Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (prvního senátu)

10. května 2016*

„Institucionální právo — Evropská občanská iniciativa — Politika soudržnosti — Regiony s národnostní menšinou — Odmítnutí registrace — Zjevný nedostatek pravomocí Komise — Článek 4 odst. 2 písm. b) a čl. 4 odst. 3 nařízení (EU) č. 211/2011“

Ve věci T-529/13,

Balázs-Árpád Izsák, s bydlištěm v Târgu Mureș (Rumunsko),

Attila Dabis, s bydlištěm v Budapešti (Maďarsko),

původně zastoupení J. Tordáné dr. Petneházy, poté D. Soborem, advokáty,

žalobci,

podporovaní

Maďarskem, zastoupeným M. Fehérem, G. Szimou a G. Koósem, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem řízení,

proti

Evropské komisi, původně zastoupené H. Krämerem, K. Talabér-Ritz, A. Steiblytė a P. Hetschem, poté K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämerem a B.-R. Killmannem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Řeckou republikou, zastoupenou E.-M. Mamouna, jako zmocněnkyní,

Rumunskem, zastoupeným R. Raduem, R. Hațieganu, D. Bulancea a M. Bejenar, jako zmocněnci,

Slovenskou republikou, zastoupenou B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

vedlejšími účastníky řízení,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise C (2013) 4975 final ze dne 25. července 2013, kterým se zamítá žádost o registraci evropské občanské iniciativy,

* Jednací jazyk: maďarština.

TRIBUNÁL (první senát),

ve složení H. Kanninen, předseda, I. Pelikánová (zpravodajka) a E. Buttigieg, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: S. Bukšek Tomac, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. prosince 2015,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Dne 18. června 2013 předložili žalobci, Balázs-Árpád Izsák a Attila Dabis, spolu s dalšími pěti osobami na základě čl. 11 odst. 4 SEU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. L 65, s. 1) Evropské komisi návrh občanské iniciativy (dále jen „sporný návrh“) nazvané „Politika soudržnosti k zajištění rovnosti mezi regiony a k zachování regionálních kultur“ (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures).

2 V online registru zpřístupněném za tímto účelem Komisí (dále jen „registr“) žalobci v souladu s čl. 4 odst. 1 nařízení č. 211/2011 poskytli základní informace uvedené v příloze II nařízení (dále jen „požadované informace“), zejména pak stručný popis předmětu a cílů sporného návrhu.

3 Z informací poskytnutých žalobci v rámci požadovaných informací vyplývalo, že sporný návrh byl zaměřen na to, aby politika soudržnosti Evropské unie věnovala zvláštní pozornost regionům, které se etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami odlišují od okolních regionů. U těchto regionů, zahrnujících i zeměpisné oblasti nedisponující strukturami nadanými administrativními pravomocemi, by mělo být předcházeno rozdílům nebo zaostávání v hospodářském rozvoji oproti okolním regionům, měla by být zajištěna podpora hospodářského rozvoje a ochrana podmínek hospodářské, sociální a územní soudržnosti, aby nedocházelo ke změnám rázu těchto regionů. Za tímto účelem by měla být těmto regionům poskytnuta stejná možnost přístupu k jednotlivým unijním fondům a ochrana jejich charakteristik a měl by jim být zaručen vhodný hospodářský rozvoj, aby byl rozvoj Unie trvale udržitelný a byla zachována její kulturní rozmanitost.

4 V příloze k poskytnutým požadovaným informacím žalobci v souladu s přílohou II nařízení č. 211/2011 uvedli podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí sporného návrhu (dále jen „dodatečné informace“).

5 Z těchto dodatečných informací plynulo, že podle názoru žalobců odpovídají regiony s národnostní menšinou regionům a zeměpisným oblastem, které nutně nedisponují strukturami nadanými administrativními pravomocemi, ale v nichž jsou trvale přítomna společenství vyznačující se etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami odlišujícími se od charakteristik obyvatelstva okolních regionů, která tvoří většinu nebo podstatnou část místní populace, avšak na celostátní úrovni představují pouze menšinu, a která (prostřednictvím referenda) vyjádřila vůli mít autonomní status v rámci dotčeného členského státu (dále jen „regiony s národnostní menšinou“). Tyto regiony s národnostní menšinou jsou dle žalobců strážci starých evropských kultur a jazyků a představují důležitý zdroj kulturní a jazykové rozmanitosti Unie, potažmo celé Evropy.

6 Z dodatečných informací dále vyplynulo, že navrhovaný unijní právní akt (dále jen „navržený akt“) měl především zaručit rovnost mezi regiony a zachování regionálních kultur předcházením jakýmkoli rozdílům nebo zaostávání v hospodářském rozvoji regionů s národnostní menšinou oproti okolním regionům a umožnit, aby hospodářská, sociální a územní soudržnost regionů s národnostní menšinou byla zajištěna tak, aby nedocházelo ke změnám jejich rázu. Podle žalobců by politika soudržnosti upravená články 174 SFEU až 178 SFEU měla k tomu, aby odpovídala základním hodnotám definovaným v článcích 2 SEU a 3 SEU, přispívat k zachovávání etnických, kulturních, náboženských nebo jazykových charakteristik specifických pro regiony s národnostní menšinou, které jsou ohroženy evropskou ekonomickou integrací, a k nápravě znevýhodnění a diskriminace při hospodářském rozvoji těchto regionů. V důsledku toho měl navržený akt poskytnout regionům s národnostní menšinou možnost stejného přístupu k fondům, zdrojům a programům unijní politiky soudržnosti, jaký mají v současné době uznané regiony, které jsou uvedeny v seznamu v příloze I nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS) (Úř. věst. L 154, s. 1). Tyto záruky by dle žalobců mohly zahrnovat ustavení autonomních regionálních orgánů, které by disponovaly pravomocemi dostatečnými k tomu, aby regionům s národnostní menšinou pomáhaly zachovat si své etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky, jakož i svoji identitu.

7 Za tímto účelem měl navržený akt poskytnout definici pojmu „region s národnostní menšinou“, a to zaprvé odkazem na koncepty a cíle uvedené v některých nástrojích mezinárodního práva, zejména pak na definici „národnostní menšiny“ obsažené v doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1201 (1993) týkajícím se dodatkového protokolu Evropské úmluvy o lidských právech o právech menšin, přijatém dne 1. února 1993, zadruhé na společné ústavní tradice členských států, zatřetí na judikaturu formulovanou na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, začtvrté na článek 3 SEU a článek 167 SFEU, jakož i zapáté na vůli dosáhnout v rámci dotčeného členského státu autonomního postavení, kterou (prostřednictvím referenda) vyjádřila dotyčná společenství. Dále měl uvedený akt na základě výše uvedené definice jmenovitě označit regiony s národnostní menšinou uvnitř Unie, které měly být následně začleněny do společné klasifikace územních statistických jednotek (dále jen „NUTS“) uvedené v příloze I nařízení č. 1059/2003.

8 Mimoto, aby se zabránilo tomu, že by fondy, zdroje a programy unijní politiky soudržnosti byly vnitrostátními správními orgány používány k financování politik, které by nebyly vstřícné vůči národnostním menšinám, měl navržený akt stanovit, že členské státy jsou povinny bezodkladně splnit své povinnost a mezinárodní závazky ve vztahu k národnostním menšinám a že porušení nebo nedodržení těchto závazků členským státem představuje zpronevěření se hodnotám uvedeným v článku 2 SEU, což může mít za následek postup popsaný v článku 7 SEU a vést Radu Evropské unie k pozastavení určitých práv, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv.

9 Dne 25. července 2013 přijala Komise rozhodnutí C (2013) 4975 final, kterým odmítla sporný návrh registrovat (dále jen „napadené rozhodnutí“) z důvodu, že z podrobného prostudování ustanovení Smluv uvedených v daném návrhu a všech ostatních v úvahu připadajících právních základů plyne, že uvedený návrh stojí zjevně mimo její pravomoci na předložení návrhu unijního právního aktu pro účely provedení Smluv.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

10 Žalobci podali projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Soudu dne 27. září 2013.

11 Dne 3. ledna 2014 předložila Komise žalobní odpověď.

12 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 18. února 2014 podala Slovenská republika návrh na vstup do řízení v projednávané věci jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Komise.

13 Dne 21. února 2014 předložili žalobci repliku.

14 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 3. března 2014 podalo Maďarsko návrh na vstup do řízení v projednávané věci jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobců.

15 Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 7. a 12. března 2014 podaly Řecká republika a Rumunsko návrhy na vstup do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Komise.

16 Dne 7. dubna 2014 předložila Komise dupliku.

17 Po obdržení vyjádření účastníků řízení předseda prvního senátu Tribunálu usnesením ze dne 12. května 2014 vyhověl návrhům Slovenské republiky, Maďarska, Řecké republiky a Rumunska na vstup do řízení.

18 Slovenská republika předložila spis vedlejšího účastníka dne 23. června 2014 a Maďarsko a Rumunsko tak učinily dne 25. června 2014. Řecká republika spis vedlejšího účastníka nepředložila.

19 Podáními došlými kanceláři Tribunálu dne 18. a 23. června a 25. srpna 2014 podaly Județul Covasna (okres Covasna, Rumunsko), Bretagne réunie (Sjednocená Bretaň) a obec Debraď (Slovensko) návrh na vstup do řízení v projednávané věci jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání žalobců.

20 Po obdržení vyjádření účastníků řízení předseda prvního senátu Tribunálu usnesením ze dne 18. května 2015 návrhy Județul Covasna, Bretagne réunie a obce Debraď na vstup do řízení zamítl.

21 Na návrh soudce zpravodaje se Tribunál rozhodl zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření podle čl. 89 odst. 3 písm. b) svého jednacího řádu vyzval hlavní účastníky řízení, aby předložili písemná stanoviska k určitým aspektům sporu. Ti těmto výzvám vyhověli ve stanovených lhůtách. Ve své odpovědi žalobci prohlásili, že berou zpět bod návrhových žádání znějící na to, aby bylo Komisi uloženo sporný návrh zaregistrovat a přijmout veškerá požadovaná právní opatření.

22 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 15. prosince 2015, s výjimkou Řecké republiky, jejíž zástupce se na uvedené jednání nedostavil. Na uvedeném jednání Komise informovala Tribunál, že žalobci na internetových stránkách sporného návrhu zveřejnili žalobní odpověď, kterou předložila v projednávané věci, a že navzdory její žádosti ji odmítli odstranit. Požádala Tribunál, aby toto nepřípustné jednání žalobců zohlednil při rozhodování o nákladech řízení. Žalobci Komisí vytýkané skutečnosti nezpochybňovali, ale tvrdili, že vzhledem k tomu, že jejich jednání žádný předpis nezakazuje, nejedná se o zneužití práva. Vyzvali tudíž Tribunál, aby na náklady řízení uplatnil obecná pravidla.

23 Po úpravě svých návrhových žádání (viz bod 21 výše) žalobci podporovaní Maďarskem navrhují, aby Tribunál:

— napadené rozhodnutí zrušil,

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

24 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— odmítl žalobu jako zčásti nepřípustnou a ve zbývající části ji zamítl jako neopodstatněnou,

— uložil žalobcům a Maďarsku náhradu nákladů řízení.

25 Přestože Řecká republika formálně svá návrhová žádání nepředložila, je třeba mít za to, že jakožto vedlejší účastnice vystupující na podporu návrhových žádání Komise se jednoduše připojuje k jejím návrhovým žádáním.

26 Slovenská republika, vedlejší účastnice vystupující na podporu návrhových žádání Komise, navrhuje, aby Tribunál:

— odmítl žalobu jako zčásti nepřípustnou a ve zbývající části ji zamítl jako neopodstatněnou,

— uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

27 Rumunsko, vedlejší účastník vystupující na podporu návrhových žádání Komise, se v podstatě k těmto návrhovým žádáním připojuje v rozsahu, v němž znějí na to, aby žaloba byla zčásti odmítnuta jako nepřípustná a ve zbývající části zamítnuta jako neopodstatněná.

Právní otázky

K přípustnosti některých výtek

28 Ve fázi repliky žalobci podporovaní Maďarskem uplatňují v podstatě výtky vycházející ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy a dále z nesprávného výkladu článku 352 SFEU.

29 Komise, která byla Tribunálem vyzvána k tomu, aby se vyjádřila k tomuto aspektu sporu (viz bod 21 výše), podporovaná Slovenskou republikou, namítla nepřípustnosti výtky vycházející ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy, jelikož uvedená výtka byla poprvé uplatněna ve fázi repliky a nesplňuje podmínky přípustnosti vyplývající z ustanovení čl. 44 odst. 1 písm. c) ve spojení s článkem 48 jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991.

30 Pokud jde o výtku vycházející z nesprávného výkladu článku 352 SFEU, Komise podporovaná Rumunskem a Slovenskou republikou rovněž navrhla její odmítnutí pro nepřípustnost z důvodu, že byla poprvé uplatněna až ve fázi repliky.

31 Žalobci namítají, že tyto výtky uplatnili v odpověď na argumenty předložené Komisí v žalobní odpovědi, a tvrdí, že jsou pouhým rozšířením výtek, které uvedli již v žalobě.

32 Je třeba připomenout, že podle ustanovení čl. 44 odst. 1 písm. c) ve spojení s čl. 48 odst. 2 jednacího řádu ze dne 2. května 1991 v průběhu řízení nelze předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení. Důvod, který představuje rozšíření důvodu již dříve uplatněného, ať přímo, nebo mlčky, v návrhu na zahájení řízení a který s ním úzce souvisí, však musí být prohlášen za přípustný (viz rozsudek ze dne 15. října 2008, Mote v. Parlament, T-345/05, Sb. rozh., EU:T:2008:440, bod 85 a citovaná judikatura). Analogické řešení platí i ve vztahu k výtce uplatňované na podporu žalobního důvodu (viz rozsudek Tribunálu ze dne 19. března 2013, In 't Veld v. Komise, T-301/10, Sb. rozh., EU:T:2013:135, bod 97 a citovaná judikatura).

33 Aby mohl být nový argument považován za rozšíření dříve uvedeného žalobního důvodu nebo výtky, musí k nim mít dostatečně těsný vztah, aby bylo možné ho považovat za součást běžného pokračování diskuse v rámci sporného soudního řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne v. Komise, C-58/12 P, Sb. rozh., EU:C:2013:770, bod 31).

34 V projednávaném případě je zřejmé, že výtky vycházející ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy, jakož i výtka vycházející z nesprávného výkladu článku 352 SFEU, uvedené v bodě 28 výše, nebyly v žalobě uvedeny.

35 Výtky vycházející ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy nicméně v projednávaném případě odpovídají rozšíření výtek uvedených v žalobě a jsou založeny na poznatcích, které vyšly najevo v průběhu řízení před Tribunálem. Tyto výtky totiž úzce souvisejí s jediným žalobním důvodem uplatněným žalobci v žalobě, který vychází z porušení čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 z důvodu, že sporný návrh zjevně nestojí mimo rámec pravomocí umožňujících Komisi předložit návrh na přijetí unijního právního aktu pro účely provedení Smluv. Jeví se jako nová právní kvalifikace argumentů předložených na podporu tohoto žalobního důvodu ve světle určitých argumentů předložených Komisí v žalobní odpovědi, z nichž podle žalobců plyne, že jediným zdůvodněním napadeného rozhodnutí bylo, že za současného stavu unijního práva nepovažovala za vhodné uplatňovat své pravomoci způsobem, jakým si přáli žalobci. Žalobci dále předložení těchto výtek odůvodňují určitými poznatky, které vyšly najevo v průběhu řízení před Tribunálem, a sice argumenty uvedenými Komisí v její žalobní odpovědi, podle nichž „se unijní politiky nemohou stát politickými nástroji působícími proti zájmům menšin“ a „zvláštnosti národnostních menšin mohou být vhodně zohledněny při zavádění klasifikace NUTS na úrovni členských států“.

36 Výtky vycházející ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy jsou tedy přípustné.

37 Naopak výtka vycházející z nesprávného výkladu článku 352 SFEU úzkou souvislost s výtkami uvedenými v žalobě nevykazuje. Mimoto není tato výtka založena na skutečnostech, které vyšly najevo až v průběhu řízení před Tribunálem, neboť mohla být uvedena již v žalobě, nezávisle na argumentech Komise v její žalobní odpovědi. Již v napadeném rozhodnutí totiž Komise zaujala stanovisko v tom smyslu, že žádné jiné ustanovení Smluv mimo ustanovení uvedená ve sporném návrhu nemůže být základem pro navržený akt, což zahrnovalo i článek 352 SFEU.

38 Výtku vycházející z nesprávného výkladu článku 352 SFEU je tedy třeba odmítnout jako nepřípustnou a ve zbývající části námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí zamítnout.

K věci samé

39 Na podporu svého návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí žalobci podporovaní Maďarskem uplatňují v podstatě jediný žalobní důvod, vycházející z porušení čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 z důvodu, že sporný návrh zjevně nestojí mimo rámec pravomocí umožňujících Komisi předložit návrh na přijetí unijního právního aktu pro účely provedení Smluv. Vzhledem k závěrům vyvozeným v bodě 38 výše je třeba mít za to, že se tento žalobní důvod dělí na několik výtek založených zaprvé na nesprávném výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 vykládaného ve světle bodu 10 odůvodnění téhož nařízení, zadruhé na nesprávném výkladu článku 167 SFEU, zatřetí na nesprávném výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU, začtvrté na nesprávném zohlednění informací neuvedených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 a zapáté na zneužití pravomoci a porušení zásady řádné správy.

40 V projednávaném případě je třeba začít přezkumem výtky vycházející z nesprávného zohlednění informací, o nichž se čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 nezmiňují.

K výtce vycházející z nesprávného zohlednění informací, které čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 nezmiňují

41 Žalobci podporovaní Maďarskem tvrdí, že se Komise dopustila pochybení tím, že v napadeném rozhodnutí zohlednila dodatečné informace uvedené v bodě 4 výše.

42 Komise podporovaná Rumunskem a Slovenskou republikou navrhuje tuto výtku zamítnout.

43 Posuzovaná výtka vyvolává otázku, z jakých informací může Komise vycházet při rozhodnutí o tom, že podmínky registrace navrhované občanské iniciativy, uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, nejsou splněny.

44 Článek 4 nařízení (ES) č. 211/2011 uvádí zejména následující:

„1. Před zahájením sběru prohlášení o podpoře navrhované občanské iniciativy od podepsaných osob zaregistrují organizátoři iniciativu u Komise a poskytnou informace uvedené v příloze II, zejména o předmětu a cílech navrhované občanské iniciativy.

[...]

2. Do dvou měsíců od obdržení informací uvedených v příloze II Komise zaregistruje navrhovanou občanskou iniciativu pod individuálním registračním číslem a zašle organizátorům potvrzení, jsou-li splněny tyto podmínky:

[...]

b) navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv;

[...]

3. Komise odmítne registraci, pokud podmínky stanovené v odstavci 2 nejsou splněny.

[...]“

45 Jelikož článek 4 nařízení č. 211/2011 v tomto ohledu přímo odkazuje na přílohu II nařízení, musí být tato příloha považována za stejně závaznou jako uvedené nařízení (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 24. dubna 1996, Industrias Pesqueras Campos a další v. Komise, T-551/93 a T-231/94 až T-234/94, Sb. rozh., EU:T:1996:54, bod 84).

46 Příloha II nařízení č. 211/2011, nadepsaná „Informace požadované pro registraci navrhované občanské iniciativy“, stanoví následující:

„K registraci navrhované občanské iniciativy do online registru Komise je třeba poskytnout tyto informace:

1) název navrhované občanské iniciativy (maximálně 100 znaků);

2) předmět (maximálně 200 znaků);

3) popis cílů navrhované občanské iniciativy, o níž má Komise jednat (maximálně 500 znaků);

4) ustanovení Smluv, která organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření;

[...]

Organizátoři mohou v příloze uvést podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí navrhované občanské iniciativy. Přejí-li si, mohou rovněž předložit návrh právního aktu.“

47 Z článku 4 nařízení č. 211/2011 a jeho přílohy II plyne, že Komise zkoumá informace sdělené organizátory, aby mohla určit, zda navrhovaná občanská iniciativa splňuje podmínky registrace, uvedené zejména v čl. 4 odst. 2 písm. b) téhož nařízení.

48 Na rozdíl od tvrzení žalobců se „informace uvedené v příloze II“ nařízení č. 211/2011, na něž odkazuje článek 4 nařízení, neomezují na minimální informace, které musí být podle téže přílohy uvedeny v registru.

49 Právo uvést dodatečné informace, či dokonce návrh unijního právního aktu, které organizátorům navrhované iniciativy přiznává článek II nařízení č. 211/2011, totiž zároveň představuje povinnost Komise zkoumat uvedené informace stejně jako jakékoliv jiné informace poskytnuté na základě uvedené přílohy, a to v souladu se zásadou řádné správy, ke které se váže povinnost příslušného orgánu zkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu (viz rozsudky ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, Sb. rozh., EU:C:2012:179, bod 95 a citovaná judikatura, a ze dne 23. září 2009, Estonsko v. Komise, T-263/07, Sb. rozh., EU:T:2009:351, bod 99 a citovaná judikatura).

50 Proto je nezávisle na tom, zda byly do registru uvedené požadované informace dostačující, třeba dojít k závěru, že k tomu, aby Komise mohla posoudit, zda sporný návrh splňuje podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, musela zkoumat dodatečné informace.

51 Tento závěr není zpochybněn argumenty žalobců vycházejícími v podstatě z toho, že Komise neměla v napadeném rozhodnutí přihlédnout k dodatečným informacím, které měly pouze dokreslit návrhy aktů, které by Komise mohla případně předložit, aniž by však představovaly navržený akt.

52 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že v napadeném rozhodnutí měla Komise na základě dodatečných informací za to, že žalobci ji sporným návrhem vyzývali k předložení návrhu unijního právního aktu, který by zaručil „rovnost mezi regiony a zachování regionálních kultur“, což podle nich nutně vyžadovalo zaručit, aby členské státy plnily své mezinárodní závazky ve vztahu k národnostním menšinám, a dále „věnovat zvláštní pozornost regionům [s národnostní menšinou] v rámci unijní politiky soudržnosti“, a to přijetím definice pojmu „region s národnostní menšinou“, která by zohledňovala kritéria formulovaná v instrumentech mezinárodního práva uvedených ve sporném návrhu a vůli vyjádřenou dotyčnými společenstvími, spolu s vyjmenováním uvedených regionů.

53 Žalobci nejsou oprávněni tvrdit, že takto vymezená opatření v napadeném rozhodnutí byla v rámci dodatečných informací uvedena jako pouhé návrhy opatření, která by případně mohla být Komisí předložena. Především ve svých dodatečných informacích výslovně uvádějí, že „právní předpisy by měly […] stanovit, že členské státy jsou povinny bezodkladně splnit své mezinárodní závazky ve vztahu k národnostním menšinám“. Dále žalobci opakují žádost již vznesenou v rámci požadovaných informací a uvádějí, že pro splnění cílů sledovaných sporným návrhem „musí být [regionům s národnostní menšinou] poskytnuta možnost stejného přístupu ke strukturálním a jiným unijním fondům, zdrojům a programům [politiky soudržnosti] a musí jim být zaručena ochrana jejich charakteristik, jakož i vhodný hospodářský rozvoj“. A konečně, jasně odkazují na „pojem [‚regiony s národnostní menšinou‘], který je třeba definovat v unijním aktu“, a uvádějí, že „[v]edle definice pojmu ‚region s národnostní menšinou‘ musí Komisí připravený unijní právní akt rovněž uvést v příloze jejich názvy, přičemž je třeba zohlednit kritéria obsažená v instrumentech mezinárodního práva uvedených [v dodatečných informacích] a vůli vyjádřenou dotyčnými společenstvími“. Z výše uvedených pasáží dodatečných informací plyne, že navrhovaná opatření, která Komise zohlednila v napadeném rozhodnutí, byla žalobci v uvedených informacích jasně uvedena jako opatření, jež musí být nutně obsahem navrhovaného aktu.

54 Komise tak právem v napadeném rozhodnutí zohlednila tato opatření za účelem ověření, zda sporný návrh splňuje podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

55 Mimoto závěr uvedený v bodě 50 výše není zpochybněn argumenty účastníků řízení týkajícími se toho, zda zohlednění dodatečných informací v napadeném rozhodnutí bylo v daném případě v zájmu žalobců.

56 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že organizátorům navrhované občanské iniciativy přísluší, aby v každém jednotlivém případě zvážili, zda je v jejich zájmu využít práva poskytnout dodatečné informace o předmětu, cílech a pozadí navrhované občanské iniciativy, přiznaného přílohou II nařízení č. 211/2011, vzhledem k s tím spojené povinnosti Komise zkoumat je zejména za účelem posouzení, zda má být navrhovaná občanská iniciativa registrována. Jakmile se však organizátoři navrhované občanské iniciativy rozhodnou svého práva využít a takové dodatečné informace poskytnout, musí být tyto informace Komisí zohledněny, aniž by si tato mohla klást otázku, zda je jejich zohlednění v zájmu organizátorů.

57 V projednávaném případě žalobci dodatečné informace Komisi poskytli, a ta je proto musela zkoumat nezávisle na tom, zda je to v zájmu žalobců.

58 Jelikož tak byly argumenty žalobců v plném rozsahu vyvráceny, je třeba výtku vycházející z nesprávného zohlednění informací neuvedených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 zamítnout.

Úvodní poznámky k ostatním výtkám vzneseným žalobci

59 Jelikož všechny ostatní výtky vznesené žalobci v podstatě souvisejí s porušením čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 (bod 39 výše), je třeba připomenout, že podle článku 5 SEU zásada svěření pravomocí upravuje rozdělení unijních pravomocí, že podle čl. 13 odst. 2 SEU jedná každý orgán v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a že právě v této souvislosti čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 stanoví podmínku, podle níž navrhovaná občanská iniciativa nesmí zjevně stát mimo rámec pravomocí Komise, na jejichž základě může předložit návrh unijního právního aktu pro účely provedení Smluv.

60 Ze znění čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 plyne, že Komise musí provést první přezkum poznatků, které má k dispozici, za účelem posouzení, zda navrhovaná občanská iniciativa zjevně nevybočuje z jejích pravomocí, přičemž je nutno upřesnit, že v případě registrace návrhu je počítáno s podrobnějším přezkumem. Článek 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 totiž stanoví, že když Komise obdrží evropskou občanskou iniciativu, do tří měsíců vydá sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá, či nehodlá učinit.

61 Pro určení, zda Komise v projednávaném případě správně aplikovala podmínku uvedenou v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, je třeba zkoumat, zda – pokud jde o sporný návrh a v rámci prvního přezkumu poznatků, které měla k dispozici – zjevně nemohla navrhnout přijetí unijního aktu založeného na článcích Smluv, zejména pak těch, které uvedli žalobci ve sporném návrhu.

K výtkám vycházejícím z nesprávného výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 ve světle bodu 10 odůvodnění téhož nařízení

62 Žalobci podporovaní Maďarskem tvrdí, že napadené rozhodnutí je vadné z důvodu nesprávného výkladu, jelikož Komise v něm odmítla konstatovat, že čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článek 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 vykládaný ve světle bodu 10 odůvodnění téhož nařízení mohou poskytovat právní základ, který jí umožňuje předložit návrh unijního právního aktu odpovídajícího spornému návrhu.

63 Komise podporovaná Rumunskem a Slovenskou republikou navrhuje tyto výtky zamítnout.

64 Komise poté, co v napadeném rozhodnutí definovala obsah navrhovaného aktu tak, jak je uvedeno v bodě 52 výše, v něm uvedla následující:

„Podle žádosti jsou k tomu, aby byla v rámci unijní politiky soudržnosti věnována zvláštní pozornost regionům [s národnostní menšinou], nezbytná [určitá opatření]. Všechna opatření přijatá na základě článků 177 [SFEU] a 178 SFEU, které upravují [unijní] politiku soudržnosti, se však omezují na sledování cíle posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti, tak jak je stanoveno v článku 174 SFEU. Zlepšování podmínek národnostních menšin nelze chápat tak, že by pomáhalo snižovat ‚rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů' a zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů, jak uvádí čl. 174 druhý pododstavec SFEU. V tomto ohledu je přehled ‚znevýhodnění', který je uvedený v čl. 174 třetím pododstavci SFEU a nese s sebou povinnost věnovat ‚zvláštní pozornost' dotyčným regionům, vyčerpávající. V důsledku toho nemohou být články 174 [SFEU], 176 [SFEU], 177 [SFEU] a 178 SFEU právním základem pro přijetí navrhovaného aktu […]."

65 Mimoto Komise poté, co uvedla, že se její přezkum týkal nejen ustanovení Smluv uvedených ve sporném návrhu, ale rovněž „všech ostatních potenciálních právních základů", došla k následujícímu závěru:

„[V]e Smlouvách neexistuje žádný právní základ, který by umožňoval předložit návrh právního aktu s obsahem, [jaký si přejí organizátoři sporného návrhu]."

66 Úvodem je třeba připomenout, že volba právního základu unijního právního aktu se musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah tohoto aktu (viz rozsudky ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada, C-377/12, Sb. rozh., EU:C:2014:1903, bod 34 a citovaná judikatura, a ze dne 18. prosince 2014, Spojené království v. Rada, C-81/13, Sb. rozh., EU:C:2014:2449, bod 35 a citovaná judikatura).

67 Projednávané výtky vyvolávají otázku, zda zejména s ohledem na cíl a obsah navrhovaného aktu mohl být tento přijat na základě ustanovení týkajících se unijní politiky soudržnosti uváděných žalobci ve sporném návrhu.

68 Článek 3 SEU mezi jinými cíli sledovanými Unií uvádí podporu hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Uvedená soudržnost patří mezi oblasti pravomocí sdílených mezi Unií a členskými státy, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 2 SFEU. Jak právem podotkla Komise, právní základ pro přijímání unijních právních aktů umožňujících posílit a dále rozvíjet činnost Unie v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti, zejména prostřednictvím fondů strukturální povahy, se nachází v ustanoveních celé třetí části hlavy XVIII Smlouvy o FUE, tedy článcích 174 SFEU až 178 SFEU. Totéž plyne i z protokolu (č. 28) o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, tvořícího přílohu ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU.

69 Z výkladu článku 174 SFEU ve spojení s články 175 SFEU až 178 SFEU vyplývá, že unijní normotvůrce je zmocněn k přijetí opatření, která mají podporovat harmonický vývoje celé Unie, zejména pak snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů, v rámci nichž má být zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.

70 Podle čl. 4 odst. 2 SEU, který mimo jiné stanoví, že Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy, musí být pojem „region" ve smyslu článků 174 SFEU až 178 SFEU vymezen při respektování stávající politické, správní a institucionální situace. Správní jednotky jednotlivých členských států však vykazují značné rozdíly, pokud jde o demografické i zeměpisné hledisko, jakož i jejich pravomoci. Přijetí unijních právních aktů v oblasti politiky soudržnosti přitom vyžaduje, aby měl unijní normotvůrce

k dispozici srovnatelné údaje o úrovni rozvoje každé z těchto správních jednotek. Jak plyne z jeho bodu 9 odůvodnění, nařízení č. 1059/2003 proto zavedlo NUTS, které prostřednictvím definice „územních jednotek“ nebo „regionů NUTS“, jejichž hierarchická úroveň závisí na počtu obyvatel, umožňuje dosáhnout srovnatelnosti statistik týkajících se úrovně rozvoje jednotlivých správních jednotek existujících v členských státech, a slouží tedy jako referenční rámec pro provádění unijní politiky soudržnosti.

71 V tomto ohledu článek 3 nařízení č. 1059/2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek ve znění platném v době vzniku skutkových okolností sporu uvádí následující:

„1. Současné správní jednotky v členských státech jsou prvním kritériem pro definici územních jednotek.

V této souvislosti se ‚správní jednotkou‘ rozumí zeměpisná oblast se správním orgánem, který má pravomoc přijímat správní nebo politická rozhodnutí pro tuto oblast v právním a institucionálním rámci daného členského státu.

2. Aby byla určena odpovídající úroveň NUTS, do níž má být zařazena daná třída správních jednotek v členském státě, musí průměrná velikost této třídy správních jednotek v členském státě ležet v těchto hranicích počtu obyvatel:

[...]

Je-li počet obyvatel celého členského státu menší než minimální hranice pro danou úroveň NUTS, tvoří celý členský stát jedinou územní jednotku NUTS pro tuto úroveň.

3. Pro účely tohoto nařízení se počtem obyvatel územní jednotky rozumí osoby, jejichž obvyklé bydliště je v této oblasti.

4. Stávající správní jednotky, které se používají pro klasifikaci NUTS, jsou uvedeny v příloze II. Opatření upravující přílohu II, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 7 odst. 2.

5. Neexistují-li v členském státě pro danou úroveň NUTS žádné správní jednotky vhodného rozsahu v souladu s kritérii podle odstavce 2, založí se tato úroveň NUTS sdružením vhodného počtu stávajících menších sousedních správních jednotek. Toto sdružení zohledňuje vhodná kritéria, jako jsou zeměpisná, sociální, hospodářská, historická nebo kulturní hlediska nebo hlediska ochrany životního prostředí.

Takto vzniklé sdružené jednotky jsou dále nazývány ‚nesprávní jednotky‘. Rozsah nesprávních jednotek v členském státě pro danou úroveň NUTS leží v hranicích počtu obyvatel podle odstavce 2.

Jednotlivé nesprávní jednotky se však mohou odchylovat od těchto hranic na základě zvláštních zeměpisných, sociálních, hospodářských, historických nebo kulturních hledisek nebo hledisek ochrany životního prostřední, zejména v ostrovních nebo nejvzdálenějších regionech. Tato opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky tohoto nařízení jeho doplněním, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 7 odst. 2.“

72 Vzhledem k právnímu rámci uvedenému v bodech 68 až 71 výše měla Komise v napadeném rozhodnutí správně za to, že „články 174 [SFEU], 176 [SFEU], 177 [SFEU] a178 SFEU nemohou být právním základem pro přijetí navrhovaného aktu […]“.

73 Ze sporného návrhu, tak jak je popsán v bodech 3 a 5 až 8 výše, totiž plyne, že navrhovaný akt měl umožnit, aby regiony s národnostní menšinou byly začleněny pod pojem „region“ ve smyslu článků 174 [SFEU] až 178 SFEU a byla jim věnována zvláštní pozornost v rámci unijní politiky soudržnosti, tak aby mohly být zachovány jejich etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky. Navrhovaný akt měl zejména členským státům uložit, aby dodržovaly své povinnosti vůči národnostním menšinám, a to i při provádění unijní politiky soudržnosti, definovat samotný pojem „region s národnostní menšinou“, který by byl zároveň „regionem“ ve smyslu článků 174 [SFEU] až 178 SFEU, a vypracovat jmenovitý seznam regionů s národnostní menšinou, kterým měla být věnována zvláštní pozornost v rámci unijní politiky soudržnosti, tak aby mohly být zachovány jejich zvláštní charakteristiky.

74 Ze sporného návrhu mimoto plyne, že regiony s národnostní menšinou měly být definovány na základě samostatných kritérií, tedy nezávisle na správních jednotkách existujících v členských státech. Sporný návrh totiž uvádí, že „všechny základní prvky pojmu [‚region s národnostní menšinou‘], který je třeba definovat v unijním právním aktu, již existují v nesčetných mezinárodních instrumentech přijatých mnoha členskými státy“, a odkazuje v tomto ohledu na „regiony s národnostními, etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami odlišujícími se od okolních regionů“. Podle sporného návrhu takto definované regiony zahrnují „zeměpisné oblasti bez administrativních pravomocí“. Podle sporného návrhu tedy měly být pro účely vytvoření regionů odpovídajících NUTS zohledňovány jazykové, etnické a kulturní hranice, jakož i vůle původních společenství představujících většinu obyvatel regionu vyjádřená prostřednictvím předchozího referenda a „záruky [plynoucí z navrhovaného aktu], které by byly v souladu s usnesením [Evropského parlamentu o ochraně menšin a politikách proti diskriminaci v rozšířené Evropě] a vůlí dotčených společenství, by mohly zahrnovat ustavení autonomních regionálních orgánů, které by disponovaly pravomocemi dostatečnými k tomu, aby [regionům s národnostní menšinou] pomáhaly si zachovat své národnostní, jazykové a kulturní charakteristiky, jakož i identitu“. Ze sporného návrhu tak plyne, že navrhovaný akt by měl vést k nové definici pojmu „region“ ve smyslu článků 174 SFEU až 178 SFEU tím, že by poskytoval plnohodnotný status regionům s národnostní menšinou, a to bez ohledu na politickou, správní a institucionální situaci v dotčených členských státech.

75 Jak přitom bylo uvedeno v bodě 70 výše, a v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU, Unie musí v rámci politiky soudržnosti respektovat politickou, správní a institucionální situaci v členských státech. Pokud tedy pouze za účelem zajištění srovnatelnosti regionálních statistických údajů čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 stanoví povinnost zohlednit taková kritéria, jako jsou zeměpisná, sociální, hospodářská, historická nebo kulturní hlediska nebo hlediska ochrany životního prostředí, děje se tak pouze za účelem seskupení správních jednotek existujících v dotčeném členském státu do nesprávní jednotky s dostatečně vysokým počtem obyvatel, a to pro zajištění srovnatelnosti statistik týkajících se úrovně rozvoje těchto jednotlivých správních jednotek. Mimoto, pokud totéž ustanovení stanoví, že od demografických hranic se lze odchýlit na základě zvláštních zeměpisných, sociálních, hospodářských, historických nebo kulturních hledisek nebo hledisek ochrany životního prostřední, děje se tak pouze ve vztahu k nesprávním jednotkám, které samy odpovídají seskupení správních jednotek existujících v dotčených členských státech k čistě statistickým účelům, aniž by to mohlo vést k jakékoliv změně stávajícího politického, správního a institucionálního rámce dotčených členských států.

76 Z toho plyne, že unijní normotvůrce by nemohl, aniž by porušil čl. 4 odst. 2 SEU, přijmout akt, který by tak jako v případě navrhovaného aktu vymezil regiony s národnostní menšinou, kterým by měla být věnována zvláštní pozornost v rámci unijní politiky soudržnosti na základě autonomních kritérií, a tedy bez ohledu na politickou, správní a institucionální situaci v dotčených členských státech.

77 Každopádně i za předpokladu, že by regiony s národnostní menšinou mohly odpovídat správním jednotkám existujícím v dotčených členských státech nebo seskupením takových jednotek, je třeba podotknout, že zachování etnických, kulturních, náboženských nebo jazykových specifik těchto regionů není cílem, který by mohl odůvodňovat přijetí unijního právního aktu na základě článků 174 [SFEU], 176 [SFEU], 177 [SFEU] a 178 SFEU.

78 Posledně uvedená ustanovení totiž unijního normotvůrce zmocňují k přijetí opatření, která mají podporovat harmonický vývoj celé Unie, zejména pak snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů a zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů, v rámci nichž má být zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.

79 Je pravda, že podstatou tvrzení žalobců je, že evropská integrace a zejména provádění unijní politiky soudržnosti v současnosti nepodporují harmonický vývoje celé Unie, neboť ohrožují specifika regionů s národnostní menšinou, které se tak postupně „rozplývají“, a dále že regiony s národnostní menšinou trpí vážným a trvalým demografickým znevýhodněním souvisejícím s menšinovým postavením jejich populace v celostátním měřítku, což se odráží v jejich hospodářském rozvoji zaostávajícím za okolními regiony.

80 Jak však právem podotýká Komise, argumentace žalobců v tomto ohledu spočívá na tvrzeních, která nejsou nijak podložena, tím méně prokázána.

81 Žalobci neprokázali, že by provádění unijní politiky soudržnosti Unií i členskými státy ohrožovalo specifické charakteristiky regionů s národnostní menšinou.

82 Podle článku 2 SEU je Unie založena na dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Mimoto čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie zakazuje jakoukoliv diskriminaci založenou na příslušnosti k národnostní menšině. Článek 6 odst. 1 SEU přitom stanoví, že Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy, přičemž čl. 51 odst. 1 uvedené listiny upřesňuje, že její ustanovení jsou při dodržení zásady subsidiarity určena unijním orgánům, institucím a jiným subjektům a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo. Z toho plyne, že Unie a členské státy při výkonu svých sdílených pravomocí v oblasti hospodářské, sociální a územní soudržnosti nesmí jednotlivé osoby a obyvatelstvo diskriminovat z důvodu jejich příslušnosti k národnostní menšině.

83 Mimoto je třeba zdůraznit, že sporný návrh se netýkal boje proti diskriminaci, jejíž obětí by byly osoby a obyvatelstvo usazené v regionech s národnostní menšinou z důvodu příslušnosti k takové menšině, nýbrž předcházení rozdílům nebo zaostávání v hospodářském rozvoji regionů s národnostní menšinou oproti okolním regionům z důvodu znevýhodnění, které těmto osobám přináší jejich specifické etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky. V bodě 5 žaloby žalobci ostatně sami připustili, že „předmětem“ sporného návrhu nebylo „zabránit diskriminaci“, i když nevylučovali, že by navržený akt mohl mít takový „dopad“.

84 Na rozdíl od tvrzení žalobců tak článek 2 SEU, čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv ani žádné jiné ustanovení unijního práva, jehož předmětem je boj proti diskriminaci, zejména diskriminaci založené na příslušnosti k národnostní menšině, nemůže Komisi umožnit navrhnout v rámci unijní politiky soudržnosti unijní právní akt, jehož předmět a obsah by odpovídal navrhovanému aktu.

85 Žalobci dále neprokázali, že by etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou mohly být považovány za závažné a trvalé znevýhodnění ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU.

86 Článek 174 třetí pododstavec SFEU konstatuje, že jsou znevýhodněny nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony přírodními nebo demografickými podmínkami odpovídajícími jejich ostrovnímu nebo přeshraničnímu charakteru, reliéfu, izolaci či nízké nebo velmi nízké hustotě obyvatel, avšak o regionech, které se etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami odlišují od okolních regionů, se nezmiňuje. Článek 121 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském

sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, s. 320), uváděný žalobci, v tomto ohledu působnost článku 174 SFEU nijak nerozšiřuje, jelikož se týká pouze ostrovních a horských oblastí, oblastí s nízkou a velmi nízkou hustotou obyvatelstva a nejvzdálenějších regionů. Z článku 121 odst. 4 tak nelze vyvodit, že by pojem „závažné a trvalé znevýhodnění“ ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU mohl zahrnovat etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou.

87 I za předpokladu, že by bylo možné uvedené charakteristiky považovat za zvláštní demografickou danost dotyčných regionů, není prokázáno, že by pro hospodářský rozvoj uvedených regionů systematicky představovaly znevýhodnění oproti okolním regionům. Jak sice podotýkají žalobci, rozdíly, především pak jazykové, mezi těmito a okolními regiony mohou být důvodem určitých transakčních vícenákladů nebo určitých obtíží při přijímání zaměstnanců. Jak však správně podotýká Komise, specifické charakteristiky těchto regionů jim mohou rovněž poskytovat určité komparativní výhody, například turistickou přitažlivost nebo vícejazyčnost.

88 Co se týče takových unijních právních aktů, jako je sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 24. července 2003 nazvané „Podpora jazykového vzdělávání a jazykové rozmanitosti: akční plán 2004–2006“ [COM (2003) 449 final], směřující k podpoře regionálních jazyků a jazyků menšin, tyto nevycházejí z toho, že by uvedené jazyky znevýhodňovaly hospodářský rozvoj regionů, v nichž se jimi mluví, ale z toho, že tyto jazyky se podílejí na jazykové rozmanitosti Unie a na mnohojazyčnosti, která je sama chápána jako výhoda.

89 Při neexistenci jakéhokoliv důkazu předloženého žalobci není tedy důvodu předpokládat, že by etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou systematicky znevýhodňovaly jejich hospodářský rozvoj oproti okolním regionům, takže by tyto charakteristiky mohly být považovány za „závažné a trvalé znevýhodnění“ ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU.

90 Ze všech výše uvedených důvodů je třeba výtky vycházející z nesprávného výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 ve světle bodu 10 odůvodnění téhož nařízení v plném rozsahu zamítnout.

K výtce vycházející z nesprávného výkladu článku 167 SFEU

91 Žalobci podporovaní Maďarskem tvrdí, že se Komise v napadeném rozhodnutí dopustila nesprávného výkladu tím, že měla za to, že sporný návrh zjevně spadá mimo rámec pravomocí umožňujících jí předložit návrh unijního právního aktu za účelem provádění kulturní politiky uvedené v článku 167 SFEU.

92 Komise podporovaná Rumunskem a Slovenskou republikou navrhuje tuto výtku zamítnout.

93 Komise poté, co v napadeném rozhodnutí definovala obsah navrhovaného aktu tak, jak je uvedeno v bodě 52 výše, v něm uvedla následující:

„Ani [č]lán[ek] 167 […] SFEU nem[ůže] být právním základem navrhovaných právních předpisů, jelikož [tyto právní předpisy] nepřispívají k dosažení některého z cílů politik uvedených v t[omto] ustanovení[…].“

94 Zkoumaná výtka vyvolává otázku, zda zejména s ohledem na svůj cíl a obsah měl navržený akt přispívat k plnění některého z cílů sledovaných unijní kulturní politikou, uvedených v článku 167 SFEU.

95 V tomto ohledu je nutno připomenout, že podle článku 22 Listiny základních práv a čl. 3 odst. 3 čtvrtého pododstavce SEU Unie respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.

96 Článek 6 písm. c) SFEU uvádí kulturu mezi oblastmi, v nichž má Unie pravomoc vyvíjet činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Jak plyne z čl. 2 odst. 5 prvního pododstavce SFEU, tato pravomoc Unie nenahrazuje pravomoc členských států, ale je k ní doplňková.

97 Článek 167 SFEU stanoví:

„1. Unie přispívá k rozkvětu kultur členských států a přitom respektuje jejich národní a regionální různorodost a zároveň zdůrazňuje společné kulturní dědictví.

2. Činnost Unie je zaměřena na povzbuzování spolupráce mezi členskými státy a v případě potřeby na podporu a doplňování jejich činnosti v následujících oblastech:

— zlepšování znalosti a šíření kultury a dějin evropských národů,

— zachování a ochrana kulturního dědictví evropského významu,

— nekomerční kulturní výměny,

— umělecká a literární tvorba, včetně tvorby v audiovizuální oblasti.

3. Unie a členské státy podporují spolupráci v oblasti kultury se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi, zejména s Radou Evropy.

4. Unie ve své činnosti podle ostatních ustanovení Smluv přihlíží ke kulturním hlediskům, zejména s cílem uznávat a podporovat rozmanitost svých kultur.

5. Ve snaze přispět k dosažení cílů, uvedených v tomto článku:

— Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem po konzultaci s Výborem regionů podpůrná opatření, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států,

— Rada na návrh Komise přijímá doporučení.“

98 Z článku 167 SFEU a konkrétně z jeho odstavců 2 a 5 plyne, že v rámci unijní kulturní politiky a za účelem přispění k rozkvětu kultur členských států při respektování jejich národní a regionální různorodosti a zdůraznění společného kulturního dědictví je unijní normotvůrce zmocněn přijmout podpůrná opatření, s vyloučením jakékoliv harmonizace právních a správních předpisů členských států, nebo doporučení sledující konkrétní cíle, a sice zaprvé zlepšování znalosti a šíření kultury a dějin evropských národů, zadruhé zachování a ochranu kulturního dědictví evropského významu, zatřetí nekomerční kulturní výměny a začtvrté uměleckou a literární tvorbu, včetně tvorby v audiovizuální oblasti.

99 Komise tedy měla právem v napadeném rozhodnutí za to, že „navrhované právní předpisy […] by nepřispívaly k dosažení žádného z cílů [unijní kulturní politiky, uvedené v článku 167 SFEU]“.

100 Ze sporného návrhu, tak jak byl popsán v bodech 3 a 5 až 8 výše, totiž plyne, že navržený akt měl za účel především ustavit v rámci unijní politiky soudržnosti určité záruky toho, aby etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou mohly být zachovány. Tyto záruky měly spočívat především v tom, aby byl regionům s národnostní menšinou nabídnut přístup k fondům, zdrojům a programům unijní politiky soudržnosti, tak aby nedocházelo

k rozdílům nebo zaostávání v jejich hospodářském rozvoji oproti okolním regionům, či dokonce aby jim byl přiznán autonomní status v souladu s vůlí vyjádřenou (prostřednictvím referenda) jejich obyvatelstvem, bez ohledu na politickou, správní a institucionální situaci v dotčených členských státech.

101 Článek 167 SFEU přitom nemůže být základem pro přijetí unijního právního aktu sledujícího takový cíl a s takovýmto obsahem. Zachování regionů s národnostní menšinou prostřednictvím jejich specifických etnických, kulturních, náboženských nebo jazykových charakteristik, či dokonce přiznání autonomního postavení takovým regionům za účelem provádění unijní politiky soudržnosti je totiž cílem, který jde zjevně nad rámec pouhého příspěvku k rozkvětu kultur členských států při respektování jejich národní a regionální různorodosti nebo pouhého zdůraznění společného kulturního dědictví a který přímo nesouvisí s některým z cílů konkrétně uvedených v čl. 167 odst. 2 SFEU. V bodě 5 žaloby žalobci ostatně sami připustili, že „předmětem“ sporného návrhu nebylo „chránit kulturní rozmanitost“, i když nevylučovali, že by navržený akt mohl mít takový „dopad“.

102 Na rozdíl od tvrzení žalobců tak čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 167 odst. 1 SEU ani článek 22 Listiny základních práv neumožňoval Komisi navrhnout v rámci unijní politiky soudržnosti právní akt směřující k ochraně kulturní rozmanitosti představované národnostními menšinami, přičemž uvedený akt by mimoto neodpovídal předmětu a obsahu navrhovaného aktu.

103 Každopádně je třeba uvést, že přijetí navrhovaného aktu, které by znamenalo stanovit definici pojmu „region s národnostní menšinou“ pro účely provádění unijní politiky soudržnosti, neodpovídá žádné z činností stanovených v čl. 167 odst. 2 SFEU za účelem přispění k dosažení cílů unijní kulturní politiky, tedy přijímání podpůrných opatření, s vyloučením jakékoliv harmonizace právních a správních předpisů členských států, nebo přijímání doporučení.

104 Ze všech výše uvedených důvodů je třeba výtku vycházející z nesprávného výkladu článku 167 SFEU zamítnout.

K výtce vycházející z nesprávného výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU

105 Žalobci podporovaní Maďarskem tvrdí, že se Komise v napadeném rozhodnutí dopustila nesprávného výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU tím, že měla za to, že žádné ustanovení Smluv nepředstavuje právní základ pro jakoukoliv činnost orgánů zaměřenou na boj proti diskriminaci založené na příslušnosti k národnostní menšině.

106 Komise podporovaná Rumunskem a Slovenskou republikou navrhuje tuto výtku zamítnout.

107 Komise poté, co v napadeném rozhodnutí definovala obsah navrhovaného aktu tak, jak je uvedeno v bodě 52 výše, a poté, co uvedla, že se její přezkum bude týkat „nabízených ustanovení Smluv […] a […] všech ostatních možných právních základů“, podotkla následující:

„Závěrem je nutno uvést, […] že ve Smlouvách neexistuje žádný právní základ, který by umožňoval předložit návrh [unijního] právního aktu s obsahem […] zamýšleným [ve sporném návrhu].“

108 Žalobci v tomto ohledu tvrdí, že se Komise dopustila nesprávného výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU, který mohl představovat právní základ navrhovaného aktu.

109 Zkoumaná výtka vyvolává otázku, zda zejména s ohledem na svůj cíl a obsah mohl být navržený akt přijat na základě čl. 19 odst. 1 SFEU.

110 Článek 19 SFEU stanoví:

„1. Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv a v rámci pravomocí svěřených Unii Smlouvami může Rada zvláštním legislativním postupem a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

2. Odchylně od odstavce 1 mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout základní zásady pro podpůrná opatření Unie, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států, jako základ pro činnosti, které přijímají členské státy, aby přispěly k naplnění cílů uvedených v odstavci 1.“

111 Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv a v mezích pravomocí svěřených Unii Smlouvami, článek 19 odst. 1 SFEU zmocňuje unijního normotvůrce k přijetí opatření nezbytných k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

112 Aniž je v projednávaném případě třeba se zabývat tím, zda pojem „diskriminace“ ve smyslu uvedeného ustanovení zahrnuje diskriminaci na základě příslušnosti k národnostní menšině, je třeba připomenout, že jak již bylo konstatováno v bodě 83 výše, sporný návrh se netýkal boje proti diskriminaci, jejíž obětí by byly osoby a obyvatelstvo usazené v regionech s národnostní menšinou z důvodu příslušnosti k takové menšině, ale předcházení rozdílům nebo zaostávání v hospodářském rozvoji regionů s národnostní menšinou oproti okolním regionům z důvodu znevýhodnění, které těmto osobám přináší jejich specifické etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky.

113 Jak tedy právem uvedla Komise v napadeném rozhodnutí, čl. 19 odst. 1 SFEU nemůže poskytovat právní základ pro předložení unijního právního aktu majícího cíl a obsah odpovídající spornému návrhu.

114 Ze všech výše uvedených důvodů je třeba výtku vycházející z nesprávného výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU zamítnout.

K výtkám vycházejícím ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy

115 Žalobci podporovaní Maďarskem tvrdí, že se Komise dopustila zneužití pravomoci tím, že odmítla sporný návrh zaregistrovat nikoliv z důvodu, že by zjevně stál mimo její pravomoci, uvedeného v napadeném rozhodnutí na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, ale – jak vyplývá z jejích písemností v tomto řízení – proto, že za současného stavu unijního práva nepovažovala za vhodné uplatňovat své pravomoci způsobem, jakým si přáli žalobci, což ale čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 neumožňuje.

116 Mimoto tvrdí, že Komise porušila zásadu řádné správy, jelikož v projednávaném případě byla vedena snahou o odrazení od občanských iniciativ, a to i když splňují, tak jako v projednávaném případě, podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, použitím nevhodných prostředků, jako například zohledněním informací, o nichž se nezmiňuje čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011.

117 Komise podporovaná Slovenskou republikou navrhuje tyto výtky zamítnout.

118 Pokud jde nejprve o výtku vycházející ze zneužití pravomoci, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury má pojem zneužití pravomoci v unijním právu přesný význam a označuje situaci, kdy správní orgán využívá svých pravomocí k jinému účelu, než pro který mu byly svěřeny. Rozhodnutí je stiženo vadou spočívající ve zneužití pravomoci pouze tehdy, když se na základě objektivních,

relevantních a shodujících se nepřímých důkazů jeví, že bylo přijato za účelem dosažení jiných cílů, než které byly uváděny (viz rozsudek ze dne 9. září 2008, Bayer CropScience a další v. Komise, T-75/06, Sb. rozh., EU:T:2008:317, bod 254 a citovaná judikatura).

119 V projednávaném případě se žalobci při prokazování existence zneužití pravomoci opírají o některé argumenty obhajoby předložené Komisí, z nichž plyne, že tato za současného stavu unijního práva nepovažovala za vhodné uplatňovat své pravomoci způsobem, jakým si přáli žalobci.

120 V tomto ohledu je třeba podotknout, že napadené rozhodnutí obsahuje dostatečné odůvodnění, podle kterého sporný návrh nesplňoval podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 z důvodu, že zjevně stál mimo rámec pravomocí umožňujících Komisi předložit návrh na přijetí unijního právního aktu pro účely provedení Smluv. V bodech 10 a 11 žalobní odpovědi Komise připomněla uvedené odůvodnění a uvedla, že „trvá na svém stanovisku“ z důvodů, které následně podrobně rozvedla v rámci své obrany na základě argumentů vyložených v žalobě. Stejně tak v bodech 2 a 97 dupliky Komise uvedla, že „plně trvá na svých úvahách a závěrech […] uvedených v žalobní odpovědi“ a že „žádost o registraci [sporného návrhu] zamítla opodstatněně a v souladu s právem na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení […] č. 211/2011“. Z výše uvedeného plyne, že Komise ve svých písemnostech hájila opodstatněnost důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí, která nebyla na základě zkoumání projednávané žaloby zpochybněna.

121 V této souvislosti žalobci zdůrazněné věty, a sice bod 17 žalobní odpovědi, podle něhož „se unijní politiky nemohou stát politickými nástroji působícími proti zájmům menšin“, a bod 58 žalobní odpovědi, podle něhož „se Komise domnívá, že zvláštnosti národnostních menšin mohou být vhodně zohledněny při zavádění […] NUTS na úrovni členských států“, nemohou být považovány za důkazy toho, že napadené rozhodnutí bylo ve skutečnosti založeno na jiných než formálně v něm uváděných důvodech, jejichž opodstatněnost nebyla při přezkumu projednávané žaloby zpochybněna, a svědčící o zneužití pravomocí, které jsou Komisi svěřeny ustanovením čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

122 Z toho plyne, že žalobci v projednávaném případě nepředložili objektivní, relevantní a shodující se nepřímé důkazy umožňující dospět k závěru, že napadené rozhodnutí bylo přijato za účelem dosažení jiných cílů, než které byly uváděny, tj. z důvodu, že podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 nebyly splněny, jelikož sporný návrh zjevně stál mimo rámec pravomocí umožňujících Komisi předložit návrh na přijetí unijního právního aktu pro účely provedení Smluv.

123 Výtky založené na zneužití pravomoci, kterého se měla dopustit Komise, je tedy třeba zamítnout jako neopodstatněné.

124 Pokud jde dále o výtku založenou na porušení zásady řádné správy, je třeba zdůraznit, že podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv má každý „právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě“. Z bodu 10 odůvodnění nařízení č. 211/2011 mimoto plyne, že obecná zásada řádné správy obnáší zejména to, že Komise zaregistruje veškeré návrhy občanských iniciativ, které jsou v souladu s podmínkami stanovenými v uvedeném nařízení, a to ve lhůtě stanovené v čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, tedy do dvou měsíců od obdržení informací uvedených v příloze II.

125 Jak plyne ze zkoumání výtek založených na nesprávném výkladu článků Smluv Komisí, v projednávaném případě nebyly podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 – třebaže žalobci tvrdí opak – splněny, takže uvedený orgán byl oprávněn v souladu s čl. 4 odst. 3 téhož nařízení odmítnout registraci sporného návrhu.

126 Komise tedy mohla přijmout napadené rozhodnutí, aniž se dopustila porušení obecné zásady řádné správy.

127 Výtku založenou na porušení této zásady je proto třeba rovněž zamítnout jako neopodstatněnou.

128 Jelikož byly zamítnuty všechny výtky uplatněné žalobci na podporu jejich jediného žalobního důvodu vycházejícího v podstatě z porušení čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, je třeba uvedený žalobní důvod a v návaznosti na to v plném rozsahu zamítnout i projednávanou žalobu.

K nákladům řízení

129 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobci neměli ve věci úspěch, ponesou vlastní náklady řízení a ukládá se jim náhrada nákladů řízení vynaložených Komisí, aniž je třeba v tomto ohledu zohlednit zásah žalobců do ochrany soudního řízení, zejména pak zásad rovnosti zbraní a řádného výkonu spravedlnosti (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh., EU:C:2010:541, body 85 a 93), tím, že na internetových stránkách sporného návrhu zveřejnili žalobní odpověď Komise (bod 22 výše).

130 Kromě toho podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady. Toto ustanovení je třeba uplatnit na Maďarsko, Řeckou republiku, Rumunsko a Slovenskou republiku.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (první senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Balázs-Árpád Izsák a Attila Dabis ponesou vlastní náklady řízení a ukládá se jim rovněž náhrada nákladů řízení vynaložených Evropskou komisí.

3) Maďarsko, Řecká republika, Rumunsko a Slovenská republika ponesou vlastní náklady řízení.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 10. května 2016.

Podpisy.

Obsah

Skutečnosti předcházející sporu 2

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení 3

Právní otázky 5

K přípustnosti některých výtek 5

K věci samé 6

K výtce vycházející z nesprávného zohlednění informací, které čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 nezmiňují 6

Úvodní poznámky k ostatním výtkám vzneseným žalobci 9

K výtkám vycházejícím z nesprávného výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 ve světle bodu 10 odůvodnění téhož nařízení 9

K výtce vycházející z nesprávného výkladu článku 167 SFEU 14

K výtce vycházející z nesprávného výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU 16

K výtkám vycházejícím ze zneužití pravomoci a z porušení zásady řádné správy 17

K nákladům řízení 19