Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (prvního senátu)

19. dubna 2016 *

„Institucionální právo — Evropská občanská iniciativa — Sociální politika — Služba obecného hospodářského zájmu — Článek 352 SFEU — odmítnutí registrace — Zjevný nedostatek pravomocí Komise — Článek 4 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 211/2011 — Zásada řádné správy — Povinnost uvést odůvodnění“

Ve věci T-44/14,

Bruno Costantini, s bydlištěm v Jesi (Itálie), a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, zastoupeni O. Brouwer, J. Wolfhagen, avocats, a A. Woods, solicitor,

žalobci,

proti

Evropská komise, zastoupená H. Krämer, jako zmocněncem,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise C (2013) 7612 final ze dne 5. listopadu 2013, kterým se zamítá žádost o registraci evropské občanské iniciativy „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“,

TRIBUNÁL (první senát),

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

vedoucí soudní kanceláře: L. Grzegorczyk rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. října 2015,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Pan Bruno Costantini a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, iniciovali žádost o registraci evropské občanské iniciativy (dále jen „EOI“) nazvané „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ („Právo na dlouhodobou péči: důstojný a nezávislý život je

* Jednací jazyk: angličtina.

základním právem!“, dále jen „sporná navrhovaná EOI“), která byla podána Evropské komisi dne 5. září 2013 a jejímž předmětem, tak jak je popsán v žádosti o registraci, je vyzvat Evropskou unii, aby „navrhla právní předpis, který tím, že zaručí odpovídající sociální ochranu a přístup k udržitelné kvalitní dlouhodobé péči nad rámec zdravotní péče, bude chránit základní právo na lidskou důstojnost“.

2 Sporná navrhovaná EOI odkazuje na články 14, 153 a 352 SFEU jakožto právní základy navrhované iniciativy.

3 Rozhodnutím ze dne 5. listopadu 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“) Komise odmítla zaregistrovat spornou navrhovanou EOI s tím, že zjevně nespadá do pravomocí, které Komisi umožňují předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

4 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 15. ledna 2014 podali žalobci projednávanou žalobu.

5 Žalobci navrhují, aby Tribunál:

— zrušil napadené rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

6 Komise navrhuje, aby Soud:

— zamítl žalobu;

— uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

7 Na podporu žaloby předkládají žalobci tři žalobní důvody vycházející zaprvé z nesprávného použití čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. L 65, s. 1), zadruhé z nedodržení zásady řádné správy a zatřetí z nedostatku odůvodnění.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného použití čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011

8 Na podporu prvního žalobního důvodu, který se skládá v podstatě ze čtyř částí, žalobci tvrdí, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když odmítla zaregistrovat spornou navrhovanou EOI podle čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Žalobci v této souvislosti v rámci prvních tří částí uvádějí, že Komise porušila články 14, 153 a 352 SFEU, jež poskytují vhodné právní základy sporné navrhované EOI, a v rámci čtvrté části mají za to, že porušila čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 příliš striktním výkladem a použitím podmínky uvedené v tomto ustanovení způsobem, který je v rozporu s cíli mechanismu EOI.

9 V projednávané věci považuje Tribunál za vhodné rozhodnout nejprve o čtvrté části žalobního důvodu za účelem určení významu a rozsahu podmínky registrace navrhovaných EOI uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 a následně se zabývat zbývajícími třemi částmi žalobního důvodu.

Ke čtvrté části prvního žalobního důvodu

10 Žalobci mají za to, že Komise nesprávně použila právní kritérium uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Konkrétně tvrdí, že při výkladu a použití této podmínky registrace navrhovaných EOI nemůže Komise vzhledem k cílům a duchu nařízení provádět příliš striktní kontrolu, neboť posouzení ve fázi registrace navrhovaných EOI má pouze umožnit ověření toho, zda se podstata iniciativy týká předmětu, o němž může výbor občanů s orgány vést dialog. Zaprvé příliš striktní posouzení uvedené podmínky je podle žalobců v rozporu s cílem mechanismu EOI, jímž je zvýšit demokratickou účast občanů. Dále žalobci tvrdí, že použití čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 vyžaduje, aby Komise zohlednila postavení osob, jež iniciovaly navrhované EOI v tom smyslu, že členové výboru nejsou úplně seznámeni s vnitřním fungováním Unie a jejími zvláštnostmi. Konečně mají žalobci za to, že vzhledem k příslovci „zjevně“ v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 může být registrace navrhované EOI odmítnuta toliko tehdy, je-li návrh zjevně mimo rámec pravomocí Komise a s přihlédnutím k tomu, že správná a vhodná volba právního základu je velmi často sporná.

11 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.

12 Komise zaprvé tvrdí, že navrhovaná EOI stojí mimo rámec jejích pravomocí k vypracování návrhu právního aktu, jestliže žádné z ustanovení Smluv, jež upravují přijetí právního aktu na základě návrhu Komise, nemůže posloužit jako právní základ aktu týkajícího se předmětu navrhované EOI. Taková situace je zjevná, když tento závěr nezávisí na skutkových okolnostech.

13 Zadruhé Komise zdůrazňuje, že podmínka uvedená v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 musí být zkoumána a naplněna již ve fázi registrace. Právní kontrola prováděná v této souvislosti kromě toho nemůže být přibližná, ale musí být naopak úplná, aby se předešlo tomu, že se v řízení bude pokračovat, přestože je zřejmé, že Komise nemůže navrhnout přijetí aktu z důvodu nedostatku pravomoci svěřené Unie.

14 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 211/2011 je registrace navrhované EOI Komisí nezbytným předpokladem sběru prohlášení o podpoře dotčené EOI. Za tímto účelem musí organizátoři, členové výboru občanů, poskytnout Komisi informace týkající se zejména předmětu a cílů navrhované EOI, aby ověřila, zda jsou naplněny podmínky registrace stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011. Podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 211/2011 Komise odmítne registraci, pokud podmínky stanovené v odstavci 2 uvedeného článku nejsou splněny. Takové rozhodnutí má za následek ukončení procesu k uskutečnění navrhované EOI.

15 Jednou z podmínek registrace stanovených v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 je podmínka, podle níž musí Komise provést registraci, pokud „navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.

16 Je třeba připomenout, že podle článku 5 SEU se vymezení pravomocí Unie řídí zásadou svěření pravomocí a že podle čl. 13 odst. 2 SEU každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami. V tomto kontextu stanovuje čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 podmínku, podle níž navrhovaná EOI nesmí stát zjevně mimo rámec pravomocí Komise k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

17 Ze znění uvedeného ustanovení vyplývá, že Komise musí provést první posouzení informací, které má k dispozici, a určit, zda navrhovaná EOI nestojí zjevně mimo rámec jejích pravomocí s tím, že v případě registrace navrhované EOI bude provedeno komplexnější posouzení. Článek 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 totiž stanoví, že když Komise obdrží EOI, vydá do tří měsíců sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně EOI, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.

18 V projednávaném případě je třeba za účelem určení, zda Komise správně použila podmínku uvedenou v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, přezkoumat, zda vzhledem k navrhované EOI a v rámci prvního posuzování informací, jež měla Komise k dispozici, zjevně nemohla navrhnout přijetí aktu Unie založeného na článcích 14, 153 nebo 352 SFEU.

K první části prvního žalobního důvodu

19 Žalobci zaprvé tvrdí, že Komise použila nesprávně článek 14 SFEU, neboť na základě tohoto ustanovení, jež obzvláště dobře koresponduje s druhým cílem sporné navrhované EOI, může předložit návrh legislativního textu. Na podporu své argumentace se žalobci dovolávají registrace obdobné navrhované EOI Komisí nazvané „Voda a hygiena jsou lidská práva“, mezi jejímiž cíli je, aby zásobování vodou a správa vodních zdrojů nespadaly do působnosti pravidel vnitřního trhu a aby byly vodohospodářské služby vyňaty z liberalizačních opatření. Žalobci kromě toho uvádí, že výklad rozsahu článku 14 SFEU v napadeném rozhodnutí je v rozporu se zásadami, na kterých spočívá nařízení č. 211/2011, neboť Komise nemůže odmítnout registraci navrhované EOI, jejíchž jeden nebo více cílů může spadat do pravomoci Unie a být předmětem diskuze mezi výborem občanů a orgány. Konečně žalobci tvrdí, že cílem sporné navrhované EOI je zejména to, aby byla dlouhodobá péče na základě článku 14 SFEU vyňata z působnosti pravidel vnitřního trhu a považována za univerzální službu, a tedy Komise v napadeném rozhodnutí zkreslila podstatu sporné navrhované EOI.

20 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.

21 Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že Komise měla za to, že čl. 14 SFEU nepředstavuje platný právní základ navrhované EOI, neboť unijní normotvůrce nemůže členským státům uložit poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“), ale má pravomoc toliko ke stanovení zásad a podmínek, které musí členské státy dodržovat, rozhodnou-li se samy určitou SOHZ poskytovat.

22 Vzhledem k žádosti o registraci sporné navrhované EOI, a přesněji řečeno jejího předmětu, cílů a podrobnějších informací uvedených ve vysvětlivce, je třeba určit, zda EOI nestála zjevně mimo rámec, v němž Komise mohla na základě článku 14 SFEU předložit návrh aktu.

23 Zaprvé, pokud se jedná o kvalifikaci služeb dlouhodobé péče jako SOHZ, je třeba zdůraznit, že v souladu s článkem 14 SFEU, aniž jsou dotčeny články 4 SEU, 93, 106 a 107 SFEU a s ohledem na místo, které zaujímají SOHZ mezi společnými hodnotami Unie, a na jejich význam při podpoře sociální a územní soudržnosti Unie, pečují Unie a členské státy v rámci svých pravomocí a v oblasti působnosti Smluv o to, aby zejména hospodářské a finanční zásady a podmínky pro fungování těchto služeb umožňovaly naplnění jejich úkolů. Tyto zásady a podmínky stanoví Evropský parlament a Rada Evropské unie, aniž je dotčena pravomoc členských států poskytovat, zadávat či financovat tyto služby v souladu se Smlouvami.

24 V této souvislosti mohou členské státy podle ustálené judikatury při dodržení práva Unie určit rozsah a organizaci svých SOHZ (rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další, C-265/08, Sb. rozh., EU:C:2010:205, bod 29). Členské státy mají široký prostor pro uvážení při vymezení toho, co považují za SOHZ, přičemž Komise může zpochybnit vymezení těchto služeb členským státem pouze v případě zjevného pochybení. Toto oprávnění členského státu, které se týká vymezení SOHZ, je potvrzeno tím, že v právu Unie chybí jak zvláštní pravomoc svěřená Unii, tak přesná a úplná definice pojmu „SOHZ“ (rozsudky ze dne 12. února 2008, BUPA a další v. Komise, T-289/03, Recueil, EU:T:2008:29, body 166 a 167; ze dne 7. listopadu 2012, CBI v. Komise, T-137/10, Sb. rozh., EU:T:2012:584, bod 99, a ze dne 16. července 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung v. Komise, T-309/12, Sb. rozh., EU:T:2014:676, bod 105).

25 Vzhledem k těmto skutečnostem mohla Komise oprávněně dospět v napadeném rozhodnutí k závěru, že zjevně nemůže předložit návrh aktu založeného na článku 14 SFEU, jehož cílem by bylo kvalifikovat dlouhodobou péči jako SOHZ.

26 Zadruhé je třeba shodně s Komisí poukázat na to, že žádné ustanovení Smluv neopravňuje navrhnout přijetí aktu Unie, který vyjímá službu z působnosti pravidel vnitřního trhu. Z článku 14 SFEU totiž vyplývá, že specifická pravidla, která stanovuje, se vztahují na SOHZ, aniž je tím dotčen článek 106 SFEU. Podle odstavce 2 posledně uvedeného ustanovení přitom právě podniky pověřené poskytováním takových služeb podléhají pravidlům obsaženým ve Smlouvách, zejména pravidlům týkajícím se vnitřního trhu a hospodářské soutěže, což je zásada, od které se lze odchýlit pouze za přísně stanovených podmínek, jejichž existence závisí na právních a skutkových okolnostech v každém členském státě, a která musí být prokázána v každém jednotlivém případě členským státem nebo podnikem, který se na ně odvolává (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. října 1997, Komise v. Francie, C-159/94, Recueil, EU:C:1997:501, bod 94, a ze dne 17. května 2001, TNT Traco, C-340/99, Recueil, EU:C:2001:281, bod 59). Z toho vyplývá, že Komise nemůže obecně navrhnout vynětí použití pravidel vnitřního trhu na služby, jejichž kvalifikace jako SOHZ závisí na vnitrostátní politice každého členského státu.

27 Komise tudíž mohla oprávněně dospět v napadeném rozhodnutí k závěru, že zjevně nemůže předložit návrh aktu založeného na článku 14 SFEU, jehož cílem by bylo vynětí dlouhodobé péče z pravidel vnitřního trhu.

28 Tento závěr nemůže být ostatními argumenty žalobců zpochybněn.

29 Žalobci předně uvádí, že článek 14 SFEU představuje vhodný právní základ k určení zásad, jimiž se řídí poskytování SOHZ, a v této souvislosti tvrdí, že toto ustanovení bylo právním základem směrnice 2008/6/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství (Úř. věst. L 52, s. 3).

30 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že ačkoli je článek 16 ES, nyní v podstatě článek 14 SFEU, připomenut v bodě 3 odůvodnění směrnice 2008/6, který zdůrazňuje místo, které SOHZ zaujímají v rámci společných hodnot Unie, jakož i jejich význam při podpoře sociální a územní soudržnosti, a potřebu zajistit, aby zásady a podmínky pro fungování uvedených služeb umožňovaly naplnění účelu těchto služeb, uvedená směrnice uvádí ve svých východiscích konkrétně jako právní základ čl. 47 odst. 2 a článků 55 a 95 ES. Tento argument musí být tedy zamítnut jako neopodstatněný.

31 Mimoto musí být odmítnut argument žalobců, podle něhož vyložila Komise článek 14 SFEU v rozporu se zásadami, na kterých spočívá nařízení č. 211/2011, neboť předmětem či cílem mechanismu EOI není, na rozdíl od tvrzení žalobců, zahájení pouhého dialogu mezi občany a orgány, nýbrž vyzvání Komise k předložení návrhu aktu v rámci jejích pravomocí.

32 Žalobci mají dále za to, že závěr Komise týkající se článku 14 SFEU zkresluje podstatu sporné navrhované EOI, která má v souladu s druhým cílem vyloučit služby dlouhodobé péče z působnosti určitých pravidel vnitřního trhu a kvalifikovat je jako univerzální službu. Podstatou sporné navrhované EOI je tak podle žalobců zajistit trvalost stávajících služeb dlouhodobé péče pomocí zásahu unijního normotvůrce.

33 V této souvislosti je třeba uvést, že předmět ani cíle sporné navrhované EOI nezmiňují pojem „univerzální služba“ a vysvětlivka sice odkazuje na univerzální službu, ale činí tak v rámci odkazu na článek 14 SFEU, v jehož rámci by mohla být dlouhodobá péče kvalifikována jako SOHZ. Komise tudíž nezkreslila spornou navrhovanou EOI, když v napadeném rozhodnutí uvedla, že článek 14 SFEU není právním základem, který by umožňoval zavazovat členské státy ke kvalifikaci služby jako SOHZ, a oznámila, že nemůže vypracovat návrh aktu na vynětí služby z působnosti pravidel vnitřního trhu. Z toho vyplývá, že argument žalobců musí být odmítnut.

34 Konečně nemůže obstát ani argument žalobců založený na registraci navrhované EOI nazvané „Voda a hygiena jsou lidská práva“. Třebaže je registrace této navrhované EOI, která zmiňuje článek 14 SFEU jakožto navrhovaný právní základ, relevantní, neznamená to, že Komise výslovně považovala článek 14 SFEU za vhodný právní základ navržení aktu vylučujícího služby týkající se vody z působnosti pravidel vnitřního trhu. Rozhodnutí Komise o provedení registrace této navrhované EOI totiž pouze svědčí o tom, že podle Komise uvedená EOI zjevně nestála mimo rámec pravomocí k předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

35 Z toho vyplývá, že se Komise v napadeném rozhodnutí nedopustila nesprávného posouzení, pokud jde o článek 14 SFEU, neboť je zjevné, že na základě tohoto ustanovení nemohla navrhnout přijetí textu kvalifikujícího služby dlouhodobé péče jako SOHZ a vyjímajícího je z působnosti pravidel vnitřního trhu.

K druhé části prvního žalobního důvodu

36 Žalobci uvádějí, že Komise v napadeném rozhodnutí nesprávně posoudila článek 153 SFEU, který společně s článkem 14 SFEU poskytuje vhodný právní základ sporné navrhované EOI, neboť umožňuje stanovení minimálních požadavků týkající se sociálního zabezpečení pracovníků. Ačkoliv žalobci připouštějí, že toto ustanovení, pokud jde o nepracující, nepředstavuje nejpevnější právní základ, mají za to, že je nezbytné jej spojit s článkem 14 SFEU, aby byla zajištěna možnost využívání dlouhodobé péče pro co nejvíce lidí včetně pracujících.

37 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.

38 V napadeném rozhodnutí Komise uvedla, že článek 153 SFEU nemůže představovat vhodný právní základ k přijetí aktu s takovým předmětem, jaký měla sporná navrhovaná EOI, neboť článek 153 SFEU umožňuje pouze stanovení minimálních požadavků týkajících se sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků s výjimkou zdravotní péče a dlouhodobé péče nepracujících.

39 V této souvislosti je třeba uvést, že článek 153 SFEU pokrývá pouze částečně rozsah působnosti očekávaných opatření sporné navrhované EOI, neboť toto ustanovení, které se výslovně a výlučně zaměřuje na pracovníky, neumožnuje přijetí právních aktů týkajících se jiných kategorií osob. Článek 153 SFEU proto nemůže sám o sobě představovat právní základ k přijetí aktu s takovým předmětem, jaký má sporná navrhovaná EOI mající za cíl zajistit všeobecné poskytování dlouhodobá péče v Unii.

40 Nicméně je třeba konstatovat, jak zdůrazňují žalobci a jak vyplývá z vysvětlivky připojené k žádosti o registraci, že článek 153 SFEU je uváděn ve sporné navrhované EOI jako doplňkový právní základ pro činnost, která by měla být vyvinuta na základě článku 14 SFEU.

41 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že jelikož měl Tribunál za to, že Komise mohla odmítnout registraci sporné navrhované EOI, neboť tato zjevně nespadala pod článek 14 SFEU, musí být nutně potvrzen závěr Komise týkající se článku 153 SFEU uvedeného v žádosti o registraci jakožto doplňkový právní základ.

K třetí části prvního žalobního důvodu

42 Podstatou tvrzení žalobců je, že článek 352 SFEU nebyl v napadeném rozhodnutí nijak analyzován a že Komise mohla využít tohoto ustanovení k přijetí opatření, které by bylo v souladu s předmětem a cíli sporné navrhované EOI.

43 Z argumentace žalobců zaprvé vyplývá, že napadají zejména nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí, co se týče článku 352 SFEU. V této souvislosti je třeba připomenout, že přezkum dodržení povinnosti uvést odůvodnění jakožto podstatné formální náležitosti se liší od přezkumu opodstatněnosti odůvodnění, jež spadá do přezkumu materiální legality aktu (rozsudek ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France C-367/95 P, Recueil, EU:C:1998:154, bod 67).

44 Proto musí být argumenty žalobců vznesené v rámci projednávaného žalobního důvodu směřující k určení nedostatku odůvodnění napadeného rozhodnutí z hlediska článku 352 SFEU, posouzeny v rámci třetího žalobního důvodu, vycházejícího z porušení povinnosti uvést odůvodnění.

45 Zadruhé v rozsahu, v němž se žalobci v rámci projednávané části prvního žalobního důvodu snaží prokázat, že článek 352 SFEU představuje vhodný právní základ, Komise potvrdila v odpovědi na otázku položenou Tribunálem na jednání, že vznáší námitku nepřípustnosti této argumentace na základě čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991.

46 Je třeba připomenout, že podle čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, který se na řízení před Tribunálem použije v souladu s čl. 53 prvním pododstavcem téhož statutu, a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu ze dne 2. května 1991 musí všechny žaloby obsahovat zejména stručný popis dovolávaných žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné na to, aby umožnily žalované straně připravit svou obranu a Tribunálu rozhodnout o žalobě případně i bez dalších podpůrných informací. Za účelem zajištění právní jistoty a řádného výkonu spravedlnosti je třeba k tomu, aby byla žaloba přípustná, aby hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, vyplývaly přinejmenším stručně, avšak uceleně a srozumitelně z textu samotné žaloby (viz rozsudek ze dne 10. května 2006, Galileo International Technology a další v. Komise, T-279/03, Sb. rozh., EU:T:2006:121, bod 36 a citovaná judikatura).

47 V této souvislosti je třeba poukázat na to, že argumentace týkající se článku 352 SFEU je uvedena v prvním žalobním důvodu vztahujícímu se k chybnému použití čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, v němž žalobci zpochybňují jednak výklad a použití tohoto ustanovení, jednak použití uvedeného ustanovení z hlediska právních základů navrhovaných v žádosti o registraci sporné navrhované EOI. Kromě toho podstata argumentů žalobců, pokud jde o tvrzení, že článek 352 SFEU představuje vhodný právní základ k přijetí aktu provádějícího cíle sporné navrhované EOI, vyplývá z žaloby dostatečně jasně, takže se Komise mohla, jak rovněž vyplývá z písemnosti, účelně bránit. Třetí část prvního žalobního důvodu proto nelze v rozsahu, v němž se zakládá na nesprávném posouzení článku 352 SFEU, prohlásit za nepřípustnou, a tvrzení Komise tak musí být odmítnuto.

48 Z argumentace žalobců zatřetí vyplývá, že mají za to, že sporná navrhovaná EOI nestojí zjevně mimo rámec pravomocí Komise vyplývajících z článku 352 SFEU, které jí umožňují předložit návrh právního aktu Unie za účelem provedení Smluv.

49 Za tímto účelem žalobci předně tvrdí, že pokud články 14 SFEU a 153 SFEU nejsou dostatečné k přijetí aktu s takovým předmětem jako má sporná navrhovaná EOI, mohla Komise navrhnout text na základě článku 352 SFEU. Rovněž mají za to, že v rámci návrhu EOI může být použit článek 352 SFEU. Konečně uvádějí, že by bylo v rozporu se smyslem nařízení č. 211/2011 vyžadovat, aby občané Unie prokazovali, v čem je přijetí právního aktu týkajícího se předmětu navrhované EOI nezbytné pro dosažení cílů stanovených Smlouvami.

50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 352 SFEU platí, že ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Parlamentu vhodná ustanovení.

51 Podle judikatury článek 352 SFEU, který je nedílnou součástí institucionálního řádu založeného na zásadě svěřených pravomocí, nemůže představovat základ pro rozšíření oblasti pravomocí Unie nad obecný rámec vyplývající z ustanovení Smlouvy jako celku a především z těch ustanovení, která vymezují poslání a činnosti Unie. Toto ustanovení každopádně nemůže sloužit jako základ pro přijetí ustanovení, která tudíž v podstatě povedou ke změně Smlouvy, jíž nebude dosaženo postupem, který tato za tímto účelem stanoví (posudek 2/94, ze dne 28. března 1996, Recueil, EU:C:1996:140, bod 30). Z toho vyplývá, že použití tohoto ustanovení je za účelem respektování vymezení pravomocí zakotvených Smlouvami a předejití jeho zpochybnění přijetím aktu sekundárního práva podřízeno určitým podmínkám.

52 Je třeba dále upřesnit, že článek 352 SFEU ani nařízení č. 211/2011 nevylučují použití článku 352 SFEU v rámci EOI.

53 Avšak cíl demokratické účasti občanů Unie, kterým je veden mechanismus EOI, nemůže eliminovat zásadu svěřených pravomocí a umožnit Unii přijmout právní předpisy v oblasti, ve které jí nebyly svěřeny žádné pravomoci, takže povinnost dodržet podmínky stanovené v článku 352 SFEU se uplatní i v rámci navrhované EOI. Komise tedy musí ověřovat, zda je v souvislosti s návrhem EOI zjevné, že nebude moci navrhnout právní akt založený na této iniciativě. Tím však není předjímáno posouzení orgánů ohledně nezbytnosti takového právního aktu, neboť toto posouzení může být provedeno po registraci navrhované EOI, a případně může být obsaženo ve sdělení upraveném v čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011.

54 V projednávaném případě je třeba poukázat na to, že žádost o registraci neobsahuje nic, co by prokazovalo, že jsou splněny podmínky použití článku 352 SFEU. Z vysvětlivky připojené k žádosti o registraci vyplývá, že žalobci podložili návrhy články 14 a 153 SFEU, avšak nevysvětlují, na základě čeho by mělo být odůvodněno použití článku 352 SFEU. Z této přílohy nanejvýše vyplývá, že pokud má Komise za to, že článek 14 SFEU nepředstavuje vhodný právní základ, měl by být použit článek 352 SFEU. Proto, i když nelze žalobcům vytýkat, že v žádosti o registraci neprokázali, že je požadovaný akt nezbytný, měli přinejmenším prokázat, že tento akt spadá do rámce politik definovaných Smlouvami a směřuje k dosažení cíle stanoveného Smlouvami, což by Komisi umožnilo podrobně posoudit jejich žádost o použití článku 352 SFEU v rámci navrhované činnosti.

55 Za těchto okolností nemůže obstát žalobní důvod, kterým je zpochybňován závěr Komise, podle něhož článek 352 SFEU zjevně nepředstavuje vhodný právní základ k návrhu právního aktu určeného k prosazování cílů sporného návrhu EOI.

56 S ohledem na výše uvedené je třeba uzavřít, že Komise neporušila čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 ani se nedopustila nesprávného právního posouzení článků 14, 153 a 352 SFEU. Z toho vyplývá, že první žalobní důvod musí být zamítnut v plném rozsahu.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady řádné správy

57 Podstatou tvrzení žalobců v rámci druhého žalobního důvodu je, že ze zásady řádné správy plyne povinnost soudržnosti, jež předpokládá, že v obdobných věcech bude postupováno stejným způsobem, ledaže bude jakýkoli rozdíl zdůvodněn, a že Komise této povinnosti nedostála tím, že odmítla registraci sporné navrhované EOI, i přesto, že jiné navrhované EOI zaregistrovala. Registrací předchozích navrhovaných EOI totiž Komise zavedla praxi, podle níž jsou v případech, kdy je správnost právního základu sporná, navrhované EOI registrovány za účelem zahájení dialogu mezi občany a orgány, a s ohledem na tento cíl vykládala podmínku stanovenou v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Sporná navrhovaná EOI a EOI nazvaná „Voda a hygiena jsou lidská práva“ jsou kromě toho podle žalobců velmi podobné, co se týče jejich předmětů a cílů, stejně jako s ohledem na navrhované právní základy a podle zásady soudržnosti neměla být registrace prvně uvedené odmítnuta.

58 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.

59 Předně je třeba zdůraznit, že žalobci v odpovědi na otázku Tribunálu na jednání výslovně potvrdili, že tímto žalobním důvodem namítají porušení povinnosti soudržnosti jakožto součásti zásady řádné správy, a nikoli zásady rovného zacházení.

60 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury jsou orgány povinny vykonávat své pravomoci v souladu s takovými obecnými zásadami unijního práva, jako je zásada rovného zacházení a zásada řádné správy, a že s ohledem na tyto zásady musejí zohlednit již přijatá rozhodnutí ve věci podobných žádostí a se zvláštní pozorností se zabývat otázkou, zda je třeba rozhodnout v tomtéž směru, či nikoli. Zásada řádné správy však musí být v souladu s dodržováním legality (obdobně viz rozsudky ze dne 10. března 2011, Agencja Wydawnicza Technopol v. OHIM, C-51/10 P, Sb. rozh., EU:C:2011:139, body 73 až 75 a citovaná judikatura, a ze dne 17. ledna 2013, Gollnisch v. Parlament, T-346/11 a T-347/11, Sb. rozh., EU:T:2013:23, bod 109).

61 Jak vyplývá ze zkoumání prvního žalobního důvodu, v projednávaném případě Komise v napadeném rozhodnutí správně uzavřela, že sporná navrhovaná EOI zjevně stojí mimo rámec pravomocí k předložení návrhu právního aktu. Jelikož je prokázáno, že Komise v projednávaném případě správně použila čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, z judikatury citované v bodě 60 výše tedy vyplývá, že legalita napadeného rozhodnutí nemůže být zpochybněna pouhou skutečností, že určitá rozhodovací praxe, vycházíme-li z toho, že její existence byla prokázána, nebyla Komisí následována.

62 Z toho vyplývá, že druhý žalobní důvod musí být zamítnut.

K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku odůvodnění

63 Žalobci tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje povinnost uvést odůvodnění stanovenou v článku 296 SFEU a čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv Evropské unie, a v tomto směru uvádí v podstatě tři výtky. Zaprvé mají za to, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno, pokud jde o odmítnutí názoru, že článek 352 SFEU je vhodným právním základem. Zadruhé Komisi vytýkají, že neuvedla důvody, které ji vedly k odmítnutí registrace, přestože předchozí podobné návrhy zaregistrovány byly. Zatřetí tvrdí, že Komise měla odůvodnit svou volbu aplikovat čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 na žádost o registraci sporné navrhované EOI striktním způsobem.

64 Komise s argumenty žalobců nesouhlasí.

65 Pokud jde o druhou a třetí výtku, je třeba zaprvé připomenout, že podle ustálené judikatury je nezbytné odlišit povinnost uvést odůvodnění jakožto podstatnou formální náležitostí, kterou lze namítat v rámci žalobního důvodu zpochybňujícího nedostatečné či chybějící odůvodnění rozhodnutí, od přezkumu opodstatněnosti odůvodnění, jež spadá do přezkumu materiální legality aktu, a předpokládá, že soud ověří, zda důvody, na nichž je akt založen, jsou či nejsou stiženy vadou (rozsudek Komise v. Sytraval a Brink's France, bod 43 výše, EU:C:1998:154, bod 67). Jedná se totiž o dva různé přezkumy, v nichž Tribunál činí odlišná posouzení (rozsudek Komise v. Sytraval a Brink's France, bod 43 výše, EU:C:1998:154, body 66 až 68).

66 V projednávané věci je třeba poukázat na to, že v rámci druhé a třetí výtky třetího žalobního důvodu uvádí žalobci argumenty, jež jsou předmětem meritorního posouzení napadeného rozhodnutí, které byly zkoumány a odmítnuty v rámci prvního a druhého žalobního důvodu. Tato tvrzení nemohou změnit rozsah povinnosti Komise uvést odůvodnění.

67 Tribunál proto nemůže tyto námitky zkoumat v rámci přezkumu toho, zda byla dodržena povinnost uvést odůvodnění. V rámci žalobního důvodu vycházejícího z neexistence nebo nedostatku odůvodnění totiž musí být výtky a argumenty zpochybňující opodstatněnost sporného rozhodnutí považovány za irelevantní (rozsudek ze dne 1. července 2009, Operator ARP v. Komise, T-291/06, Sb. rozh., EU:T:2009:235, bod 48).

68 Zadruhé, pokud jde o první výtku, je třeba nejdříve připomenout, že podle ustálené judikatury má povinnost odůvodnit individuální rozhodnutí stanovená v článku 296 SFEU za cíl poskytnout dotčené osobě dostatečné informace pro zjištění, zda je rozhodnutí opodstatněné, nebo zda je stiženo vadou, která umožňuje napadnout jeho legalitu, a umožnit unijnímu soudu provést přezkum legality napadeného rozhodnutí (rozsudky ze dne 18. září 1995, Tiercé Ladbroke v. Komise, T-471/93, Recueil, EU:T:1995:167, bod 29, a ze dne 27. září 2012, J v. Parlament, T-160/10, Sb. rozh., EU:T:2012:503, bod 20).

69 Článek 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 211/2011, podle něhož Komise vyrozumí organizátory o důvodech odmítnutí, představuje zvláštní vyjádření uvedené povinnosti uvést odůvodnění v oblasti EOI.

70 Kromě toho podle rovněž ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu. Povinnost uvést odůvodnění tedy musí být posuzována v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu a povaze dovolávaných důvodů. Není požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována nejen s ohledem na jeho znění, ale také jeho kontext (usnesení ze dne 14. listopadu 2013, J v. Parlament, C-550/12 P, Sb. rozh., EU:C:2013:760, bod 19).

71 Konečně z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že Komise není v odůvodnění rozhodnutí povinna se vyjádřit ke všem argumentům, které zúčastněné osoby uplatňují během správního řízení. Stačí totiž, že Komise uvede skutečnosti a právní úvahy, které mají podstatný význam v systematice rozhodnutí (rozsudek ze dne 11. ledna 2007, Technische Glaswerke Ilmenau v. Komise, C-404/04 P, Sb. rozh., EU:C:2007:6, bod 30; také viz rozsudek ze dne 29. června 1993, Asia Motor France a další v. Komise, T-7/92, Recueil, EU:T:1993:52, bod 31 a citovaná judikatura).

72 Je třeba uvést, že v projednávaném případě skutečnost, že sporná navrhovaná EOI nebyla zaregistrována, může ovlivnit samotnou efektivitu práva občanů předložit EOI, které je zakotveno v čl. 24 prvním pododstavci SFEU. Proto musí takovéto rozhodnutí jasně uvádět důvody uvedeného odmítnutí.

73 Občanu, který navrhovanou EOI předložil, musí být umožněno pochopit důvody, proč tato navrhovaná EOI nebyla zaregistrována. Je povinností Komise, které byla navrhovaná EOI předložena, posoudit ji, ale i odmítavé rozhodnutí odůvodnit a přitom zohlednit jeho dopad na účinný výkon práva zakotveného ve Smlouvě. Vyplývá to ze samotné povahy tohoto práva, které má posilovat občanství Unie a zvyšovat demokratické fungování Unie podílem občanů na jejím demokratickém životě, jak je uvedeno v prvním bodě odůvodnění nařízení č. 211/2011 (rozsudek ze dne 30. září 2015, Anagnostakis v. Komise, T-450/12, Sb. rozh., napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2015:739, bod 26).

74 Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že Komise konkrétně vysvětlila, proč nemohou články 14 a 153 SFEU představovat vhodný právní základ. Naproti tomu napadené rozhodnutí neobsahuje žádné zvláštní odůvodnění, pokud jde o článek 352 SFEU. Jak však správně zdůrazňuje Komise, z napadeného rozhodnutí implicitně, ale nutně vyplývá, že nepovažovala článek 352 SFEU podobně jako další ustanovení Smluv za vhodný právní základ k přijetí aktu provádějícího cíle sporné navrhované EOI.

75 Podle judikatury je účelem odůvodnění uvést jasně a jednoznačně úvahy orgánu, který akt vydal, aby měl jeho adresát možnost určit, zda je tento akt opodstatněný, nebo zda je případně stižen vadou, která odůvodňuje napadnutí jeho platnosti, a umožnit unijnímu soudu přezkum legality tohoto aktu.

76 Je však třeba rovněž připomenout, že rozsah této povinnosti závisí na různých faktorech. Není tak požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, ale toliko skutečnosti podstatné v systematice rozhodnutí, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, závisí na povaze dotčeného aktu a kontextu jeho přijetí.

77 V projednávaném případě je nutné konstatovat, že žádost o registraci sporné navrhované EOI neobsahuje nic, co by odůvodňovalo použití článku 352 SFEU. Jak správně zdůrazňuje Komise, třebaže z vysvětlivky vyplývá, že žalobci svou žádost založenou na článcích 14 a 153 SFEU podložili různými skutečnostmi, tyto nijak nevysvětlují, proč by mělo být použití článku 352 SFEU důvodné.

78 Vzhledem k tomu, že je použití článku 352 SFEU spojeno s přísnými podmínkami týkajícími se zejména nezbytnosti činnosti v rámci politik vymezených Smlouvami k dosažení cíle stanoveného Smlouvami, měli žalobci přinejmenším uvést, jakým způsobem spadá sporná navrhovaná EOI pod některý z cílů stanovených Smlouvami, aby mohla Komise z tohoto hlediska podrobně posoudit jejich žádost. Nejsou-li totiž naplněny podmínky použití článku 352 SFEU, není toto ustanovení vhodným právním základem a podmínka uvedená v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 není splněna.

79 Z toho vyplývá, že implicitní odůvodnění článku 352 SFEU, musí být vzhledem ke kontextu a absenci jakékoli, byť jen stručné, informace v žádosti o registraci sporné navrhované EOI, pokud jde o podmínky použití tohoto článku v rámci sporné navrhované EOI, považováno za dostatečné a první výtka třetího žalobního důvodu musí být odmítnuta.

80 S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je třeba uzavřít, že Komise neporušila svou povinnost uvést odůvodnění, a tudíž třetí žalobní důvod, jakož i celá žaloba, musí být zamítnuty.

K nákladům řízení

81 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu 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 Komise požadovala náhradu nákladů řízení a žalobci neměli ve věci úspěch, je důvodné rozhodnout, že posledně uvedení ponesou kromě vlastních nákladů řízení i náklady řízení vynaložené Komisí.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (první senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Panu Brunovi Costantinimu a ostatním žalobcům, jejichž jména jsou uvedena v příloze, se ukládá náhrada nákladů řízení.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 19. dubna 2016.

Podpisy.

Příloha

Robert Racke, s bydlištěm v Lamadelaine (Lucembursko),

Pietro Pravata, s bydlištěm v Beyne-Heusay (Belgie),

Zbigniew Gałązka, s bydlištěm v Łódź (Polsko),

Justo Santos Domínguez, s bydlištěm v Leganés (Španělsko),

Maria Isabel Lemos, s bydlištěm v Mealhada (Portugalsko),

André Clavelou, s bydlištěm ve Vincennes (Francie),

Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and Independence is a fundamental right!", se sídlem v Bruselu (Belgie).