



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc T-561/14

**Evropská občanská iniciativa One of Us a další
proti
Evropské komisi**

„Institucionální právo – Evropská občanská iniciativa – Politika v oblasti výzkumu – Veřejné zdraví – Rozvojová spolupráce – Financování činností Evropskou unií, které předpokládají zničení lidských embryí – Sdělení Komise podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) č. 211/2011 – Žaloba na neplatnost – Procesní způsobilost – Napadnutelný akt – Částečná nepřipustnost – Soudní přezkum – Povinnost uvést odůvodnění – Zjevně nesprávné posouzení“

Shrnutí – rozsudek Tribunálu (druhého rozšířeného senátu) ze dne 23. dubna 2018

1. *Soudní řízení — Nepominutelné podmínky řízení — Zkoumaní soudem i bez návrhu*
(Jednací řád Tribunálu, článek 129)
2. *Žaloba na neplatnost — Fyzické a/nebo právnické osoby — Aktivní legitimace — Žaloba entity s názvem „evropská občanská iniciativa“ bez právní subjektivity — Nepřipustnost*
(Článek 263, čtvrtý pododstavec SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011)
3. *Žaloba na neplatnost — Akty napadnutelné žalobou — Pojem — Akty s právně závaznými účinky — Sdělení Komise, ve kterém bylo obsaženo rozhodnutí Komise nepředložit v reakci na evropskou občanskou iniciativu návrh právního aktu — Zahrnutí*
[Článek 11 odst. 4 SEU; článek 263 TFUE; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, čl. 10 odst. 1 písm. c)]
4. *Žaloba na neplatnost — Akty napadnutelné žalobou — Pojem — Akty s právně závaznými účinky — Zamítavé rozhodnutí — Zahrnutí — Podmínka*
(Článek 263 SFEU)
5. *Občanství Unie — Práva občana — Předložení občanské iniciativy — Nařízení č. 211/2011 — Povinnost Komise přijmout konkrétní opatření uvedené v evropské občanské iniciativě — Neexistence*
[Článek 11 odst. 4 SEU a čl. 17 odst. 1 až 3 SEU; články 225, 241 a 289 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, bod 1 odůvodnění a článek 4 a čl. 10 odst. 1 písm. c)]
6. *Akty orgánů — Preambule — Právní závaznost — Neexistence*

7. *Občanství Unie — Práva občana — Předložení občanské iniciativy — Nařízení č. 211/2011 — Přezkum Komisí — Povinnost předložit odděleně právní a politické závěry — Neexistence*

[nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, bod 20 odůvodnění a čl. 10 odst. 1 písm. c)]

8. *Akty orgánů — Odůvodnění — Povinnost — Rozsah — Posouzení povinnosti uvést odůvodnění v závislosti na okolnostech případu*

(Článek 296, druhý pododstavec SFEU)

9. *Akty orgánů — Odůvodnění — Povinnost — Rozsah — Sdělení Komise, ve kterém bylo obsaženo rozhodnutí Komise nepředložit v reakci na evropskou občanskou iniciativu návrh právního aktu*

[Článek 296 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, čl. 10 odst. 1 písm. c)]

10. *Žaloba na neplatnost — Žalobní důvody — Nedostatek nebo nedostatečnost odůvodnění — Žalobní důvod odlišný od žalobního důvodu týkajícího se materiální legality*

(Články 263 a 296 SFEU)

11. *Občanství Unie — Práva občana — Předložení občanské iniciativy — Nařízení č. 211/2011 — Přezkum Komisí — Sdělení Komise, ve kterém bylo obsaženo rozhodnutí Komise nepředložit v reakci na evropskou občanskou iniciativu návrh právního aktu — Soudní přezkum — Meze*

[Článek 17 odst. 1 SEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 211/2011, čl. 10 odst. 1 písm. c)]

1. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 53)

2. Podle Komise ze samotného znění čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU vyplývá, že žalobu na neplatnost podle tohoto ustanovení mohou podat pouze fyzické osoby a entity nadané právní subjektivitou. V některých specifických případech může být nicméně entita, která nedisponuje právní subjektivitou podle práva členského státu nebo třetího státu, přesto považována za právnickou osobu ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU a lze připustit, aby podala žalobu na neplatnost na základě tohoto ustanovení. Tak je tomu zejména v případě, kdy Unie a její orgány ve svých aktech a při své činnosti přistupují k dotčené entitě jako ke zvláštnímu subjektu, který může být nositelem vlastních práv nebo mu mohou být uloženy povinnosti či omezení.

Žalobu podanou entitou nazvanou „evropská občanská iniciativa“, která nemá právní subjektivitu na základě práva členského státu nebo třetího státu a s níž nebylo zacházeno jako se zvláštním subjektem, je tudíž třeba prohlásit za nepřipustnou. V tomto ohledu z nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě nevyplývá, že by uvedené nařízení přiznávalo právní subjektivitu tím, že by s ní zacházelo jako se samostatným subjektem. Taková entita nemá procesní způsobilost, aby vystupovala před unijním soudem.

(viz body 58–63)

3. Žalobu na neplatnost založenou na článku 263 SFEU lze podat proti všem aktům přijatým unijními orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, jejichž účelem je vyvolat závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem změní jeho právní postavení.

Takovým případem je sdělení přijaté na základě čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě, jehož prostřednictvím Komise zaujala konečný postoj, podle něhož v reakci na určitou evropskou občanskou iniciativu nepředloží návrh právního aktu. Toto sdělení totiž představuje konečný postoj Komise, neboť posledně uvedená se rozhodla nepředložit v reakci na spornou evropskou občanskou iniciativu návrh právního aktu a obecně ani nepřijmout žádné opatření v reakci na ni. Toto sdělení navíc představuje ukončení zvláštního postupu, který zahájili a realizovali organizátoři iniciativy na základě nařízení č. 211/2011, a Komise má povinnost toto sdělení přijmout. S ohledem na tyto skutečnosti je třeba mít za to, že napadené sdělení vyvolává závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy organizátorů tím, že mění podstatným způsobem jejich právní postavení.

Mimoto právo občanů vycházející z čl. 11 odst. 4 SEU má za cíl posílit unijní občanství a zvyšovat demokratické fungování Unie, jelikož konečným cílem je povzbuzovat občany v účasti na demokratickém životě a učinit Unii přístupnější. Pokud by odmítnutí Komise předložit unijnímu normotvůrci návrh právního aktu, jež je vyjádřeno ve sdělení stanoveném podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011, nepodléhalo soudnímu přezkumu, bylo by tím ohroženo naplňování tohoto cíle potud, pokud by riziko svévolného rozhodování ze strany Komise odrazovalo od jakéhokoli využívání mechanismu občanské iniciativy, a to rovněž s ohledem na náročné postupy a podmínky, jimiž se tento mechanismus řídí.

(viz body 68, 71, 77, 93)

4. Pokud jde o určení existence aktu, který může být předmětem žaloby na neplatnost, platí, že pokud má akt Komise záporný charakter, musí být posouzen v závislosti na povaze návrhu, na který odpovídá. Zejména platí, že odmítnutí může být napadnutelné žalobou na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU, jestliže by akt, který orgán odmítá přijmout, mohl být na základě tohoto ustanovení sám napaden. Jinak tomu je v případě, pokud je rozhodnutí Komise přijato v rámci postupu přesně vymezeného unijní právní úpravou, v jehož rámci má Komise povinnost rozhodnout o návrhu, který podal jednotlivec podle této právní úpravy.

(viz body 85, 86)

5. Komise není povinna přijmout zvláštní opatření navrhované evropskou občanskou iniciativou. Pravomoc legislativní iniciativy, kterou Komisi přiznávají čl. 17 odst. 2 SEU a článek 289 SFEU, totiž znamená, že Komisi v zásadě přísluší rozhodnutí, zda předloží návrh legislativního aktu, či nikoliv, a případně i určení jeho předmětu, účelu a obsahu. Toto téměř monopolní postavení legislativní iniciativy, jež Smlouvy svěřují Komisi, vyplývá z její úlohy podle čl. 17 odst. 1 SEU, kterou je podporovat obecný zájem Unie, jakož i z nezávislosti, kterou podle čl. 17 odst. 3 SEU požívá při vykonávání svých funkcí.

Toto téměř monopolní postavení není dotčeno právem na evropskou občanskou iniciativu, jež je stanoveno v čl. 11 odst. 4 SEU. V tomto ohledu úmysl moci konstituující Unii nepsvěřit mechanismu evropské občanské iniciativy pravomoc legislativní iniciativy je potvrzen v bodě 1 odůvodnění nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě, který v podstatě přirovnává právo svěřené evropské občanské iniciativě právu svěřenému Parlamentu článkem 225 SFEU a právu svěřenému Radě článkem 241 SFEU. Přitom žádost podaná Parlamentem ani Radou nezavazuje Komisi k tomu, aby předložila návrh právního aktu. Tento úmysl konstituující moci je rovněž potvrzen v samotném znění čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011. Tento závěr dále není zpochybněn ani existencí postupu zaregistrování návrhu EOI, jenž je stanoven v článku 4 nařízení č. 211/2011.

Vzhledem k tomu, že cílem mechanismu evropské občanské iniciativy je vyzvat Komisi v rámci jejích pravomocí k tomu, aby předložila návrh aktu, není uvedený cíl dotčen skutečností, že je Komisi umožněno, aby při výkonu své pravomoci legislativní iniciativy měla širokou posuzovací pravomoc.

(viz body 109–111, 113, 114, 116, 124)

6. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 128)

7. Pokud povinnost odděleného předložení právních a politických závěrů, jež je zmíněna v bodě 20 odůvodnění nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě, není převzata do vlastního znění ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. c) uvedeného nařízení, potom má obsah posledně uvedeného ustanovení přednost. Taková povinnost se tudíž při vypracovávání sdělení, jež je stanoveno v tomto ustanovení, na Komisi nevztahuje. Každopádně, i kdyby Komisi byla taková právně závazná povinnost uložena, vzhledem k tomu, že tato povinnost má čistě formální povahu, nemohlo by její porušení vést k neplatnosti sdělení stanoveného čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011.

(viz body 130, 131)

8. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 141, 142, 144, 145)

9. Vzhledem k tomu, že sdělení přijaté podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě je aktem, který lze napadnout žalobou na neplatnost, vztahuje se na něj povinnost uvést odůvodnění stanovená v článku 296 SFEU, a musí proto umožňovat organizátorům evropské občanské iniciativy, aby posoudili, zda je stíženo vadami, a unijnímu soudu, aby provedl svůj přezkum. Komise musí zejména uvést právní, politické či jiné důvody, které ji vedly k tomu, že rozhodla, že v reakci na návrhy právních aktů, jež jsou předkládány v dotčené evropské občanské iniciativě, nepřijme žádná opatření. Povinnost Komise uvést ve sdělení přijatém podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 důvody, jež jí vedou k tomu, aby přijala nebo nepřijala opatření v reakci na evropskou občanskou iniciativu, jsou zvláštním vyjádřením povinnosti uvést odůvodnění uložené v rámci uvedeného ustanovení.

(viz body 143, 147)

10. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 146)

11. Sdělení přijaté podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě, jež obsahuje konečné rozhodnutí Komise nepředložit unijnímu normotvůrci návrh právního aktu, musí podléhat omezenému přezkumu unijním soudem, jehož účelem je ověřit kromě dostatečnosti odůvodnění rozhodnutí mimo jiné i to, zda došlo ke zjevně nesprávným posouzením, kterými by bylo stíženo uvedené rozhodnutí. Komise musí mít totiž v rámci výkonu své pravomoci legislativní iniciativy širokou posuzovací pravomoc, neboť čl. 17 odst. 1 SEU ji vyzývá k tomu, aby prostřednictvím tohoto výkonu pravomoci podporovala obecný zájem Unie a případně činila obtížné rozhodování o rozdílných zájmech. Komise proto musí mít širokou posuzovací pravomoc, aby mohla rozhodnout o tom, zda v reakci na evropskou občanskou iniciativu přijme či nepřijme určité opatření.

(viz body 169, 170)