Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (prvá komora)

z 19. apríla 2016 *

„Inštitucionálne právo — Európska iniciatíva občanov — Sociálna politika — Služby všeobecného hospodárskeho záujmu — Článok 352 ZFEÚ — Zamietnutie registrácie — Zjavný nedostatok právomocí Komisie — Článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia (EÚ) č. 211/2011 — Zásada riadnej správy vecí verejných — Povinnosť odôvodnenia“

Vo veci T-44/14,

Bruno Costantini, s bydliskom v Jesi (Taliansko), a ďalší žalobcovia, ktorých mená sú uvedené v prílohe, v zastúpení: O. Brouwer, J. Wolfhagen, advokáti, a A. Woods, solicitor,

žalobcovia,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: H. Krämer, splnomocnený zástupca,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh na zrušenie rozhodnutia Komisie C(2013) 7612 final z 5. novembra 2013, ktorým sa zamieta žiadosť o registráciu európskej iniciatívy občanov s názvom „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“,

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá komora),

v zložení: predseda komory H. Kanninen, sudcovia I. Pelikánová a E. Buttigieg (spravodajca),

tajomník: L. Grzegorczyk, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 28. októbra 2015,

vyhlásil tento

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 Žalobcovia Bruno Costantini a ďalší, ktorých mená sú uvedené v prílohe, sú iniciátormi návrhu európskej iniciatívy občanov (ďalej len „iniciatíva“) s názvom „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ („Právo na dlhodobú starostlivosť: Viesť dôstojný

* Jazyk konania: angličtina.

a nezávislý život je základným právom!“) (ďalej len „sporný návrh iniciatívy“), predloženého Európskej komisii 5. septembra 2013, ktorého predmetom je, ako je opísaný v žiadosti o registráciu, vyzvať Európsku úniu, aby „navrhla legislatívu, ktorá bude chrániť základné právo na ľudskú dôstojnosť tým, že zabezpečí primeranú sociálnu ochranu a prístup k prijateľne kvalitnej dlhodobej starostlivosti nad rámec zdravotnej starostlivosti“.

2 Sporný návrh iniciatívy odkazuje na články 14, 153 a 352 ZFEÚ ako na právny základ navrhovaného opatrenia.

3 Rozhodnutím z 5. novembra 2013 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) Komisia zamietla zaregistrovať spornú iniciatívu z dôvodu, že zjavne nepatrí do právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Európskej únie na účely vykonávania Zmlúv.

Konanie a návrhy účastníkov konania

4 Návrhom doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 15. januára 2014 podali žalobcovia túto žalobu.

5 Žalobcovia navrhujú, aby Všeobecný súd:

— zrušil napadnuté rozhodnutie,

— uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

6 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu,

— uložil žalobcom povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

7 Na podporu svojej žaloby uvádzajú žalobcovia tri žalobné dôvody, založené po prvé na nesprávnom uplatnení článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 65, 2011, s. 1), po druhé na nerešpektovaní zásady riadnej správy vecí verejných a po tretie na nedostatku odôvodnenia.

O prvom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom uplatnení článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011

8 Na podporu prvého žalobného dôvodu, ktorý sa v podstate skladá zo štyroch častí, žalobcovia tvrdia, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia tým, že zamietla zaregistrovať sporný návrh iniciatívy na základe článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011. Žalobcovia v tejto súvislosti v rámci troch prvých častí tvrdia, že Komisia porušila články 14, 153 a 352 ZFEÚ, ktoré poskytujú vhodné právne základy sporného návrhu iniciatívy, a v rámci štvrtej časti tvrdia, že porušila článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 tým, že podmienku stanovenú v tomto ustanovení vyložila a uplatnila veľmi striktne a v rozpore s cieľmi mechanizmu iniciatívy.

9 V danom prípade Všeobecný súd považuje za vhodné rozhodnúť najprv o štvrtej časti tohto žalobného dôvodu s cieľom určiť zmysel a rozsah podmienky registrácie návrhov iniciatív stanovenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 a následne preskúmať tri ostatné časti žalobného dôvodu.

O štvrtej časti prvého žalobného dôvodu

10 Žalobcovia sa domnievajú, že Komisia nesprávne uplatnila právne kritérium stanovené v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011. Konkrétne tvrdia, že pri výklade a uplatnení tejto podmienky registrácie návrhu iniciatívy nemôže Komisia vzhľadom na ciele a zmysel nariadenia vykonať príliš striktnú kontrolu, pretože posúdenie vykonané v štádiu registrácie návrhov iniciatív jej len má umožniť overiť, či sa podstata iniciatívy týka predmetu, o ktorom môže občiansky výbor s inštitúciami diskutovať. Po prvé príliš striktné posúdenie uvedenej podmienky je podľa žalobcov v rozpore s cieľom mechanizmu iniciatívy, ktorým je zvýšiť demokratickú účasť občanov. Žalobcovia ďalej tvrdia, že uplatnenie článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 vyžaduje, aby Komisia zohľadnila postavenie osôb, ktoré sú predkladateľmi návrhov iniciatívy, v tom zmysle, že členovia výboru nie sú plne oboznámení s vnútorným fungovaním Únie a jej špecifikami. Napokon sa žalobcovia domnievajú, že s prihliadnutím na príslovku „zjavne“ nachádzajúcu sa v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 môže byť registrácia návrhu iniciatívy zamietnutá iba v prípade, ak je návrh zjavne mimo rámca právomocí Komisie, a pri zohľadnení skutočnosti, že správny a vhodný výber právneho základu je často sporný.

11 Komisia spochybňuje tvrdenia žalobcov.

12 Komisia v prvom rade tvrdí, že návrh iniciatívy je mimo rámca právomocí predložiť návrh aktu v prípade, ak žiadne z ustanovení Zmlúv, ktoré upravujú prijímanie právnych aktov na základe návrhu Komisie, nemôže slúžiť ako právny základ aktu týkajúceho sa predmetu návrhu iniciatívy. Taká situácia je zjavná vtedy, keď tento záver nezávisí od skutkových okolností.

13 V druhom rade Komisia zdôrazňuje, že podmienka uvedená v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 musí byť preskúmaná a splnená už vo fáze registrácie. Právna kontrola vykonaná v tejto súvislosti okrem toho nemôže byť približná, ale naopak, musí byť úplná, aby sa zabránilo tomu, že sa v konaní bude pokračovať, hoci je zjavné, že Komisia nemôže navrhnúť prijatie aktu z dôvodu nedostatku právomoci prenesenej na Úniu.

14 V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa článku 4 ods. 1 nariadenia č. 211/2011 predstavuje registrácia iniciatívy Komisiou nevyhnutný predpoklad na zbieranie vyhlásení o podpore dotknutej iniciatívy. Na tieto účely musia organizátori, členovia občianskeho výboru, poskytnúť Komisii informácie týkajúce sa predovšetkým predmetu a cieľov návrhu iniciatívy, aby preskúmala, či sú splnené podmienky registrácie stanovené v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011. Podľa článku 4 ods. 3 nariadenia č. 211/2011 Komisia registráciu zamietne, ak nie sú splnené podmienky stanovené v odseku 2 uvedeného článku. Také rozhodnutie má za následok ukončenie procesu navrhovanej iniciatívy.

15 Jednou z podmienok registrácie stanovených v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011 je podmienka, podľa ktorej musí Komisia vykonať registráciu, ak „návrh občianskej iniciatívy nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania zmlúv“.

16 Treba pripomenúť, že podľa článku 5 ZEÚ sa vymedzenie právomocí Únie spravuje zásadou prenesenia právomocí a že podľa článku 13 ods. 2 ZEÚ každá inštitúcia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v Zmluvách. V tomto kontexte stanovuje článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 podmienku, podľa ktorej návrh iniciatívy nesmie byť zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv.

17 Zo znenia uvedeného ustanovenia vyplýva, že Komisia musí vykonať prvé preskúmanie informácií, ktorými disponuje, na účely posúdenia, či návrh iniciatívy nie je zjavne mimo rámca týchto právomocí, pričom je stanovené, že v prípade registrácie iniciatívy sa vykoná kompletné preskúmanie. Článok 10 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 211/2011 totiž upravuje, že keď je Komisii iniciatíva predložená, do troch mesiacov uvedie v oznámení svoje právne a politické závery o iniciatíve, prípadné opatrenia, ktoré má v úmysle prijať, a odôvodnenie, prečo tieto opatrenia prijme alebo neprijme.

18 V prejednávanom prípade na účely určenia, či Komisia správne uplatnila podmienku upravenú v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, treba, pokiaľ ide o návrh iniciatívy a v rámci prvého preskúmania skutočností, ktorými Komisia disponuje, preskúmať, či Komisia nemohla zjavne navrhnúť prijatie aktu Únie založeného na článkoch 14, 153 alebo 352 ZFEÚ.

O prvej časti prvého žalobného dôvodu

19 Žalobcovia po prvé tvrdia, že Komisia sa dopustila nesprávneho posúdenia článku 14 ZFEÚ, pretože podľa tohto ustanovenia, ktoré osobitne zodpovedá druhému cieľu sporného návrhu iniciatívy, môže predložiť návrh legislatívneho textu. Na podporu svojho tvrdenia sa žalobcovia odvolávajú na zaregistrovanie podobného návrhu iniciatívy Komisiou s názvom „Voda a sanitácia sú ľudským právom!“, ktorej jedným z cieľov je, aby zásobovanie vodou a manažment vodných zdrojov nepodliehali pravidlám vnútorného trhu a aby boli vodohospodárske služby vylúčené z liberalizácie. Žalobcovia okrem toho tvrdia, že výklad rozsahu článku 14 ZFEÚ v napadnutom rozhodnutí je v rozpore so zásadami, ktoré sú základom nariadenia č. 211/2011, pretože Komisia nemôže zamietnuť registráciu návrhu iniciatívy, ktorej jeden alebo viacero cieľov môže spadať do právomoci Únie a byť predmetom diskusie medzi občianskym výborom a inštitúciami. Žalobcovia napokon tvrdia, že cieľom sporného návrhu iniciatívy je predovšetkým to, aby bola dlhodobá starostlivosť na základe článku 14 ZFEÚ vyňatá z pravidiel vnútorného trhu a kvalifikovaná ako univerzálna služba, a že Komisia tak v napadnutom rozhodnutí skreslila podstatu sporného návrhu iniciatívy.

20 Komisia spochybňuje tieto tvrdenia žalobcov.

21 Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia sa domnievala, že článok 14 ZFEÚ nepredstavuje platný právny základ pre návrh iniciatívy, pretože normotvorca Únie nemôže členským štátom uložiť povinnosť, aby poskytovali službu všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej len „SVHZ“), ale má len právomoc stanoviť zásady a podmienky, ktoré musia členské štáty dodržiavať v prípade, že sa samostatne rozhodli poskytovať určitú SVHZ.

22 Pokiaľ ide o žiadosť o registráciu sporného návrhu iniciatívy, a konkrétnejšie o jej predmet, jej ciele a podrobnejšie informácie uvedené vo vysvetlivke, treba určiť, či bola táto iniciatíva zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh aktu Únie na základe článku 14 ZFEÚ.

23 V prvom rade, pokiaľ ide o kvalifikáciu služieb dlhodobej starostlivosti ako SVHZ, treba zdôrazniť, že v súlade s článkom 14 ZFEÚ bez toho, aby bol dotknutý článok 4 ZFEÚ a články 93, 106 a 107 ZFEÚ, a berúc do úvahy miesto, ktoré patrí SVHZ v spoločných hodnotách Únie, ako aj ich význam pri podpore sociálnej a územnej súdržnosti Únie, Únia a jej členské štáty dbajú v rámci svojich právomocí a v rámci pôsobnosti Zmlúv o to, aby takéto služby fungovali na základe zásad a podmienok, najmä hospodárskych a finančných, ktoré im umožňujú plniť ich poslanie. Európsky parlament a Rada Európskej únie ustanovia tieto zásady a podmienky bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov v súlade so Zmluvami poskytovať, objednávať a financovať takéto služby.

24 Podľa ustálenej judikatúry tak majú členské štáty právo, pokiaľ dodržiavajú právo Únie, určiť rozsah a organizáciu svojich SVHZ (rozsudok z 20. apríla 2010, Federutility a i., C-265/08, Zb., EU:C:2010:205, bod 29). Disponujú širokou mierou voľnej úvahy pri definovaní toho, čo považujú za SVHZ, pričom Komisia môže spochybniť vymedzenie týchto služieb členským štátom iba v prípade zjavného pochybenia. Túto výsadu členského štátu týkajúcu sa definovania SVHZ potvrdzuje to, že neexistuje ani pôsobnosť špeciálne priznaná Únii, ako ani presná a úplná definícia pojmu SVHZ v práve Únie (rozsudky z 12. februára 2008, BUPA a i./Komisia, T-289/03, Zb., EU:T:2008:29, body 166 a 167; zo 7. novembra 2012, CBI/Komisia, T-137/10, Zb., EU:T:2012:584, bod 99, a zo 16. júla 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Komisia, T-309/12, EU:T:2014:676, bod 105).

25 S prihliadnutím na tieto skutočnosti Komisia v napadnutom rozhodnutí oprávnene dospela k záveru, že zjavne nemôže predložiť návrh aktu založeného na článku 14 ZFEÚ, ktorého cieľom je kvalifikovať dlhodobú starostlivosť ako SVHZ.

26 V druhom rade treba zhodne s názorom Komisie uviesť, že žiadne ustanovenie Zmlúv ju neoprávňuje, aby navrhla prijatie aktu Únie, ktorý vyníma službu z uplatňovania pravidiel vnútorného trhu. Z článku 14 ZFEÚ totiž vyplýva, že špecifické pravidlá, ktoré stanovuje, sa uplatňujú na SVHZ bez toho, aby tým bol dotknutý článok 106 ZFEÚ. Podľa odseku 2 tohto článku však aj podniky poverené poskytovaním takýchto služieb podliehajú pravidlám Zmlúv, najmä pravidlám týkajúcim sa vnútorného trhu a pravidlám hospodárskej súťaže, čo je zásada, od ktorej sa možno odchýliť len za striktných podmienok, ktorých existencia závisí od právnych a skutkových okolností v každom členskom štáte, a musí byť preukázaná každým jednotlivým členským štátom alebo podnikom, ktorý sa na ňu odvoláva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. októbra 1997, Komisia/Francúzsko, C-159/94, Zb., EU:C:1997:501, bod 94, a zo 17. mája 2001, TNT Traco, C-340/99, Zb., EU:C:2001:281, bod 59). Z toho vyplýva, že Komisia nemôže vo všeobecnosti navrhnúť vyňať z uplatňovania pravidiel vnútorného trhu služby, ktorých kvalifikácia ako SVHZ závisí od vnútroštátnej politiky každého členského štátu.

27 Komisia preto v napadnutom rozhodnutí oprávnene dospela k záveru, že zjavne nemôže predložiť návrh aktu založený na článku 14 ZFEÚ, ktorého cieľom je vyňatie dlhodobej starostlivosti z uplatňovania pravidiel vnútorného trhu.

28 Toto posúdenie nemožno spochybniť ostatnými tvrdeniami žalobcov.

29 Žalobcovia najprv uvádzajú, že článok 14 ZFEÚ predstavuje vhodný právny základ na určenie zásad upravujúcich poskytovanie SVHZ, a v tejto súvislosti tvrdia, že toto ustanovenie predstavuje právny základ smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 52, 2008, s. 3).

30 V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci článok 16 ES, teraz v podstate článok 14 ZFEÚ, pripomenutý v odôvodnení 3 smernice 2008/6 v rozsahu, v akom zdôrazňuje miesto, ktoré majú SVHZ v spoločných hodnotách Únie, ako aj ich význam pri podpore sociálnej a územnej súdržnosti, a v akom spresňuje, že by sa malo dbať na to, aby takéto služby fungovali na základe zásad a podmienok, ktoré im umožňujú splnenie ich poslania, uvedená smernica sa konkrétne týka právneho základu článku 47 ods. 2 ES a článkov 55 a 95 ES. Toto tvrdenie musí byť teda odmietnuté ako zjavne neopodstatnené.

31 Navyše tvrdenie žalobcov, podľa ktorého Komisia uskutočnila výklad článku 14 ZFEÚ v rozpore so zásadami, ktoré sú základom pre nariadenie č. 211/2011, treba zamietnuť, keďže predmetom či cieľom mechanizmu iniciatívy na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobcovia, nie je iniciovať jednoduchý dialóg medzi občanmi a inštitúciami, ale vyzvať Komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila návrh aktu.

32 Žalobcovia sa ďalej domnievajú, že posúdenie Komisie týkajúce sa článku 14 ZFEÚ skresľuje podstatu sporného návrhu iniciatívy, ktorý má v súlade s druhým cieľom vylúčiť služby dlhodobej starostlivosti z pôsobnosti niektorých pravidiel vnútorného trhu a kvalifikovať ich ako univerzálne služby. Podstatou sporného návrhu iniciatívy je tak podľa žalobcov zabezpečiť zachovanie existujúcich služieb dlhodobej starostlivosti prostredníctvom zásahu zo strany normotvorcu Únie.

33 V tejto súvislosti treba uviesť, že ani predmet ani ciele sporného návrhu iniciatívy nezmieňujú pojem univerzálnej služby a že vysvetlivka síce odkazuje na univerzálnu službu, ale robí tak v kontexte zmienky článku 14 ZFEÚ, vďaka ktorému by mohla byť dlhodobá starostlivosť kvalifikovaná ako SVHZ. Komisia preto neskreslila sporný návrh iniciatívy, keď v napadnutom rozhodnutí uviedla, že

článok 14 ZFEÚ nie je právnym základom umožňujúcim uložiť členským štátom povinnosť kvalifikovať službu ako SVHZ a oznámila, že nemôže vypracovať návrh aktu na vyňatie služby z uplatňovania pravidiel vnútorného trhu. Z toho vyplýva, že tvrdenie žalobcov treba zamietnuť.

34 Napokon nemôže obstáť ani tvrdenie žalobcov odvolávajúce sa na registráciu návrhu iniciatívy s názvom „Voda a sanitácia sú ľudským právom!“. Hoci je totiž registrácia tohto návrhu iniciatívy uvádzajúcej článok 14 ZFEÚ ako navrhovaný právny základ relevantná, neznamená to, že Komisia výslovne považovala článok 14 ZFEÚ za vhodný právny základ navrhnutia aktu, ktorý by vylúčil služby súvisiace s vodou z uplatňovania pravidiel vnútorného trhu. Rozhodnutie Komisie vykonať registráciu tohto návrhu iniciatívy totiž len potvrdzuje skutočnosť, že pre Komisiu nebol uvedený návrh iniciatívy zjavne mimo rámca právomocí predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv.

35 Z toho vyplýva, že Komisia sa v napadnutom rozhodnutí nedopustila nesprávneho posúdenia, pokiaľ ide o článok 14 ZFEÚ, keďže je zjavné, že na základe tohto ustanovenia nemohla navrhnúť prijatie textu, ktorý by kvalifikoval služby dlhodobej starostlivosti ako SVHZ a vylúčil ich z pôsobnosti pravidiel vnútorného trhu.

O druhej časti prvého žalobného dôvodu

36 Žalobcovia tvrdia, že Komisia v napadnutom rozhodnutí nesprávne posúdila článok 153 ZFEÚ, ktorý spolu s článkom 14 ZFEÚ poskytuje vhodný právny základ sporného návrhu iniciatívy tým, že umožňuje stanoviť minimálne požiadavky týkajúce sa sociálneho zabezpečenia pracovníkov. Hoci žalobcovia pripúšťajú, že pokiaľ ide o nepracujúcich, toto ustanovenie nepredstavuje najsolídnejší právny základ, domnievajú sa, že ho treba spojiť s článkom 14 ZFEÚ, aby sa zabezpečilo, že čo najviac ľudí vrátane pracovníkov malo možnosť využívať dlhodobú starostlivosť.

37 Komisia spochybňuje tieto tvrdenia žalobcov.

38 V napadnutom rozhodnutí Komisia uviedla, že článok 153 ZFEÚ nemôže predstavovať vhodný právny základ pre prijatie aktu s takým predmetom, ako mal sporný návrh iniciatívy, pretože článok 153 ZFEÚ iba umožňuje prijatie minimálnych požiadaviek týkajúcich sa sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov s výnimkou zdravotnej starostlivosti a dlhodobej starostlivosti nepracujúcich.

39 V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 153 ZFEÚ len čiastočne pokrýva rozsah pôsobnosti opatrení očakávaných v spornom návrhu iniciatívy, keďže toto ustanovenie, ktoré sa týka výslovne a výhradne pracovníkov, neumožňuje prijatie právnych aktov týkajúcich sa iných kategórií osôb. Článok 153 ZFEÚ preto sám osebe nemôže predstavovať právny základ pre prijatie aktu s takým predmetom, aký má sporný návrh iniciatívy, a ktorého cieľom je zabezpečiť poskytovanie všeobecnej dlhodobej starostlivosti v Únii.

40 Treba však konštatovať, ako to zdôrazňujú žalobcovia a ako to vyplýva z vysvetlivky, ktorá tvorí prílohu žiadosti o registráciu, že článok 153 ZFEÚ sa v spornom návrhu iniciatívy uvádza ako doplňujúci právny základ k opatreniu, ktoré by sa má prijať na základe článku 14 ZFEÚ.

41 V tejto súvislosti treba konštatovať, že z dôvodu, že Všeobecný súd rozhodol, že Komisia mohla zamietnuť registráciu sporného návrhu iniciatívy, keďže zjavne nepatrí do pôsobnosti článku 14 ZFEÚ, musí byť nutne potvrdený záver Komisie týkajúci sa článku 153 ZFEÚ, ktorý sa uvádza v žiadosti o registráciu ako doplnkový právny základ.

O tretej časti prvého žalobného dôvodu

42 Žalobcovia v podstate tvrdia, že článok 352 ZFEÚ jednak nebol v napadnutom rozhodnutí analyzovaný a že jednak Komisia môže využiť toto ustanovenie na prijatie opatrení v súlade s predmetom a cieľmi sporného návrhu iniciatívy.

43 Po prvé z tvrdenia žalobcov vyplýva, že v zásade napádajú nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozhodnutia, pokiaľ ide o článok 352 ZFEÚ. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že kontrola dodržania povinnosti odôvodnenia ako podstatnej formálnej náležitosti sa líši od kontroly opodstatnenosti odôvodnenia, ktorá patrí pod kontrolu materiálnej legality aktu (rozsudok z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, Zb., EU:C:1998:154, bod 67).

44 V dôsledku toho treba tvrdenia žalobcov uplatnené v rámci tohto žalobného dôvodu, smerujúce ku konštatovaniu nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozhodnutia z hľadiska článku 352 ZFEÚ, preskúmať v kontexte tretieho žalobného dôvodu založeného na porušení povinnosti odôvodnenia.

45 Po druhé v rozsahu, v akom sa žalobcovia v rámci tejto časti prvého žalobného dôvodu snažia preukázať, že článok 352 ZFEÚ predstavuje vhodný právny základ, Komisia potvrdila v odpovedi na otázku Všeobecného súdu na pojednávaní, že vznáša námietku neprípustnosti tohto tvrdenia na základe článku 44 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu z 2. mája 1991.

46 Treba pripomenúť, že podľa článku 21 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie uplatniteľného na konanie pred Všeobecným súdom podľa článku 53 prvého odseku tohto štatútu a článku 44 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu z 2. mája 1991 musí každá žaloba okrem iného obsahovať zhrnutie dôvodov, na ktorých je založená. Tieto spresnenia musia byť dostatočne jasné, aby umožnili žalovanému pripraviť si svoju obranu a Všeobecnému súdu rozhodnúť o žalobe, a to prípadne aj bez ďalších podporných informácií. Na účely zabezpečenia právnej istoty a riadneho výkonu spravodlivosti je na to, aby žaloba bola prípustná, potrebné, aby z jej obsahu vyplývali podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých sa zakladá, prinajmenšom stručne, ale súvislým a pochopiteľným spôsobom (pozri rozsudok z 10. mája 2006, Galileo International Technology a i./Komisia, T-279/03, Zb., EU:T:2006:121, bod 36 a citovanú judikatúru).

47 V tejto súvislosti treba uviesť, že tvrdenie týkajúce sa článku 352 ZFEÚ je formulované v rámci prvého žalobného dôvodu týkajúceho sa nesprávneho uplatnenia článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, v ktorom žalobcovia spochybňujú jednak výklad a uplatnenie tohto ustanovenia a jednak uplatnenie tohto ustanovenia z hľadiska právnych základov navrhnutých v žiadosti o registráciu sporného návrhu iniciatívy. Navyše podstata tvrdení žalobcov, pokiaľ ide o tvrdenie, že článok 352 ZFEÚ predstavuje vhodný právny základ pre prijatie aktu, ktorým sa vykonávajú ciele sporného návrhu iniciatívy, vyplýva zo žaloby dostatočne jasne, takže Komisia sa mohla účelne brániť, ako to vyplýva z jej písomností. Tretiu časť prvého žalobného dôvodu v rozsahu, v akom je založená na nesprávnom posúdení článku 352 ZFEÚ, preto nemožno vyhlásiť za neprípustnú a tvrdenie Komisie treba preto zamietnuť.

48 Z tvrdení žalobcov po tretie vyplýva, že sa domnievajú, že sporný návrh iniciatívy nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie vyplývajúcich z článku 352 ZFEÚ, na základe ktorých Komisia môže predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv.

49 Na tento účel žalobcovia v prvom rade potvrdzujú, že ak články 14 a 153 ZFEÚ nie sú dostatočné na účely prijatia aktu s takým predmetom, ako je predmet sporného návrhu iniciatívy, Komisia mohla navrhnúť text na základe článku 352 ZFEÚ. Okrem toho tvrdia, že v kontexte návrhu iniciatívy možno použiť článok 352 ZFEÚ. Napokon tvrdia, že by bolo v rozpore so zmyslom nariadenia č. 211/2011 vyžadovať od občanov Únie, aby preukázali, v čom je prijatie právneho aktu týkajúceho sa predmetu návrhu iniciatívy nevyhnutné na dosiahnutie cieľov stanovených v Zmluvách.

50 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa znenia článku 352 ZFEÚ platí, že ak sa preukáže, že na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v Zmluvách je nevyhnutná činnosť Únie v rámci politík vymedzených v Zmluvách, ktoré však na túto činnosť neposkytujú potrebné právomoci, Rada na návrh Komisie a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu jednomyseľne prijme vhodné ustanovenia.

51 Podľa judikatúry nemôže článok 352 ZFEÚ, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou inštitucionálneho poriadku založeného na zásade pridelených právomocí, predstavovať základ pre rozšírenie oblasti právomocí Únie nad všeobecný rámec vyplývajúci zo súhrnu ustanovení Zmluvy a osobitne z tých, ktoré definujú úlohy a činnosti Únie. Toto ustanovenie nemôže slúžiť ako základ pre prijatie ustanovení, ktoré by v podstate viedli svojimi dôsledkami k zmene a doplneniu Zmluvy a vymkli by sa tak z rámca konania, ktoré je ustanovené na tento účel (stanovisko 2/94, z 28. marca 1996, Zb., EU:C:1996:140, bod 30). Z toho vyplýva, že použitie tohto ustanovenia podlieha určitým podmienkam, aby sa rešpektovalo vymedzenie právomocí stanovené v Zmluvách a aby sa zabránilo ich spochybneniu prijatím aktu sekundárneho práva.

52 Navyše treba spresniť, že ani článok 352 ZFEÚ, ani nariadenie č. 211/2011 nevylučujú použitie článku 352 ZFEÚ v kontexte iniciatívy.

53 Cieľ demokratickej účasti občanov Únie, ktorá je základom mechanizmu iniciatívy, však nemôže zmariť zásadu prenesenia právomocí a oprávniť Úniu, aby prijala právne predpisy v oblasti, v ktorej jej nebola prenesená právomoc, takže podmienky stanovené v článku 352 ZFEÚ musia byť splnené aj v kontexte návrhu iniciatívy. Prináleží tak Komisii, aby overila, či je vo vzťahu k návrhu iniciatívy zjavné, že nebude môcť predložiť návrh právneho aktu založeného na tomto ustanovení. To však nemá vplyv na posúdenie potreby takého právneho úkonu inštitúciami, keďže toto posúdenie môže byť vykonané po registrácii návrhu iniciatívy a môže sa eventuálne nachádzať v oznámení podľa článku 10 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 211/2011.

54 V danom prípade treba uviesť, že žiadosť o registráciu neobsahuje skutočnosti, ktoré by preukazovali, že podmienky použitia článku 352 ZFEÚ sú splnené. Hoci z vysvetlivky nachádzajúcej sa v prílohe k žiadosti o registráciu vyplýva, že žalobcovia odôvodnili svoje návrhy týkajúce sa článkov 14 a 153 ZFEÚ, nevysvetlili, z akých dôvodov by bolo odôvodnené použitie článku 352 ZFEÚ. Z tejto prílohy nanajvýš vyplýva, že ak sa Komisia domnieva, že článok 14 ZFEÚ nepredstavuje vhodný právny základ, bolo by treba uplatniť článok 352 ZFEÚ. Preto hoci žalobcom nemožno vytýkať, že v žiadosti o registráciu nepreukázali, že je požadovaný akt potrebný, mali minimálne preukázať, že uvedený akt spadá do rámca politík vymedzených Zmluvami a smeruje k dosiahnutiu ich cieľa, čo by Komisii umožnilo podrobne posúdiť ich žiadosť, aby sa na navrhované opatrenie uplatnil článok 352 ZFEÚ.

55 Za týchto okolností nemôže obstáť výhrada žalobcov, ktorej cieľom je spochybnenie záveru Komisie, podľa ktorého článok 352 ZFEÚ zjavne nepredstavuje vhodný právny základ pre návrh právneho aktu na dosiahnutie cieľov sporného návrhu iniciatívy.

56 Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti treba dospieť k záveru, že Komisia neporušila článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 a ani sa nedopustila nesprávneho právneho posúdenia článkov 14, 153 a 352 ZFEÚ. Z toho vyplýva, že prvý žalobný dôvod sa musí v celom rozsahu zamietnuť.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení zásady riadnej správy vecí verejných

57 Druhým žalobným dôvodom žalobcovia v podstate tvrdia, že zásada riadnej správy vecí verejných zahŕňa povinnosť koherencie, ktorá vyžaduje, aby sa s podobnými prípadmi zaobchádzalo rovnakým spôsobom, ibaže by odlišné zaobchádzanie bolo odôvodnené, a že Komisia si túto povinnosť nesplnila, lebo zamietla registráciu sporného návrhu iniciatívy, hoci vykonala registráciu iných návrhov iniciatívy. Registráciou skorších návrhov iniciatívy Komisia totiž zaviedla prax, podľa ktorej v prípadoch, keď je relevantnosť právneho základu sporná, sú návrhy iniciatív zaregistrované, aby sa začal dialóg medzi

občanmi a inštitúciami, pričom s prihliadnutím na tento cieľ vykladá podmienku nachádzajúcu sa v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011. Sporný návrh iniciatívy a iniciatíva s názvom „Voda a sanitácia sú ľudským právom!“ sú navyše veľmi podobné, pokiaľ ide o ich jednotlivé ciele, ako aj navrhované právne základy a podľa zásady koherencie nemala byť registrácia sporného návrhu zamietnutá.

58 Komisia spochybňuje tvrdenia žalobcov.

59 Najprv treba zdôrazniť, že žalobcovia v odpovedi na otázku Všeobecného súdu na pojednávaní výslovne potvrdili, že týmto žalobným dôvodom namietajú porušenie povinnosti koherencie ako súčasti zásady riadnej správy vecí verejných a nie zásady rovnosti zaobchádzania.

60 V tejto súvislosti však treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry sú inštitúcie povinné vykonávať svoje právomoci v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie, ku ktorým patrí aj zásada rovnosti zaobchádzania a zásada riadnej správy vecí verejných, a že vzhľadom na tieto zásady sú inštitúcie povinné zohľadňovať už prijaté rozhodnutia o podobných žiadostiach a s mimoriadnou pozornosťou skúmať, či je, alebo nie je potrebné rozhodnúť rovnako. Zásada riadnej správy vecí verejných musí však byť uvedená do súladu s požiadavkou dodržiavania zákonnosti (pozri analogicky rozsudky z 10. marca 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/ÚHVT, C-51/10 P, Zb., EU:C:2011:139, body 73 až 75 a citovanú judikatúru, a zo 17. januára 2013, Gollnisch/Parlament, T-346/11 a T-347/11, Zb., EU:T:2013:23, bod 109).

61 V danom prípade, ako vyplýva z preskúmania prvého žalobného dôvodu, Komisia v napadnutom rozhodnutí správne konštatovala, že sporný návrh iniciatívy bol zjavne mimo rámca jej právomocí predložiť návrh právneho aktu. Keďže je nesporné, že Komisia v tomto prípade správne uplatnila článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, z judikatúry citovanej v bode 60 vyššie vyplýva, že zákonnosť napadnutého rozhodnutia nemôže byť spochybnená iba preto, že Komisia nepostupovala podľa určitej rozhodovacej praxe, a to ani za predpokladu, že by bola zaužívaná.

62 Z toho vyplýva, že druhý žalobný dôvod treba zamietnuť.

O treťom žalobnom dôvode založenom na nedostatku odôvodnenia

63 Žalobcovia tvrdia, že napadnuté rozhodnutie porušuje povinnosť odôvodnenia upravenú v článku 296 ZFEÚ a článku 41 ods. 2 písm. c) Charty základných práv Európskej únie a v podstate uvádzajú v tejto súvislosti tri výhrady. Po prvé sa domnievajú, že napadnuté rozhodnutie nie je dostatočne odôvodnené, pokiaľ ide o odmietnutie považovať článok 352 ZFEÚ za vhodný právny základ. Po druhé Komisii vytýkajú, že neuviedla dôvody, pre ktoré zamietla registráciu, hoci skoršie podobné návrhy boli zaregistrované. Po tretie tvrdia, že Komisia mala odôvodniť svoje rozhodnutie striktne uplatniť článok 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011 na žiadosť o registráciu návrhu iniciatívy.

64 Komisia spochybňuje tvrdenia žalobcov.

65 Po prvé, pokiaľ ide o druhú a tretiu výhradu, treba pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou treba rozlišovať povinnosť odôvodnenia ako podstatnú formálnu náležitosť, proti ktorej možno namietať v rámci dôvodu spochybňujúceho nedostatočnosť či neexistenciu odôvodnenia, od kontroly opodstatnenosti odôvodnenia, ktorá patrí pod kontrolu materiálnej zákonnosti aktu a predpokladá, že súd overí, či dôvody, na ktorých sa zakladá akt, sú, alebo nie sú postihnuté vadou (rozsudok Komisia/Sytraval a Brink’s France, už citovaný v bode 43 vyššie, EU:C:1998:154, bod 67). V skutočnosti ide o dve rôzne kontroly, ktoré vedú k samostatným posúdeniam zo strany Všeobecného súdu (rozsudok Komisia/Sytraval a Brink’s France, už citovaný v bode 43 vyššie, EU:C:1998:154, body 66 až 68).

66 V prejednávanej veci treba uviesť, že v rámci druhej a tretej výhrady tretieho žalobného dôvodu žalobcovia uvádzajú tvrdenia, ktoré sú predmetom meritórneho posúdenia napadnutého rozhodnutia a ktoré boli preskúmané a zamietnuté v rámci prvého a druhého žalobného dôvodu. Tieto tvrdenia nemôžu zmeniť rozsah povinnosti odôvodnenia Komisiou.

67 Všeobecný súd preto tieto výhrady nemôže skúmať v rámci kontroly dodržania povinnosti odôvodnenia. V rámci žalobného dôvodu založeného na neexistencii alebo nedostatku odôvodnenia treba teda výhrady a tvrdenia spochybňujúce dôvodnosť sporného napadnutého rozhodnutia považovať za irelevantné (rozsudok z 1. júla 2009, Operator ARP/Komisia, T-291/06, Zb., EU:T:2009:235, bod 48).

68 Po druhé, pokiaľ ide o prvú výhradu, treba najprv pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry má povinnosť odôvodniť individuálne rozhodnutie, upravená v článku 296 ZFEÚ, za cieľ poskytnúť dotknutej osobe dostatočné údaje, aby mohla zistiť, či je rozhodnutie dôvodné, alebo či prípadne neobsahuje vady umožňujúce napadnúť jeho zákonnosť a umožniť súdu Únie vykonať preskúmanie zákonnosti rozhodnutia (rozsudky z 18. septembra 1995, Tiercé Ladbroke/Komisia, T-471/93, Zb., EU:T:1995:167, bod 29, a z 27. septembra 2012, J/Parlament, T-160/10, EU:T:2012:503, bod 20).

69 Článok 4 ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 211/2011, podľa ktorého Komisia informuje organizátorov o dôvodoch zamietnutia, predstavuje osobitný výraz uvedenej povinnosti odôvodnenia v oblasti iniciatívy.

70 Navyše podľa tiež ustálenej judikatúry sa musí odôvodnenie požadované článkom 296 ZFEÚ adaptovať na povahu predmetného aktu. Povinnosť odôvodnenia sa tak musí posudzovať vzhľadom na okolnosti prejednávaného prípadu, najmä na obsah aktu a povahu uvádzaných dôvodov. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, pretože otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky článku 296 ZFEÚ, sa má posudzovať s ohľadom nielen na jeho znenie, ale tiež na jeho kontext (uznesenie zo 14. novembra 2013, J/Parlament, C-550/12 P, EU:C:2013:760, bod 19).

71 Napokon z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že Komisia nie je v odôvodnení svojich rozhodnutí povinná zaujať stanovisko k všetkým tvrdeniam uvedeným účastníkmi konania v správnom konaní. Postačuje totiž, aby Komisia uviedla skutkové okolnosti a právne úvahy, ktoré majú v rámci štruktúry rozhodnutia zásadný význam (rozsudok z 11. januára 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisia, C-404/04 P, EU:C:2007:6, bod 30; pozri tiež rozsudok z 29. júna 1993, Asia Motor France a i./Komisia, T-7/92, Zb., EU:T:1993:52, bod 31 a citovanú judikatúru).

72 V prejednávanom prípade treba zdôrazniť, že skutočnosť, že sporný návrh iniciatívy nebol zaregistrovaný, je spôsobilá ovplyvniť aj efektivitu práva občanov predložiť iniciatívu, zakotveného v článku 24 ods. 1 ZFEÚ. Preto musí takéto rozhodnutie poskytnúť jasné dôvody vysvetľujúce uvedené zamietnutie.

73 Občan, ktorý predložil návrh iniciatívy, musí mať totiž možnosť pochopiť dôvody, pre ktoré Komisia tento návrh nezaregistrovala. Je povinnosťou Komisie rozhodujúcej o návrhu iniciatívy posúdiť, ale aj odôvodniť svoje rozhodnutie o zamietnutí pri zohľadnení jeho dosahu na skutočný výkon práva zakotvený Zmluvou. Vyplýva to z povahy tohto práva, ktoré, ako tiež vyplýva z odôvodnenia 1 nariadenia č. 211/2011, by malo viesť k posilneniu európskeho občianstva a k zlepšeniu demokratického fungovania Únie účasťou občanov na demokratickom živote Únie (rozsudok z 30. septembra 2015, Anagnostakis/Komisia, T-450/12, Zb., vec v odvolacom konaní, EU:T:2015:739, bod 26).

74 Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia konkrétne vysvetlila dôvody, pre ktoré články 14 a 153 ZFEÚ nemôžu predstavovať vhodné právne základy. Naproti tomu napadnuté rozhodnutie neobsahuje žiadne osobitné odôvodnenie, pokiaľ ide o článok 352 ZFEÚ. Ako však správne Komisia zdôrazňuje,

z napadnutého rozhodnutia síce implicitne, ale jednoznačne, vyplýva, že sa domnievala, že článok 352 ZFEÚ, rovnako ako ostatné ustanovenia Zmlúv, nebol vhodným právnym základom pre prijatie aktu, ktorým by sa dosiahli ciele sporného návrhu iniciatívy.

75 Je pravdou, že v súlade s judikatúrou je cieľom odôvodnenia aktu uviesť jasné a jednoznačné úvahy autora aktu, ktoré majú poskytnúť jeho adresátovi prvky umožňujúce mu určiť, či je odôvodnenie opodstatnené, alebo či je eventuálne postihnuté vadou odôvodňujúcou napadnutie jeho platnosti, a umožňujúce súdu Únie preskúmanie zákonnosti uvedeného aktu.

76 Treba však tiež pripomenúť, že rozsah tejto povinnosti závisí od viacerých faktorov. Nevyžaduje sa tak, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky skutkové okolnosti a relevantné právne predpisy, ale iba podstatné prvky v štruktúre rozhodnutia, keďže otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky článku 296 ZFEÚ, závisí od povahy predmetného aktu a kontextu, v ktorom bol prijatý.

77 V danom prípade treba konštatovať, že žiadosť o registráciu sporného návrhu iniciatívy neuvádza žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla odôvodniť uplatnenie článku 352 ZFEÚ. Ako správne zdôrazňuje Komisia, hoci z vysvetlivky vyplýva, že žalobcovia podložili svoju žiadosť založenú na článkoch 14 a 153 ZFEÚ viacerými skutočnosťami, žiadnym spôsobom však nevysvetlili, prečo by malo byť uplatnenie článku 352 ZFEÚ dôvodné.

78 S prihliadnutím na skutočnosť, že uplatnenie článku 352 ZFEÚ podlieha prísnym podmienkam, ktoré sa týkajú predovšetkým nevyhnutnosti opatrenia v rámci politík vymedzených Zmluvami na dosiahnutie cieľa sledovaného týmito textami, žalobcovia mali prinajmenšom vysvetliť, v čom sporný návrh iniciatívy spadá medzi ciele stanovené Zmluvami, aby mohla Komisia v tejto súvislosti podrobne posúdiť ich žiadosť. Ak totiž nie sú splnené podmienky na uplatnenie článku 352 ZFEÚ, potom toto ustanovenie nepredstavuje vhodný právny základ a podmienka stanovená v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 nie je splnená.

79 Z toho vyplýva, že pri zohľadnení kontextu a vzhľadom na absenciu akejkoľvek, hoci len stručnej informácie v žiadosti o registráciu sporného návrhu iniciatívy, pokiaľ ide o podmienky uplatňovania článku 352 ZFEÚ v rámci sporného návrhu iniciatívy, treba implicitné odôvodnenie, pokiaľ ide o toto ustanovenie, považovať za dostatočné a prvú výhradu tretieho žalobného dôvodu treba zamietnuť.

80 S prihliadnutím na všetky vyššie uvedené úvahy treba dospieť k záveru, že Komisia neporušila svoju povinnosť odôvodnenia, a preto tretí žalobný dôvod, ako aj žalobu treba zamietnuť.

O trovách

81 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobcovia nemali úspech vo veci, je potrebné určiť, že znášajú vlastné trovy konania a sú povinní nahradiť trovy konania Komisie v súlade s jej návrhmi.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (prvá komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **Bruno Costantini a ostatní žalobcovia, ktorých mená sú uvedené v prílohe, sú povinní nahradiť trovy konania.**

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 19. apríla 2016.

Podpisy

Príloha

Robert Racke, s bydliskom v Lamadelaine (Luxembursko),

Pietro Pravata, s bydliskom v Beyne-Heusay (Belgicko),

Zbigniew Gałązka, s bydliskom v Łódźi (Poľsko),

Justo Santos Domínguez, s bydliskom v Leganés (Španielsko),

Maria Isabel Lemos, s bydliskom v Mealhade (Portugalsko),

André Clavelou, s bydliskom vo Vincennes (Francúzsko),

Citizens' Committee „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!", so sídlom v Bruseli (Belgicko)