Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 20. januára 2022 *

„Odvolanie – Inštitucionálne právo – Iniciatíva občanov – Nariadenie (EÚ) č. 211/2011 – Článok 4 ods. 2 písm. b) – Registrácia návrhu iniciatívy občanov – Podmienka, ktorá vyžaduje, aby tento návrh nebol zjavne mimo rámca právomocí Európskej komisie, na základe ktorých môže predložiť návrh právneho aktu na účely uplatňovania Zmlúv – Rozhodnutie (EÚ) 2017/652 – Iniciatíva občanov ‚Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe' – Čiastočná registrácia – Článok 5 ods. 2 ZEÚ – Zásada prenesenia právomocí – Článok 296 ZFEÚ – Povinnosť odôvodnenia – Zásada kontradiktórnosti"

Vo veci C-899/19 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie podané 4. decembra 2019,

Rumunsko, v zastúpení: E. Gane, L. Lițu, M. Chicu a L.-E. Baţagoi, splnomocnené zástupkyne,

odvolateľ,

ďalší účastníci konania:

Európska komisia, v zastúpení: pôvodne I. Martínez del Peral, H. Stancu a H. Krämer, neskôr I. Martínez del Peral a H. Stancu, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

Maďarsko, v zastúpení: M. Z. Fehér a K. Szíjjártó, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory K. Jürimäe, vykonávajúca funkciu predsedu štvrtej komory, sudcovia S. Rodin (spravodajca) a N. Piçarra,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

* Jazyk konania: rumunčina.

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojím odvolaním sa Rumunsko domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 24. septembra 2019, Rumunsko/Komisia (T-391/17, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2019:672), ktorým Všeobecný súd zamietol jeho žalobu o neplatnosť rozhodnutia Komisie (EÚ) 2017/652 z 29. marca 2017 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“ (Ú. v. EÚ L 92, 2017, s. 100, ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 65, 2011, s. 1) v odôvodneniach 1, 2, 4 a 10 uvádza:

„(1) Zmluva o [EÚ] posilňuje občianstvo [Európskej] únie a ďalej zlepšuje demokratické fungovanie Únie okrem iného tým, že stanovuje právo každého občana zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie prostredníctvom európskej iniciatívy občanov. Tento postup umožňuje občanom, aby sa priamo obracali na [Európsku] komisiu so žiadosťou o to, aby predložila návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania zmlúv, čo je právo podobné právomoci Európskeho parlamentu podľa článku 225 [ZFEÚ] a Rady [Európskej únie] podľa článku 241 ZFEÚ.

(2) Postupy a podmienky požadované v prípade iniciatívy občanov by mali byť v záujme podpory účasti občanov a sprístupnenia Únie jasné, jednoduché, užívateľsky prijateľné a primerané povahe iniciatívy občanov. Mali by zabezpečovať primeranú rovnováhu medzi právami a povinnosťami.

…

(4) Komisia by mala na požiadanie poskytnúť občanom informácie a neformálne poradenstvo o iniciatívach občanov, najmä pokiaľ ide o kritériá registrácie.

…

(10) V snahe zabezpečiť súdržnosť a transparentnosť v súvislosti s navrhovanými iniciatívami občanov a zabrániť tomu, aby sa zbierali podpisy za iniciatívu občanov, ktorá nespĺňa podmienky ustanovené týmto nariadením, by sa mala zaviesť povinná registrácia týchto iniciatív na webovej stránke, ktorú sprístupní Komisia, pred zbieraním potrebných vyhlásení o podpore od občanov. Všetky navrhované iniciatívy občanov, ktoré spĺňajú podmienky stanovené v tomto nariadení, by mala registrovať Komisia. Komisia by mala vykonávať registráciu v súlade so všeobecnými zásadami riadnej správy.“

3 Článok 1 nariadenia č. 211/2011 stanovuje:

„Týmto nariadením sa ustanovujú postupy a podmienky požadované na iniciatívu občanov, ako sa stanovuje v článku 11 [ZEÚ] a v článku 24 ZFEÚ.“

4 Podľa článku 2 tohto nariadenia:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚iniciatíva občanov‘ je iniciatíva predložená Komisii v súlade s týmto nariadením, ktorou sa Komisia vyzýva, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania zmlúv je potrebný právny akt Únie, a ktorú podporil najmenej jeden milión oprávnených signatárov pochádzajúcich najmenej z jednej štvrtiny všetkých členských štátov;

…

3. ‚organizátori‘ sú fyzické osoby, ktoré tvoria občiansky výbor zodpovedný za vypracovanie iniciatívy občanov a jej predloženie Komisii.“

5 Článok 4 ods. 1 až 3 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Pred začiatkom zbierania vyhlásení o podpore navrhovanej iniciatívy občanov od signatárov musia organizátori túto iniciatívu zaregistrovať v Komisii, pričom uvedú informácie stanovené v prílohe II, najmä predmet a ciele navrhovanej iniciatívy občanov.

Uvedené informácie sa poskytujú v jednom z úradných jazykov Únie a zapisujú sa do online registra, ktorý na tento účel sprístupní Komisia (ďalej len ‚register‘).

Organizátori poskytujú pravidelne aktualizované informácie o zdrojoch podpory a financovania navrhovanej iniciatívy občanov na evidenciu v registri a prípadne ich uverejnia na svojej webovej stránke.

Po potvrdení registrácie v súlade s odsekom 2 môžu organizátori do registra poskytnúť navrhovanú iniciatívu občanov v iných úradných jazykoch Únie. Za preklad navrhovanej iniciatívy občanov do iných úradných jazykov Únie sú zodpovední organizátori.

Komisia zriadi kontaktný bod, ktorý poskytuje informácie a poradenstvo.

2. Do dvoch mesiacov od doručenia informácií stanovených v prílohe II Komisia zaregistruje navrhovanú iniciatívu občanov pod jedinečným registračným číslom a zašle potvrdenie organizátorom, a to za predpokladu, že sú splnené tieto podmienky:

…

b) navrhovaná iniciatíva občanov nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania zmlúv;

…

3. Komisia zamietne registráciu, ak nie sú splnené podmienky stanovené v odseku 2.

Ak Komisia zamietne registráciu navrhovanej iniciatívy občanov, informuje organizátorov o dôvodoch zamietnutia a o všetkých dostupných prostriedkoch súdnej a mimosúdnej nápravy.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

6 Okolnosti predchádzajúce sporu, ako vyplývajú z napadnutého rozsudku, možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

7 Dňa 15. júla 2013 predložil Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (výbor občanov pre iniciatívu občanov „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“) Komisii návrh európskej iniciatívy občanov (ďalej len „ICE“) s názvom „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ (Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe) (ďalej len „dotknutý návrh ICE“).

8 Rozhodnutím C(2013) 5969 final z 13. septembra 2013 Komisia zamietla žiadosť o registráciu dotknutého návrhu ICE z dôvodu, že zjavne prekračoval právomoci Komisie, ktoré jej umožňujú predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv.

9 Na návrh výboru občanov pre iniciatívu občanov „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“ Všeobecný súd svojím rozsudkom z 3. februára 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisia (T-646/13, EU:T:2017:59), zrušil rozhodnutie C(2013) 5969 final z dôvodu, že Komisia si nesplnila svoju povinnosť odôvodnenia.

10 Dňa 29. marca 2017 Komisia prijala sporné rozhodnutie, ktorým bol dotknutý návrh ICE zaregistrovaný.

11 V odôvodnení 2 tohto rozhodnutia je predmet dotknutého návrhu ICE opísaný takto:

„Vyzývame [Úniu] na zlepšenie ochrany osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám a posilnenie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti v Únii.“

12 Odôvodnenie 3 uvedeného rozhodnutia uvádza ciele sledované dotknutým návrhom ICE takto:

„Vyzývame [Úniu], aby prijala súbor právnych aktov na zlepšenie ochrany osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám a posilnenie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti v Únii. [Tieto akty by mali obsahovať] politické opatrenia v oblasti regionálnych a menšinových jazykov, vzdelávania a kultúry, regionálnej politiky, účasti, rovnosti, audiovizuálnych a iných mediálnych obsahov, a taktiež regionálnej (štátnej) pomoci.“

13 Odôvodnenie 4 toho istého rozhodnutia uvádza, že dotknutý návrh ICE vo svojej prílohe výslovne uvádza jedenásť právnych aktov Únie, v súvislosti s ktorými v podstate vyzýva Komisiu, aby predložila návrhy.

14 Z odôvodnení 6 až 9 sporného rozhodnutia vyplýva, že Komisia zaregistrovala dotknutý návrh ICE, pokiaľ ide o deväť z týchto právnych aktov Únie, z dôvodu, že ich návrh sa nenachádzal zjavne mimo rámca jej právomocí predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania

Zmlúv v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011. Naproti tomu, pokiaľ ide o dva ďalšie právne akty Únie, na ktoré odkazuje dotknutý návrh ICE, Komisia dospela k záveru, že tento návrh je zjavne mimo rámca jej právomocí v zmysle tohto ustanovenia.

15 Článok 1 tohto rozhodnutia uvádza vo svojom odseku 2 deväť návrhov právnych aktov obsiahnutých v dotknutom návrhu ICE, v súvislosti s ktorými možno zbierať vyhlásenia o podpore.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

16 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 28. júna 2017 podalo Rumunsko žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia.

17 Rumunsko na podporu svojej žaloby uviedlo dva žalobné dôvody, pričom prvý je založený na porušení článku 5 ods. 2 ZEÚ a článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 a druhý na porušení článku 296 druhého odseku ZFEÚ.

18 Všeobecný súd v napadnutom rozsudku na jednej strane rozhodol, že Komisia sa nedopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď vo fáze registrácie dospela k záveru, že návrhy právnych aktov uvedené v článku 1 ods. 2 sporného rozhodnutia sa nenachádzajú zjavne mimo rámca právomocí, ktoré jej umožňujú predložiť návrh právneho aktu na účely vykonávania Zmlúv. Na druhej strane rozhodol, že Komisia v spornom rozhodnutí z právneho hľadiska dostatočne uviedla dôvody, ktoré sú základom čiastočnej registrácie dotknutého návrhu ICE.

19 Všeobecný súd preto zamietol žalobu ako nedôvodnú bez toho, aby rozhodol o prípustnosti žaloby podanej Rumunskom.

Návrhy účastníkov konania

20 Rumunsko navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok a sporné rozhodnutie,

– subsidiárne zrušil napadnutý rozsudok a vrátil vec Všeobecnému súdu a

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

21 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a uložil Rumunsku povinnosť nahradiť trovy konania.

22 Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor odvolanie zamietol.

O odvolaní

23 Rumunsko na podporu svojho odvolania uvádza tri odvolacie dôvody, pričom prvý je založený na porušení ustanovení Zmlúv týkajúcich sa právomocí Únie, po druhé na porušení článku 296 druhého odseku ZFEÚ a po tretie na vadách konania, ktorých sa dopustil Všeobecný súd počas ústnej časti konania.

O prvom odvolacom dôvode založenom na porušení ustanovení Zmlúv týkajúcich sa právomocí Únie

Argumentácia účastníkov konania

24 Svojím prvým odvolacím dôvodom Rumunsko v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávnych právnych posúdení pri výklade ustanovení Zmlúv týkajúcich sa právomocí Únie, keď dospel k záveru, že Komisia sa nedopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnievala, že podmienka stanovená v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 bola v prejednávanej veci splnená.

25 V prvom rade Rumunsko spochybňuje záver Všeobecného súdu uvedený v bode 47 napadnutého rozsudku, podľa ktorého je cieľom dotknutého návrhu ICE tak zabezpečiť rešpektovanie práv osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám, ako aj posilniť kultúrnu a jazykovú rozmanitosť v Únii. Tento členský štát sa naopak domnieva, že hlavným cieľom tohto návrhu je ochrana práv osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám a že Únia v tomto ohľade nemá právomoc. V súvislosti s týmito aspektmi odkazuje na body 59 až 63 svojej žaloby v prvostupňovom konaní.

26 V druhom rade Rumunsko tvrdí, že Všeobecný súd sa v bodoch 51 až 56 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď prirovnal hodnoty Únie uvedené v článku 2 ZEÚ ku konkrétnej činnosti alebo cieľu spadajúcim do oblasti právomoci Únie s tým dôsledkom, že Komisia bola oprávnená predložiť konkrétne právne akty, ktorých hlavným cieľom je ochrana práv osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám, ako aj posilnenie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti v Únii.

27 Všeobecný súd tým porušil jednak zásadu prenesenia právomocí zakotvenú v článku 5 ods. 2 ZEÚ a jednak zásady stanovené judikatúrou Súdneho dvora týkajúce sa určenia vhodného právneho základu na prijatie aktu Únie.

28 Po prvé, pokiaľ ide o porušenie zásady prenesenia právomocí, Rumunsko uvádza komplexný systém, ktorý bol vytvorený Zmluvami na účely výkonu právomocí Únie, ako vyplýva z článku 5 ods. 2 ZEÚ a článku 2 ods. 6 ZFEÚ. Podľa tejto zásady tak Únia koná len vtedy, ak sú splnené určité podmienky, a to najmä podmienka, podľa ktorej musí daná vec patriť do jednej z oblastí právomocí Únie uvedených v článkoch 3 až 6 ZFEÚ, ako aj do rámca cieľov stanovených Zmluvami pre každú z týchto oblastí.

29 Je však zrejmé, že hodnoty Únie uvedené v článku 2 ZEÚ sa nenachádzajú v kapitolách Zmlúv týkajúcich sa právomocí Únie a nezohrávajú žiadnu úlohu pri hodnotení jej konkrétnych cieľov a činností. Podľa Rumunska tieto hodnoty v kontexte návrhov právnych aktov Únie predstavujú len referenčný bod a nemožno ich zamieňať s oblasťami právomocí alebo konkrétnymi cieľmi Únie. Toto konštatovanie potvrdzuje znenie článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, v ktorom sa v súvislosti s posúdením, ktoré má Komisia vykonať na účely registrácie návrhov ICE, rozlišuje medzi právomocami a cieľmi na jednej strane a hodnotami na druhej strane.

30 Z toho vyplýva, že Všeobecný súd narušil systém prenesenia právomocí, ako je stanovený primárnym právom Únie, keď vo všeobecnosti prirovnal hodnoty Únie ku konkrétnym cieľom Únie, takže Komisia bola oprávnená predložiť návrhy konkrétnych právnych aktov, ktoré mali dopĺňať činnosť Únie s cieľom zabezpečiť dodržiavanie hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ. Podľa Rumunska je pritom na tento účel prinajmenšom nevyhnutné, aby sa pravidlá týkajúce sa cieľov

a rôznych činností Únie výslovne týkali hodnôt Únie. V prejednávanej veci to tak nie je, keďže rešpektovanie práv osôb patriacich k menšinám sa nespomína v žiadnom ustanovení Zmlúv týkajúcom sa právomocí, politík, cieľov a činností Únie.

31 Analýza Všeobecného súdu *de iure* rozširuje právomoci Únie tým, že mení ich predmet a cieľ odkazom na hodnoty Únie.

32 Okrem toho táto analýza porušuje článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, ako ho vykladá Súdny dvor. Z bodov 61 a 62 rozsudku zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177), totiž vyplýva, že Komisia sa na účely posúdenia splnenia podmienky registrácie podľa tohto ustanovenia musí obmedziť na preskúmanie toho, či by z objektívneho hľadiska mohli byť navrhované opatrenia teoreticky prijaté na základe Zmlúv.

33 Po druhé, pokiaľ ide o porušenie takých zásad upravujúcich určenie vhodného právneho základu na prijatie aktu Únie, aké vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, Rumunsko tvrdí, že toto určenie má ústavný význam. V tejto súvislosti je predovšetkým potrebné preukázať priamu súvislosť medzi aktom Únie a ustanovením Zmlúv, ktoré oprávňuje Úniu na prijatie tohto aktu. Rovnako voľba právneho základu musí byť založená na objektívnych prvkoch, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, medzi ktoré patria najmä cieľ a obsah aktu.

34 Návrh aktu Únie, ktorého cieľom je zabezpečiť rešpektovanie práv osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám, ako aj posilnenie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti v Únii, tak možno predložiť len na základe ustanovenia Zmlúv, ktoré oprávňuje Úniu konať v tejto oblasti a predovšetkým na tento účel. Takéto ustanovenie pritom chýba.

35 Na jednej strane Únia nemá žiadnu právomoc, pokiaľ ide o práva osôb patriacich k národnostným menšinám.

36 Na druhej strane má Únia na základe článku 167 ods. 1 a 4 ZFEÚ len podporné, koordinačné a doplňujúce právomoci, pokiaľ ide o posilnenie kultúrnej rozmanitosti. Toto ustanovenie nemôže slúžiť ako základ pre prijatie právneho aktu Únie, ktorého výlučným alebo hlavným cieľom je kultúrna rozmanitosť.

37 Za týchto podmienok sa Všeobecný súd v bode 56 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia.

38 Rumunsko konštatuje, že právne základy analyzované Všeobecným súdom v napadnutom rozsudku sú irelevantné vzhľadom na skutočný cieľ dotknutého návrhu ICE, takže žiadny z nich nemôže predstavovať vhodný právny základ z hľadiska relevantnej judikatúry Súdneho dvora.

39 V treťom rade Rumunsko zastáva názor, že vzhľadom na nesprávne právne posúdenie, ktorého sa dopustil Všeobecný súd, nie je potrebné ani relevantné skúmať úvahy, ku ktorým dospel v bodoch 60 až 71 napadnutého rozsudku oddelene pre každý z deviatich návrhov právnych aktov uvedených v článku 1 ods. 2 sporného rozhodnutia. Rumunsko však tvrdí, že časť napadnutého rozsudku obsahujúca tieto body vykazuje chyby a „ako príklad“ uvádza niektoré pochybenia, ktorých sa mal Všeobecný súd v tejto súvislosti dopustiť.

40 Rumunsko v tejto súvislosti v podstate tvrdí, že pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa jazyka, vzdelávania a kultúry, opatrenia týkajúce sa regionálnej politiky a akt vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti, ktoré navrhujú organizátori dotknutej ICE, Všeobecný súd nezohľadnil všetky povinné a doplňujúce informácie poskytnuté týmito organizátormi. Ich zohľadnenie malo viesť Všeobecný súd k záveru, že tieto opatrenia nemajú žiadnu oporu v Zmluvách.

41 Komisia a Maďarsko tvrdia, že prvý odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

42 Svojím prvým odvolacím dôvodom Rumunsko v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávnych právnych posúdení, keď v bodoch 43 až 72 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia sa mohla v spornom rozhodnutí oprávnene domnievať, že podmienka stanovená v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 bola v prejednávanej veci splnená.

43 Na úvod treba pripomenúť, že článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 stanovuje, že Komisia zaregistruje návrh ICE, pokiaľ „nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania zmlúv“.

44 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa musí táto podmienka registrácie, v súlade s cieľmi sledovanými ICE, ako sú uvedené v odôvodneniach 1 a 2 nariadenia č. 211/2011 a ktoré spočívajú najmä v podpore účasti občanov a sprístupnení Únie, vykladať a uplatňovať Komisiou, ktorej bol predložený návrh ICE, takým spôsobom, aby bol zabezpečený jednoduchý prístup k ICE (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 49, a zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 53).

45 V dôsledku toho len v prípade, ak je návrh ICE vzhľadom na svoj predmet a svoje ciele, ako vyplývajú z informácií, ktoré sú povinné alebo prípadne doplňujúce a ktoré poskytli organizátori na základe prílohy II nariadenia č. 211/2011, zjavne mimo rámca právomocí, na základe ktorých môže Komisia predložiť návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania Zmlúv, môže Komisia zamietnuť registráciu tohto návrhu ICE na základe článku 4 ods. 2 písm. b) uvedeného nariadenia (rozsudky z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 50, a zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 54).

46 Okrem toho z judikatúry tiež vyplýva, že na účely posúdenia dodržania podmienky registrácie stanovenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 sa Komisia musí obmedziť na preskúmanie toho, či by z objektívneho hľadiska mohli byť opatrenia navrhované ICE teoreticky prijaté na základe Zmlúv (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 62).

47 Z toho vyplýva, že ak sa na základe prvej analýzy vykonanej na základe povinných a prípadne doplňujúcich informácií poskytnutých organizátormi ICE nepreukáže, že návrh ICE sa nachádza zjavne mimo rámca týchto právomocí Komisie, prináleží tejto inštitúcii zaregistrovať tento návrh, pokiaľ sú splnené ostatné podmienky uvedené v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011.

48 V prvom rade, pokiaľ ide o tvrdenia Rumunska, ktoré majú spochybniť konštatovanie Všeobecného súdu v bode 47 napadnutého rozsudku, treba pripomenúť, že najmä z článku 168 ods. 1 písm. d) a článku 169 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vyplýva, že odvolanie musí presným spôsobom uvádzať napádané časti rozhodnutia, ktorého zrušenie sa navrhuje, ako

aj právne tvrdenia, o ktoré sa tento návrh osobitne opiera. Súdny dvor v tejto súvislosti opakovane rozhodol, že odvolanie je neprípustné v rozsahu, v akom sa bez toho, aby obsahovalo argumentáciu osobitne smerujúcu k označeniu právnych vád, ktoré vykazuje rozsudok Všeobecného súdu, obmedzuje na zopakovanie žalobných dôvodov a tvrdení už prezentovaných na tomto súde vrátane tých, ktoré vychádzali z výslovne ním zamietnutých skutočností. Takéto odvolanie totiž v skutočnosti predstavuje len návrh na preskúmanie žaloby podanej na Všeobecný súd, čo nepatrí do právomoci Súdneho dvora v odvolacom konaní (pozri najmä rozsudok z 15. júna 2017, Španielsko/Komisia, C-279/16 P, neuverejnený, EU:C:2017:461, bod 75 a citovanú judikatúru).

49 Z toho vyplýva, že tvrdenie Rumunska týkajúce sa bodu 47 napadnutého rozsudku treba zamietnuť ako zjavne neprípustné, keďže Rumunsko toto tvrdenie nijako nepodopiera a odkazuje len na svoju žalobu podanú na Všeobecný súd.

50 V druhom rade Rumunsko v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že v bodoch 51 až 56 napadnutého rozsudku prirovnal hodnoty Únie uvedené v článku 2 ZEÚ ku konkrétnej činnosti alebo cieľu spadajúcim do oblastí právomoci Únie, a umožnil tak Komisii predložiť právne akty, ktorých hlavným cieľom je ochrana práv osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám, ako aj posilnenie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti v Únii.

51 Tieto body napadnutého rozsudku nadväzujú na výklad v bodoch 47 a 50 tohto rozsudku, ktorý sa týka cieľov sledovaných dotknutým návrhom ICE a právnymi aktmi Únie uvedenými v jeho prílohe.

52 Všeobecný súd predovšetkým v bode 51 napadnutého rozsudku pripomenul, že v súlade s článkom 2 ZEÚ je rešpektovanie práv menšín jednou z hodnôt, na ktorých je Únia založená, a že podľa článku 3 ods. 3 štvrtého pododseku ZEÚ Únia rešpektuje svoju bohatú kultúrnu a jazykovú rozmanitosť, a ďalej v bode 52 napadnutého rozsudku, že pokiaľ ide konkrétne o posilnenie kultúrnej rozmanitosti, článok 167 ods. 4 ZFEÚ stanovuje, že Únia zohľadní kultúrne aspekty vo svojej činnosti podľa iných ustanovení zmlúv, a to predovšetkým tak, aby sa rešpektovala a podporovala rozmanitosť jej kultúr.

53 Všeobecný súd v bode 53 napadnutého rozsudku uviedol, že z toho však nevyplýva, že Komisia sporným rozhodnutím priznala Únii všeobecnú legislatívnu právomoc v oblasti ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám, ale len to, že rešpektovanie práv národnostných menšín a posilnenie kultúrnej a jazykovej rozmanitosti ako hodnôt a cieľov Únie, musia byť zohľadnené v rámci činností Únie v oblastiach, ktorých sa týka dotknutý návrh ICE.

54 V bodoch 54 až 56 napadnutého rozsudku Všeobecný súd ďalej poznamenal, že Rumunsko nespochybňuje právomoc Únie prijať právne akty v konkrétnych oblastiach činnosti, ktorých sa týkajú právne akty uvedené v článku 1 ods. 2 sporného rozhodnutia, na účely uskutočnenia cieľov sledovaných príslušnými ustanoveniami Zmluvy o FEÚ. Rozhodol, že Komisii teda v zásade nič nebráni v tom, aby predložila návrhy právnych aktov, ktoré majú dopĺňať činnosť Únie v oblastiach jej právomoci s cieľom zabezpečiť rešpektovanie hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ a bohatej kultúrnej a jazykovej rozmanitosti v Únii, ako je stanovená v článku 3 ods. 3 štvrtom pododseku ZEÚ.

55 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Rumunsko, Všeobecný súd tým neprirovnal hodnoty, na ktorých je Únia založená, k osobitným cieľom Únie, ktoré jej umožňujú prijímať právne akty, ani nerozšíril právomoci Únie do tej miery, že by mohla prijímať právne akty bez právneho základu s cieľom

zabezpečiť dodržiavanie hodnôt Únie. Naproti tomu Všeobecný súd rozhodol, pričom sa v tejto súvislosti nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, že pokiaľ sú akty Únie platne založené na právnom základe, môžu byť zamerané aj na dodržiavanie hodnôt Únie, akým je dodržiavanie práv menšín, ako aj kultúrnej a jazykovej rozmanitosti.

56 Okrem toho treba zdôrazniť, že vzhľadom na judikatúru uvedenú v bode 46 tohto rozsudku nemá táto prvá analýza vplyv na preskúmanie právneho základu aktu, ktorý bol prípadne prijatý na základe ICE a na návrh Komisie.

57 V treťom rade, pokiaľ Rumunsko v rámci svojho prvého odvolacieho dôvodu všeobecne tvrdí, že preskúmanie deviatich návrhov právnych aktov uvedených v článku 1 ods. 2 sporného rozhodnutia vykonané Všeobecným súdom v bodoch 60 až 71 napadnutého rozsudku je nesprávne, pričom len na príklad spochybňuje niektoré posúdenia Všeobecného súdu a opakuje tvrdenia, ktoré už uviedlo v konaní na tomto súde, nemôže takáto argumentácia spĺňať podmienky prípustnosti pripomenuté v bode 48 tohto rozsudku, a to najmä preto, že sa v skutočnosti tak snaží iba o opätovné preskúmanie týchto tvrdení.

58 Túto argumentáciu treba preto zamietnuť ako neprípustnú.

59 Vzhľadom na vyššie uvedené treba prvý odvolací dôvod zamietnuť ako čiastočne neprípustný a čiastočne nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 296 druhého odseku ZFEÚ

Argumentácia účastníkov konania

60 V rámci druhého odvolacieho dôvodu Rumunsko v podstate tvrdí, že Všeobecný súd podal nesprávny výklad článku 296 druhého odseku ZFEÚ, pokiaľ ide o povinnosť odôvodnenia zo strany Komisie.

61 V tejto súvislosti Všeobecnému súdu v prvom rade vytýka, že dospel k záveru, že judikatúra Súdneho dvora a Všeobecného súdu, podľa ktorej má povinnosť odôvodnenia o to väčší význam v prípadoch, keď inštitúcie Únie disponujú širokou mierou voľnej úvahy, sa na prejednávanú vec neuplatňuje.

62 Všeobecný súd nesprávne konštatoval, že Komisia nedisponuje širokou mierou voľnej úvahy na účely registrácie návrhu ICE. V každom prípade Komisia podľa Rumunska nemôže zaregistrovať návrhy, ktoré nespĺňajú podmienky uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) až d) nariadenia č. 211/2011, s jediným cieľom zabezpečiť jednoduchý prístup k ICE. Ďalej zdôrazňuje, že rozhodnutie Komisie zaregistrovať návrh ICE je konečným rozhodnutím, a preto sa Komisia nemôže obmedziť na čisto formálne overenie návrhu ICE.

63 V druhom rade Všeobecný súd v bode 88 napadnutého rozsudku nesprávne konštatoval, že Komisia sa mohla obmedziť na všeobecné uvedenie oblastí, v ktorých môžu byť prijaté právne akty Únie, a to bez toho, aby poukázala na okolnosť, že cieľom opatrení, na ktoré dotknutý návrh ICE odkazuje, je zlepšiť ochranu osôb patriacich k národnostným a jazykovým menšinám, ako aj posilniť kultúrnu a jazykovú rozmanitosť Únie.

64 Takéto odôvodnenie pritom nie je dostatočné na to, aby umožnilo dotknutej osobe určiť, či je predmetné rozhodnutie dôvodné alebo či prípadne vykazuje vadu, ktorá umožňuje spochybniť jeho platnosť. Nedostatočnosť takéhoto odôvodnenia je v prejednávanej veci obzvlášť problematická vzhľadom na skutočnosť, že sporné rozhodnutie sa značne odlišuje od skoršie prijatého rozhodnutia, konkrétne rozhodnutia C(2013) 5969 final uvedeného v bode 8 tohto rozsudku, a to aj pokiaľ ide o možnosť čiastočnej registrácie dotknutého návrhu ICE.

65 Podľa Rumunska z toho vyplýva, že Všeobecný súd nesprávne rozhodol, že povinnosť odôvodnenia bola dodržaná, keďže Komisia neuviedla právne úvahy, ktoré majú v štruktúre rozhodnutia zásadný význam, a okrem toho podstatne zmenila svoje stanovisko bez toho, aby spresnila vývoj, ktorý by mohol takúto zmenu odôvodniť.

66 Komisia a Maďarsko tvrdia, že druhý odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

67 Podľa ustálenej judikatúry týkajúcej sa povinnosti odôvodnenia podľa článku 296 ZFEÚ musí byť odôvodnenie prispôsobené povahe dotknutého aktu a musia v ňom byť jasne a jednoznačne uvedené úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, aby sa dotknuté osoby mohli oboznámiť s dôvodmi prijatia opatrenia a aby mohol príslušný súd vykonať svoje preskúmanie (rozsudok z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 28 a citovaná judikatúra).

68 Ako tiež vyplýva z ustálenej judikatúry, požiadavka odôvodnenia sa musí posudzovať v závislosti od okolností prejednávanej veci. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, pretože otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky článku 296 ZFEÚ, má byť posudzovaná nielen s ohľadom na znenie tohto aktu, ale tiež s ohľadom na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych pravidiel upravujúcich predmetnú oblasť (rozsudok z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 29 a citovaná judikatúra).

69 V prvom rade Rumunsko tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne určil rozsah povinnosti odôvodnenia, ktorú má Komisia, keď konštatoval, že na účely registrácie návrhu ICE podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011 táto inštitúcia nedisponuje širokou mierou voľnej úvahy v zmysle judikatúry vyplývajúcej najmä z rozsudku z 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14).

70 V tejto súvislosti Všeobecný súd v bode 84 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia nedisponuje širokou mierou voľnej úvahy na účely registrácie návrhu ICE z dôvodu, že článok 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011 stanovuje, že Komisia „zaregistruje“ takýto návrh ICE, pokiaľ sú splnené podmienky uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) až d) tohto nariadenia, a to najmä ak návrh ICE nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie, na základe ktorých môže predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv. Naopak, ak je na základe prvej analýzy zjavné, že táto posledná uvedená podmienka nie je splnená, Komisia „odmietne“ zaregistrovať návrh ICE, ako je uvedené v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia č. 211/2011.

71 Všeobecný súd sa tým nedopustil žiadneho nesprávneho právneho posúdenia. Použitie prítomného času v odsekoch 2 a 3 článku 4 nariadenia č. 211/2011, ako aj vymenovanie podmienok registrácie v tomto odseku 2 písm. a) až d) totiž preukazujú, že Komisia nemá širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o registráciu návrhu ICE, a že je naopak povinná vykonať túto registráciu, pokiaľ tento návrh spĺňa všetky tieto podmienky.

72 Keďže táto úvaha môže sama osebe odôvodniť záver vyvodený Všeobecným súdom, pokiaľ ide o neexistenciu širokej miery voľnej úvahy Komisie, nie je potrebné skúmať argumentáciu Rumunska uvedenú v bode 62 tohto rozsudku, ktorá má v podstate spochybniť dôvod uvedený v bode 85 napadnutého rozsudku na podporu toho istého záveru. Aj za predpokladu, že by táto argumentácia bola opodstatnená, nemôže totiž viesť k zrušeniu napadnutého rozsudku.

73 V druhom rade Rumunsko vytýka Všeobecnému súdu, že v bode 88 napadnutého rozsudku rozhodol, že skutočnosť, že Komisia sa „obmedz[ila]… na všeobecné uvedenie“ oblastí, v ktorých môžu byť prijaté právne akty Únie, nie je v rozpore s povinnosťou odôvodnenia.

74 V tejto súvislosti treba uviesť, že v tomto bode napadnutého rozsudku Všeobecný súd v podstate rozhodol, že Komisia si splnila svoju povinnosť odôvodnenia tým, že všeobecne uviedla oblasti, v ktorých môžu byť prijaté právne akty Únie a ktoré zodpovedajú oblastiam, v ktorých organizátori ICE požadujú predloženie právnych aktov.

75 Po prvé na rozdiel od toho, čo podľa všetkého tvrdí Rumunsko, takéto odôvodnenie pritom umožňuje zistiť dôvody, pre ktoré sa Komisia domnieva, že dotknutý návrh ICE môže spadať do jej právomocí, na základe ktorých môže predložiť návrh právneho aktu Únie.

76 Po druhé vo fáze registrácie návrhu ICE neprináleží Komisii overovať, či bol predložený dôkaz o všetkých uvádzaných skutočnostiach, ani či odôvodnenie návrhu a navrhovaných opatrení je postačujúce. Na účely posúdenia splnenia podmienky registrácie stanovenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 sa Komisia musí obmedziť na preskúmanie toho, či by z objektívneho hľadiska takéto opatrenia mohli byť na základe Zmlúv teoreticky prijaté (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 62).

77 Všeobecný súd sa teda nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v podstate konštatoval, že odôvodnenie sporného rozhodnutia nebolo v tomto smere nedostatočné.

78 Okrem toho treba vzhľadom na požiadavky odôvodnenia vyplývajúce z judikatúry pripomenutej v bodoch 67 a 68 tohto rozsudku konštatovať, že odôvodnenie sporného rozhodnutia jednoznačne umožnilo Rumunsku oboznámiť sa s dôvodmi, pre ktoré sa Komisia domnievala, že dotknutý návrh ICE, a konkrétne návrhy právnych aktov uvedené v článku 1 ods. 2 tohto rozhodnutia, neboli zjavne mimo rámca jej právomoci, a súdu Únie, ako vyplýva z napadnutého rozsudku, vykonať preskúmanie tohto rozhodnutia.

79 Vzhľadom na vyššie uvedené treba druhý odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O treťom odvolacom dôvode založenom na procesných vadách, ktorých sa dopustil Všeobecný súd počas ústnej časti konania

Argumentácia účastníkov konania

80 V rámci tretieho odvolacieho dôvodu Rumunsko tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil viacerých procesných vád, a to najmä počas ústnej časti konania.

81 Rumunsko pripomína priebeh konania na Všeobecnom súde, a osobitne pojednávania, ktoré sa na tomto súde konalo na základe návrhu tohto členského štátu, pričom poukazuje najmä na konkrétne body, ktoré boli predmetom správy pre pojednávanie, a opatrenia na zabezpečenie priebehu konania vyžadované Všeobecným súdom. Rumunsko tiež uvádza, že diskusie vedené na pojednávaní vrátane otázok, ktoré na tomto pojednávaní položil priamo Všeobecný súd, sa týkali len aspektov žaloby súvisiacich s jej prípustnosťou, ako aj so stavu procesu zbierania, overovania a osvedčovania vyhlásení o podpore alebo predloženia návrhu ICE Komisii.

82 V dôsledku toho Rumunsko tvrdí, že s výnimkou otázky relevantnosti rozsudku zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ktorá bola prejednaná počas písomnej a ústnej časti konania, účastníci konania počas tejto poslednej uvedenej fázy kontradiktórne neprediskutovali mnohé aspekty týkajúce sa podstaty žaloby, na ktorých je založený napadnutý rozsudok. Táto fáza by pritom mala slúžiť na objasnenie a prediskutovanie hlavných bodov veci na účely jej vyriešenia. Hoci Všeobecný súd v prejednávanej veci rozhodol o otvorení uvedenej fázy, zbavil ju všetkého obsahu tým, že odstránil procesné záruky spojené s organizáciou tejto fázy.

83 Komisia a Maďarsko tvrdia, že tretí odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

84 V rámci tretieho odvolacieho dôvodu Rumunsko v podstate tvrdí, že hlavné body, na ktorých je založený napadnutý rozsudok, neboli počas ústnej časti konania predmetom kontradiktórnej diskusie.

85 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada kontradiktórnosti vo všeobecnosti znamená, že účastníci konania majú právo zaujať stanovisko k skutočnostiam a dokumentom, z ktorých bude vychádzať súdne rozhodnutie, ako aj vyjadriť sa k dôkazom a pripomienkam predloženým súdu a k právnym dôvodom zohľadneným *ex offo* zo strany súdu, na ktorých chce súd založiť svoje rozhodnutie. Na splnenie požiadaviek spojených s právom na spravodlivý proces totiž treba, aby účastníci konania mali možnosť vyjadriť sa kontradiktórne tak k skutkovým okolnostiam, ako aj k právnym okolnostiam, ktoré sú rozhodujúce pre výsledok konania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. decembra 2009, Komisia/Írsko a i., C-89/08 P, EU:C:2009:742, body 52 a 56).

86 V prejednávanej veci je nesporné, že Všeobecný súd sa v napadnutom rozsudku vyjadril výlučne k žalobným dôvodom vzneseným zo strany Rumunska, ku ktorým sa účastníci konania mohli kontradiktórne vyjadriť v priebehu písomnej a ústnej časti konania na Všeobecnom súde. Nemožno mu teda vytýkať, že porušil zásadu kontradiktórnosti tým, že nepoložil konkrétne otázky ku každému z uvedených tvrdení.

87 Okrem toho Rumunsko neidentifikovalo žiadny prvok podstatný pre výsledok konania, s ktorým sa nemohlo oboznámiť a ku ktorému sa nemohlo vyjadriť, či už v rámci písomnej časti, alebo ústnej časti konania na Všeobecnom súde.

88 Z toho vyplýva, že tretí odvolací dôvod musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

89 Keďže ani jednému z odvolacích dôvodov, ktoré vzniesol odvolateľ, nebolo vyhovené, odvolanie treba v celom rozsahu zamietnuť.

O trovách

90 Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania.

91 Článok 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe jeho článku 184 ods. 1, stanovuje, že účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

92 Keďže Rumunsko nemalo vo veci úspech a Komisia navrhla zaviazať ho na náhradu trov konania, je opodstatnené uložiť Rumunsku povinnosť znášať vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vynaložené Komisiou.

93 Z článku 184 ods. 4 rokovacieho poriadku vyplýva, že ak vedľajší účastník prvostupňového konania nepodal odvolanie, možno mu uložiť povinnosť nahradiť trovy odvolacieho konania len vtedy, pokiaľ sa zúčastnil na písomnej alebo ústnej časti konania na Súdnom dvore. Ak sa vedľajší účastník na konaní zúčastnil, Súdny dvor môže rozhodnúť, že tento účastník bude znášať vlastné trovy konania.

94 Keďže Maďarsko sa zúčastnilo na konaní pred Súdnym dvorom, treba za okolností prejednávanej veci rozhodnúť, že bude znášať vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Odvolanie sa zamieta.**

2. **Rumunsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.**

3. **Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy