Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

20. ledna 2022 *

„Kasační opravný prostředek – Institucionální právo – Občanská iniciativa – Nařízení (EU) č. 211/2011 – Článek 4 odst. 2 písm. b) – Registrace návrhu občanské iniciativy – Podmínka vyžadující, aby navrhovaná iniciativa nestála zjevně mimo rámec pravomocí Evropské komise, na základě kterých může předložit návrh právního aktu pro účely provedení Smluv – Rozhodnutí (EU) 2017/652 – Občanská iniciativa ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' – Částečná registrace – Článek 5 odst. 2 SEU – Zásada svěření pravomocí – Článek 296 SFEU – Povinnost uvést odůvodnění – Zásada kontradiktornosti"

Ve věci C-899/19 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 4. prosince 2019,

Rumunsko, zastoupené E. Gane, L. Lițu, M. Chicu a L.-E. Baţagoi, jako zmocněnkyněmi,

účastník řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Evropská komise, původně zastoupená I. Martínez del Peral, jakož i H. Stancem a H. Krämerem, poté I. Martínez del Peral a H. Stancem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

Maďarsko, zastoupené M. Z. Fehérem a K. Szíjjártó, jako zmocněnci,

vedlejší účastník v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení K. Jürimäe, předsedkyně třetího senátu vykonávající funkci předsedy čtvrtého senátu, S. Rodin (zpravodaj) a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: rumunština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Kasačním opravným prostředkem se Rumunsko domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 24. září 2019, Rumunsko v. Komise (T-391/17, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2019:672), kterým Tribunál zamítl jeho žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Komise (EU) 2017/652 ze dne 29. března 2017 o navrhované občanské iniciativě nazvané „Minority SafePack“ – One million signatures for diversity in Europe“ (Úř. věst. 2017, L 92, s. 100, dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. 2011, L 65, s. 1, a oprava Úř. věst. 2012, L 94, s. 49) v bodech 1, 2, 4 a 10 odůvodnění uvádí:

„ (1) Smlouva o [EU] posiluje občanství [Evropské] unie a dále zvyšuje demokratické fungování Unie tím, že mimo jiné stanoví, že každý občan má právo se podílet na demokratickém životě Unie prostřednictvím evropské občanské iniciativy. Tento postup skýtá občanům možnost obrátit se přímo na Komisi a vyzvat ji, aby předložila návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv, podobnou právu svěřenému Evropskému parlamentu článkem 225 [SFEU] a Radě [Evropské unie] článkem 241 [SFEU].“

(2) Postupy a podmínky vyžadované pro občanskou iniciativu by měly být jasné, jednoduché, uživatelsky vstřícné a přiměřené povaze občanské iniciativy, tak aby povzbuzovaly k účasti občanů a učinily Unii přístupnější. Měly by zajistit přiměřenou rovnováhu mezi právy a povinnostmi.

[…]

(4) Komise by měla také poskytovat občanům na požádání informace a neformální rady k občanským iniciativám, zejména pokud jde o kritéria registrace.

[…]

(10) Aby se zajistila soudržnost a transparentnost v souvislosti s navrhovanými občanskými iniciativami a aby se zamezilo situaci, kdy jsou podpisy sbírány na podporu návrhu občanské iniciativy, který není v souladu s podmínkami stanovenými v tomto nařízení, měla by být povinná registrace těchto iniciativ na internetové stránce, kterou Komise zpřístupní, před shromážděním potřebného počtu prohlášení o podpoře od občanů. Veškeré návrhy občanských iniciativ, které jsou v souladu s podmínkami stanovenými v tomto nařízení, by měly být Komisí zaregistrovány. Komise by měla provádět registraci v souladu s obecnými zásadami řádné správy.“

3 Článek 1 nařízení č. 211/2011 zní:

„Toto nařízení stanoví postupy a podmínky požadované pro občanskou iniciativu podle čl. 11 [SEU] a čl. 24 [SFEU].“

4 Článek 2 tohoto nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚občanskou iniciativou‘: iniciativa předložená Komisi v souladu s tímto nařízením, která Komisi vyzývá, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv, a kterou podpořil nejméně jeden milion způsobilých podepsaných osob pocházejících alespoň z jedné čtvrtiny všech členských států;

[…]

3) ‚organizátory‘: fyzické osoby tvořící výbor občanů odpovědný za přípravu občanské iniciativy a její předložení Komisi.“

5 Článek 4 odst. 1 až 3 uvedeného nařízení stanoví:

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

Uvedené informace se poskytují v jednom z úředních jazyků Unie v online registru, který Komise pro tento účel zpřístupní (dále jen ‚registr‘).

Organizátoři poskytují registru a případně na svých internetových stránkách pravidelně aktualizované informace o zdrojích podpory a finančních prostředků navrhované občanské iniciativy.

Po potvrzení registrace v souladu s odstavcem 2 mohou organizátoři navrhovanou občanskou iniciativu předložit v dalších úředních jazycích Unie za účelem zahrnutí do registru. Za překlad navrhované občanské iniciativy do dalších úředních jazyků Unie odpovídají organizátoři.

Komise zřídí kontaktní místo pro poskytování informací a pomoci.

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

[…]

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

[…]

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

Pokud Komise navrhovanou občanskou iniciativu odmítne zaregistrovat, vyrozumí organizátory o důvodech tohoto odmítnutí a o veškerých možných soudních i mimosoudních opravných prostředcích, které mají k dispozici.“

Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

6 Skutečnosti předcházející sporu popsané v napadeném rozsudku mohou být shrnuty následovně.

7 Dne 15. července 2013 předložil Bürgerausschuss für die Bürgeriniciative „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (výbor občanů pro občanskou iniciativu „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“) Komisi návrh evropské občanské iniciativy (dále jen „EOI“) nazvané „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (dále jen „dotčený návrh EOI“).

8 Rozhodnutím C(2013) 5969 final ze dne 13. září 2013 zamítla Komise žádost o registraci dotčeného návrhu EOI z důvodu, že tato EOI zjevně překračovala rámec jejích pravomocí, které jí umožňují předložit návrh právního aktu Evropské unie pro účely provedení Smluv.

9 Na návrh výboru občanů pro občanskou iniciativu „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ Tribunál rozsudkem ze dne 3. února 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise (T-646/13, EU:T:2017:59), zrušil rozhodnutí C(2013) 5969 final z důvodu, že Komise nesplnila povinnost uvést odůvodnění.

10 Dne 29. března 2017 přijala Komise sporné rozhodnutí, kterým byl zaregistrován dotčený návrh EOI.

11 Bod 2 odůvodnění tohoto rozhodnutí popisuje předmět dotčeného návrhu EOI následovně:

„Vyzýváme [Unii], aby zlepšila ochranu příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílila kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii.“

12 Bod 3 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí cíle sledované dotčeným návrhem EOI následujícím způsobem:

„Vyzýváme [Unii], aby přijala řadu legislativních aktů s cílem zlepšit ochranu příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílit kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii. [Tyto akty by měly zahrnovat] i opatření týkající se regionálních a menšinových jazyků, vzdělávání a kultury, regionální politiky, zapojení občanů, rovnosti, audiovizuálního a jiného mediálního obsahu, jakož i státní podpory poskytované regionálními orgány.“

13 V bodě 4 odůvodnění sporného rozhodnutí se uvádí, že v příloze dotčeného návrhu EOI je konkrétně uvedeno jedenáct právních aktů Unie, v souvislosti s nimiž se Komise v podstatě vyzývá, aby předložila návrhy.

14 Z bodů 6 až 9 odůvodnění sporného rozhodnutí vyplývá, že Komise zaregistrovala dotčený návrh EOI, pokud jde o devět z těchto unijních právních aktů, z důvodu, že jejich návrh zjevně nestojí mimo rámec jejích pravomocí, které jí umožňují předložit návrh právního aktu Unie pro účely

provedení Smluv ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Pokud jde naproti tomu o zbývající dva unijní právní akty, na které odkazuje dotčený návrh EOI, Komise dospěla k závěru, že tento návrh zjevně stojí mimo rámce jejích pravomocí ve smyslu tohoto ustanovení.

15 Článek 1 tohoto rozhodnutí uvádí v odstavci 2 devět návrhů právních aktů, na něž se zaměřuje dotčený návrh EOI, pro něž lze shromažďovat prohlášení o podpoře.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

16 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 28. června 2017 podalo Rumunsko žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí.

17 Na podporu své žaloby uvedlo Rumunsko dva žalobní důvody, z nichž první vycházel z porušení čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 a druhý z porušení čl. 296 druhého pododstavce SFEU.

18 Napadeným rozsudkem Tribunál rozhodl, že se Komise nedopustila žádného nesprávného právního posouzení, když měla ve fázi registrace za to, že návrhy právních aktů uvedené v čl. 1 odst. 2 sporného rozhodnutí nestojí zjevně mimo rámec pravomocí, které jí umožňují předložit návrh právního aktu pro účely provedení Smluv. Dále rozhodl, že Komise ve sporném rozhodnutí právně dostačujícím způsobem uvedla důvody, které jsou základem částečné registrace dotčeného návrhu EOI.

19 Tribunál proto žalobu zamítl jako neopodstatněnou, aniž rozhodl o přípustnosti žaloby podané Rumunskem.

Návrhová žádání účastnic řízení

20 Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek a sporné rozhodnutí,

– podpůrně zrušil napadený rozsudek a vrátil věc Tribunálu a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

21 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek a uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.

22 Maďarsko navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

23 Na podporu svého kasačního opravného prostředku Rumunsko uplatňuje tři důvody, z nichž první vychází z porušení ustanovení Smluv týkajících se pravomocí Unie, druhý z porušení čl. 296 druhého pododstavce SFEU a třetí z vad řízení, ke kterým na straně Tribunálu došlo během ústní části řízení.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení ustanovení Smluv týkajících se pravomocí Unie

Argumentace účastníků řízení

24 Prvním důvodem kasačního opravného prostředku Rumunsko Tribunálu v podstatě vytýká, že se dopustil nesprávných právních posouzení při výkladu ustanovení Smluv týkajících se pravomocí Unie, když dospěl k závěru, že se Komise nedopustila nesprávného právního posouzení, když měla za to, že podmínka stanovená v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 byla v projednávané věci splněna.

25 Rumunsko zaprvé zpochybňuje závěr Tribunálu uvedený v bodě 47 napadeného rozsudku, podle kterého je cílem dotčeného návrhu EOI jak zajistit dodržování práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, tak posílit kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii. Tento členský stát má naopak za to, že hlavním cílem tohoto návrhu je ochrana práv příslušníků národnostních a jazykových menšin a že Unie k tomuto nemá pravomoc. K těmto aspektům odkazuje na body 59 až 63 své žaloby v prvním stupni.

26 Zadruhé Rumunsko tvrdí, že se Tribunál v bodech 51 až 56 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení tím, že postavil hodnoty Unie uvedené v článku 2 SEU na roveň konkrétní činnosti nebo cíli spadajícímu do oblasti pravomoci Unie s tím důsledkem, že by Komise byla oprávněna předložit konkrétní právní akty, jejichž hlavním cílem je ochrana práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, jakož i posílení kulturní a jazykové rozmanitosti Unie.

27 Tribunál tím podle Rumunska porušil zásadu svěření pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU a zásady potvrzené judikaturou Soudního dvora týkající se určení náležitého právního základu pro přijetí unijního aktu.

28 Zaprvé, pokud jde o porušení zásady svěření pravomocí, Rumunsko popisuje komplexní systém, který byl vytvořen Smlouvami za účelem výkonu pravomocí Unie, jak vyplývá z čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 2 odst. 6 SFEU. Podle této zásady tedy Unie jedná pouze tehdy, pokud jsou splněny určité podmínky, zejména podmínka, že dotčená oblast musí spadat do jedné z oblastí pravomocí Unie uvedených v článcích 3 až 6 SFEU, jakož i do rámce cílů stanovených Smlouvami pro každou z těchto oblastí.

29 Je však zjevné, že hodnoty Unie uvedené v článku 2 SEU nejsou uvedeny v kapitolách Smluv týkajících se pravomocí Unie a nehrají žádnou roli při posuzování jejích konkrétních cílů a činností. Rumunsko je toho názoru, že v kontextu návrhů unijních právních aktů jsou tyto hodnoty pouze referenčním bodem a nelze je zaměňovat s oblastmi pravomocí nebo konkrétními cíli Unie. Toto konstatování je podle Rumunska podpořeno zněním čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, který rozlišuje, pokud jde o posouzení, které musí Komise provést za účelem registrace navrhovaných EOI, na jedné straně pravomoci a cíle a na druhé straně hodnoty.

30 Z toho podle Rumunska vyplývá, že Tribunál zkreslil systém svěření pravomocí upravený primárním právem Unie tím, že obecně postavil hodnoty Unie na roveň konkrétním cílům Unie tak, aby byla Komise oprávněna předložit návrhy konkrétních právních aktů, které mají doplňovat činnost Unie, aby zajistila dodržování hodnot uvedených v článku 2 SEU. Podle Rumunska je přitom za tímto účelem přinejmenším nezbytné, aby se pravidla týkající se cílů

a různých činností Unie výslovně týkala hodnot Unie. Tak tomu v projednávaném případě není, jelikož dodržování práv příslušníků menšin není uvedeno v žádném ustanovení Smluv, které se týká pravomocí, politik, cílů a činností Unie.

31 Analýza Tribunálu podle ní *de iure* rozšiřuje pravomoci Unie tím, že mění jejich předmět a cíl odkazem na hodnoty Unie.

32 Kromě toho je tato analýza v rozporu s čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, jak je vykládán Soudním dvorem. Z bodů 61 a 62 rozsudku ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise (C-420/16 P, EU:C:2019:177), totiž vyplývá, že se Komise musí za účelem posouzení dodržení podmínky registrace stanovené v tomto ustanovení omezit na přezkum toho, zda by z objektivního hlediska mohla být navrhovaná opatření nahlížená abstraktně přijata na základě Smluv.

33 Zadruhé, pokud jde o porušení zásad, jimiž se řídí určení náležitého právního základu pro přijetí unijního aktu, jak vyplývají z judikatury Soudního dvora, Rumunsko tvrdí, že toto určení má ústavní význam. V tomto ohledu je zejména nezbytné prokázat přímou souvislost mezi unijním aktem a ustanovením Smluv, které opravňuje Unii k přijetí tohoto aktu. Stejně tak volba právního základu musí být založena na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu.

34 Návrh unijního aktu, jehož cílem je zaručit dodržování práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, jakož i posílit kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii, tak může být učiněn pouze na základě ustanovení Smluv, které Unii opravňuje jednat v této oblasti a především za tímto účelem. Takové ustanovení však chybí.

35 Unie nemá podle Rumunska žádnou pravomoc, pokud jde o práva příslušníků národnostních menšin.

36 Kromě toho má Unie na základě čl. 167 odst. 1 a 4 SFEU pouze podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci k posílení kulturní rozmanitosti. Toto ustanovení nemůže sloužit jako základ pro přijetí unijního právního aktu, jehož výlučným nebo hlavním cílem je kulturní rozmanitost.

37 Za těchto podmínek se Tribunál v bodě 56 napadeného rozsudku dopustil podle Rumunska nesprávného právního posouzení.

38 Rumunsko dospívá k závěru, že právní základy analyzované Tribunálem v napadeném rozsudku nejsou nijak relevantní s ohledem na skutečný cíl dotčeného návrhu EOI, takže žádný z nich nemůže být náležitým právním základem s ohledem na relevantní judikaturu Soudního dvora.

39 Zatřetí má Rumunsko za to, že s ohledem na nesprávné právní posouzení, kterého se dopustil Tribunál, není nutné ani relevantní zkoumat úvahy, které uvedl v bodech 60 až 71 napadeného rozsudku odděleně pro každý z devíti návrhů právních aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 sporného rozhodnutí. Rumunsko nicméně tvrdí, že část napadeného rozsudku, která obsahuje tyto body, je stižena vadami, a „jako příklad“ uvádí určitá pochybení, kterých se měl Tribunál v tomto ohledu dopustit.

40 Rumunsko v tomto kontextu v podstatě tvrdí, že pokud jde o opatření týkající se jazyka, vzdělávání a kultury, opatření týkající se regionální politiky a akt týkající se osob bez státní příslušnosti navrhované organizátory dotčené EOI, nezohlednil Tribunál všechny povinné a doplňující informace poskytnuté těmito organizátory. Jejich zohlednění mělo vést Tribunálu k závěru, že tato opatření nemají žádnou oporu ve Smlouvách.

41 Komise a Maďarsko tvrdí, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

42 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Rumunsko Tribunálu v podstatě vytýká, že se dopustil nesprávných právních posouzení, když v bodech 43 až 72 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise mohla mít ve sporném rozhodnutí právem za to, že podmínka uvedená v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 byla v projednávané věci splněna.

43 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 stanoví, že Komise zaregistruje navrhovanou EOI, pokud tato iniciativa „nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.

44 Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být tato podmínka registrace, v souladu s cíli sledovanými EOI, jak jsou uvedeny v bodech 1 a 2 odůvodnění nařízení č. 211/2011, a spočívajícími zejména v podpoře účasti občanů a v učinění Unie přístupnější, vykládána a uplatňována Komisí, které byla předložena navrhovaná EOI tak, aby byl zajištěn snadný přístup k EOI (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 49, jakož i ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 53).

45 Komise je tedy oprávněna odmítnout registraci navrhované EOI na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení, pouze pokud tento návrh stojí vzhledem ke svému předmětu a cílům, které vyplývají z povinných informací a případně doplňujících informací poskytnutých organizátory podle přílohy II nařízení č. 211/2011, zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv (rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 50, a ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 54).

46 Kromě toho z judikatury rovněž vyplývá, že pro účely posouzení dodržení podmínky registrace stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 se Komise musí omezit na přezkum toho, zda by z objektivního hlediska mohla být opatření nahlížená abstraktně přijata na základě Smluv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 62).

47 Z toho vyplývá, že pokud na základě první analýzy provedené s ohledem na povinné informace a případně doplňující informace poskytnuté organizátory EOI není prokázáno, že navrhovaná EOI stojí zjevně mimo rámec těchto pravomocí Komise, je na tomto orgánu, aby tento návrh zaregistroval, pokud jsou splněny ostatní podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011.

48 Zaprvé, pokud jde o argumenty Rumunska, jimiž se snaží zpochybnit závěr Tribunálu učiněný v bodě 47 napadeného rozsudku, je třeba připomenout, že zejména z čl. 168 odst. 1 písm. d) a čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že kasační opravný prostředek musí

přesným způsobem uvádět kritizované části rozhodnutí, jehož zrušení je navrhováno, jakož i právní argumenty, které tento návrh konkrétně podporují. Soudní dvůr v této souvislosti opakovaně judikoval, že kasační opravný prostředek je nepřípustný, jestliže se omezuje, aniž by sám obsahoval argumentaci směřující konkrétně k identifikaci nesprávného právního posouzení, jímž má být stižen rozsudek Tribunálu, na opakování důvodů a argumentů, které již byly před tímto soudem uplatněny, včetně důvodů a argumentů založených na skutečnostech, které Tribunál výslovně odmítl. Takový opravný prostředek totiž ve skutečnosti usiluje pouze o nové posouzení žaloby podané k Tribunálu, k čemuž Soudní dvůr v rámci řízení o kasačním opravném prostředku není příslušný (viz zejména rozsudek ze dne 15. června 2017, Španělsko v. Komise, C-279/16 P, nezveřejněný, EU:C:2017:461, bod 75 a citovaná judikatura).

49 Z toho vyplývá, že argument Rumunska týkající se bodu 47 napadeného rozsudku je třeba odmítnout jako zjevně nepřípustný, jelikož Rumunsko tento argument ničím nepodkládá a omezuje se na odkaz na svou žalobu podanou Tribunálu.

50 Zadruhé Rumunsko v podstatě Tribunálu vytýká, že v bodech 51 až 56 napadeného rozsudku postavil hodnoty Unie uvedené v článku 2 SEU na roveň konkrétní činnosti nebo cíli spadajícím do oblasti pravomocí Unie, a umožnil tak Komisi předložit právní akty, jejichž hlavním cílem je ochrana práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, jakož i posílení kulturní a jazykové rozmanitosti Unie.

51 Tyto body napadeného rozsudku navazují na popis cílů sledovaných dotčeným návrhem EOI a právními akty Unie uvedenými v jeho příloze, obsažený v bodech 47 a 50 uvedeného rozsudku.

52 Tribunál konkrétně v bodě 51 napadeného rozsudku připomněl, že v souladu s článkem 2 SEU je dodržování práv menšin jednou z hodnot, na kterých je Unie založena, a že čl. 3 odst. 3 čtvrtý pododstavec SEU zakotvuje, že Unie respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost, a dále v bodě 52 napadeného rozsudku uvedl, že pokud jde konkrétně o posílení kulturní rozmanitosti, čl. 167 odst. 4 SFEU stanoví, že Unie ve své činnosti podle ostatních ustanovení Smluv přihlíží ke kulturním hlediskům, zejména s cílem uznávat a podporovat rozmanitost svých kultur.

53 Tribunál v bodě 53 napadeného rozsudku zdůraznil, že z tohoto však nevyplývá, že Komise sporným rozhodnutím přiznala Unii obecnou legislativní pravomoc v oblasti ochrany práv příslušníků národnostních menšin, ale pouze to, že dodržování práv menšin a posilování kulturní a jazykové rozmanitosti jakožto hodnot a cílů Unie musí být bráno v úvahu v rámci činností Unie v oblastech, kterých se týká dotčený návrh EOI.

54 V bodech 54 až 56 napadeného rozsudku Tribunál dále uvedl, že Rumunsko nezpochybňuje pravomoc Unie přijmout právní akty v konkrétních oblastech činnosti, kterých se týkají právní akty vyjmenované v čl. 1 odst. 2 sporného rozhodnutí za účelem dosažení cílů sledovaných příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU. Rozhodl, že Komisi tudíž v zásadě nic nebrání v tom, aby předložila návrhy právních aktů, které mají doplnit činnost Unie v oblastech jejích pravomocí, aby bylo zajištěno respektování hodnot zakotvených v článku 2 SEU a bohaté kulturní a jazykové rozmanitosti Unie, jak je stanovena v čl. 3 odst. 3 čtvrtém pododstavci SEU.

55 Na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko, Tribunál tímto nepovažoval hodnoty, na kterých je Unie založena, za konkrétní cíle Unie, které Unii umožňují přijmout právní akty, ani nerozšířil pravomoci Unie takovým způsobem, že by měl za to, že Unie může přijímat právní akty bez právního základu za účelem zajištění dodržování hodnot Unie. Tribunál naproti tomu rozhodl,

aniž se v tomto ohledu dopustil nesprávného právního posouzení, že unijní akty mohou, pokud jsou platně opřeny o právní základ, usilovat rovněž o dodržování hodnot Unie, jako je respektování práv menšin, jakož i kulturní a jazykové rozmanitosti.

56 Kromě toho je třeba zdůraznit, že s ohledem na judikaturu citovanou v bodě 46 tohoto rozsudku nemá tato prvotní analýza vliv na přezkum právního základu aktu, který bude případně přijat v reakci na EOI a na návrh Komise.

57 Zatřetí, pokud Rumunsko v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku obecně tvrdí, že přezkum devíti návrhů právních aktů uvedených v čl. 1 odst. 2 sporného rozhodnutí provedený Tribunálem v bodech 60 až 71 napadeného rozsudku je nesprávný, přičemž se omezuje na to, že jako příklad zpochybňuje některá posouzení Tribunálu a opakuje argumenty, které již uvedlo před tímto soudem, nemůže taková argumentace odpovídat požadavkům přípustnosti připomenutým v bodě 48 tohoto rozsudku, zejména proto, že ve skutečnosti takto usiluje pouze o nové posouzení těchto argumentů.

58 Tuto argumentaci je tedy třeba odmítnout jako nepřípustnou.

59 Z předcházejících úvah vyplývá, že je třeba první důvod kasačního opravného prostředku zčásti odmítnout jako nepřípustný a zčásti zamítnout jako neopodstatněný.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z porušení čl. 296 druhého pododstavce SFEU

Argumentace účastníků řízení

60 V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku Rumunsko v podstatě tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil čl. 296 druhý pododstavec SFEU, pokud jde o povinnost Komise uvést odůvodnění.

61 V tomto ohledu Tribunálu zaprvé vytýká, že měl za to, že judikatura Soudního dvora a Tribunálu, podle které má povinnost uvést odůvodnění ještě zásadnější význam v případech, kdy unijní orgány disponují širokou posuzovací pravomocí, není v projednávané věci použitelná.

62 Tribunál měl podle názoru Rumunska nesprávně za to, že Komise nemá širokou posuzovací pravomoc při registraci navrhované EOI. V každém případě podle Rumunska Komise nemůže zaregistrovat návrhy, které nesplňují podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) až d) nařízení č. 211/2011, pouze s cílem zajistit snadnou přístupnost EOI. Mimoto zdůrazňuje, že rozhodnutí Komise o registraci navrhované EOI je konečným rozhodnutím, a tedy se Komise nemůže omezit na čistě formální ověření navrhované EOI.

63 Zadruhé měl podle Rumunska Tribunál v bodě 88 napadeného rozsudku nesprávně za to, že se Komise může omezit na obecné uvedení oblastí, ve kterých mohou být přijaty unijní právní akty, a to aniž by poukázala na okolnost, že cílem opatření, na která odkazuje dotčený návrh EOI, je zlepšení ochrany příslušníků národnostních a jazykových menšin, jakož i posílení kulturní a jazykové rozmanitosti Unie.

64 Takové odůvodnění přitom nepostačuje k tomu, aby dotčené osobě umožnilo určit, zda je dotčené rozhodnutí opodstatněné, nebo zda je případně stiženo vadou, která umožňuje zpochybnit jeho platnost. Nedostatečnost takovéhoto odůvodnění je podle Rumunska v projednávané věci obzvláště problematická s ohledem na skutečnost, že se sporné rozhodnutí značně liší od dříve přijatého rozhodnutí, a sice rozhodnutí C (2013) 5969 final uvedeného v bodě 8 tohoto rozsudku, včetně toho, co se týkalo možnosti částečné registrace dotčeného návrhu EOI.

65 Z toho podle Rumunska vyplývá, že Tribunál nesprávně rozhodl, že povinnost uvést odůvodnění byla dodržena, jelikož Komise neuvedla právní úvahy, které mají zásadní význam v rámci systematiky sporného rozhodnutí, a mimoto zásadně změnila svůj postoj, aniž upřesnila vývoj, který by mohl takovou změnu odůvodnit.

66 Komise a Maďarsko tvrdí, že druhý důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

67 Podle ustálené judikatury týkající povinnosti uvést odůvodnění zakotvené v článku 296 SFEU musí být odůvodnění právních aktů přizpůsobeno povaze daného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu tak, aby se dotyčné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést svůj přezkum (viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 28 a citovaná judikatura).

68 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že požadavek na uvedení odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech projednávané věci. Není požadováno, aby odůvodnění uvádělo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na znění tohoto aktu, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 29 a citovaná judikatura).

69 Rumunsko má zaprvé za to, že Tribunál nesprávně určil rozsah povinnosti uvést odůvodnění, kterou má Komise, když měl za to, že tento orgán nemá širokou posuzovací pravomoc ve smyslu judikatury vycházející zejména z rozsudku ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14), pro účely registrace navrhované EOI podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011.

70 V tomto ohledu Tribunál v bodě 84 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise nemá širokou posuzovací pravomoc při registraci navrhované EOI z důvodu, že čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 stanoví, že Komise „zaregistruje“ takovou navrhovanou EOI, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) až d) tohoto nařízení, a sice zejména pokud navrhovaná EOI nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise, na základě kterých může Komise předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Naopak, pokud je na základě první analýzy zjevné, že posledně uvedená podmínka není splněna, Komise „odmítne“ zaregistrovat navrhovanou EOI, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 211/2011.

71 Tribunál se tím nedopustil žádného nesprávného právního posouzení. Použití oznamovacího způsobu v přítomném čase v odstavcích 2 a 3 článku 4 nařízení č. 211/2011, jakož i výčet podmínek registrace v tomto odstavci 2 písm. a) až d) totiž dokazují, že Komise není nadána širokou posuzovací pravomocí, pokud jde o registraci navrhované EOI, a že je naopak povinna tuto registraci provést, pokud tento návrh splňuje všechny tyto podmínky.

72 Vzhledem k tomu, že tato úvaha může sama o sobě odůvodnit závěr Tribunálu o neexistenci široké posuzovací pravomoci Komise, není nutné zkoumat argumentaci Rumunska uvedenou v bodě 62 tohoto rozsudku, která v podstatě směřuje ke zpochybnění důvodu uvedeného v bodě 85 napadeného rozsudku na podporu téhož závěru. I za předpokladu, že by tato argumentace byla opodstatněná, nemůže totiž vést ke zrušení napadeného rozsudku.

73 Zadruhé Rumunsko vytýká Tribunálu, že v bodě 88 napadeného rozsudku rozhodl, že skutečnost, že se Komise „omezila na obecné [uvedení]“ oblastí, ve kterých mohou být přijaty unijní právní akty, není v rozporu s povinností uvést odůvodnění.

74 V tomto ohledu je třeba uvést, že Tribunál v tomto bodě napadeného rozsudku v podstatě shledal, že Komise splnila svou povinnost uvést odůvodnění tím, že obecně uvedla oblasti, ve kterých mohou být přijaty právní akty Unie a které odpovídají oblastem, v nichž organizátoři EOI požadují předložení návrhů právních aktů.

75 Na rozdíl od toho, co podle všeho tvrdí Rumunsko, přitom takové odůvodnění umožňuje zjistit důvody, proč má Komise za to, že se dotčený návrh EOI může týkat oblasti jejích pravomocí, na základě kterých může předložit návrh právního aktu Unie.

76 Navíc ve fázi registrace navrhované EOI nepřísluší Komisi ověřovat, zda je předložen důkaz o všech uváděných skutečnostech, ani zda je odůvodnění, které je základem návrhu a navrhovaných opatření, dostatečné. Pro účely posouzení toho, zda byla dodržena podmínka registrace stanovená v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 se musí Komise omezit na přezkum toho, zda z objektivního hlediska by taková opatření nahlížená abstraktně mohla být přijata na základě Smluv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 62).

77 Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když měl v podstatě za to, že odůvodnění sporného rozhodnutí v tomto ohledu nebylo nedostatečné.

78 Kromě toho je třeba s ohledem na požadavky na odůvodnění vyplývající z judikatury připomenuté v bodech 67 a 68 tohoto rozsudku konstatovat, že odůvodnění sporného rozhodnutí zjevně umožnilo Rumunsku seznámit se s důvody, proč měla Komise za to, že dotčený návrh EOI, a konkrétně návrhy právních aktů uvedené v čl. 1 odst. 2 tohoto rozhodnutí, nestojí zjevně mimo rámec jejích pravomocí, a – jak vyplývá z napadeného rozsudku – unijnímu soudu provést svůj přezkum uvedeného rozhodnutí.

79 S ohledem na výše uvedené je třeba projednávanou výtku zamítnout jako neopodstatněnou.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z vad řízení, kterých se měl Tribunál dopustit během ústní části řízení

Argumentace účastníků řízení

80 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku Rumunsko tvrdí, že se Tribunál dopustil několika vad řízení, zejména během jeho ústní části.

81 Rumunsko připomíná průběh řízení před Tribunálem, zvláště jednání, které se před ním konalo, na žádost tohoto členského státu, a poukazuje zejména na konkrétní otázky, které byly předmětem zprávy k jednání, jakož i organizační procesní opatření požadovaná Tribunálem. Rumunsko rovněž uvádí, že diskuse vedené na jednání, včetně otázek položených přímo Tribunálem na tomto jednání, se týkaly pouze aspektů žaloby souvisejících s její přípustností, jakož i stavu procesu sběru, ověřování a potvrzování prohlášení o podpoře nebo předložení navrhované EOI Komisi.

82 Rumunsko se tedy domnívá, že s výjimkou otázky relevance rozsudku ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise (C-420/16 P, EU:C:2019:177), která byla projednána v písemné a ústní části řízení, účastníci řízení v průběhu posledně uvedené fáze kontradiktorně nediskutovali o mnoha aspektech týkajících se merita žaloby, o které se napadený rozsudek opírá. Tato fáze by přitom měla sloužit k objasnění a projednání hlavních bodů věci pro účely jejího vyřešení. Ačkoli se Tribunál v projednávaném případě rozhodl zahájit uvedenou fázi, učinil ji zcela bezobsažnou tím, že odstranil procesní záruky spojené s organizací této fáze.

83 Komise a Maďarsko tvrdí, že třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

84 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku Rumunsko v podstatě tvrdí, že hlavní body, o které se napadený rozsudek opírá, nebyly během ústní části řízení předmětem kontradiktorní diskuse.

85 V této souvislosti je třeba připomenout, že dodržování zásady kontradiktornosti zpravidla zahrnuje právo účastníků řízení zaujmout stanovisko ke skutečnostem a dokumentům, ze kterých bude vycházet rozhodnutí soudu, a vyjádřit se i k důkazům a vyjádřením předloženým soudu, jakož i právním důvodům uplatněným soudem bez návrhu, na kterých soud hodlá založit své rozhodnutí. Ke splnění požadavků spojených s právem na spravedlivý proces je totiž třeba, aby účastníci řízení měli možnost vyjádřit se kontradiktorně jak ke skutkovým, tak k právním okolnostem, které jsou rozhodné pro výsledek řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. prosince 2009, Komise v. Irsko a další, C-89/08 P, EU:C:2009:742, body 52 a 56).

86 V projednávané věci je nesporné, že Tribunál se napadeným rozsudkem vyjádřil výlučně k žalobním důvodům vzneseným Rumunskem, k nimž se účastníci řízení mohli kontradiktorně vyjádřit v průběhu písemné a ústní části řízení před Tribunálem. Nelze mu tedy vytýkat, že porušil zásadu kontradiktornosti tím, že nepoložil konkrétní otázky ke každému z předložených argumentů.

87 Rumunsko kromě toho neuvedlo žádnou zásadní skutečnost pro výsledek řízení, se kterou se nemohlo seznámit a k níž by se nemohlo vyjádřit ani v rámci písemné části řízení, ani v rámci ústní části řízení před Tribunálem.

88 Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný.

89 Vzhledem k tomu, že žádnému z důvodů kasačního opravného prostředku navrhovatele nebylo vyhověno, je třeba kasační opravný prostředek v plném rozsahu zamítnout.

K nákladům řízení

90 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení, není-li kasační opravný prostředek opodstatněný.

91 Podle čl. 138 odst. 1 daného jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 tohoto jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

92 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Rumunsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

93 Podle čl. 184 odst. 4 jednacího řádu platí, že nepodal-li kasační opravný prostředek sám vedlejší účastník řízení v prvním stupni, může mu být uložena náhrada nákladů řízení o kasačním opravném prostředku jen tehdy, účastnil-li se písemné nebo ústní části řízení před Soudním dvorem. Pokud se řízení účastní, může Soudní dvůr rozhodnout, že tento vedlejší účastník řízení ponese vlastní náklady řízení.

94 Vzhledem k tomu, že se Maďarsko účastnilo řízení před Soudním dvorem, je důvodné rozhodnout, že za okolností projednávaného případu ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**

2) **Rumunsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

3) **Maďarsko ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy