Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 10 maja 2016 r.*

Prawo instytucjonalne — Europejska inicjatywa obywatelska — Polityka spójności — Regiony z mniejszością narodową — Odmowa rejestracji — Oczywisty brak uprawnień Komisji — Artykuł 4 ust. 2 lit. b) i art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 211/2011

W sprawie T-529/13

Balázs-Árpád Izsák, zamieszkały w Târgu Mureș (Rumunia),

Attila Dabis, zamieszkały w Budapeszcie (Węgry),

reprezentowani początkowo przez adwokat J. Tordáné dr. Petneházy, następnie przez adwokata D. Sobora,

strona skarżąca,

popierani przez

Węgry, reprezentowane przez M. Fehéra, G. Szimę oraz G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez H. Krämera, K. Talabér-Ritz, A. Steiblytė oraz P. Hetscha, a następnie przez K. Talabér-Ritz, K. Banks, H. Krämera oraz B.R. Killmanna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Grecką, reprezentowaną przez E.M. Mamounę, działającą w charakterze pełnomocnika,

Rumunię, reprezentowaną przez R. Radu, R. Hațieganu, D. Bulanceę oraz M. Bejenar, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Słowacką, reprezentowaną przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,

interwenienci,

* Język postępowania: węgierski.

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2013) 4975 final z dnia 25 lipca 2013 r., dotyczącej odmowy rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej przedstawionej przez skarżących,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, I. Pelikánová (sprawozdawca) i E. Buttigieg, sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 grudnia 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W dniu 18 czerwca 2013 r. skarżący Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis, wraz z pięcioma innymi osobami, przedstawili Komisji Europejskiej proponowaną inicjatywę obywatelską (zwaną dalej „sporną inicjatywą") pod nazwą „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu" (Cohesion policy for the equality of the regions and sustainability of the regional cultures) zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. L 65, s. 1).

2 W rejestrze online udostępnionym do tego celu przez Komisję (zwanym dalej „rejestrem") skarżący przedstawili zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011 niezbędne informacje określone w załączniku II do tegoż rozporządzenia (zwane dalej „wymaganymi informacjami"), w szczególności w odniesieniu do streszczenia przedmiotu i celów spornej inicjatywy.

3 Z danych przedstawionych przez skarżących w charakterze wymaganych informacji wynikało, że celem spornej inicjatywy jest poświęcenie szczególnej uwagi w ramach polityki spójności Unii Europejskiej regionom, których cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od cech regionów otaczających. W odniesieniu do tych regionów, w tym obszarów geograficznych pozbawionych struktur mających kompetencje administracyjne, zapobieganie wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym w stosunku do regionów otaczających, wspieranie rozwoju gospodarczego oraz zachowanie warunków spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej powinny być zapewnione w taki sposób, by ich charakter pozostał niezmieniony. W tym celu regiony te powinny korzystać z tych samych możliwości dostępu do różnych funduszy Unii i należy im zagwarantować zachowanie ich charakteru oraz właściwy rozwój gospodarczy, tak aby rozwój Unii mógł być trwały, a jej różnorodność kulturowa była zachowana.

4 Do danych przedstawionych w charakterze wymaganych informacji skarżący dołączyli zgodnie z załącznikiem II do rozporządzenia nr 211/2011 obszerniejsze informacje na temat przedmiotu, celów oraz kontekstu spornej inicjatywy (zwane dalej „dodatkowymi informacjami").

5 Po pierwsze, z tych dodatkowych informacji wynika, że w mniemaniu skarżących regiony z mniejszością narodową to regiony i obszary geograficzne, które niekoniecznie dysponują strukturami mającymi kompetencje administracyjne, lecz w których są osiedlone społeczności charakteryzujące się cechami etnicznymi, kulturowymi, religijnymi lub językowymi różniącymi się od cech ludności osiedlonej w regionach otaczających i stanowiące większość lub składające się ze znacznej liczby osób na poziomie lokalnym, podczas gdy na poziomie narodowym społeczności te stanowią tylko

mniejszość, przy czym społeczności te wyraziły (w referendum) wolę dysponowania statusem autonomii w ramach danego państwa członkowskiego (zwane dalej „regionami z mniejszością narodową"). Te regiony z mniejszością narodową są zdaniem skarżących strażnikami odziedziczonych po przodkach kultur i języków europejskich oraz stanowią ważne źródła różnorodności kulturowej i językowej Unii oraz, szerzej, Europy.

6 Po drugie, z dodatkowych informacji wynika, że proponowany akt Unii (zwany dalej „proponowanym aktem") powinien przede wszystkim gwarantować równość między regionami i zachowanie kultur regionalnych, zapobiegając wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym regionów z mniejszością narodową w stosunku do regionów otaczających oraz umożliwiając zachowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej regionów z mniejszością narodową w sposób, który nie naruszałby ich cech charakterystycznych. Według skarżących regulowana przez art. 174–178 TFUE polityka spójności, aby odpowiadać wartościom podstawowym określonym w art. 2 TUE i 3 TUE, powinna przyczyniać się do zachowania swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych regionów z mniejszością narodową, którym zagraża europejska integracja gospodarcza, oraz do zaradzenia mającym wpływ na rozwój gospodarczy tych regionów niekorzystnym warunkom i dyskryminacji. W rezultacie proponowany akt powinien przyznać regionom z mniejszością narodową możliwość dostępu do funduszy, zasobów i programów polityki spójności Unii równą możliwości, którą dysponują regiony obecnie spełniające odpowiednie kryteria, wymienione w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) (Dz.U. L 154, s. 1). Gwarancje te powinny zdaniem skarżących obejmować wprowadzenie autonomicznych instytucji regionalnych, dysponujących uprawnieniami wystarczającymi do tego, by pomagać regionom z mniejszością narodową w zachowaniu ich cech narodowych, językowych i kulturowych oraz ich tożsamości.

7 W tym celu proponowany akt powinien zawierać definicję „regionu z mniejszością narodową", odnosząc się, po pierwsze, do pojęć i celów wymienionych w pewnych instrumentach prawa międzynarodowego, w szczególności do definicji „mniejszości narodowej", zawartej w rekomendacji 1201 (1993) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przyjętej w dniu 1 lutego 1993 r., dotyczącej protokołu dodatkowego do europejskiej konwencji praw człowieka w sprawie praw mniejszości, po drugie, do wspólnych państwom członkowskim tradycji konstytucyjnych, po trzecie, do orzecznictwa związanego ze stosowaniem europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., po czwarte, do art. 3 TUE i art. 167 TFUE oraz, po piąte, do wyrażonej (w referendum) woli społeczności zainteresowanych korzystaniem ze statusu autonomii w ramach danego państwa członkowskiego. Ponadto wspomniany akt powinien wskazywać poprzez podanie nazw, zgodnie z wyżej wymienioną definicją, regiony z mniejszością narodową istniejące w Unii, które powinny następnie zostać wprowadzone do wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych (zwanej dalej „NUTS"), ujętej w załączniku I do rozporządzenia nr 1059/2003.

8 Poza tym, aby zapobiec używaniu funduszy, zasobów i programów polityki spójności Unii przez krajowe organy administracyjne dla celów finansowania polityk wrogich mniejszościom narodowym, proponowany akt powinien przewidywać, że państwa członkowskie są zobowiązane niezwłocznie honorować w pełni obowiązki i zobowiązania międzynarodowe wobec mniejszości narodowych i że naruszenie lub nieposzanowanie tych zobowiązań przez jakiekolwiek państwo członkowskie byłoby równoznaczne z naruszeniem wartości wymienionych w art. 2 TUE, objęte procedurą określoną w art. 7 TUE i mogłoby prowadzić do zawieszenia przez Radę Unii Europejskiej pewnych praw wynikających ze stosowania traktatów wobec danego państwa członkowskiego.

9 W dniu 25 lipca 2013 r. Komisja przyjęła decyzję C(2013) 4975 final, dotyczącą odmowy rejestracji spornej inicjatywy (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), na tej podstawie, że z dogłębnej analizy postanowień traktatów przytoczonych w spornej inicjatywie oraz wszystkich innych podstaw prawnych

mogących mieć zastosowanie wynika, że wspomniana inicjatywa wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów.

Postępowanie i żądania stron

10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 września 2013 r. skarżący wnieśli rozpatrywaną skargę.

11 W dniu 3 stycznia 2014 r. Komisja przedstawiła swoją odpowiedź na skargę.

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 lutego 2014 r. Republika Słowacka złożyła wniosek o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

13 W dniu 21 lutego 2014 r. skarżący złożyli replikę.

14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 marca 2014 r. Węgry złożyły wniosek o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.

15 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 7 i 12 marca 2014 r. Republika Grecka i Rumunia złożyły wnioski o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

16 W dniu 7 kwietnia 2014 r. Komisja złożyła duplikę.

17 Po zebraniu uwag stron prezes pierwszej izby Sądu postanowieniem z dnia 12 maja 2014 r. uwzględnił złożone przez Republikę Słowacką, Węgry, Republikę Grecką i Rumunię wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów.

18 Republika Słowacka jako pierwsza, a Węgry i Rumunia jako drugie przedstawiły uwagi interwenienta, odpowiednio, w dniach 23 i 25 czerwca 2014 r. Republika Grecka nie przedstawiła uwag interwenienta.

19 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 18 i 23 czerwca oraz 25 sierpnia 2014 r. Județul Covasna (rumuński okręg Covasna), Bretagne réunie i Obec Debrad' (gmina słowacka Debrad') złożyły wnioski o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania skarżących.

20 Po zebraniu uwag stron prezes pierwszej izby Sądu postanowieniem z dnia 18 maja 2015 r. nie uwzględnił złożonych przez Județul Covasna, Bretagne réunie i Obec Debrad' wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów.

21 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd postanowił otworzyć ustny etap postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 § 3 lit. b) regulaminu postępowania przed Sądem wezwał strony główne do ustosunkowania się na piśmie co do pewnych aspektów sporu. Strony zastosowały się do tych wezwań w wyznaczonych terminach. W swojej odpowiedzi skarżący oświadczyli, że wycofują żądanie mające na celu zobowiązanie Komisji do rejestracji spornej inicjatywy i do podjęcia wszelkich wymaganych środków prawnych.

22 Na rozprawie w dniu 15 grudnia 2015 r. wysłuchano stron i ich odpowiedzi na pytania ustne Sądu, z wyjątkiem Republiki Greckiej, której przedstawiciel nie był obecny podczas tej rozprawy. W toku rozprawy Komisja powiadomiła Sąd, że skarżący opublikowali w witrynie internetowej spornej inicjatywy odpowiedź na skargę, którą złożyła ona w niniejszej sprawie, i pomimo jej odpowiedniego

żądania odmówili usunięcia tej odpowiedzi. Komisja wniosła do Sądu o wzięcie pod uwagę tego stanowiącego nadużycie zachowania skarżących w ramach podziału kosztów. Skarżący nie zakwestionowali okoliczności zarzucanych przez Komisję, ale podkreślili, że ich zachowanie nie stanowi nadużycia prawa z uwagi na brak regulacji zakazującej. Wnieśli zatem do Sądu o zastosowanie ogólnych zasad dotyczących kosztów postępowania.

23 W następstwie dostosowania żądań (pkt 21 powyżej) skarżący, popierani przez Węgry, wnoszą do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

— w części – odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a w pozostałej części – oddalenie jej jako nieuzasadnionej;

— obciążenie skarżących i Węgier kosztami postępowania.

25 Choć Republika Grecka nie wniosła formalnie żądań, należy uznać, że jako interwenient popierający żądania Komisji przyłącza się ona bezwarunkowo do tych żądań.

26 Republika Słowacka, interwenient popierający żądania Komisji, wnosi do Sądu o:

— w części – odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a w pozostałej części – oddalenie jej jako nieuzasadnionej;

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

27 Rumunia, interwenient popierający żądania Komisji, przyłącza się w istocie do tych żądań w zakresie, w jakim dotyczą one odrzucenia skargi w części jako niedopuszczalnej oraz oddalenia jej w pozostałej części jako nieuzasadnionej.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności niektórych zarzutów szczegółowych

28 Na etapie repliki skarżący, popierani przez Węgry, powołują się w istocie na zarzuty szczegółowe dotyczące, po pierwsze, nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji, a po drugie, błędnej wykładni art. 352 TFUE.

29 Wezwana przez Sąd do ustosunkowania się co do tego aspektu sporu (pkt 21 powyżej), Komisja, popierana przez Republikę Słowacką, powołała się na niedopuszczalność zarzutu szczegółowego dotyczącego nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji, gdyż ten zarzut szczegółowy został podniesiony po raz pierwszy dopiero na etapie repliki i nie spełnia przesłanek dopuszczalności wynikających z przepisów art. 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r.

30 Co się tyczy zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnej wykładni art. 352 TFUE, Komisja, popierana przez Rumunię i Republikę Słowacką, także wniosła o jego odrzucenie jako niedopuszczalnego z uwagi na to, że został on podniesiony po raz pierwszy na etapie repliki.

31 Skarżący przeczą, że podnieśli omawiane zarzuty szczegółowe w odpowiedzi na argumenty przedstawione przez Komisję w odpowiedzi na skargę, i utrzymują, że te zarzuty szczegółowe stanowią tylko rozszerzenie zarzutów ujętych już w ich skardze.

32 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 § 2 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. podnoszenie nowych zarzutów po wniesieniu skargi jest zabronione, chyba że podstawą tych zarzutów są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione w toku postępowania. Jednakże zarzut, który stanowi rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, w sposób bezpośredni lub dorozumiany, w skardze wszczynającej postępowanie i który jest ściśle z nim związany, powinien zostać uznany za dopuszczalny (zob. wyrok z dnia 15 października 2008 r., Mote/Parlament, T-345/05, Zb.Orz., EU:T:2008:440, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo). Zarzut szczegółowy podniesiony na poparcie zarzutu należy traktować odpowiednio (zob. wyrok z dnia 19 marca 2013 r., In ’t Veld/Komisja, T-301/10, Zb.Orz, EU:T:2013:135, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 W celu uznania go za rozszerzenie uprzednio przedstawionego zarzutu lub zarzutu szczegółowego nowy argument powinien wykazywać dostatecznie ścisły związek z pierwotnie przedstawionymi zarzutami lub zarzutami szczegółowymi, tak aby można go było uważać za wynik zwykłego rozwinięcia debaty w ramach spornego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., Groupe Gascogne/Komisja, C-58/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:770, pkt 31).

34 W niniejszym przypadku jest prawdą, że zarzuty szczegółowe dotyczące nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji oraz zarzut szczegółowy dotyczący błędnej wykładni art. 352 TFUE, wspomniane w pkt 28 powyżej, nie są ujęte w skardze.

35 Jednakże zarzuty szczegółowe dotyczące nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji odpowiadają w niniejszym przypadku rozszerzeniu zarzutów szczegółowych przedstawionych w skardze i opierają się na elementach, które zostały ujawnione w toku postępowania przed Sądem. Po pierwsze, te zarzuty szczegółowe są bowiem ściśle związane z jedynym zarzutem podniesionym w istocie przez skarżących w skardze, dotyczącym naruszenia art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 z uwagi na to, że sporna inicjatywa nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów. Wydają się one nową kwalifikacją prawną argumentów przedstawionych na poparcie tego zarzutu w świetle pewnych argumentów wysuniętych przez Komisję w odpowiedzi na skargę, z której zdaniem skarżących wynikałoby, że jedynym uzasadnieniem zaskarżonej decyzji jest okoliczność, iż Komisja nie uznała za właściwe w aktualnym stanie prawnym Unii skorzystać ze swoich kompetencji w sposób, którego życzyliby sobie skarżący. Po drugie, skarżący uzasadniają przedstawienie tych zarzutów szczegółowych pewnymi elementami ujawnionymi podczas postępowania przed Sądem, mianowicie wysuniętymi przez Komisję w odpowiedzi na skargę argumentami, zgodnie z którymi „polityki Unii nie mogą stać się instrumentami politycznymi działającymi przeciwko mniejszościom” i „swoiste cechy mniejszości narodowych należy wziąć pod uwagę w odpowiedni sposób przy ustalaniu klasyfikacji NUTS na szczeblu państw członkowskich”.

36 Zatem zarzuty szczegółowe dotyczące nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji są dopuszczalne.

37 Natomiast zarzut szczegółowy dotyczący błędnej wykładni art. 352 TFUE nie wykazuje ścisłego związku z zarzutami szczegółowymi ujętymi w skardze. Ponadto ten zarzut szczegółowy nie opiera się na elementach, które zostałyby ujawnione w toku postępowania przed Sądem, gdyż niezależnie od argumentów Komisji podanych w odpowiedzi na skargę zarzut ten mógł już być przedstawiony w skardze. W zaskarżonej decyzji Komisja zajęła już bowiem stanowisko, zgodnie z którym żadne postanowienie traktatów inne od tych przytoczonych w spornej inicjatywie nie mogło służyć za podstawę proponowanemu aktowi, co obejmowało art. 352 TFUE.

38 Należy zatem odrzucić jako niedopuszczalny zarzut szczegółowy dotyczący błędnej wykładni art. 352 TFUE, a w pozostałym zakresie nie uwzględniać przeszkód procesowych podnoszonych przez Komisję.

Co do istoty

39 Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji skarżący, popierani przez Węgry, podnoszą w istocie jeden tylko zarzut, dotyczący naruszenia art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 z uwagi na to, że sporna inicjatywa nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów. Przy uwzględnieniu stwierdzeń poczynionych w pkt 38 powyżej należy uznać, że zarzut ten dzieli się na kilka zarzutów szczegółowych, dotyczących, po pierwsze, błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE i art. 147 TFUE oraz art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 w związku z motywem 10 tegoż rozporządzenia, po drugie, błędnej wykładni art. 167 TFUE, po trzecie, błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE, po czwarte, błędnego uwzględnienia informacji niewskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011 oraz, po piąte, nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji.

40 W niniejszym przypadku należy zacząć od zbadania zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnego uwzględnienia informacji niewskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011.

W przedmiocie zarzutu szczegółowego, dotyczącego błędnego uwzględnienia informacji niewskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011

41 Skarżący, popierani przez Węgry, twierdzą, że Komisja popełniła błąd, uwzględniając w zaskarżonej decyzji dodatkowe informacje, określone w pkt 4 powyżej.

42 Komisja, popierana przez Rumunię i Republikę Słowacką, wnosi o oddalenie rozpatrywanego zarzutu szczegółowego.

43 Rozpatrywany zarzut szczegółowy rodzi pytanie o to, na jakich informacjach Komisja może oprzeć się w celu rozstrzygnięcia, że nie zostały spełnione warunki rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej, określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

44 Artykuł 4 rozporządzenia nr 211/2011 stanowi w szczególności, co następuje:

„1. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy dokonują jej rejestracji w rejestrze Komisji, dostarczając informacje określone w załączniku II, w szczególności informacje dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

[…]

2. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym i wysyła organizatorowi potwierdzenie, pod warunkiem że spełniono następujące warunki:

[…]

b) proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów;

[…]

3. Komisja odmawia rejestracji, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w ust. 2.

[…]”.

45 Jako że art. 4 rozporządzenia nr 211/2011 odsyła bezpośrednio w tym względzie do załącznika II do tegoż rozporządzenia, należy uznać, że załącznik ten ma taką samą moc wiążącą jak ta, która przysługuje wspomnianemu rozporządzeniu (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 24 kwietnia 1996 r., Industrias Pesqueras Campos i in./Komisja, T-551/93 i od T-231/94 do T-234/94, Rec, EU:T:1996:54, pkt 84).

46 Załącznik II do rozporządzenia nr 211/2011, zatytułowany „Informacje wymagane w celu zarejestrowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej”, stanowi, co następuje:

„Aby zarejestrować proponowaną inicjatywę obywatelską w rejestrze online Komisji, dostarcza się następujące informacje:

1. tytuł proponowanej inicjatywy obywatelskiej – nie więcej niż 100 znaków;

2. przedmiot – nie więcej niż 200 znaków;

3. opis celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej, w odniesieniu do której wzywa się Komisję do działania – nie więcej niż 500 znaków;

4. postanowienia traktatów uznane przez organizatorów za istotne dla zaproponowanych działań;

[…]

Organizatorzy mogą podać bardziej szczegółowe informacje na temat przedmiotu, celów i kontekstu proponowanej inicjatywy obywatelskiej w załączniku. Organizatorzy mogą również, jeśli tego chcą, przedłożyć projekt aktu prawnego”.

47 Z art. 4 rozporządzenia nr 211/2011 i z załącznika II do tego rozporządzenia wynika, że Komisja bada informacje przedstawione przez organizatorów dla celów dokonania oceny, czy proponowana inicjatywa obywatelska spełnia warunki rejestracji określone w szczególności w art. 4 ust. 2 lit. b) tegoż rozporządzenia.

48 Wbrew temu, co utrzymują skarżący, „informacje określone w załączniku II” do rozporządzenia nr 211/2011, do których odsyła art. 4 tegoż rozporządzenia, nie ograniczają się do niezbędnych informacji, które na mocy tego załącznika powinny być dostarczone do rejestru.

49 Następstwem uznanego w załączniku II do rozporządzenia nr 211/2011 prawa organizatorów proponowanej inicjatywy do dostarczania dodatkowych informacji bądź projektu aktu prawnego Unii jest bowiem obowiązek zbadania przez Komisję wspomnianych informacji w ten sam sposób co wszystkich innych informacji dostarczonych na podstawie wspomnianego załącznika, zgodnie z zasadą dobrej administracji, z którą związany jest obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanego przypadku (zob. wyroki: z dnia 29 marca 2012 r., Komisja/Estonia, C-505/09 P, Zb.Orz., EU:C:2012:179, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 września 2009 r., Estonia/Komisja, T-263/07, Zb.Orz., EU:T:2009:351, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Z tego względu, nawet niezależnie od okoliczności, czy dostarczone do rejestru wymagane informacje były wystarczające, należy stwierdzić, że w celu dokonania oceny, czy sporna inicjatywa spełniała warunki rejestracji określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, Komisja powinna była zbadać dodatkowe informacje.

51 Stwierdzenia tego nie podważają argumenty skarżących dotyczące w istocie tego, że Komisja nie powinna była uwzględniać w zaskarżonej decyzji dodatkowych informacji ilustrujących tylko wnioski dotyczące aktów, które w razie potrzeby mogłyby zostać przedłożone przez Komisję, ale niestanowiących jednak proponowanego aktu.

52 W tym względzie należy podkreślić, że w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, opierając się na dodatkowych informacjach, że skarżący wzywają ją za pomocą spornej inicjatywy do przedstawienia wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego mającego na celu zagwarantowanie „równości między regionami i zachowania kultur regionalnych", co ich zdaniem oznacza nieuchronnie, po pierwsze, zagwarantowanie poszanowania przez państwa członkowskie ich wynikających z prawa międzynarodowego zobowiązań wobec mniejszości narodowych, a po drugie, „poświęcenie szczególnej uwagi regionom [z mniejszością narodową] w kontekście polityki spójności Unii", z przyjęciem definicji „regionu z mniejszością narodową", która uwzględnia kryteria przyjęte w instrumentach międzynarodowych przytoczonych w spornej inicjatywie i wyrażoną wolę zainteresowanych społeczności, oraz z wymienieniem wspomnianych regionów z nazwy.

53 Skarżący nie mają podstaw, by twierdzić, że tak określone w zaskarżonej decyzji środki zostały przedstawione w dodatkowych informacjach jako zwykłe przykłady proponowanych środków, które w razie potrzeby mogą zostać przedłożone przez Komisję. Przede wszystkim wskazują oni wyraźnie w dodatkowych informacjach, iż „przepisy prawne powinny […] stwierdzać, że państwa członkowskie powinny niezwłocznie wypełniać zobowiązania międzynarodowe wobec mniejszości narodowych". Następnie skarżący wskazują, powtarzając żądanie już sformułowane w ramach wymaganych informacji, że aby osiągnąć cele zamierzone przez proponowaną inicjatywę, „[regionom z mniejszością narodową] należy przyznać równą możliwość dostępu do funduszy strukturalnych i innych funduszy Unii, zasobów i programów [polityki spójności], [i] należy zagwarantować zachowanie ich charakteru oraz odpowiedniego rozwoju gospodarczego". Wreszcie odsyłają oni wyraźnie do „pojęcia [regionów z mniejszością narodową], które powinno zostać zdefiniowane w akcie Unii", i wskazują, że „[o]prócz definicji pojęcia regionów z mniejszością narodową unijny akt prawny przygotowany przez Komisję powinien także określać ich nazwy w załączniku, biorąc pod uwagę kryteria przyjęte w wymienionych [w dodatkowych informacjach] instrumentach międzynarodowych oraz wolę zainteresowanych społeczności". Z wyżej wymienionych fragmentów dodatkowych informacji wynika, że propozycje środków, które Komisja wzięła pod uwagę w zaskarżonej decyzji, zostały wyraźnie przedstawione przez skarżących we wspomnianych informacjach jako środki, które koniecznie powinny zostać ujęte w proponowanym akcie.

54 Słusznie zatem w zaskarżonej decyzji Komisja wzięła pod uwagę te środki w celu sprawdzenia, czy sporna inicjatywa spełnia warunki rejestracji określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

55 Ponadto stwierdzenia poczynionego w pkt 50 powyżej nie podważają argumenty stron dotyczące kwestii, czy uwzględnienie w zaskarżonej decyzji dodatkowych informacji było czy nie było w niniejszym przypadku w interesie skarżących.

56 W tym względzie należy podkreślić, że do organizatorów proponowanej inicjatywy obywatelskiej należy w każdym konkretnym przypadku dokonanie oceny, czy w ich interesie jest skorzystanie z uznanego w załączniku II do rozporządzenia nr 211/2011 prawa do dostarczenia dodatkowych informacji w odniesieniu do przedmiotu, celów i kontekstu ich propozycji przy uwzględnieniu nałożonego na Komisję powiązanego obowiązku ich zbadania w celu dokonania w szczególności oceny, czy proponowana inicjatywa obywatelska powinna zostać zarejestrowana. Jednakże w następstwie podjęcia

przez organizatorów proponowanej inicjatywy obywatelskiej decyzji o skorzystaniu z ich prawa i o dostarczeniu takich dodatkowych informacji informacje te powinny zostać wzięte pod uwagę przez Komisję, przy czym Komisja nie może ani nie powinna zastanawiać się, czy uwzględnienie wspomnianych informacji jest czy nie jest w interesie organizatorów.

57 W niniejszym przypadku skarżący dostarczyli dodatkowych informacji Komisji, która powinna z tego względu zbadać je niezależnie od tego, czy było to w interesie skarżących.

58 Skoro argumentacja skarżących została całkowicie podważona, należy oddalić zarzut szczegółowy dotyczący błędnego uwzględnienia informacji niewskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011.

Uwagi wstępne w przedmiocie pozostałych zarzutów szczegółowych podniesionych przez skarżących

59 W zakresie, w jakim pozostałe zarzuty szczegółowe podniesione przez skarżących są związane w istocie z naruszeniem art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 (pkt 39 powyżej), należy przypomnieć, że zgodnie z art. 5 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, że na mocy art. 13 ust. 2 TUE każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów i że to właśnie w tym kontekście art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 przewiduje warunek, zgodnie z którym proponowana inicjatywa obywatelska nie może wykraczać w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów.

60 Z brzmienia art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 wynika, że Komisja powinna przeprowadzić wstępne badanie danych, którymi dysponuje, w celu dokonania oceny, czy proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza jej kompetencje, przy czym pełniejsze badanie jest przewidziane w razie rejestracji proponowanej inicjatywy. Artykuł 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 stanowi bowiem, że w przypadku otrzymania europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komisja w ciągu trzech miesięcy wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski Komisji dotyczące wspomnianej inicjatywy, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań.

61 W celu ustalenia, czy Komisja właściwe zastosowała w niniejszym przypadku warunek określony w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, należy zbadać, czy Komisja, w świetle spornej inicjatywy i w ramach wstępnego badania danych, którymi dysponuje, nie mogła w sposób oczywisty zaproponować przyjęcia aktu unijnego opartego na artykułach traktatu, w szczególności tych przytoczonych przez skarżących w spornej inicjatywie.

W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE i art. 174 TFUE oraz art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 w związku z motywem 10 tegoż rozporządzenia

62 Skarżący, popierani przez Węgry, twierdzą, że Komisja spowodowała obarczenie zaskarżonej decyzji błędem w wykładni, odmawiając stwierdzenia w niej, że art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE i art. 174 TFUE oraz art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 w związku z motywem 10 tegoż rozporządzenia mogą stanowić podstawę prawną umożliwiającą jej przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego odpowiadającego spornej inicjatywie.

63 Komisja, popierana przez Rumunię i Republikę Słowacką, wnosi o oddalenie rozpatrywanych zarzutów szczegółowych.

64 W zaskarżonej decyzji Komisja, po określeniu treści proponowanego aktu w sposób wskazany w pkt 52 powyżej, zauważyła, co następuje:

„Zgodnie z wnioskiem [pewne środki] są niezbędne, by poświęcić szczególną uwagę regionom [z mniejszością narodową] w kontekście polityki spójności Unii. Jednakże jakikolwiek środek przyjęty na podstawie art. 177 [TFUE] i 178 TFUE regulujących politykę spójności [Unii] ogranicza się do realizacji celów wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, jak przewidziano w art. 174 TFUE. Wspierania warunków dotyczących mniejszości narodowych nie można rozumieć jako wspomagania »zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów« oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, jak to określono w art. 174 akapit drugi TFUE. W tym względzie wykaz »niekorzystnych warunków« ustanowiony w art. 174 akapit trzeci TFUE, który pociąga za sobą obowiązek poświęcenia »szczególnej uwagi« odnośnym regionom, jest wyczerpujący. W rezultacie art. 174 [TFUE], 176 [TFUE], 177 [TFUE] i 178 TFUE nie mogą stanowić podstaw prawnych dla przyjęcia proponowanego […] aktu”.

65 Ponadto Komisja, po wskazaniu, że przeprowadzone przez nią badanie dotyczyło nie tylko postanowień traktatu przytoczonych w spornej inicjatywie, ale także „wszystkich innych podstaw prawnych mogących mieć zastosowanie”, stwierdziła, co następuje:

„[B]rak jest podstawy prawnej w traktatach, która umożliwia przedłożenie propozycji aktu prawnego mającego treść zamierzoną [przez organizatorów spornej inicjatywy]”.

66 Przede wszystkim należy przypomnieć, że wybór podstawy prawnej aktu prawnego Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (zob. wyroki: z dnia 11 czerwca 2014 r., Komisja/Rada, C-377/12, Zb.Orz., EU:C:2014:1903, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, Zb.Orz., EU:C:2014:2449, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Rozpatrywane zarzuty szczegółowe rodzą pytanie, czy w świetle w szczególności celu i treści proponowanego aktu akt ten mógł zostać przyjęty na podstawie postanowień przytoczonych przez skarżących w spornej inicjatywie, a dotyczących polityki spójności Unii.

68 Artykuł 3 TUE wymienia wśród innych celów zamierzonych przez Unię wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wspomniana spójność została ujęta pośród dziedzin objętych kompetencjami dzielonymi między Unią a państwami członkowskimi, wymienionych w art. 4 ust. 2 TFUE. Jak słusznie zauważa Komisja, podstawa prawna przyjęcia aktów prawnych Unii umożliwiających konsolidację i jeszcze większe rozwinięcie działań Unii w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, w szczególności za pośrednictwem funduszy strukturalnych, znajduje się w postanowieniach całego tytułu XVIII części trzeciej traktatu FUE, mianowicie art. 174–178 TFUE. Wynika to także z protokołu (nr 28) w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, załączonego do traktatu UE i traktatu FUE.

69 Z łącznej lektury art. 174–178 TFUE wynika, że prawodawca Unii jest uprawniony do przyjęcia środków mających na celu wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii, a w szczególności zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, przy czym szczególną uwagę powinien w tym względzie poświęcić obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

70 Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE, który stanowi w szczególności, że Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego, pojęcie „regionu" w rozumieniu art. 174–178 TFUE należy zdefiniować z poszanowaniem rzeczywistej sytuacji politycznej, administracyjnej i instytucjonalnej. Jednakże jednostki administracyjne istniejące w ramach różnych państw członkowskich wykazują między sobą duże zróżnicowanie, zarówno na płaszczyźnie demograficznej i geograficznej, jak i w odniesieniu do ich kompetencji. Przyjęcie unijnych aktów prawnych w dziedzinie polityki spójności wymaga zaś, by prawodawca Unii dysponował porównywalnymi danymi co do poziomu rozwoju każdej z tych jednostek administracyjnych. Rozporządzenie nr 1059/2003, jak wynika z jego motywu 9, ustanowiło zatem NUTS, umożliwiające – za pomocą zdefiniowania „jednostek terytorialnych" lub „regionów NUTS", których poziom w hierarchii zależy od ich skali wielkości pod względem stanu zaludnienia – porównanie danych statystycznych dotyczących poziomu rozwoju różnych jednostek administracyjnych istniejących w państwach członkowskich i które tym samym służą za punkt odniesienia dla realizacji polityki spójności Unii.

71 W tym względzie art. 3 rozporządzenia nr 1059/2003, ustalający kryteria klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych, stanowi w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych, co następuje:

„1. Jednostki administracyjne istniejące w ramach państw członkowskich stanowią pierwsze kryterium stosowane dla określenia jednostek terytorialnych.

W tym celu »jednostka administracyjna« oznacza obszar geograficzny z władzami administracyjnymi uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram państwa członkowskiego.

2. W celu ustanowienia odpowiedniego poziomu NUTS, który ma objąć konkretną klasę jednostek administracyjnych w państwie członkowskim, średnia wielkość tej klasy jednostek administracyjnych w państwie członkowskim będzie się mieścić w następujących granicach stanu ludności:

[…]

W przypadku gdy stan ludności całego państwa członkowskiego jest niższy niż dolna granica danego poziomu NUTS, całe państwo członkowskie traktowane jest jako jedna jednostka terytorialna NUTS na tym poziomie.

3. Na potrzeby niniejszego rozporządzenia przyjmuje się, że ludność danej jednostki terytorialnej składa się z osób, które zwykle w niej zamieszkują.

4. Istniejące jednostki administracyjne wykorzystywane dla klasyfikacji NUTS przedstawiono w załączniku II. Środki mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia i dostosowujące załącznik II przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 7 ust. 2.

5. Jeżeli dla danego poziomu NUTS nie istnieją w państwie członkowskim jednostki administracyjne o właściwej skali wielkości, które odpowiadają kryteriom wymienionym w ust. 2, to ten poziom NUTS tworzy się, łącząc ze sobą odpowiednią liczbę istniejących mniejszych, przylegających jednostek administracyjnych. Przy łączeniu uwzględnia się kryteria geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego.

Połączone jednostki nazywa się »jednostkami nieadministracyjnymi«. Wielkość jednostek nieadministracyjnych w państwie członkowskim dla danego poziomu NUTS mieści się w granicach stanu zaludnienia, o których mowa w ust. 2.

Poszczególne jednostki nieadministracyjne mogą odbiegać od tych przedziałów z powodu szczególnych geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych uwarunkowań, co szczególnie dotyczy wysp i regionów najbardziej oddalonych. Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez jego uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 7 ust. 2".

72 W świetle ram prawnych przedstawionych w pkt 68–71 powyżej Komisja słusznie uznała w zaskarżonej decyzji, że „art. 174 [TFUE], 176 [TFUE], 177 [TFUE] i 178 TFUE nie mogą stanowić podstaw prawnych dla przyjęcia proponowanego […] aktu".

73 Ze spornej inicjatywy, opisanej w pkt 3 i 5–8 powyżej, wynika bowiem, że proponowany akt powinien umożliwić objęcie regionów z mniejszością narodową pojęciem „regionu" w rozumieniu art. 174–178 TFUE i przyznanie im szczególnej uwagi w ramach polityki spójności Unii, tak aby mogły zostać zachowane ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe. Proponowany akt powinien w szczególności nakazywać państwom członkowskim poszanowanie ich obowiązków wobec mniejszości narodowych, w tym gdy realizują one politykę spójności Unii, zdefiniować samo pojęcie „regionu z mniejszością narodową", który stanowiłby także „region" w rozumieniu art. 174–178 TFUE, oraz ustanawiać imienny wykaz regionów z mniejszością narodową, którym może być przyznana szczególna uwaga w ramach polityki spójności Unii, tak aby zostały zachowane ich swoiste cechy.

74 Ze spornej inicjatywy wynika ponadto, że regiony z mniejszością narodową powinny zostać zdefiniowane na podstawie autonomicznych kryteriów, a zatem niezależnie od jednostek administracyjnych istniejących w państwach członkowskich. Sporna inicjatywa wskazuje bowiem, że „wszystkie podstawowe elementy pojęcia [regionu z mniejszością narodową], które należy zdefiniować w unijnym akcie prawnym już istnieją w niezliczonych instrumentach międzynarodowych przyjętych przez wiele państw członkowskich", i odsyła w tym względzie do „regionów o cechach narodowych, etnicznych, kulturowych, religijnych, językowych, które różnią się od tych, które je otaczają". Według spornej inicjatywy tak zdefiniowane regiony obejmowały „obszary geograficzne pozbawione kompetencji administracyjnych". W rezultacie zgodnie ze sporną inicjatywą, aby utworzyć regiony zgodne z NUTS, należy wziąć pod uwagę granice językowe, etniczne i kulturowe, a także wolę społeczności autochtonicznych tworzących większość ludności regionu, wyrażoną za pośrednictwem uprzednio przeprowadzonego referendum, a „gwarancje [wynikające z proponowanego aktu] zgodnie z […] rezolucją [Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie] i wolą zainteresowanych społeczności mogłyby obejmować wprowadzenie autonomicznych instytucji regionalnych, wyposażonych w uprawnienia wystarczające do wspomagania zachowania cech narodowych, językowych i kulturowych oraz tożsamości [regionów z mniejszością narodową]". I tak, ze spornej inicjatywy wynika, że proponowany akt powinien prowadzić do redefinicji pojęcia „regionu" w rozumieniu art. 174–178 TFUE, przyznając prawdziwy status regionom z mniejszością narodową, i to bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w zainteresowanych państwach członkowskich.

75 Jak zaś zauważono w pkt 70 powyżej, i zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE, Unia powinna w ramach polityki spójności szanować sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w państwach członkowskich. Zatem, gdy w samym celu zapewnienia porównywalności regionalnych danych statystycznych art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 przewiduje wzięcie pod uwagę kryteriów takich jak geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego, to czyni tak jedynie w celu połączenia, w ramach jednostki nieadministracyjnej o dostatecznej wielkości pod względem stanu zaludnienia, jednostek administracyjnych istniejących w zainteresowanych państwach członkowskich i jedynie po to, by zapewnić porównywalność danych statystycznych dotyczących poziomu rozwoju tych różnych jednostek administracyjnych. Ponadto, gdy ten sam przepis przewiduje, że można odstąpić od tych przedziałów demograficznych z powodu szczególnych geograficznych, społeczno-ekonomicznych, historycznych, kulturowych lub środowiskowych uwarunkowań, czyni to wyłącznie w stosunku do jednostek nieadministracyjnych,

które same odpowiadają połączeniu jednostek administracyjnych istniejących w zainteresowanych państwach członkowskich dla celów czysto statystycznych, przy czym nie może to doprowadzić do zmiany w jakikolwiek sposób ram politycznych, administracyjnych i instytucjonalnych istniejących w zainteresowanych państwach członkowskich.

76 Wynika stąd, że prawodawca Unii nie mógłby, nie naruszając art. 4 ust. 2 TUE, przyjąć aktu definiującego, na wzór proponowanego aktu, regiony z mniejszością narodową, którym może być przyznana szczególna uwaga w ramach polityki spójności Unii, na podstawie kryteriów autonomicznych, a zatem bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w zainteresowanych państwach członkowskich.

77 W każdym razie, nawet przy założeniu, że regiony z mniejszością narodową mogłyby odpowiadać jednostkom administracyjnym istniejącym w zainteresowanych państwach członkowskich lub połączeniom takich jednostek, należy zauważyć, że zachowanie swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych tych regionów nie jest celem, który mógłby uzasadniać przyjęcie unijnego aktu prawnego na podstawie art. 174 [TFUE], 176 [TFUE], 177 [TFUE] i 178 TFUE.

78 Te ostatnie postanowienia uprawniają bowiem prawodawcę Unii wyłącznie do przyjęcia środków mających na celu wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii, a w szczególności zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, przy czym szczególną uwagę należy w tym względzie poświęcić obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

79 Wprawdzie skarżący twierdzą w istocie, po pierwsze, że integracja europejska i, w szczególności, realizowanie polityki spójności Unii nie wspierają obecnie harmonijnego rozwoju całej Unii, gdyż zagrażają one swoistym cechom regionów z mniejszością narodową, które mają z tego względu tendencję do „zacierania się", a po drugie, że regiony z mniejszością narodową cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków demograficznych związanych z tym, iż ich ludność ma pozycję mniejszości na szczeblu krajowym, co wpływa na ich rozwój gospodarczy w stosunku do otaczających regionów.

80 Jednakże, jak słusznie zauważa Komisja, argumentacja skarżących opiera się w tym względzie na twierdzeniach, które w żaden sposób nie zostały udokumentowane ani tym bardziej wykazane.

81 Po pierwsze, skarżący nie wykazali, że realizacja polityki spójności Unii zarówno przez Unię, jak i przez państwa członkowskie zagraża swoistym cechom regionów z mniejszością narodową.

82 Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na poszanowaniu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Ponadto art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej. Artykuł 6 ust. 1 TUE stanowi zaś, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w karcie praw podstawowych, która ma taką samą moc prawną jak traktaty, a art. 51 ust. 1 wspomnianej karty uściśla, że jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Wynika z tego, że przy wykonywaniu kompetencji dzielonych w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia i państwa członkowskie nie mogą dyskryminować osób lub ludności ze względu na ich przynależność do mniejszości narodowej.

83 Co więcej, należy podkreślić, że sporna inicjatywa nie ma na celu walki z dyskryminacją, której ofiarami są osoby lub ludność osiedlone w regionach z mniejszością narodową ze względu na ich przynależność do takiej mniejszości, ale zapobieżenie wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym regionów z mniejszością narodową w stosunku do regionów otaczających z uwagi na niekorzystne warunki, którymi miałyby być, w odniesieniu do tych pierwszych, ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe. W pkt 5 skargi skarżący sami zresztą przyznali, że „przedmiotem" spornej inicjatywy nie jest „uniemożliwienie dyskryminacji", choć nie wykluczyli oni, że proponowany akt mógłby mieć takie „następstwo".

84 I tak, wbrew temu, co twierdzą skarżący, ani art. 2 TUE, ani art. 21 ust. 1 karty praw podstawowych, ani żaden inny przepis prawa Unii mający na celu walkę z dyskryminacją, w szczególności przepisy oparte na przynależności do mniejszości narodowej, nie mogły umożliwić Komisji zaproponowania, w ramach polityki spójności Unii, unijnego aktu prawnego, którego przedmiot i treść odpowiadałyby przedmiotowi i treści proponowanego aktu.

85 Po drugie, skarżący nie wykazali, że swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową można by było uważać za poważne i trwałe niekorzystne warunki demograficzne w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE.

86 W tym względzie, choć art. 174 akapit trzeci TFUE stwierdza, że najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie cierpią na skutek niekorzystnych warunków przyrodniczych i demograficznych związanych z ich wyspiarskością, charakterem transgranicznym, rzeźbą terenu, odizolowaniem, niską lub bardzo niską gęstością zaludnienia, to nie wymienia on regionów, których cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od cech regionów otaczających. Przytoczony przez skarżących art. 121 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347, s. 320) w żaden sposób nie rozszerza w tym względzie zakresu stosowania art. 174 TFUE, gdyż odnosi się on tylko do obszarów wyspiarskich, obszarów górskich, obszarów o niskiej i bardzo niskiej gęstości zaludnienia i regionów najbardziej oddalonych. Ze wspomnianego art. 121 ust. 4 także nie można wywieść, że pojęcie „poważnych i trwałych niekorzystnych warunków demograficznych" w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE mogłoby obejmować swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową.

87 Nawet przy założeniu, że wspomniane cechy można by analizować jako dane demograficzne swoiste dla odnośnych regionów, nie zostało wykazane, że stanowią one w sposób systemowy niekorzystne warunki dla rozwoju gospodarczego wspomnianych regionów w stosunku do regionów otaczających. Wprawdzie, jak zauważają skarżący, różnice, w szczególności językowe, między tymi regionami a regionami otaczającymi mogą tkwić u źródła dodatkowych kosztów transakcyjnych lub pewnych trudności dotyczących zatrudnienia, jednakże, jak słusznie zauważa Komisja, swoiste cechy tych regionów mogą także zapewniać im pewną przewagę komparatywną, na przykład pod względem pewnej atrakcyjności turystycznej lub wielojęzyczności.

88 Co się tyczy aktów prawa Unii, takich jak komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 24 lipca 2003 r., zatytułowany „Promowanie nauki języków obcych i różnorodności językowej: plan działania na lata 2004–2006" [COM(2003) 449 wersja ostateczna], które zmierzają do wspierania języków regionalnych i mniejszościowych, nie wychodzą one z założenia, że wspomniane języki stanowią niekorzystny

warunek dla rozwoju gospodarczego regionów, w których są one używane, lecz z założenia, że języki te przyczyniają się do zróżnicowania językowego Unii i do wielojęzyczności, która sama w sobie jest postrzegana jako korzyść.

89 W braku jakiekolwiek elementu dowodowego dostarczonego przez skarżących nie ma zatem żadnego powodu, by zakładać, że swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową upośledzają w sposób systemowy ich rozwój gospodarczy w porównaniu do cech regionów otaczających, tak by cechy te można uznać za „poważne i trwałe niekorzystne warunki demograficzne" w rozumieniu art. 174 akapit trzeci TFUE.

90 Ze wszystkich powyższych względów należy oddalić w całości zarzuty szczegółowe dotyczące błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE i art. 174 TFUE oraz art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 w związku z motywem 10 tegoż rozporządzenia.

W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnej wykładni art. 167 TFUE

91 Skarżący, popierani przez Węgry, twierdzą, że Komisja spowodowała obarczenie zaskarżonej decyzji błędem w wykładni, uznając, iż sporna inicjatywa wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie polityki kulturalnej, o której mowa w art. 167 TFUE.

92 Komisja, popierana przez Rumunię i Republikę Słowacką, wnosi o oddalenie rozpatrywanego zarzutu szczegółowego.

93 W zaskarżonej decyzji Komisja, po określeniu treści proponowanego aktu w sposób wskazany w pkt 52 powyżej, zauważyła, co następuje:

„Artykuł […] 167 […] TFUE nie mo[że] także stanowić podstaw[y] prawn[ej] dla proponowanych przepisów prawnych, gdyż [te przepisy prawne] nie przyczyniłyby się do realizacji któregokolwiek z celów zamierzonych przez polityki określone w ty[m] postanowieni[u]".

94 Omawiany zarzut szczegółowy rodzi pytanie, czy proponowany akt, w świetle w szczególności jego celu i treści, powinien przyczyniać się do realizacji jednego z celów zamierzonych przez politykę kulturalną Unii, o której mowa w art. 167 TFUE.

95 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 22 karty praw podstawowych i z art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE Unia szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy.

96 Artykuł 6 lit. c) TFUE wymienia kulturę pośród dziedzin, w których Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Jak wynika także z art. 2 ust. 5 akapit pierwszy TFUE, ta kompetencja Unii nie zastępuje kompetencji państw członkowskich i ma charakter pomocniczy względem tej ostatniej.

97 Artykuł 167 TFUE stanowi:

„1. Unia przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego.

2. Działanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach:

— pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich,

— zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim,

— niehandlowej wymiany kulturalnej,

— twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym.

3. Unia i państwa członkowskie sprzyjają współpracy z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie kultury, zwłaszcza z Radą Europy.

4. Unia uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur.

5. Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w niniejszym artykule:

— Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich,

— Rada wydaje zalecenia na wniosek Komisji".

98 Z art. 167 TFUE, a ściślej z ust. 2 i 5 tegoż artykułu wynika, że w ramach polityki kulturalnej Unii i w celu przyczyniania się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej oraz przy podkreśleniu znaczenia wspólnego dziedzictwa kulturowego prawodawca Unii jest uprawniony do przyjęcia środków zachęcających, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, lub zaleceń zmierzających do konkretnych celów, mianowicie, po pierwsze, pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, po drugie, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, po trzecie, niehandlowej wymiany kulturalnej, a po czwarte, twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym.

99 Komisja zatem słusznie uznała w zaskarżonej decyzji, że „proponowane przepisy prawne […] nie przyczyniłyby się do realizacji któregokolwiek z celów zamierzonych przez [politykę kulturalną Unii, o której mowa w art. 167 TFUE]".

100 Ze spornej inicjatywy, opisanej w pkt 3 i 5–8 powyżej, wynika bowiem, że proponowany akt powinien w istocie dążyć do wprowadzenia w ramach polityki spójności Unii pewnych gwarancji, tak aby mogły zostać zachowane swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową. Gwarancje te miałyby w istocie polegać na zaoferowaniu regionom z mniejszością narodową dostępu do funduszy, zasobów i programów polityki spójności Unii w celu zapobieżenia wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym tych regionów w stosunku do regionów otaczających bądź na przyznaniu regionom z mniejszością narodową statusu autonomii, zgodnie z wolą wyrażoną przez ich ludność (w referendum), bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną w zainteresowanych państwach członkowskich.

101 Artykuł 167 TFUE nie może zaś służyć za podstawę przyjęcia unijnego aktu prawnego zmierzającego do takiego celu i mającego taką treść. Zachowanie – poprzez ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe – regionów z mniejszością narodową bądź przyznanie statusu autonomii takim regionom w zamiarze realizacji polityki spójności Unii jest celem, który, po pierwsze, jaskrawo wykracza poza zwykłe przyczynianie się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, lub poza zwykłe podkreślanie znaczenia wspólnego dziedzictwa kulturowego i który, po drugie, nie wiąże się bezpośrednio z jednym z celów, o których właśnie mowa w art. 167 ust. 2 TFUE. W pkt 5 skargi skarżący sami zresztą przyznali, że „przedmiotem" spornej inicjatywy nie jest „ochrona różnorodności kulturowej", choć nie wykluczyli oni, że proponowany akt mógłby mieć takie „następstwo".

102 I tak, wbrew temu, co twierdzą skarżący, ani art. 3 ust. 3 TUE, ani art. 167 ust. 1 TFUE, ani art. 22 karty praw podstawowych nie umożliwiały w niniejszym przypadku Komisji zaproponowania w ramach polityki spójności Unii aktu prawnego mającego na celu ochronę różnorodności kulturowej reprezentowanej przez mniejszości narodowe, który to akt, co więcej, nie odpowiadałby celowi ani treści proponowanego aktu.

103 W każdym razie należy zauważyć, że przyjęcie zaproponowanego aktu, który wymagałby koniecznie zdefiniowania pojęcia „regionu z mniejszością narodową" dla celów realizacji polityki spójności Unii, nie odpowiadało żadnemu sposobowi działania przewidzianemu w art. 167 ust. 2 TFUE dla przyczyniania się do realizacji celów zamierzonych przez politykę kulturową Unii, mianowicie przyjmowaniu środków zachęcających, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, czy przyjmowaniu zaleceń.

104 Ze wszystkich powyższych względów należy oddalić zrzut szczegółowy dotyczący błędnej wykładni art. 167 TFUE.

W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE

105 Skarżący, popierani przez Węgry, twierdzą, że Komisja spowodowała obarczenie zaskarżonej decyzji błędem w wykładni art. 19 ust. 1 TFUE, uznając, iż żadne postanowienie traktatu nie stanowi podstawy prawnej dla jakiegokolwiek działania instytucji mającego na celu walkę z dyskryminacją ze względu na przynależność do mniejszości narodowej.

106 Komisja, popierana przez Rumunię i Republikę Słowacką, wnosi o oddalenie rozpatrywanego zarzutu szczegółowego.

107 W zaskarżonej decyzji Komisja, po określeniu treści proponowanego aktu w sposób wskazany w pkt 52 powyżej i po wskazaniu, że przeprowadzone przez nią badanie będzie dotyczyć „sugerowan[ych] postanowień traktatów […] i […] wszelkiej innej możliwej podstawy prawnej", zauważyła, co następuje:

„W konsekwencji […] brak jest jakiejkolwiek podstawy prawnej w traktatach, która umożliwiałaby zaproponowanie [unijnego] aktu prawnego mającego treść […] rozważaną [w spornej inicjatywie]".

108 Skarżący przypisują w tym względzie Komisji dokonanie błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE, który mógł był służyć za podstawę prawną proponowanego aktu.

109 Omawiany zarzut szczegółowy rodzi pytanie, czy proponowany akt, w świetle w szczególności jego celu i treści, mógłby zostać przyjęty na podstawie art. 19 ust. 1 TFUE.

110 Artykuł 19 TFUE stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2. Na zasadzie odstępstwa od ustępu 1, dla wsparcia działania podjętego przez państwa członkowskie w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć podstawowe zasady dotyczące unijnych środków zachęcających, z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich".

111 Bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzają Unii, art. 19 ust. 1 TFUE upoważnia prawodawcę Unii do przyjmowania środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

112 W niniejszym przypadku, nawet bez potrzeby rozstrzygania, czy pojęcie „dyskryminacji" w rozumieniu tego przepisu obejmuje wszelką dyskryminację ze względu na przynależność do mniejszości narodowej, należy przypomnieć, że jak już stwierdzono w pkt 83 powyżej, sporna inicjatywa nie ma na celu walki z dyskryminacją dotyczącą osób lub ludności osiedlonych w regionach z mniejszością narodową ze względu na ich przynależność do takiej mniejszości, ale zapobieżenie wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym regionów z mniejszością narodową w stosunku do regionów otaczających z uwagi na niekorzystne warunki, którymi miałyby być w odniesieniu do tych pierwszych ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe.

113 Tym samym, jak słusznie uznała Komisja w zaskarżonej decyzji, art. 19 ust. 1 TFUE nie mógł stanowić odpowiedniej podstawy prawnej dla zaproponowania unijnego aktu prawnego zmierzającego do celu i mającego treść aktu opisanego w spornej inicjatywie.

114 Ze wszystkich powyższych względów należy oddalić zrzut szczegółowy dotyczący błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE.

W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji

115 Skarżący, popierani przez Węgry, twierdzą, że Komisja dopuściła się nadużycia władzy w zakresie, w jakim odmówiła zarejestrowania spornej inicjatywy nie na określonej w zaskarżonej decyzji zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 podstawie, zgodnie z którą sporna inicjatywa wykracza w sposób oczywisty poza jej kompetencje, lecz jak wynika z pism sporządzonych przez nią w ramach niniejszego postępowania, ponieważ nie wydawało się jej stosowne w istniejącym stanie prawa Unii skorzystać ze swoich kompetencji w sposób, jakiego skarżący sobie życzyli, co nie jest przewidziane w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

116 Ponadto skarżący utrzymują, że Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji w zakresie, w jakim kierowała się ona w niniejszym przypadku zamiarem zniechęcenia do podejmowania inicjatyw obywatelskich – nawet gdy inicjatywy te spełniały, jak w niniejszym przypadku, warunki rejestracji określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 – poprzez zastosowanie nienależnych środków, takich jak uwzględnienie informacji nieokreślonych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011.

117 Komisja, popierana przez Republikę Słowacką, wnosi o oddalenie rozpatrywanych zarzutów szczegółowych.

118 Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzutu szczegółowego dotyczącego nadużycia władzy, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie nadużycia władzy ma w prawie Unii precyzyjne znaczenie i odnosi się do sytuacji, w której władza administracyjna wykorzystuje swoją władzę w celu innym niż będący podstawą jej udzielenia. Wydanie decyzji stanowi nadużycie władzy, jedynie jeśli na podstawie obiektywnych, właściwych i zgodnych przesłanek okazuje się, że decyzja została wydana dla osiągnięcia innych celów niż te, na które się powołano (zob. wyrok z dnia 9 września 2008 r., Bayer CropScience i in./Komisja, T-75/06, Zb.Orz., EU:T:2008:317, pkt 254 i przytoczone tam orzecznictwo).

119 W niniejszym przypadku, aby wykazać nadużycie władzy, skarżący opierają się na pewnych argumentach przedstawionych przez Komisję w obronie, z których miałoby wynikać, że Komisja nie uznała za stosowne w istniejącym stanie prawa Unii skorzystać ze swoich kompetencji w sposób, którego życzyli sobie skarżący.

120 W tym względzie należy zauważyć, że zaskarżona decyzja zawiera wystarczające uzasadnienie, zgodnie z którym sporna inicjatywa nie spełniała warunków rejestracji określonych w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, gdyż wykraczała w oczywisty sposób poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów. W pkt 10 i 11 odpowiedzi na skargę Komisja przypomniała wspomniane uzasadnienie i wskazała, że „podtrzymuje swój punkt widzenia" ze względów, które wyszczególniła następnie w obronie, przy uwzględnieniu argumentów rozwiniętych w skardze. Podobnie w pkt 2 i 97 dupliki Komisja wskazała, że „podtrzymuje w całości rozumowanie i wnioski […] przedstawione w odpowiedzi na skargę" i że „oddaliła w sposób zasadny i zgodny z prawem wniosek o rejestrację [spornej inicjatywy] na podstawie art. 4 ust. 2 pkt b) rozporządzenia […] nr 211/2011". Z powyższego wynika, że w swoich pismach Komisja broniła zasadności podstaw ujętych w zaskarżonej decyzji, które nie zostały podważone w wyniku badania niniejszej skargi.

121 W tym kontekście zdań uwypuklonych przez skarżących – mianowicie pkt 17 odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym „polityki Unii nie mogą stać się instrumentami politycznymi działającymi przeciwko mniejszościom", i pkt 58 odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym „Komisja uważa, że swoiste cechy mniejszości narodowych należy wziąć pod uwagę w odpowiedni sposób przy ustalaniu […] NUTS na szczeblu państw członkowskich" – nie można uważać za elementy wykazujące, że zaskarżona decyzja została oparta w praktyce na podstawach innych niż te, na które się w niej formalnie powołano, a których zasadność nie mogła zostać podważona przy badaniu niniejszej skargi, i za świadczące o nadużyciu przez Komisję władzy, która została jej przyznana przez art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011.

122 Wynika z tego, że skarżący nie przedstawili w niniejszym przypadku obiektywnych, właściwych i zgodnych przesłanek umożliwiających stwierdzenie, iż zaskarżona decyzja została wydana w celach innych niż te, na które się powołano, mianowicie z uwagi na to, że warunki rejestracji określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 nie zostały spełnione, gdyż sporna inicjatywa wykraczała w oczywisty sposób poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów.

123 Należy zatem oddalić jako bezzasadny zarzut szczegółowy dotyczący nadużycia władzy przez Komisję.

124 Co się tyczy w drugiej kolejności zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji, należy podkreślić, że zgodnie z art. 41 ust. 1 karty praw podstawowych „[k]ażdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii". Między innymi z motywu 10 rozporządzenia nr 211/2011 wynika, że zasada dobrej administracji wymaga w szczególności, by Komisja zarejestrowała wszystkie proponowane inicjatywy obywatelskie spełniające warunki określone w tym rozporządzeniu, i to w terminie przewidzianym w art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, czyli w terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II.

125 W niniejszym przypadku, wbrew temu, co twierdzą skarżący, nie zostały spełnione warunki rejestracji określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, jak wynika z badania zarzutów szczegółowych dotyczących dokonania przez Komisję błędnej wykładni artykułów traktatu, tak że wspomniana instytucja zasadnie odmówiła rejestracji spornej inicjatywy zgodnie z art. 4 ust. 3 tegoż rozporządzenia.

126 W rezultacie Komisja mogła wydać zaskarżoną decyzję, nie naruszając ogólnej zasady dobrej administracji.

127 Należy zatem również oddalić jako bezzasadny zarzut szczegółowy dotyczący naruszeni tej zasady.

128 Ponieważ wszystkie zarzuty szczegółowe podniesione przez skarżących na poparcie jedynego zarzutu, dotyczącego w istocie naruszenia art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011, zostały oddalone, należy oddalić wspomniany zarzut i w rezultacie rozpatrywaną skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

129 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrali sprawę, pokrywają oni własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję, przy czym nie ma nawet konieczności wzięcia pod uwagę w tym względzie naruszenia, którego skarżący dopuścili się względem ochrony postępowania sądowego, w szczególności wobec zasad równości broni i dobrej administracji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, Zb.Orz., EU:C:2010:541, pkt 85, 93), poprzez opublikowanie w witrynie internetowej spornej inicjatywy odpowiedzi Komisji na skargę (pkt 22 powyżej).

130 Ponadto zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Przepisy te należy zastosować wobec Węgier, Republiki Greckiej, Rumunii i Republiki Słowackiej.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

3) Węgry, Republika Grecka, Rumunia i Republika Słowacka pokrywają własne koszty.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 maja 2016 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu 2

Postępowanie i żądania stron 4

Co do prawa 5

W przedmiocie dopuszczalności niektórych zarzutów szczegółowych 5

Co do istoty 7

W przedmiocie zarzutu szczegółowego, dotyczącego błędnego uwzględnienia informacji niewskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011 7

Uwagi wstępne w przedmiocie pozostałych zarzutów szczegółowych podniesionych przez skarżących . 10

W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących błędnej wykładni art. 4 ust. 2 lit. c) TFUE i art. 174 TFUE oraz art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 w związku z motywem 10 tegoż rozporządzenia 10

W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnej wykładni art. 167 TFUE 16

W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnej wykładni art. 19 ust. 1 TFUE 18

W przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących nadużycia władzy i naruszenia zasady dobrej administracji 19

W przedmiocie kosztów 21