Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

20. siječnja 2022.*

„Žalba – Institucionalno pravo – Građanska inicijativa – Uredba (EU) br. 211/2011 – Članak 4. stavak 2. točka (b) – Registracija predložene građanske inicijative – Uvjet kojim se zahtijeva da prijedlog očito ne izlazi iz okvira ovlasti Europske komisije na temelju kojih može podnijeti prijedlog pravnog akta za provedbu Ugovorâ – Odluka (EU) 2017/652 – Građanska inicijativa ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' – Djelomična registracija – Članak 5. stavak 2. UEU-a – Načelo dodjeljivanja – Članak 296. UFEU-a – Obveza obrazlaganja – Načelo kontradiktornosti"

U predmetu C-899/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 4. prosinca 2019.,

Rumunjska, koju zastupaju E. Gane, L. Lițu, M. Chicu i L.-E. Baţagoi, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju su zastupali I. Martínez del Peral, H. Stancu i H. Krämer, potom I. Martínez del Peral i H. Stancu, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Mađarska, koju zastupaju M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, S. Rodin (izvjestitelj) i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: rumunjski

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom Rumunjska traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 24. rujna 2019., Rumunjska/Komisija (T-391/17; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2019:672), kojom je Opći sud odbio njezinu tužbu za poništenje Odluke Komisije (EU) 2017/652 od 29. ožujka 2017. o predloženoj građanskoj inicijativi pod nazivom „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe” (SL 2017., L 92, str. 100.; u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

2 U uvodnim izjavama 1., 2., 4. i 10. Uredbe (EU) br. 211/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o građanskoj inicijativi (SL 2011., L 65, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 20., svezak 1., str. 31.), navodi se:

„(1) Ugovor o Europskoj uniji (UEU) jača status građanina [Europske] [u]nije i poboljšava daljnje demokratsko funkcioniranje Unije osiguravanjem da, među ostalim, svaki građanin treba imati pravo na sudjelovanje u demokratskom životu Unije putem europske građanske inicijative. Tim se postupkom građanima pruža mogućnost izravnog pristupa [Europskoj] [k]omisiji pozivajući je da podnese prijedlog za pravni akt Unije sa svrhom provedbe Ugovorâ, što je slično pravu dodijeljenom Europskom parlamentu, na temelju članka 225. [UFEU-a] i Vijeću [Europske unije], na temelju članka 241. UFEU-a.

(2) Postupci i uvjeti potrebni za građansku inicijativu trebali bi biti jasni, jednostavni, prilagođeni korisnicima i proporcionalni prirodi građanske inicijative kako bi se njima potaknulo sudjelovanje građana, a Unija učinila dostupnijom. Trebali bi postići razumnu ravnotežu između prava i obveza.

[…]

(4) Komisija bi na zahtjev trebala građanima pružiti informacije i neformalne savjete o građanskim inicijativama, posebno u vezi s kriterijima za registraciju.

[…]

(10) Kako bi se osigurala koherentnost i transparentnost u vezi s predloženim građanskim inicijativama i izbjegla situacija prikupljanja potpisa za predloženu građansku inicijativu koja ne udovoljava uvjetima utvrđenima ovom Uredbom, takve bi se inicijative trebale obvezno registrirati na internetskoj stranici koju je Komisija dala na raspolaganje prije prikupljanja potrebnih izjava građana o potpori. Sve predložene građanske inicijative koje udovoljavaju uvjetima utvrđenima ovom Uredbom, Komisija bi trebala registrirati. Komisija bi trebala obavljati registraciju u skladu s općim načelima dobrog upravljanja.”

3 Člankom 1. Uredbe br. 211/2011 određuje se:

„Ovom se Uredbom utvrđuju postupci i uvjeti potrebni za građansku inicijativu, kako je predviđeno člankom 11. UEU-a i člankom 24. UFEU-a.”

4 U skladu s člankom 2. te uredbe:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚građanska inicijativa’ znači inicijativa podnesena Komisiji, u skladu s ovom Uredbom, koja poziva Komisiju da u okviru svojih ovlasti iznese svaki primjereni prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je za provedbu Ugovorâ potreban pravni akt Unije, te koja je dobila potporu najmanje jednog milijuna prihvatljivih potpisnika iz najmanje jedne četvrtine svih država članica;

[…]

3. ‚organizatori’ znači fizičke osobe koje čine građanski odbor odgovoran za pripremu građanske inicijative i njezino podnošenje Komisiji.”

5 Članak 4. stavci 1. do 3. navedene uredbe predviđa:

„1. Prije početka prikupljanja izjava potpisnika o potpori predložene građanske inicijative, od organizatora se zahtijeva da građansku inicijativu registriraju kod Komisije, te dostave informacije utvrđene u Prilogu II., osobito o predmetu i ciljevima predložene građanske inicijative.

Navedene informacije se na jednom od službenih jezika Unije unose u internetski registar koji Komisija s tom svrhom daje na raspolaganje (‚registar’).

Organizatori za registar i prema potrebi na svojoj internetskoj stranici redovito osiguravaju ažurirane informacije o izvorima potpore i financiranja predložene građanske inicijative.

Nakon što je registracija potvrđena u skladu sa stavkom 2., organizatori mogu osigurati predloženu građansku inicijativu na ostalim službenim jezicima Unije radi uključivanja u registar. Prijevod predložene građanske inicijative na ostale službene jezike Unije je odgovornost organizatora.

Komisija određuje kontaktnu točku za pružanje pomoći i informacija.

2. U roku od dva mjeseca od primitka informacija utvrđenih u Prilogu II., Komisija registrira predloženu građansku inicijativu pod jedinstvenim registarskim brojem i organizatorima šalje potvrdu, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

[…]

(b) razvidno je da predložena građanska inicijativa ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ;

[…]

3. Komisija odbija registraciju ako nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni u stavku 2.

Ako odbije registrirati predloženu građansku inicijativu, Komisija obavješćuje organizatore o razlozima odbijanja i o svim sudskim i izvansudskim pravnim sredstvima koji su im na raspolaganju."

Okolnosti spora i sporna odluka

6 Okolnosti spora, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se sažeti kako slijedi.

7 Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (Građanski odbor za građansku inicijativu „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe") podnio je 15. srpnja 2013. Komisiji prijedlog europske građanske inicijative (u daljnjem tekstu: EGI) pod nazivom „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe" (u daljnjem tekstu: predmetni prijedlog EGI-ja).

8 Odlukom C(2013) 5969 *final* od 13. rujna 2013. Komisija je odbila zahtjev za registraciju predmetnog prijedloga EGI-ja uz obrazloženje da očito izlazi iz okvira njezinih ovlasti na temelju kojih može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ.

9 Povodom zahtjeva Građanskog odbora za građansku inicijativu „Minority SafePack One million signatures for diversity in Europe" Opći sud poništio je Odluku C(2013) 5969 *final* presudom od 3. veljače 2017., Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisija (T-646/13, EU:T:2017:59) uz obrazloženje da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja.

10 Komisija je 29. ožujka 2017. donijela spornu odluku kojom je registriran predmetni prijedlog EGI-ja.

11 Uvodna izjava 2. te odluke opisuje predmet predmetnog prijedloga EGI-ja kako slijedi:

„Pozivamo [Uniju] da poboljša zaštitu pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina te ojača kulturnu i jezičnu raznolikost u Uniji."

12 Uvodna izjava 3. navedene odluke navodi ciljeve predmetnog prijedloga EGI-ja kako slijedi:

„Pozivamo [Uniju] da donese paket pravnih akata kako bi se poboljšala zaštita pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina te ojačala kulturna i jezična raznolikost u Uniji. Paket će uključivati mjere politike u području regionalnih i manjinskih jezika, obrazovanja i kulture, regionalne politike, sudjelovanja, jednakosti, audiovizualnih i drugih medijskih sadržaja te regionalne (državne) potpore."

13 U uvodnoj izjavi 4. iste odluke navodi se da se u prilogu predmetnom prijedlogu EGI-ja navodi 11 pravnih akata Unije za koje se u osnovi traži donošenje prijedloga Komisije.

14 Iz uvodnih izjava 6. do 9. sporne odluke proizlazi da je Komisija registrirala predmetni prijedlog EGI-ja za devet od tih 11 pravnih akata Unije jer njihov prijedlog ne izlazi očito iz okvira njezinih ovlasti da podnese prijedlog pravnog akta Unije radi provedbe Ugovorâ u skladu s člankom 4.

stavkom 2. točkom (b) Uredbe br. 211/2011. Suprotno tomu, što se tiče drugih dvaju pravnih akata Unije na koje upućuje predmetni prijedlog EGI-ja, Komisija je zaključila da taj prijedlog očito izlazi iz okvira njezinih ovlasti u smislu te odredbe.

15 U članku 1. stavku 2. te odluke nabrojeno je devet prijedloga pravnih akata iz predmetnog prijedloga EGI-ja za koje se mogu prikupljati izjave o potpori.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

16 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 28. lipnja 2017. Rumunjska je pokrenula postupak za poništenje sporne odluke.

17 Rumunjska je u prilog svojoj tužbi istaknula dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 5. stavka 2. UEU-a i članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, a drugi na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a.

18 Pobijanom presudom Opći je sud, s jedne strane, presudio da Komisija nije počinila nikakvu pogrešku koja se tiče prava kada je smatrala da prijedlozi pravnih akata iz članka 1. stavka 2. sporne odluke, u fazi registracije, očito ne izlaze iz okvira ovlasti koje ima za podnošenje prijedloga pravnog akta za provedbu Ugovorâ. S druge strane, presudio je da je Komisija u spornoj odluci u dovoljnoj mjeri navela razloge na kojima se temelji djelomična registracija predmetnog prijedloga EGI-ja.

19 Slijedom toga, Opći sud odbio je tužbu kao neosnovanu, bez odlučivanja o dopuštenosti tužbe koju je podnijela Rumunjska.

Zahtjevi stranaka

20 Rumunjska od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu i poništi spornu odluku;

– podredno, ukine pobijanu presudu i vrati predmet Općem sudu, i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

21 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu i naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

22 Mađarska od Suda zahtijeva da odbije žalbu.

O žalbi

23 U potporu svojoj žalbi Rumunjska ističe tri žalbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi odredaba Ugovorâ koje se odnose na nadležnosti Unije, drugi na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a i treći na postupovnim nepravilnostima koje je počinio Opći sud tijekom usmenog dijela postupka.

Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi odredaba Ugovorâ o nadležnosti Unije

Argumentacija stranaka

24 Svojim prvim žalbenim razlogom Rumunjska u biti prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava prilikom tumačenja odredaba Ugovorâ o nadležnosti Unije kada je zaključio da Komisija nije počinila nikakvu pogrešku koja se tiče prava kada je smatrala da je u ovom slučaju ispunjen uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011.

25 Kao prvo, Rumunjska osporava zaključak Općeg suda, iznesen u točki 47. pobijane presude, prema kojem se predmetnim prijedlogom EGI-ja nastoji osigurati poštovanje prava pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina te ojačati kulturnu i jezičnu raznolikost u Uniji. Naprotiv, ta država članica smatra da je glavni cilj tog prijedloga zaštita prava pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina i da Unija nema nadležnost u tom području. U vezi s time, upućuje na točke 59. do 63. svoje tužbe u prvostupanjskom postupku.

26 Kao drugo, Rumunjska tvrdi da je Opći sud u točkama 51. do 56. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava kada je izjednačio vrijednosti Unije navedene u članku 2. UEU-a s posebnim djelovanjem ili ciljem u području nadležnosti Unije, zbog čega je Komisija ovlaštena podnijeti konkretne pravne akte čiji je glavni cilj zaštita prava pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina kao i jačanje kulturne i jezične raznolikosti u Uniji.

27 Time je Opći sud, s jedne strane, povrijedio načelo dodjeljivanja iz članka 5. stavka 2. UEU-a i, s druge strane, načela utvrđena sudskom praksom Suda u vezi s određivanjem odgovarajuće pravne osnove za donošenje akta Unije.

28 Kao prvo, što se tiče povrede načela dodjeljivanja ovlasti, Rumunjska navodi složeni sustav koji je uspostavljen Ugovorima u svrhu izvršavanja nadležnosti Unije, kako proizlazi iz članka 5. stavka 2. UEU-a i članka 2. stavka 6. UFEU-a. Stoga, na temelju tog načela, Unija djeluje samo ako su ispunjeni određeni uvjeti, među ostalim, uvjet da predmetno područje spada pod jedno od područjâ nadležnosti Unije koja su navedena u člancima 3. do 6. UFEU-a i da je u okviru ciljeva utvrđenih Ugovorima za svako od tih područja.

29 Međutim, očito je da vrijednosti Unije iz članka 2. UEU-a nisu navedene u poglavljima Ugovorâ koja se odnose na nadležnosti Unije i nemaju nikakvu ulogu u procjeni njezinih posebnih ciljeva i djelovanja. Prema mišljenju Rumunjske, u kontekstu prijedloga pravnih akata Unije, te vrijednosti predstavljaju samo jednu referentnu točku i ne mogu se zamijeniti s područjima nadležnosti ili posebnim ciljevima Unije. Taj je zaključak potkrijepljen tekstom članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011, koji u pogledu ocjene koju Komisija mora provesti u svrhu registracije prijedloga EGI-ja razlikuje, s jedne strane, ovlasti i ciljeve te, s druge strane, vrijednosti.

30 Iz toga slijedi da je Opći sud zloupotrijebio sustav dodjele ovlasti, kako je predviđen primarnim pravom Unije, kada je vrijednosti Unije općenito izjednačio s posebnim ciljevima Unije, tako da je Komisija ovlaštena podnijeti prijedloge konkretnih pravnih akata kojima treba dopuniti djelovanje Unije kako bi se osiguralo poštovanje vrijednosti iz članka 2. UEU-a. Međutim, prema mišljenju Rumunjske, u tu je svrhu potrebno barem da se pravila koja se odnose na ciljeve i različita djelovanja Unije izričito odnose na vrijednosti Unije. To ovdje nije slučaj jer poštovanje prava pripadnika manjina nije navedeno ni u jednoj odredbi Ugovorâ o nadležnosti, politikama, ciljevima i djelovanjima Unije.

31 Analiza Općeg suda proširuje, *de iure*, nadležnosti Unije tako što upućivanjem na vrijednosti Unije mijenja njihov predmet i cilj.

32 Osim toga, ta analiza povređuje članak 4. stavak 2. točku (b) Uredbe br. 211/2011, kako ga tumači Sud. Naime, iz točaka 61. i 62. presude od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177), proizlazi da Komisija, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju propisanog tom odredbom, mora samo ispitati mogu li se s objektivne točke gledišta takve apstraktno planirane mjere poduzeti na temelju Ugovorâ.

33 Kao drugo, što se tiče povrede načela koja uređuju određivanje odgovarajuće pravne osnove za donošenje akta Unije, kako proizlaze iz sudske prakse Suda, Rumunjska ističe da je to određivanje od ustavne važnosti. U tom pogledu, osobito je potrebno uspostaviti izravnu vezu između akta Unije i odredbe Ugovorâ koja ovlašćuje Uniju da donese taj akt. Isto tako, izbor pravne osnove treba se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj akta.

34 Stoga se prijedlog akta Unije kojim se nastoji osigurati poštovanje prava pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina kao i ojačati kulturna i jezična raznolikost u Uniji može podnijeti samo na temelju odredbe Ugovorâ koja primarno ovlašćuje Uniju da djeluje u tom području i u tu svrhu. Međutim, takva odredba ne postoji.

35 S jedne strane, Unija nema nikakvu nadležnost u pogledu prava pripadnika nacionalnih manjina.

36 S druge strane, što se tiče jačanja kulturne raznolikosti na temelju članka 167. stavaka 1. i 4. UFEU-a, Unija ima jedino ovlasti podupiranja, koordinacije i dopunjavanja. Ta odredba ne može biti temelj za donošenje pravnog akta Unije čiji je isključivi ili glavni cilj kulturna raznolikost.

37 U tim je okolnostima Opći sud u točki 56. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava.

38 Rumunjska zaključuje da su pravne osnove koje je Opći sud analizirao u pobijanoj presudi potpuno irelevantne s obzirom na stvarni cilj predmetnog prijedloga EGI-ja pa, stoga, uzimajući u obzir relevantnu sudsku praksu Suda, nijedna od njih ne može predstavljati pravilnu pravnu osnovu.

39 Kao treće, Rumunjska smatra da s obzirom na pogrešku koja se tiče prava koju je počinio Opći sud, nije ni potrebno ni važno ispitati njegovo obrazloženje u točkama 60. do 71. pobijane presude zasebno za svaki od devet prijedloga pravnih akata iz članka 1. stavka 2. sporne odluke. Rumunjska međutim ističe da je dio pobijane presude koji sadržava te točke pogrešan i „kao primjer” navodi određene pogreške koje je Opći sud počinio u tom pogledu.

40 U tom kontekstu Rumunjska u biti tvrdi da je u pogledu mjera koje se odnose na jezik, obrazovanje i kulturu, mjera koje se odnose na regionalnu politiku i akta o osobama bez državljanstva koji su predložili organizatori predmetnog EGI-ja Opći sud propustio uzeti u obzir sve obvezne i dodatne podatke koje su ti organizatori dostavili. Njihovo uzimanje u obzir navelo bi Opći sud na zaključak da te mjere nemaju nikakvu osnovu u Ugovorima.

41 Komisija i Mađarska tvrde da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

42 Svojim prvim žalbenim razlogom Rumunjska u biti prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava kada je u točkama 43. do 72. pobijane presude presudio da je Komisija u spornoj odluci mogla pravilno smatrati da je u ovom slučaju ispunjen uvjet iz članka 4. stavka 2. točke (b) Uredbe br. 211/2011.

43 Najprije valja podsjetiti na to da članak 4. stavak 2. točka (b) Uredbe br. 211/2011 predviđa da Komisija registrira prijedlog EGI-ja ako „razvidno […] ne izlazi iz okvira ovlasti Komisije da podnese prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ".

44 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, taj uvjet registracije, u skladu s ciljevima EGI-ja, kao što su navedeni u uvodnim izjavama 1. i 2. Uredbe br. 211/2011 – koji se, među ostalim, sastoje od poticanja građana na sudjelovanje i kojima se Unija želi učiniti dostupnijom – Komisija, kada joj se podnese prijedlog za EGI, treba tumačiti i primjenjivati na način da osigura da je EGI lako dostupan (vidjeti u tom smislu presude od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 49. i od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 53.).

45 Posljedično, Komisija je ovlaštena odbiti registrirati taj prijedlog za EGI na temelju članka 4. stavka 2. točke (b) navedene uredbe samo ako on, s obzirom na svoj predmet i ciljeve – kako proizlaze iz obveznih i eventualno dodatnih podataka koje organizatori dostave na temelju Priloga II. Uredbi br. 211/2011 – očito izlazi iz okvira ovlasti na temelju kojih Komisija može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ (presude od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 50. i od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 54.).

46 Osim toga, iz sudske prakse također proizlazi da Komisija, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju, propisanih u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011, mora samo ispitati mogu li se s objektivne točke gledišta takve apstraktno planirane mjere u okviru prijedloga EGI-ja poduzeti na temelju Ugovorâ (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 62.).

47 Iz toga slijedi da, s obzirom na to da na temelju prve analize provedene u odnosu na obvezne i eventualno dodatne podatke koje su organizatori EGI-ja dostavili nije utvrđeno da prijedlog EGI-ja očito izlazi iz okvira ovlasti Komisije, na toj je instituciji da registrira taj prijedlog, pod uvjetom da su ispunjeni drugi uvjeti određeni u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 211/2011.

48 Kao prvo, što se tiče argumenata Rumunjske kojima se nastoji osporiti utvrđenje Općeg suda iz točke 47. pobijane presude, valja podsjetiti na to da, među ostalim, iz članka 168. stavka 1. točke (d) i članka 169. stavka 2. Poslovnika Suda proizlazi da se u žalbi moraju jasno navesti osporavani dijelovi pobijane odluke kao i pravni argumenti koji posebno podupiru taj zahtjev. Sud je u tom pogledu više puta presudio da je žalba nedopuštena ako se u njoj samo ponavljaju tužbeni razlozi i argumenti koji su već bili izneseni pred Općim sudom, uključujući i one utemeljene na činjenicama koje je taj sud izričito odbio, a da ne sadržava nikakvu argumentaciju kojom se posebno ističe pogreška koja se tiče prava koju presuda tog suda sadržava. Naime, takva žalba u stvarnosti predstavlja zahtjev za preispitivanje tužbe podnesene Općem sudu, što nije u nadležnosti Suda (vidjeti među ostalim presudu od 15. lipnja 2017., Španjolska/Komisija, C-279/16 P, neobjavljenu, EU:C:2017:461, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

49 Iz toga slijedi da kao očito nedopušten valja odbaciti argument Rumunjske koji se odnosi na točku 47. pobijane presude jer ona ničime ne potkrepljuje taj argument i samo upućuje na svoju tužbu podnesenu Općem sudu.

50 Kao drugo, Rumunjska u biti prigovara Općem sudu da je u točkama 51. do 56. pobijane presude izjednačio vrijednosti Unije navedene u članku 2. UEU-a s posebnim djelovanjem ili ciljem područja nadležnosti Unije i da je time Komisiji dopustio da podnese pravne akte čiji je glavni cilj zaštita prava pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina kao i jačanje kulturne i jezične raznolikosti u Uniji.

51 Te su točke pobijane presude uslijedile nakon točaka 47. i 50. te presude u kojima su navedeni ciljevi predmetnog prijedloga EGI-ja i pravnih akata Unije navedenih u njegovu prilogu.

52 Točnije, Opći je sud u točki 51. pobijane presude podsjetio na to da je, u skladu s člankom 2. UEU-a, poštovanje prava manjina jedna od vrijednosti na kojima se temelji Unija i da, u skladu s člankom 3. stavkom 3. četvrtim podstavkom UEU-a, Unija poštuje kulturnu i jezičnu raznolikost, a što se tiče osobito jačanja kulturne raznolikosti, u točki 52. pobijane presude podsjetio je na to da članak 167. stavak 4. UFEU-a određuje da u svojem djelovanju na temelju drugih odredaba Ugovorâ Unija vodi računa o kulturnim aspektima, posebno radi poštovanja i promicanja raznolikosti svojih kultura.

53 Opći je sud u točki 53. pobijane presude tvrdio da iz toga ipak ne proizlazi da je Komisija spornom odlukom priznala Uniji opću zakonodavnu ovlast u području zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, nego samo da poštovanje prava manjina te jačanje kulturne i jezične raznolikosti treba uzeti u obzir kao vrijednosti i ciljeve Unije u okviru djelovanja Unije u područjima na koja se odnosi predmetni prijedlog EGI-ja.

54 U točkama 54. do 56. pobijane presude Opći je sud još primijetio da Rumunjska ne dovodi u pitanje ovlast Unije da donosi pravne akte u konkretnim područjima djelovanja na koja se odnose pravni akti iz članka 1. stavka 2. sporne odluke kako bi se ostvarili ciljevi koji se nastoje postići relevantnim odredbama UFEU-a. Stoga je presudio da ništa u načelu ne sprečava Komisiju da podnese prijedloge pravnih akata kojima treba dopuniti djelovanje Unije u područjima njezinih nadležnosti kako bi se osiguralo poštovanje vrijednosti iz članka 2. UEU-a i bogate kulturne i jezične raznolikosti predviđene u članku 3. stavku 3. četvrtom podstavku UEU-a.

55 Na taj način, suprotno onomu što tvrdi Rumunjska, Opći sud nije izjednačio vrijednosti na kojima se temelji Unija s posebnim ciljevima Unije koji joj omogućavaju donošenje pravnih akata niti je proširio njezine ovlasti u toj mjeri da se može smatrati da bi ona mogla donijeti pravne akte bez pravne osnove kako bi se osiguralo poštovanje vrijednosti Unije. Suprotno tomu, Opći je sud presudio, ne počinivši pritom pogrešku koja se tiče prava u tom pogledu, da, pod uvjetom da se temelje na valjanoj pravnoj osnovi, akti Unije također mogu težiti poštovanju vrijednosti Unije, kao što je poštovanje prava manjina te kulturne i jezične raznolikosti.

56 Osim toga, valja naglasiti da, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 46. ove presude, ta prva analiza ne dovodi u pitanje ispitivanje pravne osnove akta koji je, po potrebi, donesen povodom EGI-ja i na prijedlog Komisije.

57 Kao treće, s obzirom na to da Rumunjska u okviru svojeg prvog žalbenog razloga općenito tvrdi da je ispitivanje koje je Opći sud proveo u točkama 60. do 71. pobijane presude u odnosu na devet prijedloga pravnih akata iz članka 1. stavka 2. sporne odluke pogrešno, pri čemu se ograničava na

osporavanje, na primjer, određenih ocjena Općeg suda i ponavlja argumente koje je već iznijela pred tim sudom, takva argumentacija ne zadovoljava zahtjeve dopuštenosti navedene u točki 48. ove presude, osobito zato što na taj način zapravo želi ishoditi samo jednostavno preispitivanje tih argumenata.

58 Stoga tu argumentaciju treba odbaciti kao nedopuštenu.

59 S obzirom na prethodno navedeno, prvi žalbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 296. drugog stavka UFEU-a

Argumentacija stranaka

60 Svojim drugim žalbenim razlogom Rumunjska u biti tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio članak 296. drugi stavak UFEU-a u pogledu Komisijine obveze obrazlaganja.

61 U tom pogledu prigovara Općem sudu, kao prvo, što je smatrao da sudska praksa Suda i Općeg suda prema kojoj poštovanje obveze obrazlaganja ima još veću važnost u slučajevima u kojima institucije Unije imaju široku diskrecijsku ovlast nije primjenjiva u ovom slučaju.

62 Opći je sud pogrešno smatrao da Komisija nema široku diskrecijsku ovlast za potrebe registracije prijedloga EGI-ja. U svakom slučaju, Rumunjska smatra da Komisija ne može registrirati prijedloge koji ne ispunjavaju uvjete iz članka 4. stavka 2. točaka (a) do (d) Uredbe br. 211/2011 samo kako bi osigurala da je EGI lako dostupan. Osim toga, ističe da je Komisijina odluka o registraciji prijedloga EGI-ja konačna i da se Komisija stoga ne može ograničiti na provođenje isključivo formalne provjere prijedloga EGI-ja.

63 Kao drugo, Opći je sud u točki 88. pobijane presude pogrešno smatrao da Komisija može samo općenito navesti područja u kojima se mogu donijeti pravni akti Unije, a da pritom ne istakne okolnost da se mjerama na koje upućuje prijedlog EGI-ja nastoji poboljšati zaštita pripadnika nacionalnih i jezičnih manjina i ojačati kulturna i jezična raznolikost Unije.

64 Međutim, takvo obrazloženje nije dovoljno kako bi zainteresirana osoba mogla utvrdi je li predmetna odluka osnovana, ili sadržava li eventualno pogrešku zbog koje se može osporavati njezina valjanost. Nedostatnost takvog obrazloženja osobito je problematična u ovom slučaju s obzirom na činjenicu da se sporna odluka znatno razlikuje od ranije donesene odluke, odnosno od Odluke C(2013) 5969 *final* navedene u točki 8. ove presude, uključujući i u odnosu na mogućnost djelomične registracije predmetnog prijedloga EGI-ja.

65 Iz toga slijedi, prema mišljenju Rumunjske, da je Opći sud pogrešno presudio da je Komisija poštovala obvezu obrazlaganja, s obzirom na to da nije iznijela pravna razmatranja koja imaju ključnu važnost u strukturi sporne odluke te je osim toga značajno promijenila svoje stajalište bez objašnjenja koje su to nastale promjene koje opravdavaju takvu promjenu.

66 Komisija i Mađarska tvrde da drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

67 Prema ustaljenoj sudskoj praksi koja se odnosi na obvezu obrazlaganja na temelju članka 296. UFEU-a, obrazloženje mora odgovarati naravi akta o kojem je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 28. i navedena sudska praksa).

68 Kao što to također proizlazi iz ustaljene sudske prakse, zahtjev u vezi s obrazloženjem mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti slučaja. U obrazloženju nije potrebno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocijeniti ne samo s obzirom na tekst tog akta nego i na njegov kontekst kao i na sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (presuda od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 29. i navedena sudska praksa).

69 Kao prvo, Rumunjska smatra da je Opći sud pogrešno odredio opseg Komisijine obveze obrazlaganja smatrajući da ta institucija nema široku diskrecijsku ovlast u smislu sudske prakse koja proizlazi, među ostalim, iz presude od 21. studenoga 1991., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14.), za potrebe registracije prijedloga EGI-ja na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 211/2011.

70 U tom pogledu, u točki 84. pobijane presude Opći je sud presudio da Komisija nema široku diskrecijsku ovlast za potrebe registracije prijedloga EGI-ja, s obzirom na to da se u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 211/2011 navodi da navedena institucija „registrira" takav prijedlog ako su ispunjeni uvjeti iz članka 4. stavka 2. točaka (a) do (d) te uredbe, odnosno osobito ako prijedlog EGI-ja ne izlazi očito iz okvira ovlasti Komisije na temelju kojih može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije za provedbu Ugovorâ. Suprotno tomu, ako je nakon prve analize očito da potonji uvjet nije ispunjen, Komisija „odbija" registrirati prijedlog EGI-ja, kao što je navedeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 211/2011.

71 Opći sud time nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava. Naime, upotreba sadašnjeg vremena u stavcima 2. i 3. članka 4. Uredbe br. 211/2011 te nabrajanja uvjeta za registraciju u tom stavku 2. točkama (a) do (d) dokazuje da Komisija nema široku diskrecijsku ovlast u pogledu registracije prijedloga EGI-ja i da je, naprotiv, dužna provesti tu registraciju ako taj prijedlog ispunjava sve te uvjete.

72 Budući da je to razmatranje samo po sebi dovoljno da opravda zaključak Općeg suda u pogledu nepostojanja široke diskrecijske ovlasti Komisije, nije potrebno ispitati argumentaciju Rumunjske iznesenu u točki 62. ove presude kojom se u biti osporava obrazloženje navedeno u točki 85. pobijane presude koje ide u prilog tom zaključku. Naime, čak i pod pretpostavkom da je ta argumentacija osnovana, ona ne može dovesti do ukidanja pobijane presude.

73 Kao drugo, Rumunjska prigovara Općem sudu što je u točki 88. pobijane presude presudio da se obvezi obrazlaganja ne protivi činjenica da je Komisija „samo općenito nav[ela]" područja u kojima se mogu donijeti pravni akti Unije.

74 U tom pogledu valja istaknuti da je u toj točki pobijane presude Opći sud u biti presudio da Komisija ispunjava svoju obvezu obrazlaganja općenitim navođenjem područja u kojima se mogu donijeti pravni akti Unije i koja odgovaraju područjima u kojima organizatori EGI-ja traže podnošenje pravnih akata.

75 S jedne strane, suprotno onomu što se čini da tvrdi Rumunjska, takvo obrazloženje može upućivati na razloge zbog kojih Komisija smatra da predmetni prijedlog EGI-ja može biti obuhvaćen njezinim ovlastima na temelju kojih ona može podnijeti prijedlog pravnog akta Unije.

76 S druge strane, u fazi registracije prijedloga EGI-ja nije na Komisiji da ispita jesu li dokazani svi istaknuti činjenični elementi i je li dovoljno obrazloženje na kojem se temelje prijedlog i predložene mjere. Komisija, u svrhu ocjene poštovanja uvjeta za registraciju, propisanih u članku 4. stavku 2. točki (b) Uredbe br. 211/2011, mora samo ispitati mogu li se s objektivne točke gledišta apstraktno planirane mjere poduzeti na temelju Ugovorâ (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija, C-420/16 P, EU:C:2019:177, t. 62.).

77 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je smatrao, u biti, da obrazloženje sporne odluke u tom pogledu nije nedovoljno.

78 Osim toga, s obzirom na zahtjeve obrazlaganja koji proizlaze iz sudske prakse navedene u točkama 67. i 68. ove presude, valja utvrditi da je obrazloženjem sporne odluke Rumunjskoj očigledno omogućeno da razumije razloge zbog kojih je Komisija smatrala da predmetni prijedlog EGI-ja i, točnije, prijedlozi pravnih akata iz članka 1. stavka 2. te odluke nisu očito izvan njezinih ovlasti, a sudu Unije da izvrši svoj nadzor navedene odluke, kao što to proizlazi iz pobijane presude.

79 S obzirom na prethodno navedeno, drugi žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Treći žalbeni razlog, koji se temelji na postupovnim nepravilnostima koje je Opći sud počinio u usmenom dijelu postupka

Argumentacija stranaka

80 Trećim žalbenim razlogom Rumunjska tvrdi da je Opći sud počinio više postupovnih nepravilnosti, osobito tijekom usmenog dijela postupka.

81 Podsjećajući na tijek postupka pred Općim sudom i osobito na raspravu koja se na zahtjev Rumunjske pred njim održala, ta država članica navodi, među ostalim, specifična pitanja koja su bila predmet izvještaja za raspravu i mjere upravljanja postupkom koje je zahtijevao Opći sud. Rumunjska također navodi da su se izlaganja na raspravi, uključujući pitanja koja je Opći sud izravno postavio na toj raspravi, odnosila isključivo na aspekte dopuštenosti tužbe te na stanje postupka prikupljanja, provjere i certificiranja izjava o potpori ili podnošenje prijedloga EGI-ja Komisiji.

82 Slijedom toga, Rumunjska smatra da, osim pitanja relevantnosti presude od 7. ožujka 2019., Izsák i Dabis/Komisija (C-420/16 P, EU:C:2019:177) o kojem se raspravljalo u pisanom i usmenom dijelu postupka, stranke tijekom potonjeg dijela postupka nisu kontradiktorno raspravljale o brojnim aspektima koji se odnose na meritum tužbe na kojima se temelji pobijana presuda. Ta faza treba

služiti pojašnjenju ključnih točaka predmeta i raspravi o njima, sve u svrhu njegova rješavanja. Iako je Opći sud u ovom slučaju odlučio otvoriti usmeni dio postupka, ukidanjem postupovnih jamstava povezanih s organizacijom tog dijela postupka učinio ga je bespredmetnim.

83 Komisija i Mađarska tvrde da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

84 Svojim trećim žalbenim razlogom Rumunjska u biti tvrdi da glavne točke na kojima se temelji pobijana presuda nisu bile predmet kontradiktorne rasprave tijekom usmenog dijela postupka.

85 U tom pogledu valja podsjetiti na to da načelo kontradiktornosti u pravilu podrazumijeva pravo stranaka u postupku da iznesu stajalište o činjenicama i dokumentima na kojima će se temeljiti sudska odluka kao i da rasprave dokaze i očitovanja podnesene pred sudom i pravne argumente koje sudovi uzimaju u obzir po službenoj dužnosti, na kojima namjeravaju temeljiti svoju odluku. Naime, za zadovoljavanje zahtjeva koji se odnose na pravo na pravično suđenje potrebno je da stranke mogu kontradiktorno raspravljati kako o činjeničnim tako i o pravnim pitanjima koja su odlučujuća za ishod postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 2. prosinca 2009., Komisija/Irska i dr., C-89/08 P, EU:C:2009:742, t. 52. i 56.).

86 U ovom je slučaju nesporno da je Opći sud pobijanom presudom odlučio isključivo o tužbenim razlozima Rumunjske, o kojima su stranke mogle kontradiktorno raspravljati tijekom pisanog i usmenog dijela postupka pred Općim sudom. Stoga se njemu ne može prigovoriti da je povrijedio načelo kontradiktornosti jer nije postavio posebna pitanja o svakom od iznesenih argumenata.

87 Osim toga, Rumunjska nije navela nijedan ključni element za ishod postupka s kojim se nije mogla upoznati i o kojem nije mogla zauzeti stajalište, bilo u okviru pisanog dijela postupka bilo u okviru usmenog dijela postupka pred Općim sudom.

88 Iz toga slijedi da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

89 Kako nije prihvaćen nijedan žalbeni razlog koji je žalitelj istaknuo, žalbu treba u cijelosti odbiti.

Troškovi

90 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kada žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.

91 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

92 Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Rumunjska snosi troškove i da ona nije uspjela u postupku, Rumunjskoj valja naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije.

93 Na temelju članka 184. stavka 4. Poslovnika, stranci koja je intervenirala u prvom stupnju, a nije sama podnijela žalbu, ne može se naložiti snošenje troškova žalbenog postupka, osim ako je sudjelovala u pisanom ili usmenom dijelu tog postupka. Kad je takva stranka sudjelovala u postupku, Sud može odlučiti da sama snosi vlastite troškove.

94 Budući da je Mađarska sudjelovala u postupku pred Sudom, u okolnostima ovog slučaja valja odlučiti da će ona snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Rumunjskoj se nalaže snošenje vlastitih troškova, kao i troškova Europske komisije.

3. Mađarska snosi vlastite troškove.

Potpisi