Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 20 stycznia 2022 r.*

Odwołanie – Prawo instytucjonalne – Inicjatywa obywatelska – Rozporządzenie (UE) nr 211/2011 – Artykuł 4 ust. 2 lit. b) – Rejestracja proponowanej inicjatywy obywatelskiej – Przesłanka by proponowana inicjatywa nie wykraczała w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego w celu wprowadzania w życie traktatów – Decyzja (UE) 2017/652 – Inicjatywa obywatelska „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” – Częściowa rejestracja – Artykuł 5 ust. 2 TUE – Zasada przyznania kompetencji – Artykuł 296 TFUE – Obowiązek uzasadnienia – Zasada kontradyktoryjności

W sprawie C-899/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 4 grudnia 2019 r.,

Rumunia, którą reprezentowały E. Gane, L. Lițu, M. Chicu i L.-E. Bațagoi, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo I. Martínez del Peral, H. Stancu i H. Krämer, a następnie I. Martínez del Peral i H. Stancu, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Węgry, które reprezentowali M.Z. Fehér i K. Szíjjártó, w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes trzeciej izby, pełniąca obowiązki prezesa czwartej izby, S. Rodin (sprawozdawca) i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

* Język postępowania: rumuński.

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Rumunia wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 września 2019 r., Rumunia/Komisja (T-391/17, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2019:672), w którym Sąd oddalił jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji (UE) 2017/652 z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (Dz.U. 2017, L 92, s. 100, zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. 2011, L 65, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2012, L 94, s. 49) przewiduje w motywach 1, 2, 4 i 10:

„(1) Traktat [UE] wzmacnia obywatelstwo Unii i dalej usprawnia demokratyczne funkcjonowanie Unii, stanowiąc między innymi, że każdy obywatel ma mieć prawo do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii za pośrednictwem europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Procedura ta daje obywatelom możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji [Europejskiej] o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów, podobną do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 225 [TFUE] oraz Radzie [Unii Europejskiej] na mocy art. 241 [TFUE].

(2) Procedury i warunki wymagane dla inicjatywy obywatelskiej powinny być jasne, proste, przyjazne użytkownikowi i proporcjonalne do charakteru inicjatywy obywatelskiej, tak aby zachęcić obywateli do udziału i zwiększyć dostępność Unii. Powinny one także wprowadzać rozsądną równowagę między prawami i obowiązkami.

[…]

(4) Komisja powinna na żądanie udzielać obywatelom informacji i nieformalnej porady na temat inicjatyw obywatelskich, w szczególności w odniesieniu do kryteriów rejestracji.

[…]

(10) W celu zapewnienia spójności i przejrzystości w odniesieniu do proponowanych inicjatyw obywatelskich oraz w celu uniknięcia sytuacji, w której zbierane są podpisy pod proponowaną inicjatywą obywatelską, która nie spełnia warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu, należy wprowadzić obowiązek rejestrowania inicjatyw na stronie internetowej udostępnionej przez Komisję przed zebraniem niezbędnych deklaracji

poparcia od obywateli. Wszystkie proponowane inicjatywy obywatelskie spełniające warunki ustanowione w niniejszym rozporządzeniu powinny być rejestrowane przez Komisję. Komisja powinna prowadzić rejestrację zgodnie z zasadami ogólnymi dobrej administracji".

3 Artykuł 1 rozporządzenia nr 211/2011 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia procedury i warunki wymagane w odniesieniu do inicjatywy obywatelskiej, przewidziane w art. 11 [TUE] i art. 24 [TFUE]".

4 Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) »inicjatywa obywatelska«: oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii; inicjatywa taka otrzymała wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich;

[…]

3) »organizatorzy«: oznaczają osoby fizyczne tworzące komitet obywatelski odpowiedzialny za przygotowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie jej Komisji".

5 Artykuł 4 ust. 1–3 wskazanego rozporządzenia stanowi:

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

Informacje te dostarcza się w jednym z języków urzędowych Unii, w rejestrze on-line udostępnionym do tego celu przez Komisję (»rejestr«).

Dla celów rejestru oraz w stosownych przypadkach na swojej stronie internetowej organizatorzy podają regularnie aktualizowane informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

Po potwierdzeniu rejestracji zgodnie z ust. 2 organizatorzy mogą zapewnić tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii w celu włączenia do rejestru. Za tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii odpowiedzialni są organizatorzy.

Komisja ustanawia punkt kontaktowy udzielający informacji i pomocy.

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

[…]

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

[…]

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

W przypadku odmowy rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej Komisja informuje organizatorów o przyczynach tej odmowy oraz o wszystkich możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych środkach prawnych".

Okoliczności poprzedzające powstanie sporu i sporna decyzja

6 Okoliczności powstania sporu, wynikające z zaskarżonego wyroku, można streścić następująco:

7 W dniu 15 lipca 2013 r. Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (komitet obywatelski ds. inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe") przedstawił Komisji propozycję europejskiej inicjatywy obywatelskiej zatytułowanej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (zwaną dalej „proponowaną inicjatywą będącą przedmiotem sporu").

8 Decyzją C(2013) 5969 wersja ostateczna z dnia 13 września 2013 r. Komisja oddaliła wniosek o rejestrację propozycji inicjatywy ze względu na fakt, że wykraczała ona w sposób oczywisty poza jej kompetencje, w ramach których Komisja może przedstawić wniosek dotyczący aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie traktatów.

9 W następstwie wniesienia skargi przez komitet obywatelski ds. inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" Sąd wydał w dniu 3 lutego 2017 r. wyrok Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisja (T-646/13, EU:T:2017:59), w którym stwierdził nieważność decyzji C(2013) 5969 wersja ostateczna z tego względu, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi uzasadnienia.

10 W dniu 29 marca 2017 r. Komisja przyjęła sporną decyzję, mocą której zarejestrowano proponowaną inicjatywę będącą przedmiotem sporu.

11 Zgodnie z motywem 2 tej decyzji przedmiotem proponowanej inicjatywy będącej przedmiotem sporu jest:

„[…] wezwanie Unii Europejskiej do polepszenia ochrony osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii".

12 Motyw 3 rzeczonej decyzji precyzuje, że celem realizowanym przez proponowaną inicjatywę będącą przedmiotem sporu jest:

„[…] wezwani[e] do przyjęcia szeregu aktów ustawodawczych w celu polepszenia ochrony osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnieni[e] różnorodności językowej w Unii. Akty te powinny obejmować środki dotyczące języków regionalnych i mniejszościowych, edukacji i kultury, polityki regionalnej, uczestnictwa, równości, treści w mediach oraz wsparcia państwowego udzielanego przez władze regionalne”.

13 Motyw 4 tej decyzji wskazuje, że proponowana inicjatywa będąca przedmiotem sporu wyraźnie odwołuje się w załączniku do jedenastu aktów prawnych Unii i zwraca się do Komisji o przedłożenie wniosków legislacyjnych dotyczących tychże aktów .

14 Z motywów 6–9 spornej decyzji wynika, że Komisja zarejestrowała proponowaną inicjatywę będącą przedmiotem sporu w odniesieniu do dziewięciu z tych aktów prawnych Unii ze względu na to, że ich propozycja nie wykraczała w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu stosowania traktatów w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Natomiast w odniesieniu do dwóch pozostałych aktów prawnych Unii, do których odnosi się proponowana inicjatywa będąca przedmiotem sporu, Komisja doszła do wniosku, że wniosek ten wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w rozumieniu tego postanowienia.

15 Artykuł 1 tej decyzji wymienia w ust. 2 dziewięć wniosków dotyczących aktów prawnych, o których mowa w proponowanej inicjatywie będącej przedmiotem sporu, co do których można zebrać deklaracje poparcia.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 czerwca 2017 r. Rumunia wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

17 Na poparcie swojej skargi Rumunia podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 5 ust. 2 TUE i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, a drugi – naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE.

18 W zaskarżonym wyroku Sąd orzekł, po pierwsze, że Komisja nie naruszyła prawa, uznając na etapie rejestracji, iż wnioski legislacyjne, o których mowa w art. 1 ust. 2 spornej decyzji, nie wykraczały w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego w celu stosowania traktatów. Po drugie, orzekł on, że Komisja w sposób wystarczający pod względem prawnym wskazała w spornej decyzji względy leżące u podstaw częściowej rejestracji proponowanej inicjatywy będącej przedmiotem sporu.

19 W konsekwencji Sąd oddalił skargę jako bezzasadną, nie orzekając w przedmiocie dopuszczalności skargi wniesionej przez Rumunię.

Żądania stron

20 Rumunia wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności spornej decyzji;

– tytułem żądania ewentualnego – uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

22 Węgry wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania.

W przedmiocie odwołania

23 Na poparcie odwołania Rumunia podnosi trzy zarzuty dotyczące, po pierwsze, naruszenia postanowień traktatów dotyczących kompetencji Unii, po drugie, naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE, a po trzecie, nieprawidłowości w postępowaniu, jakich dopuścił się Sąd podczas ustnego etapu postępowania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia postanowień traktatów dotyczących kompetencji Unii

Argumentacja stron

24 W zarzucie pierwszym Rumunia podnosi w istocie, że Sąd naruszył prawo, gdy, dokonawszy wykładni postanowień traktatów dotyczących kompetencji Unii, stwierdził, że Komisja nie naruszyła prawa poprzez uznanie, że przesłanka określona w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 została spełniona w niniejszej sprawie.

25 W pierwszej kolejności Rumunia kwestionuje wniosek Sądu przedstawiony w pkt 47 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym proponowana inicjatywa będąca przedmiotem sporu ma na celu zarówno zapewnienie poszanowania praw osób należących do mniejszości narodowych i językowych, jak i wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej w Unii. To państwo członkowskie uważa natomiast, że głównym celem tej proponowanej inicjatywy jest ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz że Unia nie posiada kompetencji w tym zakresie. Odsyła ono w tym zakresie do pkt 59–63 swojej skargi w pierwszej instancji.

26 W drugiej kolejności Rumunia podnosi, że w pkt 51–56 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo, ponieważ utożsamił wartości Unii określone w art. 2 TUE z konkretnym działaniem lub celem wchodzącym w zakres kompetencji Unii, co skutkowało tym, że Komisja była uprawniona do przedstawiania szczególnych aktów prawnych, których głównym celem była ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej w Unii.

27 W ten sposób Sąd naruszył, po pierwsze, zasadę kompetencji powierzonych ustanowioną w art. 5 ust. 2 TUE, a po drugie, ustalone w orzecznictwie Trybunału zasady dotyczące określenia właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia aktu Unii.

28 Po pierwsze, co się tyczy naruszenia zasady kompetencji powierzonych, Rumunia przedstawia złożony system – stworzony przez traktaty w celu wykonywania kompetencji Unii, który wynika z art. 5 ust. 2 TUE i z art. 2 ust. 6 TFUE. Zgodnie z tą zasadą Unia działa zatem tylko wtedy, gdy są spełnione określone przesłanki, w szczególności przesłanka, zgodnie z którą dana tematyka powinna wpisywać się w jedną z dziedzin kompetencji Unii, o których mowa w art. 3–6 TFUE, a także mieścić się w ramach celów określonych w traktatach dla każdej z tych dziedzin.

29 Jest jednak oczywiste, że wartości Unii określone w art. 2 TUE nie pojawiają się w rozdziałach traktatów dotyczących kompetencji Unii i nie odgrywają żadnej roli w ocenie konkretnych celów i działań Unii. Według Rumunii, w kontekście wniosków dotyczących aktów prawnych Unii, wartości te stanowią jedynie punkt odniesienia i nie można ich mylić z obszarami kompetencji Unii lub jej szczególnymi celami. Potwierdza to brzmienie art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, który rozróżnia, w odniesieniu do oceny, którą ma przeprowadzić Komisja w celu rejestracji wniosków dotyczących proponowanej inicjatywy obywatelskiej, kompetencje i cele z jednej strony oraz wartości z drugiej.

30 Wynika z tego, że Sąd naruszył system kompetencji powierzonych przewidziany w prawie pierwotnym Unii, zrównując w sposób ogólny wartości Unii ze szczególnymi celami Unii, tak aby Komisja była uprawniona do przedkładania wniosków dotyczących szczególnych aktów prawnych mających na celu uzupełnienie działań Unii w celu zapewnienia poszanowania wartości określonych w art. 2 TUE. Tymczasem zdaniem Rumunii jest przynajmniej konieczne, w tym celu, by przepisy dotyczące celów i różnych działań Unii dotyczyły wyraźnie wartości Unii. Nie ma to miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ w żadnym postanowieniu traktatów dotyczącym kompetencji, polityki, celów i działań Unii nie wspomniano o poszanowaniu praw osób należących do mniejszości.

31 Analiza Sądu de iure rozszerza kompetencje Unii, zmieniając przedmiot i cel tych kompetencji poprzez odniesienie do wartości Unii.

32 Ponadto analiza ta narusza art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 w wykładni nadanej mu przez Trybunał. Z pkt 61 i 62 wyroku z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja (C-420/16 P, EU:C:2019:177), wynika bowiem, że dla celów oceny spełnienia warunku rejestracji Komisja powinna ograniczyć się do zbadania, czy z obiektywnego punktu widzenia takie środki rozpatrywane w sposób abstrakcyjny mogłyby zostać podjęte na podstawie traktatów.

33 Po drugie, w odniesieniu do naruszenia zasad regulujących określenie właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia aktu Unii, które wynikają z orzecznictwa Trybunału, Rumunia podnosi, że ustalenie to ma znaczenie konstytucyjne. W tym względzie konieczne jest w szczególności ustalenie bezpośredniego związku między aktem Unii a postanowieniem traktatów, które upoważnia Unię do przyjęcia tego aktu. Podobnie wybór podstawy prawnej powinien opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu.

34 W związku z tym wniosek dotyczący aktu Unii mającego na celu zapewnienie poszanowania praw osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej w Unii może zostać złożony wyłącznie na podstawie postanowienia traktatów, które głównie upoważnia Unię do działania w tej dziedzinie i w tym celu. Tymczasem nie ma takiego postanowienia.

35 Po pierwsze, Unia nie dysponuje żadną kompetencją w odniesieniu do praw osób należących do mniejszości narodowych.

36 Po drugie, na mocy art. 167 ust. 1 i 4 TFUE, Unia posiada kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające w zakresie wzmacniania różnorodności kulturowej. Postanowienie to nie może służyć jako podstawa przyjęcia aktu prawnego Unii, którego wyłącznym lub głównym celem jest różnorodność kulturowa.

37 W tych okolicznościach Sąd naruszył prawo w pkt 56 zaskarżonego wyroku.

38 Rumunia twierdzi, że podstawy prawne przeanalizowane przez Sąd w zaskarżonym wyroku nie mają żadnego znaczenia w świetle rzeczywistego celu proponowanej inicjatywy będącej przedmiotem sporu, a zatem żadna z nich nie może stanowić prawidłowej podstawy prawnej w świetle znajdującego zastosowanie orzecznictwa Trybunału.

39 W trzeciej kolejności Rumunia uważa, że z uwagi na naruszenie prawa, którego dopuścił się Sąd, nie jest ani konieczne, ani właściwe badanie jego rozumowania zawartego w pkt 60–71 zaskarżonego wyroku oddzielnie dla każdego z dziewięciu proponowanych aktów prawnych, przywołanych w art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji. Rumunia podnosi jednak, że część zaskarżonego wyroku zawierająca te punkty jest wadliwa i przedstawia „tytułem przykładu" niektóre błędy, które Sąd miał popełnić w tym zakresie.

40 Rumunia twierdzi zasadniczo w tym kontekście, że w odniesieniu do środków dotyczących języka, edukacji i kultury, środków dotyczących polityki regionalnej i aktu prawnego dotyczącego bezpaństwowców, przedstawionych przez organizatorów proponowanej inicjatywy obywatelskiej będącej przedmiotem sporu, Sąd nie uwzględnił wszystkich obowiązkowych i dodatkowych informacji dostarczonych przez tych organizatorów. Ich uwzględnienie powinno było doprowadzić Sąd do wniosku, że środki te nie miały żadnej podstawy w traktatach.

41 Komisja i Węgry twierdzą, że zarzut pierwszy odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

42 W zarzucie pierwszym Rumunia podnosi w istocie, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 43–72 zaskarżonego wyroku, iż Komisja mogła słusznie uznać w spornej decyzji, że przesłanka ustanowiona w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 została w niniejszym przypadku spełniona.

43 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 przewiduje, iż proponowana inicjatywa obywatelska jest rejestrowana przez Komisję, pod warunkiem że „nie wykracza [ona] w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów".

44 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ten warunek rejestracji powinien, zgodnie z celami realizowanymi przez europejską inicjatywę obywatelską, wymienionymi w motywach 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011 i polegającymi w szczególności na zachęcaniu obywateli do aktywności i na zwiększeniu dostępności Unii, powinien być interpretowany i stosowany przez Komisję, do której złożono proponowaną europejską inicjatywę obywatelską, w sposób zapewniający łatwy dostęp do tego instrumentu prawnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 49; a także z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja, C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 53).

45 W konsekwencji tylko w sytuacji, gdy proponowana europejska inicjatywa obywatelska – w świetle jej przedmiotu i celów, jakie wynikają z obowiązkowych i, w danym przypadku, dodatkowych informacji udzielonych przez organizatorów na podstawie załącznika II do rozporządzenia nr 211/2011 – wykracza w sposób oczywisty poza ramy kompetencji, na mocy których Komisja może przedstawić wniosek dotyczący aktu prawnego Unii w celu wprowadzenia w życie traktatów, instytucja ta jest uprawniona do odmowy rejestracji tej propozycji na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) wskazanego rozporządzenia (wyroki: z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 50; z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja, C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 54).

46 Ponadto z orzecznictwa wynika również, że w celu dokonania oceny spełnienia warunku rejestracji przewidzianego w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 Komisja powinna się ograniczyć się do zbadania, czy z obiektywnego punktu widzenia środki przedstawione w proponowanej europejskiej inicjatywie obywatelskiej, rozpatrywane w sposób abstrakcyjny mogłyby zostać podjęte na podstawie traktatów (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja, C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 62).

47 Wynika z tego, że skoro w wyniku pierwszej analizy przeprowadzonej w świetle obowiązkowych – a w tym przypadku również dodatkowych informacji przekazanych przez organizatorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej – nie wykazano, że proponowana inicjatywa obywatelska wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji, do tej instytucji należy zarejestrowanie tej inicjatywy, z zastrzeżeniem spełnienia pozostałych przesłanek określonych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011.

48 W pierwszej kolejności, co się tyczy argumentów Rumunii zmierzających do zakwestionowania ustalenia dokonanego przez Sąd w pkt 47 zaskarżonego wyroku, należy przypomnieć, że w szczególności z art. 168 ust. 1 lit. d) i art. 169 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, iż odwołanie musi dokładnie wskazywać zakwestionowane części orzeczenia, o którego uchylenie się wnosi, oraz argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie. Trybunał wielokrotnie orzekał, że odwołanie jest niedopuszczalne, jeśli nie zawiera ono nawet argumentacji mającej na celu określenie naruszenia prawa, jakim miałby być dotknięty wyrok Sądu, ale ogranicza się do powtórzenia zarzutów i argumentów, które zostały już przedstawione przed tym sądem, w tym zarzutów i argumentów opartych na faktach, które sąd ten wyraźnie odrzucił. W istocie odwołanie takie stanowi w rzeczywistości wniosek o zwykłe ponowne rozpoznanie skargi wniesionej do Sądu, co nie należy do kompetencji Trybunału. (zob. w szczególności wyrok z dnia 15 czerwca 2017 r., Hiszpania/Komisja, C-279/16 P, niepublikowany, EU:C:2017:461, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Z powyższego wynika, że należy odrzucić jako oczywiście niedopuszczalny argument Rumunii dotyczący pkt 47 zaskarżonego wyroku, ponieważ w żaden sposób nie wspiera on tego argumentu i ogranicza się do odesłania do skargi wniesionej do Sądu.

50 W drugiej kolejności Rumunia zarzuca Sądowi, że w pkt 51–56 zaskarżonego wyroku naruszył prawo, utożsamiając wartości Unii określone w art. 2 TUE z konkretnym działaniem lub celem wchodzącym w zakres kompetencji Unii, co skutkowało tym, że Komisja była uprawniona do przedstawiania szczególnych aktów prawnych, których głównym celem była ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej w Unii.

51 Te punkty zaskarżonego wyroku są następstwem przedstawienia w pkt 47 i 50 tego wyroku celów realizowanych przez proponowaną inicjatywę będącą przedmiotem sporu i przez akty prawne Unii wymienione w załączniku do niej.

52 W szczególności Sąd przypomniał w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z art. 2 TUE poszanowanie praw mniejszości jest jedną z wartości, na których opiera się Unia, oraz że zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE Unia szanuje bogatą różnorodność kulturową i językową oraz w pkt 52 zaskarżonego wyroku, że w szczególności w odniesieniu do wzmocnienia różnorodności kulturowej art. 167 ust. 4 TFUE stanowi, że Unia uwzględnia aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur.

53 Sąd stwierdził w pkt 53 zaskarżonego wyroku, że nie wynika stąd, by Komisja uznała w spornej decyzji ogólną kompetencję legislacyjną Unii w dziedzinie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, lecz jedynie, to że poszanowanie praw mniejszości i wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej, jako wartości i cele Unii, należy uwzględnić w ramach działań Unii w dziedzinach do których odnosi się proponowana inicjatywa będąca przedmiotem sporu.

54 W pkt 54–56 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył ponadto, że Rumunia nie podważa kompetencji Unii do przyjmowania aktów prawnych w konkretnych dziedzinach działania wskazanych w art. 1 ust. 2 spornej decyzji dla realizacji celów wyznaczonych w odpowiednich postanowieniach traktatu FUE. Sąd orzekł, że nic nie stoi zatem na przeszkodzie temu, by Komisja co do zasady przedstawiła wnioski aktów prawnych, które mają uzupełnić działania Unii w dziedzinach jej kompetencji w celu zapewnienia poszanowania wartości określonych w art. 2 TUE i bogactwa różnorodności kulturowej i językowej w Unii, przewidzianej w art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE.

55 W ten sposób, wbrew temu, co twierdzi Rumunia, Sąd ani nie zrównał wartości, na których opiera się Unia, z konkretnymi celami Unii, które pozwalają jej na przyjmowanie aktów prawnych, ani nie poszerzył jej kompetencji do tego stopnia, by uznać, iż Unia może przyjmować akty prawne bez podstawy prawnej w celu zapewnienia poszanowania wartości Unii. Natomiast Sąd orzekł, nie naruszając przy tym prawa, że akty Unii, o ile mają ważną podstawę prawną, mogą mieć również na celu poszanowanie wartości Unii, takich jak poszanowanie praw mniejszości oraz różnorodności kulturowej i językowej.

56 Ponadto należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 46 niniejszego wyroku ta pierwsza analiza pozostaje bez uszczerbku dla badania podstawy prawnej aktu, przyjętego w danym przypadku w wyniku europejskiej inicjatywy obywatelskiej i na wniosek Komisji.

57 W trzeciej kolejności, w zakresie, w jakim Rumunia podnosi w sposób ogólny w ramach zarzutu pierwszego, że przeprowadzona przez Sąd w pkt 60–71 zaskarżonego wyroku analiza dziewięciu wniosków dotyczących aktów prawnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 spornej decyzji, jest błędna, przy czym ogranicza się do zakwestionowania, tytułem przykładu, niektórych ocen Sądu

i powtarza argumenty, które podniosła już przed tym sądem – taka argumentacja nie może odpowiadać wymogom dopuszczalności przypomnianym w pkt 48 niniejszego wyroku, w szczególności dlatego, że zmierza ona w rzeczywistości jedynie do ponownego zbadania tych argumentów.

58 Argumentację tę należy zatem odrzucić jako niedopuszczalną.

59 W świetle powyższego zarzut pierwszy odwołania należy w części odrzucić jako niedopuszczalny, a w części oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 296 akapit drugi TFUE

Argumentacja stron

60 W zarzucie drugim Rumunia podnosi w istocie, że Sąd dokonał błędnej wykładni art. 296 akapit drugi TFUE w odniesieniu do ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia.

61 W tym względzie Rumunia zarzuca Sądowi, w pierwszej kolejności, że uznał on, iż orzecznictwo Trybunału i Sądu, zgodnie z którym poszanowanie obowiązku uzasadnienia nabiera jeszcze większego znaczenia, w przypadku gdy instytucje Unii dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi, co nie zachodzi w niniejszym przypadku.

62 Sąd niesłusznie uznał, że Komisji nie przysługują szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W każdym razie zdaniem Rumunii Komisja nie może zarejestrować, wyłącznie w celu zapewnienia łatwego dostępu do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, proponowanej inicjatywy, która nie spełnia przesłanek określonych w art. 4 ust. 2 lit. a)–d) rozporządzenia nr 211/2011. Rumunia podkreśla ponadto, że decyzja Komisji w sprawie rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej stanowi decyzję końcową i że w związku z tym Komisja nie może ograniczyć się do przeprowadzenia czysto formalnego badania proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

63 W drugiej kolejności Sąd błędnie uznał w pkt 88 zaskarżonego wyroku, że Komisja mogła ograniczyć się do przedstawienia w sposób ogólny dziedzin, w których akty prawne Unii mogą zostać przyjęte, i to bez wskazania okoliczności, że środki, do których odnosi się proponowana inicjatywa będąca przedmiotem sporu, mają na celu poprawę ochrony osób należących do mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej w Unii.

64 Tymczasem takie uzasadnienie nie jest wystarczające, aby umożliwić zainteresowanemu ustalenie, czy dana decyzja jest zasadna, czy też jest ewentualnie dotknięta wadą pozwalającą na zakwestionowanie jej ważności. Niewystarczający charakter takiego uzasadnienia byłby szczególnie problematyczny w niniejszej sprawie ze względu na to, że sporna decyzja różni się znacznie od wcześniej wydanej decyzji, a mianowicie decyzji C(2013) 5969 wersja ostateczna, o której mowa w pkt 8 niniejszego wyroku, w tym w odniesieniu do możliwości częściowej rejestracji proponowanej inicjatywy będącej przedmiotem sporu.

65 Zdaniem Rumunii wynika stąd, że Sąd błędnie orzekł, iż obowiązek uzasadnienia został spełniony, ponieważ Komisja nie przedstawiła względów prawnych o zasadniczym znaczeniu dla systematyki spornej decyzji, a ponadto zmieniła w istotny sposób swoje stanowisko i nie sprecyzowała zmian, które mogły uzasadniać taką zmianę.

66 Komisja i Węgry twierdzą, że zarzut drugi odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

67 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym obowiązku uzasadnienia na mocy art. 296 TFUE uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Jak wynika również z utrwalonego orzecznictwa, wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku. Nie wymaga się, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ kwestia, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, powinna być oceniana w świetle nie tylko jego treści, ale również jego kontekstu i całości zasad prawnych regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 W pierwszej kolejności Rumunia uważa, że Sąd błędnie określił zakres ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia, uznawszy, że instytucji tej nie przysługują szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w rozumieniu orzecznictwa zapoczątkowanego w szczególności wyrokiem z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14) w zakresie rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011.

70 W tym względzie w pkt 84 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że Komisji nie przysługuje szeroki zakres uznania w odniesieniu do rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej ze względu na to, że art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011 stanowi, iż Komisja „rejestruje" taką proponowaną europejską inicjatywę obywatelską, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 4 ust. 2 lit. a)–d) tego rozporządzenia, a mianowicie w szczególności wówczas, gdy proponowana europejska inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów. Natomiast, jeżeli w wyniku pierwszej analizy jest oczywiste, że ta ostatnia przesłanka nie jest spełniona, Komisja „odmawia" rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jak wskazano w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 211/2011.

71 Sąd nie popełnił przy tym żadnego naruszenia prawa. Zastosowanie trybu oznajmującego czasu teraźniejszego w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 211/2011, a także wyliczenie przesłanek rejestracji w tymże ust. 2 lit. a)–d) dowodzą bowiem, że Komisji nie przysługują szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a wręcz przeciwnie, jest ona zobowiązana do dokonania tej rejestracji, jeżeli proponowana inicjatywa spełnia wszystkie te przesłanki.

72 Ponieważ stwierdzenie to samo w sobie może uzasadniać wniosek wyciągnięty przez Sąd co do braku szerokich uprawnień dyskrecjonalnych Komisji, nie ma potrzeby badania argumentacji Rumunii przedstawionej w pkt 62 niniejszego wyroku, zmierzającej do podważenia zasadniczo powodu wskazanego w pkt 85 zaskarżonego wyroku na poparcie tego samego wniosku. Nawet bowiem przy założeniu, że argumentacja ta jest zasadna, nie może ona prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku.

73 W drugiej kolejności Rumunia zarzuca Sądowi, że w pkt 88 zaskarżonego wyroku orzekł, iż fakt, że Komisja „ogranicza się do przedstawienia w sposób ogólny" dziedzin, w których akty prawne Unii mogą zostać przyjęte, nie jest sprzeczny z obowiązkiem uzasadnienia.

74 W tym względzie należy zauważyć, że w tym punkcie zaskarżonego wyroku Sąd orzekł zasadniczo, iż Komisja wypełnia ciążący na niej obowiązek uzasadnienia, przedstawiając w sposób ogólny dziedziny, w których akty prawne Unii mogą zostać przyjęte i które odpowiadają obszarom, w których organizatorzy europejskiej inicjatywy obywatelskiej zażądają przedłożenia aktów prawnych.

75 Tymczasem, po pierwsze, wbrew temu, co zdaje się twierdzić Rumunia, takie uzasadnienie wskazuje, dlaczego Komisja uważa, że proponowana inicjatywa będącą przedmiotem sporu wchodzi w zakres jej kompetencji, na mocy których może ona przedłożyć wniosek dotyczący aktu prawnego Unii.

76 Po drugie, na etapie rejestracji proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej do Komisji nie należy weryfikowanie, czy przedstawiono dowód wszystkich podniesionych okoliczności faktycznych ani czy uzasadnienie leżące u podstaw proponowanej inicjatywy i proponowanych środków jest wystarczające. Dla celów oceny spełnienia warunku rejestracji przewidzianego w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 Komisja powinna ograniczyć się do zbadania, czy z obiektywnego punktu widzenia takie środki rozpatrywane w sposób abstrakcyjny mogłyby zostać podjęte na podstawie traktatów (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja, C-420/16 P, EU:C:2019:177, pkt 62).

77 Sąd nie naruszył zatem prawa, uznawszy w istocie, że uzasadnienie spornej decyzji w tym względzie nie było niewystarczające.

78 Ponadto należy stwierdzić, w świetle wymogów uzasadnienia wynikających z orzecznictwa przypomnianego w pkt 67 i 68 niniejszego wyroku, że uzasadnienie spornej decyzji w sposób oczywisty umożliwiło Rumunii poznanie powodów, dla których Komisja uznała, że proponowana inicjatywa będąca przedmiotem sporu, a w szczególności propozycje aktów prawnych, o których mowa w art. 1 ust. 2 tej decyzji, nie wykraczały w sposób oczywisty poza jej kompetencje i – jak wynika z zaskarżonego wyroku – na dokonanie kontroli tej decyzji przez sąd Unii.

79 W świetle powyższego zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszeń proceduralnych, jakich dopuścił się Sąd podczas ustnego etapu postępowania

Argumentacja stron

80 W zarzucie trzecim Rumunia utrzymuje, że Sąd dopuścił się szeregu uchybień proceduralnych, w szczególności w trakcie ustnego etapu postępowania.

81 Przypominając przebieg postępowania przed Sądem, a w szczególności rozprawę, która odbyła się przed Sądem, na wniosek Rumunii owo państwo członkowskie powołuje się w szczególności na konkretne kwestie będące przedmiotem sprawozdania na rozprawę oraz na środki organizacji postępowania wymagane przez Sąd. Rumunia wskazuje również, że dyskusje prowadzone na rozprawie, w tym pytania zadane bezpośrednio przez Sąd w trakcie tej rozprawy, dotyczyły jedynie aspektów skargi mających związek z jej dopuszczalnością oraz stanu procesu zbierania deklaracji, weryfikacji i poświadczania deklaracji wsparcia lub przedstawienia Komisji propozycji europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

82 W konsekwencji zdaniem Rumunii, z wyjątkiem kwestii znaczenia wyroku z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja (C-420/16 P, EU:C:2019:177), która została poruszona w toku pisemnego i ustnego etapu postępowania, strony nie omawiały w sposób kontradyktoryjny na tym ostatnim etapie wielu aspektów dotyczących istoty skargi, na których opiera się zaskarżony wyrok. Tymczasem etap ten powinien służyć wyjaśnieniu i przedyskutowaniu istotnych elementów sprawy w celu jej rozstrzygnięcia. Chociaż Sąd postanowił w niniejszym przypadku otworzyć ten etap, pozbawił go wszelkiej treści, usunąwszy gwarancje proceduralne związane z organizacją tego etapu postępowania.

83 Komisja i Węgry twierdzą, że zarzut trzeci odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

84 W zarzucie trzecim Rumunia utrzymuje zasadniczo, że istotne kwestie, na których opiera się zaskarżony wyrok, nie były przedmiotem debaty zorganizowanej na zasadzie kontradyktoryjności na ustnym etapie postępowania.

85 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada kontradyktoryjności wymaga co do zasady, by strony postępowania miały prawo do zajęcia stanowiska w przedmiocie okoliczności faktycznych i dokumentów, na których oparte będzie orzeczenie sądowe, a także do omówienia materiału dowodowego i uwag przedstawionych przed sądem oraz zarzutów podniesionych z urzędu przez sąd, na których zamierza on oprzeć swoje rozstrzygnięcie. W celu spełnienia wymogów związanych ze sprawiedliwym procesem ważne jest, aby strony znały i mogły przedyskutować w sposób kontradyktoryjny zarówno okoliczności faktyczne, jak i okoliczności prawne, które mają decydujące znaczenie dla wyniku postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r., Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 52, 56).

86 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że w zaskarżonym wyroku Sąd wypowiedział się wyłącznie w przedmiocie zarzutów podniesionych przez Rumunię, które strony mogły kontradyktoryjnie przedyskutować na pisemnym i ustnym etapie postępowania przed Sądem. Nie można zatem zarzucać Sądowi, że naruszył zasadę kontradyktoryjności, ponieważ nie zadał konkretnych pytań dotyczących każdego z przedstawionych argumentów.

87 Ponadto Rumunia nie wskazała żadnego istotnego elementu dla wyniku postępowania, z którym nie mogła się zapoznać i co do którego nie była w stanie zająć stanowiska ani w ramach pisemnego etapu postępowania, ani w ramach ustnego etapu postępowania przed Sądem.

88 Mając na uwadze powyższe rozważania, zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

89 Ponieważ żaden z zarzutów podniesionych przez stronę wnoszącą odwołanie nie został uwzględniony, odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

90 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

91 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

92 Ponieważ Rumunia przegrała sprawę, a Komisja wniosła o obciążenie jej kosztami postępowania, należy obciążyć Rumunię, poza jej własnymi kosztami, również kosztami poniesionymi przez Komisję.

93 Zgodnie z art. 184 § 4 regulaminu postępowania interwenient w pierwszej instancji, który nie wniósł odwołania, może zostać obciążony kosztami postępowania odwoławczego tylko wtedy, gdy brał udział w postępowaniu przed Trybunałem na etapie pisemnym lub ustnym. Jeżeli interwenient taki brał udział w postępowaniu, Trybunał może zdecydować, że pokrywa on własne koszty.

94 Ponieważ Węgry uczestniczyły w postępowaniu przed Trybunałem, w okolicznościach niniejszej sprawy należy orzec, że państwo to pokryje własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Rumunia pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

3) Węgry pokrywają własne koszty.

Podpisy