



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 4. října 2018¹

Věc C-420/16 P

**Balázs-Árpád Izsák,
Attila Dabis
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Občanská iniciativa ‚Politika soudržnosti k zajištění rovnosti mezi regiony a k zachování regionálních kultur‘, kterou byla Komise vyzvána k předložení legislativního návrhu směřujícího k zahrnutí regionů s národnostními menšinami do unijní politiky soudržnosti – Přihláška k zápisu – Zamítnutí Komisí – Článek 4 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 211/2011 – Zjevně mimo rámec pravomocí Komise – Zjevná povaha – Důkazní břemeno – Článek 174 SFEU – Článek 167 SFEU – Článek 19 odst. 1 SFEU“

I. Úvod

1. V projednávané věci se Balázs-Árpád Izsák a Attila Dabis domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 10. května 2016, Izsák a Dabis v. Komise (T-529/13, EU:T:2016:282) (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl jejich žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Komise C (2013) 4975 final ze dne 25. července 2013, týkajícího se žádosti o registraci evropské občanské iniciativy, nazvané „Politika soudržnosti k zajištění rovnosti mezi regiony a k zachování regionálních kultur“, předložené Evropské komisi dne 18. června 2013 (dále jen „sporné rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o zamítnutí žádosti“).

2. Ústřední otázka položená v rámci tohoto kasačního opravného prostředku se týká výkladu důvodu, na základě kterého Tribunál potvrdil rozhodnutí Komise zamítnout registraci navrhované evropské občanské iniciativy (dále jen „navrhovaná EOI“), a sice proto, že spadá „zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (dále jen „nařízení č. 211/2011“)².

3. Nejprve se domnívám, že s ohledem na formulaci některých důvodů kasačního opravného prostředku, které se někdy mohou jevit jako obecné, je většina z nich buď nepřípustná, nebo neopodstatněná.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2011, L 65, s. 1.

4. Jak nicméně rozvedu ve svém posouzení, mám za to, že je třeba vyhovět prvnímu a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku jako celku. Tribunál nesprávně zamítl v plném rozsahu výtky vycházející z nesprávného výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003 o zavedení společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS)³ ve světle bodu 10 odůvodnění tohoto nařízení a potvrdil napadené rozhodnutí, kterým byla zamítnuta registrace navrhovaného EOI. Napadený rozsudek tedy bude podle mého názoru nutno v tomto rozsahu zrušit.

II. Skutečnosti předcházející sporu, sporné rozhodnutí a napadený rozsudek

5. Dne 18. června 2013 předložili B.-Á. Izsák a A. Dabis (dále jen „navrhovatelé“) spolu s dalšími pěti osobami Komisi navrhovanou EOI nazvanou „Politika soudržnosti k zajištění rovnosti mezi regiony a k zachování regionálních kultur“. Cílem navrhované EOI bylo, aby „[p]olitika soudržnosti Unie věnovala zvláštní pozornost regionům, které se národnostními, etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami odlišují od okolních regionů“⁴.

6. Dne 25. července 2013 Komise nejprve připomněla znění čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 a přezkoumala zejména ta ustanovení Smlouvy SFEU, která byla uplatňována v navrhované EOI, jakož i „všechny ostatní možné právní základy“, a poté odmítla zaregistrovat navrhovanou EOI navrhovatelů z důvodu, že spadá zjevně mimo rámec jejich pravomocí na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv podle čl. 4 odst. 2 písm. b) a čl. 4 odst. 3 nařízení č. 211/2011⁵.

7. Dne 27. září 2013 navrhovatelé podali proti spornému rozhodnutí žalobu na neplatnost k Tribunálu. Jediný žalobní důvod směřoval k určení, že Komise porušila čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, což bylo vyjádřeno v několika výtkách. Tyto výtky byly založeny zaprvé na nesprávném výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003 vykládaného ve světle bodu 10 odůvodnění tohoto nařízení, zadruhé na nesprávném výkladu článku 167 SFEU, zatřetí na nesprávném výkladu čl. 19 odst. 1 SFEU, začtvrté na nesprávném zohlednění informací neuvedených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 a zapáté na zneužití pravomoci a porušení zásady řádné správy⁶.

8. V napadeném rozsudku Tribunál přezkoumal jednotlivé výtky předložené navrhovateli v rámci jejich jediného žalobního důvodu a poté žalobu zamítl a uložil jim náhradu nákladů řízení.

III. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

9. Dne 28. července 2016 navrhovatelé podali kasační opravný prostředek směřující proti napadenému rozsudku. Ve svých návrhových žádáních Soudnímu dvoru navrhují, aby zrušil napadený rozsudek v plném rozsahu, rozhodl ve věci samé a zrušil sporné rozhodnutí, a podpůrně, aby vrátil věc k projednání Tribunálu, pokud má Soudní dvůr za to, že stav řízení neumožňuje vydání konečného rozhodnutí, a aby uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

10. Komise Soudnímu dvoru navrhuje, aby zamítl kasační opravný prostředek a uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

3 – Úř. věst. 2003, L 154, s. 1; Zvl. vyd. 04/01, s. 156.

4 – Viz bod 2 přílohy II navrhované EOI.

5 – Bod 9 napadeného rozsudku.

6 – Bod 39 napadeného rozsudku.

11. Rumunská a slovenská vláda, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastnice, Soudnímu dvoru navrhuje, aby zamítl kasační opravný prostředek podaný navrhovatelem a uložil jim náhradu nákladů řízení.

12. Vláda Maďarské republiky, která rovněž vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice, Soudnímu dvoru navrhuje, aby zrušil napadený rozsudek a rozhodl ve věci samé nebo, pokud Soudní dvůr usoudí, že pro to nejsou splněny podmínky, vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl ve věci samé.

13. V rámci své žádosti o konání jednání navrhovatelé rovněž předložili tři další důvody kasačního opravného prostředku a na základě těchto nebo dalších důvodů, které byly uplatněny v kasačním opravném prostředku, navrhuje zrušení napadeného rozsudku. Komise ve svém písemném vyjádření odpověděla, že tyto další důvody kasačního opravného prostředku jsou primárně nepřijatelné a podpůrně neopodstatněné.

14. Účastníci řízení byli kromě slovenské vlády, která se na jednání nedostavila, vyslechnuti na jednání konaném před Soudním dvorem dne 3. dubna 2018.

IV. Právní posouzení

Úvodní poznámky

15. Na podporu svého kasačního opravného prostředku navrhovatelé vznesli pět důvodů, jakož i tři další důvody, které byly vzneseny ve výše uvedené žádosti o konání jednání. První důvod kasačního opravného prostředku se týká porušení článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a čl. 92 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu ze dne 4. března 2015 (dále jen „jednací řád Tribunálu“)⁷. Druhý důvod kasačního opravného prostředku vychází z porušení čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Třetí důvod kasačního opravného prostředku vychází z porušení čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku se týká porušení článků 7 a 167 SFEU, čl. 3 odst. 3 SEU, článku 22 Listiny, jakož i ustanovení o zákazu diskriminace. Pátý důvod kasačního opravného prostředku vychází z chybného výkladu pojmu „zneužití práva“ v rozsahu, v jakém Tribunál rozhodl o nákladech řízení. Další tři důvody kasačního opravného prostředku vycházejí z porušení zásady řádné správy a z porušení zásady rovného zacházení a konečně ze skutečnosti, že nedošlo k částečné registraci navrhované EOI.

16. Přestože se kasační opravný prostředek zabývá pěti důvody kasačního opravného prostředku a dalšími třemi důvody kasačního opravného prostředku, domnívám se, že je třeba zaměřit toto stanovisko na posouzení druhého až čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku. Kromě toho je podle mého názoru třeba přeorganizovat kasační opravný prostředek tak, že se spojí první a třetí důvod kasačního opravného prostředku, které se v podstatě týkají důkazního břemene, jež nesli v napadeném rozsudku navrhovatelé.

17. Na úvod je třeba poznamenat, že souhrnně se důvody kasačního opravného prostředku týkají podmínky uvedené v čl. 4 odst. 2, písm. b) nařízení č. 211/2011 a soudního přezkumu provedeného Tribunálem ohledně posouzení Komise stran toho, co je zjevně mimo rámec jejích pravomocí.

18. V tomto ohledu je nejprve třeba uvést, že jak vyplývá z bodu 4 odůvodnění a z čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce nařízení č. 211/2011, Komise je v rámci tohoto postupu registrace povinna poskytovat organizátorům evropské občanské iniciativy (dále jen „EOI“ nebo „občanská iniciativa“) svou pomoc a rady, zejména pokud jde o kritéria registrace. Dále je třeba zdůraznit, že jak je

⁷ – Úř. věst. 2015, L 105, s. 1, pozměněný dne 13. července 2016 (Úř. věst. 2016, L 217, s. 71, 72 a 73).

připomenuto v bodě 10 odůvodnění tohoto nařízení, rozhodnutí týkající se registrace navrhované EOI ve smyslu článku 4 uvedeného nařízení je třeba přijmout v souladu se zásadou řádné správy, s níž je spjata zejména povinnost příslušného orgánu k provedení pečlivého a nestranného přezkumu, v jehož rámci je zejména třeba přihlížet ke všem relevantním okolnostem projednávaného případu. Tyto požadavky, které jsou vlastní zásadě řádné správy, se uplatňují obecně na jednání unijní administrativy v jejich vztazích s veřejností, a tudíž i v kontextu práva předložit EOI jakožto nástroje občanů, který jim umožňuje podílet se na demokratickém životě Unie⁸.

19. Je třeba mít na paměti, že v souladu s cíli tohoto nástroje, které jsou uvedeny v bodech 1 a 2 odůvodnění nařízení č. 211/2011 a spočívají zejména v tom, aby povzbuzovaly k účasti občanů a učinily Unii přístupnější, podmínka registrace stanovená v čl. 4 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení musí být Komisi, jíž byla předložena navrhovaná EOI, vykládána a používána tak, aby byl zajištěn snadný přístup k EOI⁹. Z cíle bodu 2 odůvodnění uvedeného nařízení rovněž vyplývá, že postupy a podmínky vyžadované pro EOI by měly být jasné, jednoduché, uživatelsky vstřícné a přiměřené povaze EOI. Postupy a požadované podmínky by měly zajistit přiměřenou rovnováhu mezi právy a povinnostmi¹⁰.

20. Komise je oprávněna zamítnout registraci navrhované EOI na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, pouze pokud tento návrh spadá vzhledem ke svému předmětu a cílům, které vyplývají z povinných informací a případně doplňujících informací poskytnutých organizátory podle přílohy II nařízení č. 211/2011, zjevně mimo rámec pravomocí Komise¹¹ na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv¹².

21. Uplatněné důvody kasačního opravného prostředku je třeba zkoumat ve světle těchto úvah.

A. K prvnímu a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, které vycházejí z porušení čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU, článku 174 SFEU a rozložení důkazního břemene

1. Napadený rozsudek

22. V bodě 81 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že žalobci neprokázali, že by provádění unijní politiky soudržnosti Unii i členskými státy ohrožovalo specifické charakteristiky regionů s národnostní menšinou¹³. V bodě 85 napadeného rozsudku Tribunál dále rozhodl, že žalobci neprokázali ani to, že by etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou mohly být považovány za závažné a trvalé demografické znevýhodnění ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU.

8 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, body 46 až 48).

9 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 49).

10 – V tomto smyslu viz bod 2 odůvodnění nařízení č. 211/2011.

11 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

12 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 50).

13 – Organizátoři definovali v navrhované EOI pro účely této EOI „regiony s národnostní menšinou“ jako regiony, které pokrývají několik regionů a zeměpisných oblastí, včetně zeměpisných oblastí bez administrativních kompetencí, které se liší od okolních regionů svými národnostními, etnickými, kulturními, náboženskými nebo jazykovými charakteristikami.

23. Tribunál dále v bodě 86 napadeného rozsudku provedl analýzu čl. 174 třetího pododstavce SFEU¹⁴ a čl. 121 odst. 4¹⁵ nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006¹⁶ (dále jen „nařízení č. 1303/2013“), v níž konstatoval, že tato ustanovení do pojmu „znevýhodnění“ nezahrnují znevýhodnění, která vyplývají z etnických, kulturních, náboženských nebo jazykových charakteristik specifických pro regiony s národnostní menšinou.

24. V bodě 87 napadeného rozsudku Tribunál dodal, že „[i] za předpokladu, že by bylo možné [tyto] charakteristiky považovat za zvláštní demografickou danost dotyčných regionů, není prokázáno, že by pro hospodářský rozvoj uvedených regionů systematicky představovaly znevýhodnění oproti okolním regionům“. Tribunál sice připustil, že jazykové rozdíly mohou být důvodem určitých transakčních vícenákladů nebo určitých obtíží při přijímání zaměstnanců, měl však za to, že mohou regionům s národnostní menšinou rovněž poskytovat určité komparativní výhody, například turistickou přitažlivost nebo vícejazyčnost.

2. Shrnutí argumentů účastníků řízení

25. První důvod kasačního opravného prostředku je podle mého názoru třeba přeformulovat, jelikož navrhovatelé v podstatě tvrdí, že Tribunál rozhodl v bodech 81 a 85 napadeného rozsudku, jak již bylo uvedeno, aniž je předem obeznámil s rozsahem důkazního břemene, a poté v bodě 89 napadeného rozsudku zamítl výtku navrhovatelů z důvodu nedostatku důkazů. Třetí důvod kasačního opravného prostředku představuje rozšíření prvního důvodu kasačního opravného prostředku.

26. Navrhovatelé, které v zásadě podporuje maďarská vláda, zaprvé tvrdí, že Tribunál před vydáním napadeného rozsudku účastníky řízení neobeznámil s tím, že měli prokázat skutečnost, že provádění unijní politiky soudržnosti jak Unii, tak i členskými státy ohrožovalo specifické charakteristiky regionů s národnostní menšinou (bod 81 napadeného rozsudku) a že etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostními menšinami mohly být považovány za demografické znevýhodnění (bod 85 napadeného rozsudku). V bodě 87 napadeného rozsudku tudíž Tribunál své posouzení založil na domněnkách. Zatímco v bodě 86 napadeného rozsudku Tribunál přiznal výtku, který se nachází v čl. 174 třetím pododstavci SFEU, taxativní povahu, naproti tomu v bodě 87 napadeného rozsudku implicitně připustil možnost jeho rozšíření. Tribunál uvedl nejednoznačné odůvodnění.

14 – V článku 174 třetí odrážce SFEU se uvádí: „[v] rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována [...] regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony“.

15 – Tento článek stanoví: „4) pokrytí oblastí, jež jsou vážně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, které jsou definovány takto: a) ostrovní členské státy způsobilé v rámci Fondu soudržnosti a jiné ostrovy s výjimkou těch, na jejichž území se nachází hlavní město členského státu nebo jež mají pevné spojení s pevninou, b) hornaté oblasti vymezené vnitrostátními právními předpisy členského státu, c) řídké (tzn. méně než 50 obyvatel na čtvereční kilometr) a velmi řídké (méně než 8 obyvatel na čtvereční kilometr) osídlené oblasti. (d) začlenění nejvzdálenějších regionů uvedených v článku 349 [SFEU].“

16 – Úř. věst 2013, L 347, s. 320.

27. Zadruhé navrhovatelé v podstatě tvrdí, že Tribunál porušil článek 47 Listiny¹⁷ a zásadu kontradiktornosti, jakož i čl. 92 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu¹⁸. Podle navrhovatelů, kteří citují zejména rozsudek ze dne 21. února 2013, Banif Plus Bank, (C-472/11, EU:C:2013:88, bod 29)¹⁹, je ke splnění požadavků spojených s právem na spravedlivý proces třeba, aby se účastníci řízení seznámili a měli možnost vyjádřit se kontradiktorně jak ke skutkovým, tak i k právním okolnostem, které jsou rozhodné pro výsledek řízení.

28. Zatřetí Tribunál rovněž nesprávně odmítl zohlednit statistické údaje uvedené v návrzích na vstup Județul Covasna (okres Covasna, Rumunsko) a obce Debraď (obec Debraď, Slovensko) do řízení jako vedlejších účastníků (dále jen společně „žádosti o vedlejší účastenství podané v řízení v prvním stupni“), které prokazují, že regiony s národnostní menšinou trpí demografickým znevýhodněním.

29. Komise, jakož i rumunská a slovenská vláda prohlašují, že uvedené výtky jsou neopodstatněné. Podle Komise v zásadě přísluší osobě, která na podporu návrhu předkládá skutková tvrzení, aby prokázala, že tyto skutkové okolnosti skutečně nastaly.

30. Komise poznamenává, že v bodech 80 až 89 napadeného rozsudku Tribunál v podstatě nenakládá s okolnostmi uvedenými v bodech 80 a 85 tohoto rozsudku jako se skutkovými okolnostmi ve smyslu pravidel, jimiž se řídí důkazní břemeno a provádění důkazů. Tribunál naopak provedl výklad pravidel obsažených v příslušných právních předpisech, aby v bodě 84 uvedeného rozsudku dospěl k závěru, že ani článek 2 SEU, ani čl. 21 odst. 1 Listiny, ani žádné jiné ustanovení unijního práva, jehož předmětem je boj proti diskriminaci, zejména diskriminaci založené na příslušnosti k národnostní menšině, nemůže Komisi umožnit to, aby v rámci unijní politiky soudržnosti navrhla unijní právní akt, jehož předmět a obsah by odpovídal navrhovanému aktu.

31. Komise použila v projednávaném případě výklad provedený Tribunálem v rozsudku ze dne 19. dubna 2016, Costantini v. Komise (T-44/14, EU:T:2016:223, body 16 až 18). Tribunál v těchto bodech v zásadě připomněl, že podle článku 5 SEU se vymezení pravomocí Unie řídí zásadou svěřené mu pravomocí a že podle čl. 13 odst. 2 SEU každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami. Právě do tohoto kontextu patří čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že za účelem posouzení, zda navrhovaná EOI zjevně nespadá do rámce pravomocí Komise, tento orgán provede první přezkum poznatků, které má k dispozici, přičemž je nutno upřesnit, že z čl. 10 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení vyplývá, že v případě registrace navrhované EOI je počítáno s podrobnějším přezkumem.

3. Posouzení

32. Zprvce mám za to, že výtka týkající se přípustnosti důkazů obsažených v návrzích na vstup vedlejších účastníků do řízení v prvním stupni je zjevně neopodstatněná. Je třeba uvést, že tyto důkazy obsahují statistické údaje, které byly uvedeny již v návrzích na vstup vedlejších účastníků do řízení v prvním stupni, které předseda prvního senátu Tribunálu zamítl usnesením ze dne 18. května 2015, Izsák a Dabis v. Komise (T-529/13, EU:ECLI:T:2015:325, nezveřejněný). Tyto důkazní návrhy jsou znovu připojeny jako přílohy tohoto kasačního opravného prostředku. V projednávaném případě však vzhledem k tomu, že návrhy na vstup vedlejších účastníků do řízení v prvním stupni byly zamítnuty, Tribunálu nelze vytýkat, že nezohlednil statistické údaje obsažené v uvedených návrzích v rámci svého

17 – Článek 47 (Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces) Listiny stanoví toto:
„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.
Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován.
Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“

18 – Tento článek stanoví, že: „Tribunál určí usnesením dokazované skutečnosti a vhodné důkazní prostředky“.

19 – Zdá se, že citace odkazuje na bod 30 rozsudku ze dne 21. února 2013, Banif Plus Bank, (C-472/11, EU:C:2013:88).

rozhodnutí ve věci samé, tj. v napadeném rozsudku. Tyto důkazní návrhy nemohou být vzaty v úvahu ani ve fázi řízení o kasačním opravném prostředku, jelikož Soudní dvůr může podrobit přezkumu pouze opodstatněnost rozhodnutí Tribunálu s ohledem na skutkové a právní okolnosti, které byly předmětem sporu před Tribunálem²⁰.

33. Zadruhé je třeba zamítnout výtku, která se v podstatě týká porušení čl. 92 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu. Článek 92 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu zní takto: „Tribunál určí usnesením dokazované skutečnosti a vhodné důkazní prostředky.“ Navrhovatelé však provedli nesprávný výklad čl. 92 odst. 1 tohoto jednacího řádu, neboť Tribunál nemá vůči navrhovatelům povinnost vyzvat je k tomu, aby upřesnili důkazy, které mají předložit. Tribunál totiž *může* v rámci organizačních procesních opatření²¹ přijmout z úřední povinnosti opatření v rámci dokazování uvedená v článku 91 uvedeného jednacího řádu. Z judikatury, s níž se ztotožňují, však vyplývá, že pouze Tribunál je oprávněn posoudit, zda je případně nezbytné doplnit poznatky, které má k dispozici o věcech, jež mu jsou předloženy²². Mimoto, důkazní prostředky nařizené Tribunálem, [...] v souladu s článkem 91 [...], spadají do posuzovací pravomoci Tribunálu. Tribunál tudíž *může* rozhodnout, zda je třeba nařídit taková opatření, či nikoli“²³.

34. Výtku navrhovatelů, podle níž je měl Tribunál vyzvat k předložení doplňkových důkazů na podporu jejich tvrzení, tedy musí být zamítnuta.

35. A konečně zatřetí mám naopak za to, že je třeba vyhovět důvodu kasačního opravného prostředku, který vychází v podstatě z porušení čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU²⁴, článku 174 SFEU a rozdělení důkazního břemene, jak vyplývá z čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

36. Připomínám, že podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 211/2011 Komise odmítne registraci navrhované EOI, zejména pokud nejsou splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení. Jak správně uvádějí navrhovatelé, z doslovného výkladu nařízení č. 211/2011 totiž vyplývá, že Komise *může* odmítnout registraci navrhované EOI jen z důvodu „neexistence“ pravomoci v dané oblasti, která je zjevná²⁵. Příslovce „zjevně“ vede na první pohled k prvnímu obecnému přezkumu, který umožní vyloučit navrhované EOI, které zjevně nespádají pod žádné z ustanovení Smluv, jež by umožnila založení pravomoci Unie²⁶, přičemž je nutno upřesnit, že v případě registrace návrhu je počítáno s podrobnějším přezkumem²⁷.

20 – Článek 58 první pododstavec statutu Soudního dvora Evropské unie.

21 – V souladu s čl. 88 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu. Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

22 – Obdobně viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2007, *Sniace v. Komise* (C-260/05 P, EU:C:2007:700, body 77 a 78), a ze dne 3. února 2005, *Comafrika a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise* (T-139/01, EU:T:2005:32, bod 171): „skutečnosti obsažené ve spisu a vysvětlení poskytnutá při jednání jsou dostatečné pro to, aby umožnily Tribunálu v projednávané věci rozhodnout“. Navíc, jak bylo uvedeno v bodě 21 napadeného rozsudku a jak uvedla rumunská vláda ve svém vyjádření, Tribunál na základě důkazů předložených navrhovateli v rámci organizačních procesních opatření stanovených v čl. 89 odst. 3 písm. b) jednacího řádu Tribunálu rozhodl vyzvat hlavní účastníky řízení, aby se písemně vyjádřili k určitým aspektům sporu.

23 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 8. února 2018, *HB v. Komise* (C-336/17 P, EU:C:2018:74, bod 26).

24 – Tento článek stanoví: „2. Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech: [...] c) hospodářská, sociální a územní soudržnost [...]“.

25 – Podle slovníku Larousse přidavné jméno „zjevný“ znamená: jehož povaha, skutečnost a pravost jsou zřejmé.

26 – Omezení kvalifikace „zjevně mimo rámec pravomoci Komise“ má za následek, že navrhovaná EOI se nemůže vztahovat na oblasti, které překračují pravomoci Unie, ani na určité záležitosti, např. společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, které sice spadají do pravomoci Unie, ale u nichž Komise nemá pravomoc předložit návrh. V souladu s čl. 17 odst. 2 SEU je totiž Komise orgánem, který má *in fine* pravomoc legislativní iniciativy a vyvine iniciativu právního aktu, pokud navrhovaná EOI splňuje všechny podmínky registrace a hmotněprávní podmínky vyplývající z nařízení č. 211/2011. Viz rovněž článek Villani, U., v: D'Alessio, M. T., Kronenberger, V., a Placco, V. (dir.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Brusel, 2013, s. 202.

27 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. dubna 2016, *Costantini a další v. Komise* (T-44/14, EU:T:2016:223, bod 17), jakož i bod 60 napadeného rozsudku.

37. S cílem splnit negativní podmínku obsaženou v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 organizátoři musí v navrhované EOI přesně uvést, že spadá do rámce pravomocí Komise a současně navrhnout ustanovení, které považují za relevantní pro účely založení pravomoci Komise. Komise a poté Tribunál musí zase ověřit, zda je tato negativní podmínka splněna.

38. Znamená to tedy, že zaprvé v případě pochybností o účelu a cílech navrhované EOI, která *potenciálně* spadá do rámce pravomocí Komise, by tento orgán měl navrhovanou EOI zaregistrovat. Zadruhé, spadá-li tento návrh mimo rámec pravomocí Komise, avšak tento orgán nepředložil důkaz zjevnosti, navrhovaná EOI by mohla být zaregistrována. Zatřetí navrhovaná EOI musí spadat do rámce pravomocí Komise, ale od organizátorů nelze vyžadovat, aby prokázali, že EOI *zjevně spadá* do rámce pravomocí Komise.

39. Po tomto upřesnění je třeba posoudit přezkum provedený Tribunálem v napadeném rozsudku, který se týká kvalifikace „zjevně mimo rámec pravomocí Komise“.

40. Nejprve Tribunál v bodě 60 napadeného rozsudku správně připomněl, že podle čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 Komise musí provést první přezkum poznatků, které má k dispozici, aby mohla posoudit, zda navrhovaná EOI zjevně nespadá do rámce jejích pravomocí. V bodě 61 napadeného rozsudku Tribunál zdůraznil, že mu v projednávané věci příslušelo určit, zda Komise správně použila podmínku uvedenou v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

41. Navrhovatelé tyto závěry nezpochybňují a je třeba uvést, že jsou podobné těm, které Tribunál rozvinul v rozsudku ze dne 19. dubna 2016, *Costantini v. Komise* (T-44/14, EU:T:2016:223, body 16 až 18), na který odkazuje Komise ve svých písemnostech.

42. Ačkoli těmto zásadám, jimiž se mají řídit jak Komise, tak i Tribunál, nelze nic vytknout, nepředstavují řešení ve věci samé, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise ve své kasační odpovědi.

43. Zadruhé Tribunál provedl v bodech 64 až 71 napadeného rozsudku posouzení opodstatněnosti sporného rozhodnutí s ohledem na ustanovení, v souvislosti s nimiž žalobci v řízení v prvním stupni tvrdili, že byl proveden jejich nesprávný výklad²⁸. Na základě těchto úvah Tribunál v bodě 72 tohoto rozsudku dospěl na základě právního rámce k závěru, že Komise se ve sporném rozhodnutí správně domnívala, že „články 174, 176 až 178 SFEU nemohou představovat právní základy pro přijetí navrhovaného aktu“. V bodech 73 až 76 uvedeného rozsudku Tribunál při svém rozboru posouzení Komise obsaženého v napadeném rozhodnutí toto rozhodnutí potvrdil a dospěl k závěru, že „unijní normotvůrce by nemohl, aniž by porušil čl. 4 odst. 2 SEU²⁹, přijmout akt, který [...] by vymezil regiony s národnostní menšinou, kterým by měla být věnována zvláštní pozornost v rámci unijní politiky soudržnosti na základě autonomních kritérií, a tedy bez ohledu na politickou, správní a institucionální situaci v dotčených členských státech“.

44. Zatřetí však Tribunál upřesňuje své posouzení tím, že v bodě 77 napadeného rozsudku uvádí, že „každopádně i za předpokladu, že by regiony s národnostní menšinou mohly odpovídat správním jednotkám existujícím v dotčených členských státech nebo seskupením takových jednotek, je třeba podotknout, že zachování charakteristik [...] specifických pro tyto regiony není cílem, který by mohl odůvodňovat přijetí unijního právního aktu na základě [článku 174 SFEU]“. Podle Tribunálu cíle článku 174 SFEU neodpovídají cílům navrhované EOI, tj. zachování charakteristik regionů s národnostní menšinou, protože opatření přijatá na základě tohoto článku mají podporovat harmonický vývoj celé Unie, zejména pak snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje různých regionů

28 – Jde o výtky vycházející z nesprávného výkladu čl. 4 odst. 2 písm. c) SFEU a článku 174 SFEU, jakož i čl. 3 odst. 5 nařízení č. 1059/2003, vykládaného ve světle bodu 10 odůvodnění tohoto nařízení.

29 – Tento článek stanoví, že „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu“.

a zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů tím, že jim bude věnována zvláštní pozornost. V bodě 79 napadeného rozsudku Tribunál připouští, že navrhovatelé tvrdí, že současné provádění politiky soudržnosti neplní své cíle. V bodě 85 napadeného rozsudku však Tribunál uvádí, že žalobci neprokázali, že by charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou mohly být považovány za závažné a trvalé znevýhodnění ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU. Bez ohledu na to, že Tribunál považoval tuto úroveň důkazů za nedostatečnou, v bodě 86 napadeného rozsudku ve světle znění čl. 174 třetího pododstavce SFEU a čl. 121 odst. 4, nařízení č. 1303/2013³⁰, dospěl k závěru, že ze sekundárního práva a z ustanovení Smluv lze vyvodit pouze to, že by „pojem ‚závažné a trvalé demografické znevýhodnění‘ ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU mohl zahrnovat etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou“.

45. Začtvrté v bodě 87 napadeného rozsudku Tribunál uvádí, že „[i] za předpokladu, že by bylo možné uvedené charakteristiky považovat za zvláštní demografickou danost dotyčných regionů, není prokázáno, že by pro hospodářský rozvoj uvedených regionů *systematicky*³¹ představovaly znevýhodnění oproti okolním regionům“. Tribunál sice připouští, že „rozdíly, především pak jazykové, mezi těmito a okolními regiony mohou být důvodem určitých transakčních vícenákladů nebo určitých obtíží při přijímání zaměstnanců“, avšak má za to, že „specifické charakteristiky těchto regionů jim mohou rovněž poskytovat určité komparativní výhody, například turistickou přitažlivost nebo vícejazyčnost“.

46. V bodě 89 napadeného rozsudku Tribunál dospěl k závěru, že „[p]ři neexistenci jakéhokoliv důkazu předloženého žalobci není tedy důvodu předpokládat, že by etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové charakteristiky specifické pro regiony s národnostní menšinou systematicky znevýhodňovaly jejich hospodářský rozvoj oproti okolním regionům, takže by tyto charakteristiky mohly být považovány za „závažné a trvalé demografické znevýhodnění“ ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU“.

47. Z celkové formulace odůvodnění Tribunálu podle mého názoru vyplývá, že byl proveden nesprávný výklad čl. 174 třetího pododstavce SFEU současně s obrácením důkazního břemene, které nese Komise, v neprospěch navrhovatelů.

48. V tomto ohledu připomínám, že článek 174 SFEU stanoví: „Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony“.

49. Jak totiž navrhovatelé správně uvedli, ze znění čl. 174 třetího pododstavce SFEU vyplývá, že toto ustanovení obsahuje neúplný výčet dotyčných regionů, když používá slovní spojení „jako jsou například“.

50. V bodě 86 napadeného rozsudku měl Tribunál za to, že výčet dotyčných regionů má vyčerpávající povahu, zatímco v bodě 72 tohoto rozsudku Tribunál s odkazem na sporné rozhodnutí potvrdil posouzení Komise, podle kterého se jednalo o výčet znevýhodnění, který byl vyčerpávající.

30 – Viz poznámka pod čarou na straně 15.

31 – Kurzivou zvýraznil tohoto stanoviska.

51. Pokud však jde o výčet znevýhodnění, čl. 174 třetí pododstavec SFEU uvádí dva druhy, a sice „znevýhodnění přírodními podmínkami“, nebo „závažná a trvalá znevýhodnění demografickými podmínkami“. Vyčerpávající povaha druhu znevýhodnění ovšem neznamená, že regiony s národnostní menšinou nemohou odpovídat druhému znevýhodnění uvedenému v tomto ustanovení. Jak totiž bylo uvedeno výše, výčet způsobilých regionů není vyčerpávající, jak ukazuje použití výrazu „jako jsou například“. Tribunál nicméně tím, že bral nadále v potaz vyčerpávající povahu výčtu regionů uvedených v čl. 174 třetím pododstavci SFEU vyloučil jakoukoli možnost, aby se regiony s národnostní menšinou mohly dovolávat způsobilosti pro politiky, které vyplývají z článku 174 SFEU.

52. V případě neexistence takového nesprávného výkladu nelze vyloučit, že navrhovaná EOI spadá do rámce pravomocí Komise. Jak jsem již ovšem zdůraznil v bodě 38 tohoto stanoviska, pokud by navrhovaná EOI potenciálně mohla spadat do rámce pravomocí Komise, tento orgán by ji měl zaregistrovat.

53. Toto pochybení je tím spíše zjevné, že Tribunál potvrdil zamítavé rozhodnutí, přičemž zdůraznil, že navrhovaná EOI se týkala nové definice pojmu „region“, bez ohledu na politickou, správní a institucionální situaci v členských státech, tj. situaci, kterou měla politika soudržnosti respektovat, a to navzdory tomu, že čl. 174 třetí pododstavec SFEU zahrnuje do kategorie dotýčných regionů, na které se vztahuje tato politika, „přeshraniční regiony“.

54. Použitím této terminologie může být čl. 174 třetí pododstavec SFEU možným právním základem pro posílení soudržnosti regionů přesahujících vnitrostátní hranice.

55. Za těchto podmínek na rozdíl od toho, co uvedl Tribunál v bodě 72 napadeného rozsudku, může čl. 174 třetí pododstavec SFEU představovat vhodný právní základ pro registraci navrhované EOI. Jak jsem již totiž uvedl výše v bodě 38 tohoto stanoviska, tato pouhá možnost stačí pro splnění podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

56. Na rozdíl od toho, co uvedl Tribunál v bodech 81, 85, 87 a 89 napadeného rozsudku, žalobci tudíž neměli povinnost prokázat, že charakteristiky regionů s národnostní menšinou mohly představovat závažné a trvalé demografické znevýhodnění ve smyslu čl. 174 třetího pododstavce SFEU, ale spíše příslušelo Komisi, aby prokázala, že navrhovaná EOI nespadá zjevně do rámce jejích pravomocí.

57. Skutečnost, že navrhovaná EOI mohla potenciálně spadat do rámce pravomocí Komise je dostačující.

58. Dodávám, že obsah navrhované EOI je poměrně omezený, pokud jde o formát. Z přílohy II nařízení č. 211/2011, nadepsané „Informace požadované pro registraci navrhované občanské iniciativy“, vyplývá, že předmět návrhu musí obsahovat nejvýše 200 znaků a popis jeho cílů je maximálně 500 znaků. Tyto informace jsou povinné. Fakultativně mohou organizátoři rovněž, pokud si to přejí, připojit dodatečné informace a předložit návrh právního aktu, který je uveden v přílohách.

59. Navrhovaná EOI je rovněž omezena z hlediska věcného, neboť jak již bylo zdůrazněno výše³², tato EOI je organizována občany, kteří „nejsou odborníky na unijní právo“ a nemohou kontrolovat všechny oblasti a politiky Unie. Ve srovnání s evropskými a vnitrostátními orgány organizátoři nemusí mít k dispozici všechny údaje, zdroje a finanční prostředky, které by v projednávané věci umožnily prokázat znevýhodnění těchto regionů v důsledku toho, že provádění politiky soudržnosti Unie ohrožovalo specifické charakteristiky regionů s národnostní menšinou, a v důsledku systematické povahy znevýhodnění pro jejich hospodářský rozvoj, aby mohli co nejlépe podpořit EOI, kterou navrhuje.

32 – V tomto smyslu viz mé stanovisko ve věci Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:175, bod 2).

60. S ohledem na tyto úvahy by bylo zvlášť nepřiměřené a neúměrné uložit organizátorům povinnost nést takové důkazní břemeno³³.

61. Ostatně se táží, jaký způsob prokázání byl vyžadován od navrhovatelů, jestliže Tribunál vycházel z chybného předpokladu, že výčet regionů uvedený v čl. 174 třetím pododstavci SFEU je vyčerpávající.

62. Ze všech těchto úvah podle mého názoru vyplývá, že je třeba vyhovět prvnímu a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku jako celku.

B. K druhému důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011

63. Druhý důvod kasačního opravného prostředku se dělí na dvě části. První část vychází z nesprávného právního posouzení Tribunálu, který měl nesprávně shrnout obsah navrhované EOI. Druhá část se týká nedostatku odůvodnění Tribunálu a porušení čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

1. K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku týkající se nesprávného výkladu obsahu navrhované EOI

a) Shrnutí argumentů stran

64. Navrhovatelé nejprve tvrdí, že obsah a další informace týkající se navrhované EOI byly Tribunálem nesprávně shrnuty v bodech 73 a 74 napadeného rozsudku. Navrhovatelé tvrdí, že když Tribunál přijal argumentaci Komise, přiznal návrhu nesprávný obsah, který nevyplývá z navrhované EOI předložené organizátory. Tribunál tedy zamítl žalobu navrhovatelů protiprávně. Navrhovatelé ve své replice předložené před opravným usnesením ze dne 20. června 2017, Izsák a Dabis v. Komise (T-529/13, nezveřejněné, EU:T:2017:429, dále jen „opravné usnesení ze dne 20. června 2017“), nadále uplatňují svou výtku, a to bez ohledu na jazykové znění napadeného rozsudku, na které Soudní dvůr odkazuje³⁴.

65. Navrhovatelé se dále domnívají, že navrhovaná EOI je v souladu s čl. 11 odst. 4 SEU³⁵, neboť splňuje první podmínku vyplývající z tohoto ustanovení, tj. že iniciativa má být přijata ohledně otázky, k níž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Navrhovaná EOI podle nich splňuje rovněž druhou podmínku, podle níž Komise musí mít pravomoci, které jí umožňují předložit vhodný návrh v souladu s čl. 11 odst. 4 SEU, a registrace není vyloučena na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011³⁶. Navrhovatelé totiž podrobně vysvětlili, že Komise mohla na základě pojmu „sdílená pravomoc“ předložit návrh, který spadá do pravomoci Unie, jak vyplývá ze zakládajících smluv, a který současně odpovídá návrhu EOI předloženému organizátory. Organizátoři neočekávali, že by obsah aktu navrhované EOI měl členské státy zavazovat k tomu, aby definovaly tento pojem nebo aby vypracovaly seznam regionů. To by ani nebylo nezbytné, protože politika soudržnosti spadající do sdílené pravomoci mezi Unií a členskými státy umožňuje Unii zaprvé, aby definovala pojem „region s národnostní menšinou“ a hlavní rysy právního rámce použitelného pro

33 – V tomto smyslu viz Organ, J., „Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals“, *European Constitutional Law Review*, 2014, n° 10, s. 422-443.

34 – Připomínám, že z opraveného bodu v maďarském znění napadeného rozsudku vyplývá, že pojem „region s národnostní menšinou“ měl být definován a seznam regionů s národnostní menšinou vypracován skutečně aktem navrženým v navrhované EOI, a nikoliv členskými státy, jak předpokládal úvodní bod maďarské verze napadeného rozsudku.

35 – Tento článek stanoví, že „[n]ejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.

36 – Tento článek upřesňuje, že „do dvou měsíců od obdržení informací uvedených v příloze II Komise zaregistruje navrhovanou občanskou iniciativu pod individuálním registračním číslem a zašle organizátorům potvrzení, jsou-li splněny tyto podmínky: [...] b) navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.“

tyto regiony, zadruhé členským státům umožňuje, aby vymezily tyto regiony v rámci svých územních jednotek, u nichž chtějí, aby spadaly pod tento pojem definovaný předmětným právním aktem, a současně jej doplnily, a konečně zatřetí umožňuje jmenovitě vymezit v příloze právního aktu Komise regiony, které členské státy považují za regiony s národnostní menšinou.

66. Komise, podporovaná rumunskou a slovenskou vládou, trvá na tom, že tato část musí být zamítnuta jako neopodstatněná, nebo v každém případě neúčinná.

b) Posouzení

67. Tato část se mi jeví jako zčásti zjevně neopodstatněná a zčásti zjevně nepřípustná.

68. Navrhovatelé zaprvé tvrdí, že obsah a další informace týkající se navrhované EOI byly nesprávně shrnuty v bodech 73 a 74 napadeného rozsudku³⁷.

69. V tomto ohledu je nejprve třeba konstatovat, že navrhovatelé neuvádějí žádný poznatek uvedený v napadeném rozsudku, který by mohl podpořit jejich výtku týkající se bodu 74 napadeného rozsudku.

70. Co se týče druhé věty bodu 73 napadeného rozsudku, je třeba poukázat na to, že tato věta byla stížena vadou znění napadeného rozsudku v jednacím jazyce, tj. v maďarském jazyce, která byla napravena opravným usnesením ze dne 20. června 2017.

71. Před touto opravou bylo v druhé větě bodu 73 napadeného rozsudku v maďarském jazykovém znění uvedeno, že „[n]avrhovaný akt měl zejména členským státům *uložit*, aby *dodržovaly* své povinnosti vůči národnostním menšinám, [...] *definovaly* samotný pojem ‚region s národnostní menšinou‘, který by byl zároveň ‚regionem‘ ve smyslu článků 174 [SFEU] až 178 SFEU, a *vypracovaly* jmenovitý seznam regionů s národnostní menšinou [...]“³⁸.

72. Maďarské jazykové znění napadeného rozsudku se lišilo od všech ostatních jazykových verzí tohoto bodu v rozsahu, v němž předpokládalo, že navrhovaná EOI v navrhovaném aktu vyzývala členské státy, a nikoli Unii, aby definovaly pojem „region s národnostní menšinou“ a vypracovaly seznam regionů s národnostní menšinou³⁹.

73. Opravné usnesení ze dne 20. června 2017 bylo sice přijato v průběhu písemné části řízení, která byla uskutečněna v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku, ale navrhovatelé přesto i po přijetí tohoto usnesení nadále uplatňovali svou výtku směřující proti druhé větě bodu 73 napadeného rozsudku v maďarském jazykovém znění, přestože zjevná chyba obsažená v tomto znění byla správně opravena v uvedeném usnesení.

74. Tato výtka vycházející z nepřesného shrnutí obsahu navrhované EOI, které bylo obsaženo v původní verzi druhé věty bodu 73 napadeného rozsudku v maďarském znění, přitom zjevně nemůže obstát, neboť je založena na nesprávném skutkovém zjištění.

37 – V bodě 74 napadeného rozsudku Tribunál pouze shrnul kritéria, na jejichž základě měly být v souladu s navrhovanou EOI definovány regiony s národnostní menšinou.

38 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

39 – Jak navíc zdůraznila Komise, sporný bod odkazoval na bod 7 napadeného rozsudku, který obsahuje shrnutí navrhované EOI, které věrně přebírá jeho obsah.

75. Závěrem bych k prvnímu bodu první části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku chtěl pro všechny případy uvést, že argument navrhovatelů, podle něhož by byla ohrožena jednotnost judikatury Soudního dvora a zásada právní jistoty, pokud by Soudní dvůr upřednostnil jiné jazykové znění než znění v jednacím jazyce, která je jedinou autentickou verzí, je nesprávným skutkovým posouzením, jelikož v tomto jazyce je autentická pouze druhá věta bodu 73 napadeného rozsudku, jak byla opravena opravným usnesením ze dne 20. června 2017.

76. Zadruhé navrhovatelé tvrdí, že konstatování Tribunálu, podle něhož měla Komise správně za to, že články 174 a 176 až 178 SFEU nemohou představovat právní základy pro přijetí navrhovaného aktu, je založeno na nesprávném výkladu čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Na jedné straně totiž bylo podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu. Na druhé straně zamýšlený akt, který je součástí politiky soudržnosti, spadá podle navrhovatelů do rámce sdílené pravomoci. Právní akt uvedený v navrhované EOI proto nezavazuje členské státy k tomu, aby definovaly pojem „region s národnostní menšinou“ nebo aby vypracovaly seznam těchto regionů.

77. Ze znění čl. 11 odst. 4 prvního pododstavce SEU sice vyplývá, že organizátoři „[vyzvou] [...] [K]omisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“, ale čl. 11 odst. 4 druhý pododstavec SEU stanoví některé podmínky, které jsou kladeny na předložení EOI Komisi, když přenechává stanovení úplných právních postupů a podmínek EOI nařízení podle čl. 24 prvního pododstavce SFEU, tj. nařízení č. 211/2011.

78. Dále je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci kasačního opravného prostředku příslušnost Soudního dvora v zásadě omezena na posouzení právního řešení žalobních důvodů projednávaných u soudu rozhodujícího o skutkových i právních otázkách⁴⁰. Kasační opravný prostředek je omezen na právní otázky a musí se zakládat na důvodech vycházejících z nedostatku pravomoci nebo nepříslušnosti Tribunálu, z nedostatků řízení před Tribunálem, které poškozují zájmy účastníka řízení podávajícího kasační opravný prostředek, či z porušení unijního práva Tribunálem.

79. Jedině Tribunál je příslušný zjistit skutkový stav, kromě případu, kdy by věcná nesprávnost jeho zjištění vyplývala z písemností ve spise, které mu byly předloženy, jakož i posoudit předložené důkazy.

80. Jak tvrdí Komise, výklad sporného rozhodnutí Tribunálem představuje zjištění a posouzení skutkového stavu s výhradou případu, kdy by došlo k jeho zkreslení, a nepředstavuje proto právní otázku, která podléhá jako taková přezkumu Soudního dvora⁴¹.

81. Kasační opravný prostředek přitom nejenže přesně neuvádí body rozsudku, ve kterých se měl Tribunál dopustit nesprávného právního posouzení, a obecně se omezuje na uvádění argumentů „na rozdíl od posouzení v napadeném rozsudku“, ale především tvrdí, že organizátoři neočekávali navrhovaný akt, který by měl členské státy zavazovat k tomu, aby definovaly pojem „region s národnostní menšinou“ nebo aby vypracovaly seznam regionů, aniž by to bylo nezbytné, protože politika soudržnosti spadá do sdílené pravomoci Unie a členských států. Tímto způsobem se navrhovatelé snaží zpochybnit zjištění a posouzení skutkového stavu.

82. Tato výtku tedy musí být odmítnuta jako nepřijatelná. Z toho vyplývá, že první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je zčásti neopodstatněná a zčásti nepřijatelná.

40 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. ledna 2017, Masco a další v. Komise (C-614/13 P, EU:C:2017:63, bod 32); ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 55); ze dne 30. dubna 2014, FLSmidth v. Komise (C-238/12 P, EU:C:2014:284, bod 42), a ze dne 22. května 2014, ASPLA v. Komise (C-35/12 P, EU:C:2014:348, bod 39).

41 – V tomto smyslu viz mé stanovisko ve věci Safa Nicu Sepahan v. Rada (C-45/15, EU:C:2016:658, bod 72), a v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. června 2017, Španělsko v. Komise (C-279/16 P, EU:C:2017:461, bod 36), a ze dne 3. prosince 2015, PP Nature-Balance Lizenz v. Komise (C-82/15 P, nezveřejněný, EU:C:2015:796, body 26 a 27).

2. Ke druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nedostatečného odůvodnění a z porušení čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011

83. Druhá část se týká povinnosti Tribunálu uvést odůvodnění a porušení čl. 11 odst. 4 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

a) Shrnutí argumentů účastníků řízení

84. V druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé, podporovaní maďarskou vládou, v podstatě tvrdí, že napadený rozsudek porušuje čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Z doslovného výkladu uvedeného nařízení totiž vyplývá, že Komise může odmítnout registraci občanské iniciativy pouze z důvodu zjevného „nedostatku“ pravomocí v dané oblasti.

85. Znění nařízení č. 211/2011 tedy předpokládá, že navrhovaná EOI může mít různou formu z hlediska pravomocí Unie. Zaprvé, pokud by bylo možné bez podrobnější analýzy konstatovat, že navrhovaná EOI nespadá do pravomocí Unie, tj. že nebyla spjata s oblastmi výlučných či sdílených pravomocí Unie vymezených ve Smlouvách, Komise měla zamítnout ji zaregistrovat. Zadruhé v případě, kdy navrhovaná EOI nespadá do rámce pravomocí Unie, ale toto lze konstatovat až po důkladné analýze, nebo to není zjevné, by ji však Komise měla zaregistrovat. Pokud však byl nasbírán nezbytný počet podpisů, Komise měla odmítnout podniknutí dalších kroků na konci postupu popsaneho v článku 10 tohoto nařízení a měla uvést důvody, proč nemá nezbytné pravomoci.

86. Podle názoru navrhovatelů přitom Komise ve svém rozhodnutí o zamítnutí registrace EOI uvedla, že „své zamítavé rozhodnutí přijala na základě výsledků důkladného⁴² přezkumu ustanovení Smluv uvedených v tomto návrhu, a všech dalších možných právních základů“. Pokud předmět navrhované EOI spadal „zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“, navrhovatelé tedy nespátřují [potřebu] provést důkladný přezkum, neboť navrhovaná EOI spadala zjevně mimo rámec pravomocí Komise.

87. Navrhovatelé tak mají za to, že Tribunál porušil povinnost uvést odůvodnění stanovenou v čl. 117 písm. m)⁴³ jednacího řádu Tribunálu v rozsahu, v jakém se nevyjádřil k výkladu zjevné povahy nedostatku pravomocí.

88. Komise, podporovaná rumunskou a slovenskou vládou, tvrdí, že tato část a tento důvod kasačního opravného prostředku musí být jako celek zamítnuty jako neopodstatněné.

b) Posouzení

89. Zaprvé, jak bylo připomenuto v bodech 78 a 79 tohoto stanoviska, výtku týkající se rozsahu posouzení Komise v rozhodnutí o zamítnutí, s ohledem na ustanovení považovaná za relevantní a na všechny další možné právní základy na straně jedné a rozsahu posouzení navrhované EOI, ačkoli spadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise, na straně druhé je analýzou, která nespadá pod posouzení právního řešení žalobních důvodů projednávaných u soudu rozhodujícího o skutkových i právních otázkách, nýbrž pod posouzení skutkového stavu.

90. Podle mého názoru je nemožné tuto výtku přezkoumat bez zpochybnění zjištění a posouzení skutkového stavu. Tato výtku je tedy nepřipustná.

42 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

43 – Tento článek stanoví, že „[r]ozsudek obsahuje: [...] m) odůvodnění“.

91. Kromě toho, hlavní výtky obsažené v druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, která se týká rozsahu odůvodnění Tribunálu v napadeném rozsudku, je podle všeho neúčinná a nepřijatelná.

92. Navrhovatelé v podstatě tvrdí, že Tribunál porušil povinnost odůvodnění stanovenou v čl. 117 písm. m) jednacího řádu Tribunálu. Podle navrhovatelů totiž Tribunál posoudil navrhovanou EOI pouze částečně jako iniciativu, která spadá mimo rámec pravomocí Komise, aniž se vyjádřil k její kvalifikaci jako „*spadající zjevně mimo rámec pravomocí*“.

93. V souladu s ustálenou judikaturou je nezbytné odlišit povinnost uvést odůvodnění jakožto podstatnou formální náležitost, kterou lze namítat v rámci žalobního důvodu zpochybňujícího nedostatečné či chybné odůvodnění rozhodnutí, od přezkumu opodstatněnosti odůvodnění, jež spadá do přezkumu materiální legality aktu, a předpokládá, že soud ověří, zda důvody, na nichž je akt založen, jsou či nejsou stíženy vadou. Jedná se totiž o dva různé přezkumy, v nichž Tribunál činí odlišná posouzení⁴⁴.

94. V rozsahu, v jakém se porušení povinnosti uvést odůvodnění týká těch bodů napadeného rozsudku, které navrhuji zrušit v rámci posouzení prvního a třetího důvodu kasačního opravného prostředku, je toto porušení irelevantní. Pokud totiž Soudní dvůr v souladu s mým návrhem přijme tyto dva důvody kasačního opravného prostředku, nutně přezkoumá opodstatněnost odůvodnění, které se týká posouzení otázky, zda „*spadají zjevně mimo rámec pravomocí Komise, z čehož vycházel Tribunál*“.

95. Týká-li se tato část jiných částí odůvodnění napadeného rozsudku, navrhovatelé neupřesnili body napadeného rozsudku, které mají být stíženy nedostatkem odůvodnění.

96. Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnuta, a v důsledku toho je druhý důvod kasačního opravného prostředku jako celek zčásti nepřijatelný a zčásti neopodstatněný.

C. Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z porušení článků 7 a 167 SFEU, čl. 3 odst. 3 SEU, článku 22 Listiny, jakož i ustanovení o zákazu diskriminace

1. Napadený rozsudek

97. V bodech 91 až 104 napadeného rozsudku Tribunál zkoumal argument navrhovatelů, podle kterého měla Komise nesprávně za to, že navrhovaná EOI zjevně nespádala do rámce jejích pravomocí, jelikož nepřispívala k cílům sledovaným kulturní politikou Unie uvedenou v článku 167 SFEU. Tribunál nejprve připomněl v bodech 95 až 97 napadeného rozsudku ustanovení Smluv, která organizátoři považovali za relevantní a citovali je v navrhované EOI, a poté posoudil zejména rozsah čl. 167 odst. 2, odst. 3 a odst. 5 SFEU, jakož i cíle tohoto článku. V bodech 101 až 104 napadeného rozsudku, na které se vztahuje tento důvod kasačního opravného prostředku, Tribunál posoudil a rozvinul argumentaci potvrzující zamítavé rozhodnutí Komise. Tribunál tak rozhodl, že článek 167 SFEU nemůže sloužit jako základ pro přijetí právního aktu Unie sledujícího cíl navrhované EOI, který by měl obsah odpovídající tomuto návrhu. Cíl navrhované EOI⁴⁵ totiž jde nad rámec pouhého příspěví k rozvoji kultur členských států při současném respektování jejich národní a regionální různorodosti,

44 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 42 a citovaná judikatura).

45 – Cílem navrhované EOI bylo zachování regionů s národnostní menšinou prostřednictvím etnických, kulturních, náboženských či jazykových charakteristik specifických pro tyto regiony, nebo dokonce uznání autonomního postavení takových regionů pro účely provádění politiky soudržnosti Unie.

nebo pouhého zdůraznění společného kulturního dědictví na straně jedné a nespojí přímo s některým z cílů konkrétně uvedených v čl. 167 odst. 2 SFEU na straně druhé. Podle Tribunálu navrhovatelé ve své žalobě připustili, že navrhovaná EOI neměla za cíl ochranu kulturní rozmanitosti, i kdyby navrhovaný akt mohl mít takový důsledek.

98. Body 105 až 114 napadeného rozsudku se týkají porušení čl. 19 odst. 1 SFEU⁴⁶. Body 105 až 109 napadeného rozsudku shrnují argumenty účastníků řízení a obsah sporného rozhodnutí. Navrhovatelé namítají, že byl proveden nesprávný výklad čl. 19 odst. 1 SFEU. V bodech 111 až 114 napadeného rozsudku Tribunál zkoumal oblast působnosti čl. 19 odst. 1 SFEU.

2. Shrnutí argumentů účastníků řízení

99. Navrhovatelé, podporovaní maďarskou vládou, v první řadě Tribunálu vytýkají, že provedl nesprávný výklad, když v bodech 101 až 104 napadeného rozsudku podpořil argumentaci Komise, podle níž právní úprava uvedená v navrhované EOI nepřispívá k dosažení žádného z cílů sledovaných kulturní politikou Unie. Podle jejich názoru by tento návrh naopak napomáhal soudržnosti mezi unijními politikami a činnostmi, vyžadované v článku 7 SFEU⁴⁷, a podporoval přístup směřující k tomu, aby politika soudržnosti zohledňovala kulturní různorodost, jak vyžaduje článek 167 SFEU, a její udržitelnost.

100. Kromě toho, podle navrhovatelů Tribunál provedl „analýzu ustanovení uplatňovaných“⁴⁸ v této části [kasačního opravného prostředku] *in abstracto*, mimo kontext politiky soudržnosti, což je nesprávné“.

101. Navrhovatelé kromě toho Tribunálu vytýkají, že v bodech 104 až 114 napadeného rozsudku zamítli výtky uplatněné na základě čl. 19 odst. 1 a článku 167 SFEU. Podle navrhovatelů totiž „Tribunál nezohlednil riziko, že právní rámec porušuje tato ustanovení, jakož i jiná ustanovení uplatňovaná v této části [kasačního opravného prostředku]“, v případě čehož jsou legislativní orgány Unie povinny změnit pravidla přijatá v rámci politiky soudržnosti. Ve své replice navrhovatelé trvali na svém stanovisku a tvrdili, že námitka nepřijatelnosti tohoto důvodu, vznesená Komisí, je neopodstatněná. Navrhovatelé také připomínají, že v oblasti kultury je cílem činností vykonávaných Uní podpora spolupráce mezi členskými státy. Právě tak na základě čl. 167 odst. 4 SFEU Unie musí rovněž zohlednit kulturní aspekty v rámci své činnosti založené na ostatních ustanoveních. Navrhovatelé rovněž uvádějí, že tato povinnost je posílena článkem 7 SFEU, který stanoví požadavek soudržnosti mezi politikami a činnostmi Unie, jakož i článkem 22 Listiny, podle kterého Unie musí v rámci své činnosti respektovat kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost. Současné provádění politiky soudržnosti nepřispívá k zachování kulturní rozmanitosti, které vyžaduje článek 167 SFEU, a tudíž nesplňuje podmínky článku 7 SFEU týkající se soudržnosti mezi politikami a činnostmi Unie. V důsledku toho je podle jejich názoru napadený rozsudek protiprávní.

102. Komise, podporovaná rumunskou a slovenskou vládou, má za to, že čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku je nepřijatelný, a podpůrně, neopodstatněný.

46 – Tento článek stanoví, že „1. Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv a v rámci pravomocí svěřených Unii Smlouvami, může Rada zvláštním legislativním postupem a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.“

47 – Tento článek 7 SFEU stanoví, že „Unie zajišťuje soudržnost mezi svými jednotlivými politikami a činnostmi s přihlédnutím ke všem svým cílům a v souladu se zásadou svěřených pravomocí“.

48 – Kasační opravný prostředek neuvádí, na která „uplatňovaná ustanovení“ přesně odkazuje, ale body (101 až 104) napadeného rozsudku citují čl. 167 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 a čl. 3 odst. 3 SFEU a článek 22 Listiny

3. Posouzení

103. Stejně jako rumunská a slovenská vláda a Komise mám za to, že tento důvod kasačního opravného prostředku by měl být prohlášen za nepřipustný, neboť navrhovatelé ani nenamítali nesprávné právní posouzení, ani neuvedli přesný právní argument směřující vůči odůvodnění přijatému Tribunálem v bodech 101 až 114 napadeného rozsudku.

104. Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury z čl. 256 odst. 1 druhého pododstavce SFEU a článku 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, jakož i z čl. 168 odst. 1 písm. d) a čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora⁴⁹ vyplývá, že kasační opravný prostředek musí přesným způsobem uvést napadané části rozsudku, jehož zrušení se navrhovatel domáhá, jakož i právní argumenty, které tento návrh specificky podporují, jinak je dotyčný kasační opravný prostředek nebo důvod kasačního opravného prostředku nepřipustný⁵⁰.

105. Body 72 až 84 kasačního opravného prostředku vykazují určité prvky právního rámce věci, aniž však navrhovatelé rozvinuli konkrétní argumentaci určenou k identifikaci nesprávného právního posouzení, kterého se podle nich dopustil Tribunál při výkladu právních pravidel, k jejichž údajnému porušení došlo, nebo při právní kvalifikaci skutkových okolností ve vztahu k těmto pravidlům. Na rozdíl od toho, co tvrdí navrhovatelé v části své repliky, nijak nevysvětlili podrobným způsobem právní základy, v souvislosti s nimiž se měl Tribunál dopustit nesprávného právního posouzení, když v bodě 101 napadeného rozsudku provedl výklad článku 167 SFEU. Navíc konkrétně neuvedli, v čem napadený rozsudek porušil ustanovení, která vyjmenovali ve svém kasačním opravném prostředku. Zvýraznění tučným písmem, které bylo použito na některé pojmy v ustanoveních uvedených v bodech 81 a 84 kasačního opravného prostředku, aniž toto zvýraznění doprovázel komentář týkající se důvodů, které vedly navrhovatele ke konkrétnímu výběru těchto ustanovení, nemůže představovat právní argument nebo kritiku úvah Tribunálu, kterými bylo potvrzeno rozhodnutí o zamítnutí registrace navrhované EOI.

106. Navrhovatelé se ve své druhé výtce uvedené v bodě 89 kasačního opravného prostředku omezili na tvrzení, že Tribunál nesprávně vyložil ustanovení citovaná v kasačním opravném prostředku a že v důsledku toho je napadený rozsudek protiprávní, přičemž však v úvahách týkajících se čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku neuvedli sebemenší právní argument na podporu tohoto tvrzení. Tato výtka ve skutečnosti představuje návrh směřující k dosažení skutkového přezkumu výtky předložené před Tribunálem, což nespadá do pravomoci Soudního dvora ve fázi řízení o kasačním opravném prostředku.

107. V bodech 86 a 87 kasačního opravného prostředku se navrhovatelé omezili v podstatě na konstatování nedostatku soudržnosti kulturní politiky, přičemž se opírali o skutkové okolnosti, aniž označili kritizované odůvodnění napadeného rozsudku, a pouze odkázali Soudní dvůr na navrhovanou EOI, ale neuvedli ani sebemenší přesnou kritiku směřující vůči odůvodnění, na kterém je založen tento rozsudek.

108. Kromě toho navrhovatelé vyvozují ve své replice chybný závěr z rozsudku ze dne 9. září 1999, *Lucaccioni v. Komise* (C-257/98 P, EU:C:1999:402, body 61 a následující). Mají za to, že kasační opravný prostředek je přípustný z důvodu, že navrhovatelé pouze musí upřesnit právní základ, na základě kterého měl Tribunál dospět k jinému závěru, neboť pouze Soudní dvůr je oprávněn vykládat unijní právo. Soudní dvůr je sice nejvyšším soudním orgánem příslušným pro výklad unijního práva, avšak jak upřesnila Komise, z bodu 62 rozsudku ze dne 9. září 1999, *Lucaccioni v. Komise* (C-257/98 P, EU:C:1999:402), jasně vyplývá, že „právní základ“ uplatňovaný v tomto rozsudku, na

49 – Úř. věst. 2012, L 265, s. 1.

50 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. června 2017, *Dextro Energy v. Komise* (C-296/16 P, nezveřejněný, EU:C:2017:437, bod 60); ze dne 16. února 2017, *Brandconcern v. EUIPO a Scooters India* (C-577/14 P, EU:C:2017:122, bod 37), a ze dne 3. září 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 53).

základě kterého měl Tribunál dospět k odlišnému závěru, se jasně odlišuje od „ustanovení“, jejichž porušení bylo tvrzeno před Tribunálem⁵¹. V této souvislosti měli navrhovatelé zaprvé vysvětlit v čem bylo posouzení Tribunálu týkající se oblasti působnosti článku 167 SFEU a uvedené v bodě 101 napadeného rozsudku stíženo nesprávným právním posouzením v rozsahu, v jakém Tribunál dospěl k závěru, že uznání autonomního postavení pro regiony s národnostní menšinou pro účely provádění politiky soudržnosti Unie je cílem, který jde nad rámec pouhého příspěví k rozvoji kultur členských států při současném respektování jejich národní a regionální různorodosti. Navrhovatelé měli zadruhé rovněž vysvětlit, jak takové uznání souvisí – v rozporu s tím, jak Tribunál rozhodl v témže bodě 101 napadeného rozsudku – přímo s jedním z cílů, které jsou konkrétně uvedeny v čl. 167 odst. 2 SFEU.

109. Když se tedy navrhovatelé omezili na citace právních předpisů, které měl Tribunál údajně porušit, aniž uvedli konkrétní a přesné úvahy týkající se nesprávných právních posouzení, která mu vytýkají, v konečném důsledku neuvedli žádnou námitku protiprávnosti.

110. Konečně zatřetí, pokud jde o tvrzení navrhovatelů, podle kterého konstatování v bodech 101 až 104 napadeného rozsudku vyplývají z posouzení ostatních ustanovení uplatněných „v této části kasačního opravného prostředku“ provedeného *in abstracto*, mimo kontext politiky soudržnosti, je pro mě obtížné pochopit nejprve to, na jaká konkrétní ustanovení a jakou část⁵² navrhovatelé odkazují, aniž by hrozilo, že zkreslím jejich návrhová žádání. Pokud by šlo o čl. 3 odst. 3 čtvrtý pododstavec SEU a článek 22 Listiny, které jsou uvedeny v navrhované EOI a ve sporném rozhodnutí, ale nikoli v žalobě podané k Tribunálu, jejich uplatnění až ve fázi řízení o kasačním opravném prostředku by znamenalo rozšíření rozsahu předmětu sporu, tak jak byl vymezen v řízení před Tribunálem. Navrhovatelé dále neupřesnili, proč výklad *in abstracto* provedený Tribunálem vedl k nesprávnému výkladu článku 167 SFEU a jaký by měl být případně výklad *in concreto*, který měl Tribunál provést, aby se vyhnul tvrzenému porušení tohoto článku. Uvedené tvrzení je tudíž třeba považovat za nepřípustné.

111. Podle mého názoru tedy musí být čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku odmítnut jako nepřípustný.

D. K pátému důvodu kasačního opravného prostředku týkajícímu se náhrady nákladů řízení

1. Napadený rozsudek

112. Z bodu 22 napadeného rozsudku vyplývá, že na jednání konaném v řízení v prvním stupni Komise informovala Tribunál o tom, že navrhovatelé zveřejnili na internetové stránce týkající se navrhované EOI žalobní odpověď, kterou Komise předložila v řízení v prvním stupni, a že navzdory žádosti Komise v tomto smyslu navrhovatelé odmítli stáhnout žalobní odpověď z internetové stránky. Komise požádala Tribunál, aby zohlednil zneužívající jednání navrhovatelů při rozhodování o nákladech řízení. Navrhovatelé nezpochybnili skutkové okolnosti vytýkané Komisí, ale tvrdili, že vzhledem k tomu, že jejich jednání žádný předpis nezakazuje, nejedná se o zneužití práva. Vyzvali tedy Tribunál, aby uplatnil obecná pravidla týkající se náhrady nákladů řízení.

51 – Tento bod stanoví: „V rozsahu, v jakém čtvrtá část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku Tribunálu vytýká, že dospěl k závěru, že Komise neporušila postupy uvedené v člancích 73 a 78 služebního řádu, aniž však upřesnil právní základ, podle kterého měl dospět Tribunál k závěru, že Komise porušila tato ustanovení tím, že nepožádala výbor pro otázky invalidity, zřízený v roce 1991 na základě článku 78 služebního řádu, aby se vyjádřil k tomu, zda mohla být nemoc žalobce případně způsobena výkonem povolání, musí být tato část prohlášena za nepřípustnou.“

52 – V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé citují články 7 a 10 a čl. 19 odst. 1 a odst. 2, jakož i čl. 167 odst. 4 SFEU, dále článek 2, čl. 3 odst. 1 a odst. 6, čl. 3 odst. 3 čtvrtý pododstavec SEU, dále čl. 21 odst. 1 a odst. 2 a článek 22 Listiny a nakonec článek 7 nařízení č. 1303/2013. V bodech napadeného rozsudku uvedených v této výtce se ovšem uvádí pouze čl. 3 odst. 3 SEU, čl. 167 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 SFEU a článek 22 Listiny.

113. V bodě 129 napadeného rozsudku Tribunál rozhodl, že podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu žalobci vzhledem k tomu, že neměli ve věci úspěch, ponесou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí, aniž je třeba v tomto ohledu zohlednit zásah žalobců do ochrany soudního řízení, zejména pak zásad rovnosti zbraní a řádného výkonu spravedlnosti⁵³.

2. Shrnutí argumentů účastníků řízení

114. Navrhovatelé popsali skutkové okolnosti týkající se zveřejnění žalobní odpovědi Komise na internetu. Tvrdí rovněž, že konstatování uvedené v bodě 129 napadeného rozsudku, které poukazuje, že Tribunál měl za to, že „zásah žalobců do ochrany soudního řízení, zejména pak zásad rovnosti zbraní a řádného výkonu spravedlnosti“, je prokázanou skutečností, je nesprávné. Podle obecných právních zásad členských států nelze v projednávaném případě hovořit o zneužití unijního práva.

115. Podle názoru Komise jsou v každém případě samostatná návrhová žádání týkající se údajné nesprávnosti rozhodnutí Tribunálu o nákladech řízení – i kdyby byla předložena – nepřijatelná. Tento důvod kasačního opravného prostředku je tedy v první řadě neúčinný, a tudíž musí být odmítnut, a v případě, že by všechny ostatní důvody kasačního opravného prostředku byly odmítnuty, návrhová žádání týkající se údajné nesprávnosti rozhodnutí Tribunálu o nákladech řízení musí být odmítnuta jako nepřijatelná na základě čl. 58 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie.

116. Zatímco maďarská a rumunská vláda se nevyjádřily k tomuto důvodu kasačního opravného prostředku, slovenská vláda podpořila v podstatě Komisi.

3. Posouzení

117. Z konstatování Tribunálu v bodě 129 napadeného rozsudku vyplývá, že chování navrhovatelů nebylo základem pro tu část rozhodnutí, která se týká rozdělení náhrady nákladů řízení. Formulace „aniž je třeba [...] zohlednit“ použitá Tribunálem totiž svědčí o tom, že tento soud nerozhodl o tom, jaký dopad může mít chování navrhovatelů při rozdělení náhrady nákladů řízení.

118. Podle ustálené judikatury Soudního dvora však argumenty namířené proti nadbytečnému odůvodnění rozhodnutí Tribunálu nemohou vést ke zrušení tohoto rozhodnutí, a jsou tudíž neúčinné⁵⁴.

119. Pátý důvod kasačního opravného prostředku je tudíž třeba zamítnout jako neúčinný.

E. K dalším důvodům kasačního opravného prostředku, týkajícím se porušení zásady řádné správy, nesprávného právního posouzení vzhledem k neexistenci částečné registrace a porušení zásady rovného zacházení

120. Navrhovatelé těmito třemi důvody kasačního opravného prostředku Tribunálu v podstatě vytýkají zaprvé to, že porušil zásadu řádné správy, zadruhé nesprávné právní posouzení, pokud jde o neprovedení částečné registrace navrhované EOI, a zatřetí, že porušil zásadu rovného zacházení, přičemž na těchto důvodech kasačního opravného prostředku založili svůj návrh na zrušení napadeného rozsudku.

53 – V tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 85 a 93).

54 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. února 2015, Komise v. IPK International (C-336/13 P, EU:C:2015:83, bod 33); usnesení ze dne 30. června 2015, Evropaiki Dynamiki v. Komise (C-575/14 P, nezveřejněný, EU:C:2015:443, bod 20); a ze dne 13. února 2014, Maďarsko v. Komise (C-31/13 P, EU:C:2014:70, bod 82), ze dne 21. prosince 2011, Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, bod 79).

121. Komise tvrdí, že tyto důvody kasačního opravného prostředku jsou nové, a tedy nepřijatelné. V každém případě tvrdí, že jsou neopodstatněné.

122. Podle mého názoru jsou tyto další důvody kasačního opravného prostředku neopodstatněné.

123. Je třeba předeslat, že podle ustálené judikatury je v rámci kasačního opravného prostředku pravomoc Soudního dvora v zásadě omezena na posouzení právního řešení žalobních důvodů projednávaných u soudu rozhodujícího o skutkových i právních otázkách⁵⁵. Kromě toho je třeba připomenout, že jak vyplývá z čl. 48 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu a z čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora použitelného v řízení o kasačním opravném prostředku podle čl. 190 odst. 1 tohoto jednacího řádu nelze nové důvody předkládat v průběhu řízení, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.

124. V projednávaném případě důvody kasačního opravného prostředku, týkající se porušení zásady řádné správy, nesprávného právního posouzení, pokud jde o neprovedení částečné registrace a porušení zásady rovného zacházení, vycházejí ze skutkových a právních okolností, které byly zjištěny v průběhu řízení o tomto kasačním opravném prostředku a týkají se EOI „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (dále jen „EOI Minority SafePack“) navrhované pro účely ochrany národnostních a jazykových menšin, a přijetí pravidel na unijní úrovni s cílem zachovat jazykovou a kulturní rozmanitost Unie, jakož i EOI nazvané „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!“, která byla částečně zaregistrována rozhodnutím Komise (EU) 2017/877 ze dne 16. května 2017 o navrhované občanské iniciativě s názvem „Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!“⁵⁶.

125. Registrace navrhované EOI Minority SafePack byla původně zamítnuta rozhodnutím Komise⁵⁷. Rozsudkem ze dne 3. února 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise* (T-646/13, EU:T:2017:59), Tribunál zrušil toto zamítavé rozhodnutí Komise, a v důsledku toho byla EOI Minority SafePack částečně zaregistrována⁵⁸. Navrhovaná EOI vyzývá „Evropskou unii, aby zlepšila ochranu příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílila kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii“. Ze stejných informací poskytnutých v rámci požadovaných informací vyplývá, že cíle sledované EOI spočívaly ve vyzvání Evropské unie k tomu, „aby přijala soubor právních aktů na zlepšení ochrany příslušníků národnostních a jazykových menšin a na posílení kulturní a jazykové rozmanitosti [na svém území]“, a že „[tyto akty] zahrnují[i] i opatření týkající se regionálních a menšinových jazyků, vzdělávání a kultury, regionální politiky, zapojení občanů, rovnosti, audiovizuálního a jiného mediálního obsahu, jakož i státní podpory poskytované regionálními orgány“. Navrhovaná EOI navrhuje změnu stávajícího nařízení na základě článků 177 a 178 SFEU⁵⁹.

126. Zprvým důvodem kasačního opravného prostředku týkající se nesprávného právního posouzení, pokud jde o neprovedení registrace EOI, je neopodstatněný.

55 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. ledna 2017, *Masco a další v. Komise* (C-614/13 P, EU:C:2017:63, bod 32); ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 55); ze dne 30. dubna 2014, *FLSmidth v. Komise* (C-238/12 P, EU:C:2014:284, bod 42), a ze dne 22. května 2014, *ASPLA v. Komise* (C-35/12 P, EU:C:2014:348, bod 39).

56 – Úř. věst. 2017, L 134, s. 38. Rozhodnutí bylo oznámeno pod číslem C(2017) 3382.

57 – V tomto smyslu viz rozhodnutí Komise C(2013) 5969 final ze dne 13. září 2013.

58 – V tomto smyslu viz rozhodnutí Komise (EU) 2017/652 ze dne 29. března 2017 týkající se navrhované občanské iniciativy s názvem „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ [oznámeno pod číslem C(2017) 2200] (Úř. věst. 2017, L 92, s. 100).

59 – Přesněji, rozhodnutí 2017/652, přijaté po vydání rozsudku ze dne 3. února 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise* (T-646/13, EU:T:2017:59), kterým byla zaregistrována EOI Minority SafePack, stanoví ve čtvrté a páté odrážce čl. 1 odst. 2: „Vyjádření podpory této navrhované [EOI] lze shromažďovat na základě předpokladu, že jejím cílem jsou návrhy předložené Komisí v souvislosti s(e)

– nařízením upravujícím všeobecná pravidla upravující úkoly, prioritní cíle a uspořádání strukturálních fondů tak, aby zohledňovaly ochranu menšin a podporu kulturní a jazykové rozmanitosti za předpokladu, že financovaná opatření povedou k posílení ekonomické, sociální a územní soudržnosti Unie,

– nařízením Evropského parlamentu a Rady, jehož cílem by bylo změnit nařízení o programu „Horizont 2020“ za účelem zlepšení výzkumu přidávané hodnoty příspěvku národnostních menšin a kulturní a jazykové rozmanitosti k sociálnímu a hospodářskému rozvoji v unijních regionech“.

127. Podle tvrzení navrhovatelů, která se zakládají na částečných registracích EOI uvedených v bodech 124 a 125 tohoto stanoviska, jež byly provedeny po datu vyhlášení napadeného rozsudku, existovala možnost částečné registrace již v roce 2013, tj. v okamžiku, kdy byla zamítnuta registrace této navrhované EOI. Skutečnost, že všechna ustanovení, která organizátoři citují a považují za relevantní, nepředstavují vhodné právní základy navrhované EOI, nemá dopad na částečnou registraci EOI⁶⁰.

128. V rámci kasačního opravného prostředku je však Soudní dvůr oprávněn pouze konstatovat protiprávnost rozsudku a nemůže přimět Komisi k tomu, aby se chovala určitým způsobem. Pokud by tedy Soudní dvůr vyhověl kasačnímu opravnému prostředku, Komisi bude příslušet, aby z toho vyvodila všechny důsledky.

129. Z druhých důvodů kasačního opravného prostředku, týkající se porušení zásady řádné správy a porušení zásady rovného zacházení, jsou rovněž neopodstatněné.

130. Jak je totiž připomenuto v bodě 10 odůvodnění nařízení č. 211/2011, rozhodnutí týkající se registrace navrhované EOI ve smyslu článku 4 uvedeného nařízení je třeba přijmout v souladu se zásadou řádné správy, s níž je spjata zejména povinnost příslušného orgánu k provedení pečlivého a nestranného přezkumu, v jehož rámci je zejména třeba přihlížet ke všem relevantním okolnostem projednávaného případu⁶¹. Nemůže však vést k rozsáhlejšímu přezkumu, a je tedy neúčinný.

131. Cíl navrhované EOI, který představuje samotnou podstatu navrhované EOI, se sice v některých bodech shoduje s obsahem EOI Minority SafePack, avšak navrhovaná EOI přesto zůstává citelně odlišná od navrhované EOI Minority SafePack připomenuté v bodech 124 a 125 tohoto stanoviska. Proto se nelze domáhat porušení zásady rovnosti pro situace, které nejsou srovnatelné. Důvod kasačního opravného prostředku týkající se porušení zásady rovného zacházení stejně tak nemůže vést k rozsáhlejšímu přezkumu, a je tedy neúčinný.

132. Navrhuji zamítnout tyto další důvody kasačního opravného prostředku jako neúčinné.

V. K žalobě před Tribunálem

133. Jak jsem již upřesnil v bodě 62 tohoto stanoviska, mám za to, že prvním a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku je třeba vyhovět. Napadený rozsudek by tedy měl být podle mého názoru zrušen v uvedeném rozsahu.

134. V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě zrušení rozhodnutí Tribunálu buď sám vydat konečné rozhodnutí, pokud to stav řízení dovoluje, nebo vrátit věc Tribunálu k rozhodnutí.

135. Mám za to, že Soudní dvůr může ve věci rozhodnout. Podle mého názoru stačí konstatovat, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když dospěla k závěru, že navrhovaná EOI spadala zjevně mimo rámec pravomocí Komise a že podmínka vyplývající z čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 nebyla splněna. V důsledku toho se domnívám, že je třeba zrušit sporné rozhodnutí v tomto rozsahu. Komisi přísluší, aby z toho vyvodila veškeré důsledky.

60 – V tomto smyslu viz rozhodnutí 2017/652.

61 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise (C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 47).

VI. K nákladům řízení

136. Na základě mé analýzy navrhuji vyhovět prvnímu a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku.

137. Z článku 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

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

139. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé požadovali náhradu nákladů řízení Komisí a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

140. Podle čl. 184 odst. 4 jednacího řádu Soudního dvora Evropské unie ponесou vedlejší účastníci řízení vlastní náklady řízení.

VII. Závěry

141. Na základě předcházejících úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl následovně:

- „1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 10. května 2016, Izsák a Dabis v. Komise (T-529/13, EU:T:2016:282), se zrušuje.
- 2) Rozhodnutí Komise C(2013) 4975 final ze dne 25. července 2013, kterým se zamítá žádost o registraci navrhované občanské iniciativy, nazvané ‚Politika soudržnosti k zajištění rovnosti mezi regiony a k zachování regionálních kultur‘, se zrušuje.
- 3) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.
- 4) Maďarsko, Rumunsko a Slovenská republika ponесou vlastní náklady řízení.“