Aresu, J. Enegren a S. Pardo Quintillán, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh a J.-C. Bonichot, sudcovia J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadžiev, M. Berger, E. Jarašiūnas (spravodajca) a C. G. Fernlund,

generálna advokátka: J. Kokott,

* Jazyk konania: angličtina.

tajomník: L. Carrasco Marco, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. mája 2014,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 17. júla 2014,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozhodnutie Rady 2012/776/EÚ zo 6. decembra 2012 o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie v Asociačnej rade zriadenej Dohodou o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, pokiaľ ide o prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 340, s. 19, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

Právny rámec

2 Dohoda o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom (ďalej len „dohoda medzi EHS a Tureckom“) bola podpísaná v Ankare 12. septembra 1963 Tureckou republikou na jednej strane a na druhej strane členskými štátmi EHS a Spoločenstvom. Táto dohoda bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene EHS rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 (Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685; Mim. vyd. 11/011, s. 10), ktoré bolo prijaté na základe článku 238 Zmluvy o EHS (teraz článok 217 ZFEÚ).

3 Podľa článku 2 ods. 1 tejto dohody je jej cieľom podporovať pretrvávajúce a vyrovnané posilňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami s prihliadnutím na nevyhnutnosť zabezpečiť urýchlený rozvoj hospodárstva Tureckej republiky a zvýšenie úrovne zamestnávania a životných podmienok tureckého ľudu.

4 Článok 9 uvedenej dohody stanovuje, že v oblasti pôsobnosti dohody sa zakazuje „akákoľvek diskriminácia z dôvodov štátnej príslušnosti“ [*neoficiálny preklad*].

5 Článok 12 tejto dohody stanovuje:

„Zmluvné strany sa dohodli, že sa budú riadiť článkami 48, 49 a 50 Zmluvy o založení Spoločenstva, aby postupne medzi sebou zabezpečili voľný pohyb pracovníkov.“ [*neoficiálny preklad*]

6 Dodatkový protokol podpísaný 23. novembra 1970 v Bruseli uvedený v prílohe dohody medzi EHS a Tureckom, uzatvorený, schválený a potvrdený v mene Spoločenstva nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 (Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim. vyd. 11/011, s. 41, ďalej len „dodatkový protokol“), ktorý je podľa jeho článku 62 neoddeliteľnou súčasťou tejto dohody, vo svojom článku 36 stanovuje:

„Voľnosť pohybu pre pracovníkov medzi členskými štátmi spoločenstva a Tureckom sa zabezpečí postupnými etapami v súlade s princípmi stanovenými v článku 12 dohody [medzi EHS a Tureckom] medzi koncom dvanásteho a dvadsiateho druhého roka po nadobudnutí platnosti tejto dohody.

…“

7 Podľa článku 39 dodatkového protokolu:

„1. Pred ukončením prvého roku nadobudnutia platnosti tohto protokolu Asociačná rada prijme opatrenia týkajúce sa sociálneho zabezpečenia pracovníkov tureckej štátnej príslušnosti pohybujúcich sa v rámci spoločenstva a ich rodín s trvalým pobytom v spoločenstve.

2. Tieto ustanovenia musia umožniť pracovníkom s tureckou štátnou príslušnosťou, v súlade s opatreniami, ktoré sa stanovia, sumarizovať obdobia poistenia alebo zamestnania ukončené v jednotlivých členských štátoch vzhľadom na starobné dôchodky, odškodné za úmrtie [pozostalostné dôchodky – *neoficiálny preklad*], na invalidné dôchodky a taktiež vzhľadom na poskytovanie zdravotných služieb pre pracovníkov a ich rodiny s trvalým pobytom v spoločenstve. Tieto opatrenia nepredstavujú pre členské štáty žiadnu povinnosť brať do úvahy obdobia ukončené v Turecku.

3. Vyššie uvedené opatrenia musia zabezpečiť, aby rodinné prídavky boli vyplácané vtedy, ak má rodina pracovníka trvalý pobyt v spoločenstve.

4. Musí existovať možnosť prevádzať do Turecka starobné dôchodky, odškodnenia v prípade úmrtia [pozostalostné dôchodky – *neoficiálny preklad*], invalidné dôchodky získané na základe opatrení prijatých podľa odseku 2.

5. Opatrenia uvedené v tomto článku nemajú vplyv na práva a povinnosti vyplývajúce z dvojstranných dohôd medzi Tureckom a členskými štátmi spoločenstva, pokiaľ tieto dohody poskytujú pre tureckých štátnych príslušníkov výhodnejší režim.“

8 Na základe tohto článku 39 dodatkového protokolu prijala asociačná rada rozhodnutie č. 3/80 z 19. septembra 1980 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskych spoločenstiev na tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov (Ú. v. ES C 110, 1983, s. 60, ďalej len „rozhodnutie č. 3/80“). Toto rozhodnutie sa podľa jeho článku 2 vzťahuje na pracovníkov, ktorí podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov a ktorí sú štátnymi príslušníkmi Turecka, na rodinných príslušníkov týchto pracovníkov s bydliskom na území jedného z členských štátov a na pozostalých týchto pracovníkov. Jeho vecná pôsobnosť definovaná v článku 4 sa vzťahuje na právne predpisy častí sociálneho zabezpečenia, ktoré sa týkajú nemocenských dávok a dávok v materstve, dávok v invalidite, v starobe a pozostalostných dávok, dávok v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania, dávok v nezamestnanosti a rodinných dávok.

9 Článok 3 ods. 1 rozhodnutia č. 3/80 s názvom „Rovnosť zaobchádzania“ stanovuje:

„Pokiaľ osobitné ustanovenia tohto rozhodnutia neustanovujú inak, osoby s bydliskom na území jedného z členských štátov, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia tohto rozhodnutia, majú tie isté povinnosti a poberajú tie isté dávky podľa právnych predpisov členského štátu ako štátni príslušníci tohto štátu.“

10 Hlava III rozhodnutia č. 3/80 obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa rôznych druhov dávok. Tieto ustanovenia v podstate odkazujú na určité ustanovenia nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35), ako aj nariadenia 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).

Napadnuté rozhodnutie

11 Napadnuté rozhodnutie bolo prijaté v súlade s návrhom Európskej komisie na základe článku 48 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ. Jeho odôvodnenie 1 pripomína, že v dohode o pridružení medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom a v dodatkovom protokole sa stanovuje, že sa má postupnými krokmi zabezpečiť voľný pohyb pracovníkov medzi Úniou a Tureckom, zatiaľ čo odôvodnenia 2 až 4 preberajú obsah článku 9 tejto dohody a článku 39 dodatkového protokolu, pričom uvádzajú, že rozhodnutie č. 3/80 je prvým krokom v záujme vykonania týchto článkov. Jeho odôvodnenia 5 až 7 majú znenie:

„(5) V oblasti sociálneho zabezpečenia je potrebné zaistiť úplné vykonanie článku 9 dohody [medzi EHS a Tureckom] a článku 39 dodatkového protokolu.

(6) Je potrebné aktualizovať vykonávacie ustanovenia obsiahnuté v súčasnosti v rozhodnutí č. 3/80 tak, aby zodpovedali vývoju v oblasti koordinácie sociálneho zabezpečenia Európskej únie.

(7) Rozhodnutie č. 3/80 by sa preto malo zrušiť a nahradiť rozhodnutím asociačnej rady, ktorým sa naraz vykonajú príslušné ustanovenia dohody [medzi EHS a Tureckom] a dodatkového protokolu, pokiaľ ide o koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia.“

12 Podľa znenia článku 1 prvého odseku napadnutého rozhodnutia:

„Pozícia, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie v Asociačnej rade zriadenej Dohodou [medzi EHS a Tureckom], pokiaľ ide o prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, sa zakladá na návrhu rozhodnutia asociačnej rady, ktoré je pripojené k tomuto rozhodnutiu.“

13 Návrh rozhodnutia asociačnej rady, ktorý je pripojený k tomuto rozhodnutiu (ďalej len „návrh rozhodnutia asociačnej rady“) obsahuje predovšetkým rovnaké odôvodnenia, ako sú odôvodnenia citované v bode 11 tohto rozsudku. Článok 1 návrhu rozhodnutia s názvom „Vymedzenie pojmov“ odkazuje osobitne v súvislosti s pojmami „pracovníci“, „rodinný príslušník“, „právne predpisy“ a „dávky“ na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72), ktoré nahradilo nariadenie č. 1408/71, ako aj na nariadenie 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), ktoré nahradilo nariadenie č. 574/72.

14 Článok 2 návrhu rozhodnutia asociačnej rady s názvom „Osoby, na ktoré sa toto rozhodnutie vzťahuje“ stanovuje, že toto rozhodnutie sa uplatňuje jednak na tureckých pracovníkov, ktorí sú alebo boli legálne zamestnaní na území členského štátu alebo na ktorých sa vzťahujú alebo sa vzťahovali právne predpisy jedného alebo viacerých členských štátov, a na ich pozostalých a na ich rodinných príslušníkov, ktorí majú alebo mali spolu s dotknutým pracovníkom legálny pobyt v členskom štáte, kým je dotknutý pracovník v ňom zamestnaný a jednak na pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí sú alebo boli legálne zamestnaní na území Turecka a na ktorých sa vzťahujú alebo vzťahovali právne predpisy Turecka, a na ich pozostalých, a ich rodinných príslušníkov, ktorí majú alebo mali spolu s dotknutým pracovníkom legálny pobyt v Turecku počas doby, kým tam bol dotknutý pracovník zamestnaný.

15 Uvedený návrh vo svojom článku 3 zakotvuje rovnosť zaobchádzania v oblasti dávok a vo svojom článku 4 stanovuje upustenie od podmienok pobytu v súvislosti s určitými dávkami. Okrem toho vo svojich článkoch 5 a 6 stanovuje mechanizmus spolupráce medzi členskými štátmi a Tureckom, ako aj ustanovenia týkajúce sa správnych kontrol a lekárskych vyšetrení.

Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

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

17 Rada navrhuje, aby Súdny dvor žalobu zamietol a zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

18 Rozhodnutiami z 2. júla 2013 a 15. januára 2014 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Komisie na vstup do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Rady a návrhu Írska na vstup do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Spojeného kráľovstva na účely prednesu ich pripomienok na pojednávaní.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

19 Spojené kráľovstvo podporované Írskom vytýka Rade, že ako právny základ napadnutého rozhodnutia uplatnila článok 48 ZFEÚ. Zastáva totiž názor, že pre prijatie takého rozhodnutia nie je vhodným právnym základom toto ustanovenie, ale článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ. Tým, že Rada neuplatnila ako právny základ napadnutého rozhodnutia článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, zbavila Spojené kráľovstvo práva, ktoré tomuto členskému štátu vyplýva z protokolu (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pripojeného k Zmluvám o EÚ a o FEÚ, a to práva nepodieľať sa na prijatí tohto rozhodnutia a nebyť ním viazaný.

20 Na podporu tohto žalobného dôvodu Spojené kráľovstvo tvrdí, 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. Tento článok teda nemôže byť právnym základom opatrenia, akým je napadnuté rozhodnutie, ktoré sa v podstate týka koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia v prospech tureckých príslušníkov.

21 Článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ by naopak mohol predstavovať vhodný právny základ, keďže toto ustanovenie umožňuje prijatie opatrení týkajúcich sa „vymedzenia práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch“. Uplatnenie tohto ustanovenia, ktoré slúžilo ako právny základ pre nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1231/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa rozširuje nariadenie (ES) č. 883/2004 a nariadenie (ES) č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto nariadenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 344, s. 1), ako aj na prijatie deviatich rozhodnutí v priebehu rokov 2010 a 2012, obdobných s napadnutým rozhodnutím týkajúcich sa dohôd o pridružení uzatvorených s inými tretími štátmi, je zlučiteľné s článkom 79 ods. 1 ZFEÚ, ktorý stanovuje rozvoj spoločnej prisťahovaleckej politiky s cieľom zabezpečiť nielen účinné riadenie migračných tokov, ale aj „spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členských štátoch“. Toto uplatnenie je okrem toho v súlade s časťou systému koordinácie v oblasti sociálneho zabezpečenia zavedeného návrhom rozhodnutia asociačnej rady, najmä článkom 2 písm. a) a b) a jeho článkami 3 a 4.

22 Toto posúdenie nie je spochybnené ustanoveniami dohody medzi EHS a Tureckom a dodatkového protokolu. Z článku 12 tejto dohody a z článku 36 tohto protokolu nemožno totiž vyvodiť, že právo na voľný pohyb v rámci Únie v prospech štátnych príslušníkov členských štátov sa rozširuje na tureckých príslušníkov. Zostáva pravdou, že tureckí pracovníci nemajú právo na voľný vstup do Únie ani právo voľne sa pohybovať medzi členskými štátmi.

23 V tejto súvislosti Spojené kráľovstvo pripomína, že odôvodnenie uvedené v rozsudkoch Spojené kráľovstvo/Rada (C-431/11, EU:C:2013:589) a Spojené kráľovstvo/Rada (C-656/11, EU:C:2014:97), v ktorých Súdny dvor rozhodol, že napadnuté rozhodnutia prijaté v kontexte Dohody o Európskom hospodárskom priestore z 2. mája 1992 (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3; Mim. vyd. 11/052, s. 3, ďalej len „dohoda o EHP“) a dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na strane druhej o voľnom pohybe osôb, podpísanej 21. júna 1999 (Ú. v. ES L 114, 2002, s. 6; Mim. vyd. 11/041, s. 471, ďalej len „dohoda medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb“), bolo možné platne prijať na základe článku 48 ZFEÚ, jasne ukazuje, že v súvislosti s napadnutým rozhodnutím nemožno dospieť k obdobnému záveru.

24 Na rozdiel od dohody o EHP a dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb totiž cieľom dohody medzi EHS a Tureckom a dodatkového protokolu nie je rozšíriť vnútorný trh na Turecko ani uskutočniť voľný pohyb osôb medzi Úniou a týmto tretím štátom a rozhodnutie č. 3/80 nerozšírilo uplatnenie nariadení č. 1408/71 a č. 574/72 na Turecko.

25 Rovnako na rozdiel od predmetných rozhodnutí v rozsudkoch Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2013:589) a Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2014:97) napadnuté rozhodnutie nie je zamerané na rozšírenie nového režimu koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia zavedeného nariadením č. 883/2004 na Turecko, ale predstavuje opatrenie, ktoré sa obmedzuje na aktualizovanie vymedzených práv, ktoré v súčasnosti požívajú turecký pracovníci na základe rozhodnutia č. 3/80.

26 Okrem toho nemožno pre také rozhodnutie, ako je napadnuté rozhodnutie, použiť ako základ článok 217 ZFEÚ, pretože podľa Spojeného kráľovstva treba rozlišovať medzi rozhodnutím prijať všetky opatrenia obsiahnuté dohodou o pridružení, ktoré musia byť založené na tomto článku, a rozhodnutiami prijatými na základe takej dohody, ktoré musia byť prijaté na právnom základe zodpovedajúcom ich cieľu.

27 Pokiaľ ide o pravidlá hlasovania uplatniteľné na rozhodnutia prijaté na základe článku 218 ods. 9 ZFEÚ, Spojené kráľovstvo zastáva názor, že sa nemá uplatniť všeobecné pravidlo kvalifikovanej väčšiny podľa článku 16 ods. 3 ZEÚ, ale pravidlo v článku 218 ods. 8 ZFEÚ.

28 Írsko zdôrazňuje, že existencia protokolu (č. 21) nesmie mať nijaký vplyv na voľbu právneho základu aktu Únie. Taktiež pripomína, že hoci Súdny dvor v rozsudkoch Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2013:589) a Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2014:97) pripustil, že Únia mohla na základe článku 48 ZFEÚ rozšíriť pôsobnosť ustanovení týkajúcich sa koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia uplatniteľných v rámci Únie na štátnych príslušníkov tretích štátov, vyplýva to z osobitosti dohody o EHP a dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb. Samotná dohoda medzi EHS a Tureckom a jej dodatkový protokol neumožňujú považovať postavenie tureckých pracovníkov za rovnocenné s postavením pracovníkov Únie.

29 Rada podporovaná Komisiou túto analýzu spochybňuje a tvrdí, že článok 48 ZFEÚ je vhodným hmotnoprávnym základom na prijatie napadnutého rozhodnutia.

30 Keďže voľba vhodného právneho základu aktu Únie musí vychádzať predovšetkým z jeho cieľa a obsahu, treba podľa Rady zdôrazniť, že cieľom návrhu rozhodnutia asociačnej rady je vykonať ustanovenia dohody medzi EHS a Tureckom a dodatkového protokolu upravujúce koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia v súlade s cieľom týchto aktov, a to postupného uskutočnenia voľného pohybu pracovníkov medzi zmluvnými stranami. Skutočnosť, že plánované pravidlá majú menší rozsah pôsobnosti ako pravidlá uplatňované na štátnych príslušníkov Únie, nemá vplyv na tento cieľ, ale vyplýva z toho, že dohoda medzi EHS a Tureckom a dodatkový protokol stanovujú, že voľný pohyb pracovníkov sa má uskutočniť postupne. V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že turecký pracovníci už nie sú v rovnakej situácii, ako je situácia štátnych príslušníkov iných tretích štátov.

31 V kontexte dohody medzi EHS a Tureckom zamýšľaná zmena ustanovení uplatniteľných v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia nepredstavuje opatrenie, ktoré by patrilo do vývoja spoločnej prisťahovaleckej politiky. Cieľom napadnutého rozhodnutia nie je zabezpečiť účinné riadenie migračných tokov, ale postupné uskutočnenie voľného pohybu pracovníkov stanovením čiastočnej koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia medzi zmluvnými stranami, ktorá nahradí režim zavedený rozhodnutím č. 3/80.

32 Okrem toho Rada zastáva názor, rovnako ako Spojené kráľovstvo, že článok 217 ZFEÚ nemôže byť vhodným právnym základom napadnutého rozhodnutia. Podľa nej sa v súlade so zásadou zverenia právomoci akt Únie prijatý v rámci dohody o pridružení nemôže zakladať na všeobecnom právnom základe, ktorý slúžil na uzavretie tejto dohody, ale musí sa zakladať na osobitnom právnom základe zodpovedajúcom oblasti činnosti, do ktorej spadá tento akt. Pravidlo hlasovania uplatniteľné na rozhodnutie o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Únie v rámci orgánu vytvoreného dohodou o pridružení sa určí týmto osobitným právnym základom. Pokiaľ by vhodným právnym základom bol článok 217 ZFEÚ, uplatniteľným pravidlom hlasovania by podľa Rady bolo pravidlo jednomyseľného uznášania sa.

33 Komisia zdôrazňuje, že napadnuté rozhodnutie má stanoviť pozíciu Únie, pokiaľ ide o rozšírenie uplatnenia nových aktov Únie týkajúcich koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia na tureckých pracovníkov, a že toto rozšírenie je nevyhnutné na zabezpečenie postupného uskutočnenia voľného pohybu pracovníkov, ktoré je jedným z hlavných cieľov dohody medzi EHS a Tureckom. Tento cieľ odlišuje túto dohodu od dohôd uzatvoreným s inými tretími štátmi a nesúvisí s cieľmi prisťahovaleckej politiky, ktorá nie je oblasťou pokrytou dohodou medzi EHS a Tureckom.

34 Okrem toho Komisia súhlasí s názorom Spojeného kráľovstva a Rady, podľa ktorého článok 217 ZFEÚ nemôže byť vhodným právnym základom napadnutého rozhodnutia, no domnieva sa, že ak by ním bol, uplatniteľným pravidlom hlasovania by bolo v súlade s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ pravidlo uznášania sa kvalifikovanou väčšinou.

Posúdenie Súdnym dvorom

35 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 (rozsudky Komisia/Rada, C-338/01, EU:C:2004:253, bod 54 a citovaná judikatúra, ako aj Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 42).

36 V tejto súvislosti je irelevantný právny základ uplatnený na prijatie iných aktov Únie, ktoré majú prípadne podobné charakteristiky, keďže vhodný právny základ aktu sa musí určiť so zreteľom na jeho vlastný cieľ a obsah (pozri v tomto zmysle rozsudky Spojené kráľovstvo/Rada, EU:C:2013:589, bod 67 a citovanú judikatúru, ako aj Spojené kráľovstvo/Rada, EU:C:2014:97, bod 48). Preto treba hneď odmietnuť argument Spojeného kráľovstva založený na skutočnosti, že článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ bol právnym základom nariadenia č. 1231/2010 a ďalších rozhodnutí obdobných s napadnutým rozhodnutím, ktoré boli prijaté v rámci dohôd o pridružení s inými tretími štátmi.

37 Takisto protokol (č. 21) nemôže mať nijaký vplyv ani pokiaľ ide o otázku vhodného právneho základu na účely prijatia napadnutého rozhodnutia (pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, body 73 a 74, ako aj Spojené kráľovstvo/Rada, EU:C:2014:97, bod 49).

38 Naopak kontext, do ktorého predmetný akt patrí, môže byť relevantný pre voľbu jeho právneho základu. Pokiaľ uvedený akt smeruje k zmene a doplneniu pravidiel prijatých v rámci existujúcej dohody, treba prihliadať aj na tento kontext a predovšetkým na cieľ a obsah tejto dohody (pozri v tomto zmysle rozsudky Spojené kráľovstvo/Rada, EU:C:2013:589, bod 48, a Spojené kráľovstvo/Rada, EU:C:2014:97, bod 50).

39 V prejednávanom prípade, keďže cieľom napadnutého rozhodnutia je stanovenie pozície, ktorú má prijať Únia v Asociačnej rade zriadenej dohodou medzi EHS a Tureckom, pokiaľ ide prijatie ustanovení na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, treba na účely určenia vhodného právneho základu na prijatie tohto rozhodnutia skúmať cieľ tejto dohody a jej obsah v oblasti sociálneho zabezpečenia, ako aj cieľ a obsah napadnutého rozhodnutia.

40 V tejto súvislosti treba najprv konštatovať, že na rozdiel od tvrdenia Spojeného kráľovstva a Írska, článok 79 ods. 2 písm. b) ZFEÚ nemôže byť vhodným hmotnoprávnym základom na prijatie tohto rozhodnutia.

41 Toto ustanovenie nepochybne priznáva Únii právomoc na prijatie opatrení v oblasti vymedzenia práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členskom štáte, vrátane podmienok, ktorými sa spravuje sloboda pohybu a pobytu v iných členských štátoch.

42 Podľa znenia uvedeného ustanovenia sa však také opatrenia môžu prijať len na účely článku 79 ods. 1 ZFEÚ, teda na účely spoločnej prisťahovaleckej politiky s cieľom zabezpečiť účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členských štátoch, ako aj prevenciu proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi a posilniť boj proti nim.

43 Dohoda medzi EHS a Tureckom, ako vyplýva z jej článku 12 a článku 36 dodatkového protokolu, sa vyznačuje na jednej strane vôľou zmluvných strán postupne uskutočniť voľný pohyb pracovníkov medzi nimi. Na tento účel zmluvné strany poverili podľa článku 39 dodatkového protokolu asociačnú radu na prijatie opatrení týkajúcich sa sociálneho zabezpečenia v prospech tureckých pracovníkov, ktorí sa pohybujú v rámci Únie, a ich rodín s pobytom v Únii.

44 Na druhej strane sú napadnuté rozhodnutie a návrh rozhodnutia asociačnej rady zamerané najmä na úplné vykonanie článku 9 dohody medzi EHS a Tureckom a článku 39 dodatkového protokolu a aktualizáciu ustanovení rozhodnutia č. 3/80 tak, aby zodpovedali vývoju situácie v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia Únie. Navyše zatiaľ čo cieľom rozhodnutia č. 3/80 bolo iba uplatňovanie systému sociálneho zabezpečenia členských štátov na tureckých pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, cieľom návrhu rozhodnutia asociačnej rady je prijatie režimu koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia ktorý zahŕňa do svojej osobnej pôsobnosti, ako to definuje článok 2, pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí sú alebo boli legálne zamestnaní na území Turecka a na ktorých sa vzťahujú alebo vzťahovali právne predpisy Turecka, a ich pozostalých, ako aj ich rodinných príslušníkov, pod podmienkou, že majú alebo mali spolu s dotknutým pracovníkom legálny pobyt v Turecku počas doby, kým tam bol dotknutý pracovník zamestnaný.

45 Napadnuté rozhodnutie tak predstavuje ďalšiu etapu na ceste k postupnej realizácii voľného pohybu pracovníkov medzi Úniou a Tureckom a v rozvoji vzťahov vytvorených dohodou o pridružení.

46 Zo všetkých uvedených úvah vyplýva, že napadnuté rozhodnutie sleduje iný cieľ než cieľ spoločnej prisťahovaleckej politiky, ako je pripomenuté v bode 42 tohto rozsudku. Preto pripustiť, že prevládajúcim účelom tohto rozhodnutia je zabezpečiť účinné riadenie migračných tokov a spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členských štátoch, by poprelo osobitný kontext, do ktorého uvedené nariadenie patrí.

47 Následne treba preskúmať, či článok 48 ZFEÚ, ktorý si zvolila Rada, môže byť sám osebe vhodným právnym základom na prijatie napadnutého rozhodnutia.

48 V tejto súvislosti treba v prvom rade pripomenúť, že článok 12 dohody medzi EHS a Tureckom stanovuje, že sa postupne bude uskutočňovať voľný pohyb pracovníkov medzi členskými štátmi Spoločenstva a Tureckom pri riadení sa článkami 48 až 50 Zmluvy EHS (teraz články 45 ZFEÚ až 47 ZFEÚ).

49 Pokiaľ ide o voľný pohyb osôb medzi Tureckom a Úniou, ako už Súdny dvor konštatoval v bode 53 rozsudku Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), taká všeobecná zásada nie je vôbec upravená touto dohodou ani dodatkovým protokolom.

50 Treba tiež konštatovať, že dohoda medzi EHS a Tureckom ani dodatkový protokol nerozširujú ani na Turecko voľný pohyb osôb pracovníkov zavedený v rámci Únie.

51 Po prvé článok 12 dohody medzi EHS a Tureckom totiž tým, že stanovuje riadenie sa článkami 48 až 50 Zmluvy EHS na účely postupného uskutočňovania voľného pohybu pracovníkov, nezaväzuje zmluvné strany uplatňovať pravidlá Únie ako také v oblasti voľného pohybu pracovníkov (pozri analogicky rozsudok Demirkan, EU:C:2013:583, bod 45), tieto články sa predsa v čo možno najväčšom rozsahu majú vzťahovať na tureckých pracovníkov, ktorí požívajú práva priznané im v rámci uvedenej dohody (pozri analogicky 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 Po druhé ako pripomenula generálna advokátka v bode 79 svojich návrhov, postupné uskutočnenie voľného pohybu pracovníkov stanovené v článku 12 dohody medzi EHS a Tureckom nebolo dosiahnuté. V tejto súvislosti Súdny dvor už opakovane konštatoval, že na rozdiel od pracovníkov Únie, tureckí štátni príslušníci v súčasnosti nemajú právo voľného pohybu v rámci Únie a uvedená dohoda im zaručuje, že si môžu uplatniť určité práva len na území prijímajúceho členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudky Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, bod 66, a Demirkan, EU:C:2013:583, bod 53).

53 Pokiaľ ide o obsah dohody medzi EHS a Tureckom v oblasti sociálneho zabezpečenia, je potrebné pripomenúť, že článok 39 ods. 1 a 2 dodatkového protokolu stanovuje, že asociačná rada prijme ustanovenia v tejto oblasti v prospech pracovníkov tureckej štátnej príslušnosti pohybujúcich sa v rámci Únie a ich rodín s trvalým pobytom v Únii, pričom tieto ustanovenia musia najmä umožniť týmto pracovníkom sumarizovať obdobia poistenia alebo zamestnania ukončené v jednotlivých členských štátoch vzhľadom na nárok na určité dávky. Naopak článok 39 dodatkového protokolu nestanovuje prijatie opatrení v prospech pracovníkov Únie pohybujúcich sa v Turecku a vo svojom odseku 2 upravuje, že opatrenia, ktoré sa prijmú, nemôžu ukladať členským štátom žiadnu povinnosť brať do úvahy obdobia tureckých pracovníkov ukončené v Turecku.

54 V dôsledku toho dohoda medzi EHS a Tureckom nezavádza medzi zmluvnými stranami režim koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia, aký bol stanovený nariadením č. 1408/71.

55 Okrem toho rozhodnutie č. 3/80 prijaté v súlade s článkom 39 dodatkového protokolu odkazuje, ako už Súdny dvor konštatoval v bodoch 29 a 30 rozsudku Taflan-Met a i. (C-277/94, EU:C:1996:315), len na určité ustanovenia nariadenia č. 1408/71 a nariadenia č. 574/72.

56 V druhom rade, pokiaľ ide o obsah a cieľ napadnutého rozhodnutia, treba konštatovať, že jeho účelom je, ako to vyplýva z jeho odôvodnení 5 až 7 a odôvodnení 6, 7 a 9 návrhu rozhodnutia asociačnej rady, formulovaných v rovnakom znení, zaistiť úplné vykonanie článku 9 dohody medzi EHS a Tureckom a článku 39 dodatkového protokolu a aktualizovať vykonávacie ustanovenia obsiahnuté v rozhodnutí č. 3/80 a nahradiť ho tak, aby tieto ustanovenia zodpovedali vývoju situácie v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia Únie, teda vývoju vyplývajúcemu z prijatia nariadení č. 883/2004, č. 987/2009 a č. 1231/2010.

57 Tým z konštatovaní uvedených v bodoch 48 až 52 tohto rozsudku vyplýva jednak, že cieľom dohody medzi EHS a Tureckom nie je, na rozdiel od toho, čo Súdny dvor konštatoval v bode 50 rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2013:589) v súvislosti s dohodou o EHP, v čo najväčšej možnej miere dosiahnuť voľný pohyb tovarov, osôb, služieb a kapitálu medzi zmluvnými stranami tak, aby sa vnútorný trh na úrovni Únie rozšíril na Turecko, ani dokonca na rozdiel od toho, čo Súdny dvor

konštatoval v bode 55 rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2014:97) v súvislosti s dohodou medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, dosiahnuť voľný pohyb osôb, a jednak, že voľný pohyb pracovníkov stanovený dohodou medzi EHS a Tureckom nie je úplne dosiahnutý.

58 Okrem toho z konštatovaní uvedených v bodoch 53 až 55 tohto rozsudku vyplýva, že na rozdiel od toho, čo Súdny dvor konštatoval v bode 56 rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2013:589) v súvislosti s dohodou o EHP, nariadenie č. 1408/71 nebolo zahrnuté do dohody medzi EHS a Tureckom alebo do dodatkového protokolu tak, aby sa právna úprava, ktorú obsahovalo v oblasti koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia rozšírila na Turecko. Rovnako na rozdiel od toho, čo Súdny dvor konštatoval v bodoch 57 a 58 rozsudku Spojené kráľovstvo/Rada (EU:C:2014:97) o predmete dohody medzi ES a Švajčiarskom o voľnom pohybe osôb, sa zdá, že zmluvné strany dohody medzi EHS a Tureckom nemali v úmysle uplatňovať nariadenia č. 1408/71 a č. 574/72 medzi sebou v celom rozsahu a že Turecko nemožno na účely uplatnenia týchto nariadení považovať za členský štát.

59 Pri nerozšírení vnútorného trhu alebo voľného pohybu osôb na Turecko, ako aj pri nerozšírení už uskutočneného voľného pohybu pracovníkov na Turecko, alebo prinajmenšom právnej úpravy Únie v oblasti sociálneho zabezpečenia a nepovažovanie tohto tretieho štátu za členský štát na účely tejto úpravy, napadnuté rozhodnutie nie je možné platne prijať iba na základe článku 48 ZFEÚ. V zásade totiž len v oblasti vnútorných politík a činností Únie alebo vonkajších činností vzťahujúcich sa na tretie krajiny, ktoré možno považovať za členský štát podľa judikatúry uvedenej v bode 58 tohto rozsudku, tento článok oprávňuje Úniu prijať opatrenia v tejto oblasti.

60 Pokiaľ ide o rozhodnutie prijaté v rámci dohody o pridružení, treba teda preskúmať, či napadnuté rozhodnutie mohlo byť platne prijaté na základe článku 217 ZFEÚ, ktorý oprávňuje Úniu uzavrieť s treťou krajinou dohodu o pridružení, ktorá stanoví vzájomné práva a povinnosti, spoločné postupy a osobitné postupy.

61 Toto všeobecné oprávnenie neumožňuje Únii so zreteľom na zásadu prenesenia právomocí zakotvenú v článku 5 ods. 2 ZEÚ prijať v rámci dohody o pridružení akty presahujúce medze právomocí, ktoré na Úniu preniesli členské štáty v Zmluvách na dosiahnutie v nich vymedzených cieľov (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 46). Naproti tomu článok 217 ZFEÚ musí nutne priznať Únii právomoc na to, aby zaistila splnenie svojich záväzkov voči tretím štátom vo všetkých oblastiach, na ktoré sa vzťahuje Zmluva o FEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, bod 9).

62 Z uvedeného vyplýva, že Rada môže na základe článku 217 ZFEÚ prijať akt v rámci dohody o pridružení pod podmienkou, že tento akt sa vzťahuje na oblasť osobitnej právomoci Únie a tiež spočíva v súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 35 tohto rozsudku na zodpovedajúcom právnom základe najmä so zreteľom na jeho cieľ a obsah v tejto oblasti.

63 V prejednávanej veci hoci napadnuté rozhodnutie nemohlo byť platne prijaté iba na základe článku 217 ZFEÚ ani iba na základe článku 48 ZFEÚ, malo byť naopak prijaté na základe týchto oboch článkov v spojení, keďže bolo prijaté v rámci dohody o pridružení a bolo zamerané na prijatie opatrení koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia.

64 Z toho vyplýva, že právny základ napadnutého rozhodnutia je nesprávny v rozsahu, v akom bol opomenutý článok 217 ZFEÚ.

65 Pokiaľ ide o dôsledky tohto opomenutia, treba konštatovať, že to nemalo vplyv na obsah napadnutého rozhodnutia alebo konanie smerujúce k jeho prijatiu.

66 Ako zdôraznila generálna advokátka v bodoch 97 a 123 svojich návrhov, napadnuté rozhodnutie sa netýka uzatvorenia dohody o pridružení a jeho účelom nie je doplniť alebo zmeniť inštitucionálny rámec takej dohody, ale má iba zabezpečiť jej vykonávanie, mala, v súlade s ustanoveniami článku 218 ods. 8 prvým pododsekom ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ, napadnuté rozhodnutie prijať v každom prípade Rada kvalifikovanou väčšinou bez účasti Európskeho parlamentu. Navyše opomenutie článku 217 ZFEÚ v právnom základe napadnutého rozhodnutia nemá následky so zreteľom na protokol (č. 21).

67 Takáto chyba, ku ktorej došlo pri právnom základe napadnutého rozhodnutia, je v skutočnosti len čisto formálnou vadou (pozri najmä rozsudok Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 44 a citovanú judikatúru), ktorá nespôsobuje jeho zrušenie.

68 V dôsledku toho treba žalobu zamietnuť.

O trovách

69 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 zaviazať Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania a Spojené kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania.

70 Podľa článku 140 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku Írsko a Komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.

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

1. Žaloba sa zamieta.

2. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska je povinné nahradiť trovy konania.

3. Írsko a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.

Podpisy