Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. prosince 2019*

„Kasační opravný prostředek – Institucionální právo – Občanská iniciativa ‚Jeden z nás' – Sdělení Evropské komise obsahující její závěry a odůvodnění, proč nehodlá učinit opatření navrhovaná v rámci občanské iniciativy"

Ve věci C-418/18 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 22. června 2018,

**Patrick Grégor Puppinck**, s bydlištěm ve Štrasburku (Francie),

**Filippo Vari**, s bydlištěm v Římě (Itálie),

**Josephine Quintavalle**, s bydlištěm v Londýně (Spojené království),

**Edith Frivaldszky**, s bydlištěm v Tatě (Maďarsko),

**Jacub Baltroszewicz**, s bydlištěm v Krakově (Polsko),

**Alicia Latorre Canizares**, s bydlištěm v Cuence (Španělsko),

**Manfred Liebner**, s bydlištěm v Zeitlofsu (Německo),

zastoupení R. Kiskou, solicitor, a P. Diamondem, barrister,

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

**European Citizens' Initiative One of Us,**

žalobkyně v prvním stupni,

**Evropská komise**, zastoupená H. Krämerem, jako zmocněncem,

žalovaná v prvním stupni,

**Polská republika,**

**Evropský parlament,**

* Jednací jazyk: angličtina.

**Rada Evropské unie,**

vedlejší účastníci řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (zpravodaj), P. G. Xuereb, L. S. Rossi a I. Jarukaitis, předsedové senátů, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 25. března 2019,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 29. července 2019,

vydává tento

## Rozsudek

1 Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky a Alicia Latorre Canizares se v rámci kasačního opravného prostředku domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise (T-561/14, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2018:210), kterým Tribunál zamítl jejich žalobu znějící na zrušení sdělení Komise COM(2014) 355 final ze dne 28. května 2014 k Evropské občanské iniciativě nazvané „Jeden z nás“ (dále jen „sporné sdělení“).

### Právní rámec

2 Bod 1 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. 2011, L 65, s. 1, a oprava Úř. věst. 2012, L 94, s. 49) zní takto:

„Smlouva o Evropské unii (dále jen ‚Smlouva o EU‘) posiluje občanství Unie a dále zvyšuje demokratické fungování Unie tím, že mimo jiné stanoví, že každý občan má právo se podílet na demokratickém životě Unie prostřednictvím evropské občanské iniciativy. Tento postup skýtá občanům možnost obrátit se přímo na Komisi a vyzvat ji, aby předložila návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv, podobnou právu svěřenému Evropskému parlamentu článkem 225 Smlouvy o fungování EU a Radě článkem 241 Smlouvy o fungování EU.“

3 V bodě 20 odůvodnění tohoto nařízení je uvedeno:

„Komise by měla občanskou iniciativu přezkoumat a předložit odděleně své právní a politické závěry. Měla by rovněž ve lhůtě tří měsíců uvést opatření, která zamýšlí podniknout v reakci na tuto iniciativu. Aby Komise prokázala, že občanská iniciativa podpořená nejméně jedním milionem občanů Unie a její případné pokračování jsou zkoumány pečlivě, měla by jednoznačně, srozumitelně a podrobně uvést důvody pro svá zamýšlená opatření a obdobně by měla uvést důvody i v případě, že nemá v úmyslu učinit žádná opatření. Pokud Komise obdržela občanskou iniciativu podpořenou požadovaným počtem podepsaných osob, která splňuje ostatní požadavky tohoto nařízení, mělo by se jejím organizátorům umožnit představit ji na veřejném slyšení na úrovni Unie.“

4 Článek 2 bod 1 uvedeného nařízení zní:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1. ‚občanskou iniciativou' iniciativa předložená Komisi v souladu s tímto nařízením, která Komisi vyzývá, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv, a kterou podpořil nejméně jeden milion způsobilých podepsaných osob pocházejících alespoň z jedné čtvrtiny všech členských států".

5 Článek 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 211/2011 stanoví:

„1. Před zahájením sběru prohlášení o podpoře navrhované občanské iniciativy od podepsaných osob zaregistrují organizátoři iniciativu u Komise a poskytnou informace uvedené v příloze II, zejména o předmětu a cílech navrhované občanské iniciativy.

Uvedené informace se poskytují v jednom z úředních jazyků Unie v online registru, který Komise pro tento účel zpřístupní (dále jen ‚registr').

Organizátoři poskytují registru a případně na svých internetových stránkách pravidelně aktualizované informace o zdrojích podpory a finančních prostředků navrhované občanské iniciativy.

Po potvrzení registrace v souladu s odstavcem 2 mohou organizátoři navrhovanou občanskou iniciativu předložit v dalších úředních jazycích Unie za účelem zahrnutí do registru. Za překlad navrhované občanské iniciativy do dalších úředních jazyků Unie odpovídají organizátoři.

Komise zřídí kontaktní místo pro poskytování informací a pomoci.

2. 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:

a) byl ustaven výbor občanů a byly jmenovány kontaktní osoby v souladu s čl. 3 odst. 2;

b) navrhovaná občanská iniciativa nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv;

c) navrhovaná občanská iniciativa není zjevně zneužívající, bezdůvodná nebo šikanózní a

d) navrhovaná občanská iniciativa není zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v článku 2 Smlouvy o EU."

6 Článek 9 tohoto nařízení, nadepsaný „Předložení občanské iniciativy Komisi", v prvním pododstavci stanoví:

„Po získání potvrzení uvedených v čl. 8 odst. 2, a pokud byly splněny všechny příslušné postupy a podmínky stanovené v tomto nařízení, mohou organizátoři občanskou iniciativu spolu s informacemi o veškeré podpoře a finančních prostředcích, které ve prospěch iniciativy obdrželi, předložit Komisi. Tyto informace se zveřejňují v registru."

7 Článek 10 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Když Komise obdrží občanskou iniciativu v souladu s článkem 9:

a) bezodkladně ji zveřejní v registru;

b) přijme organizátory na patřičné úrovni a dá jim příležitost, aby podrobně vysvětlili problematiku příslušné občanské iniciativy;

c) do tří měsíců vydá sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně této iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.

2. Sdělení uvedené v odst. 1 písm. c) se oznámí organizátorům občanské iniciativy, Evropskému parlamentu a Radě a zveřejní se.“

8 V článku 11 nařízení č. 211/2011, nadepsaném „Veřejné slyšení“, je uvedeno:

„Pokud jsou splněny podmínky čl. 10 odst. 1 písm. a) a b), je organizátorům ve lhůtě stanovené v čl. 10 odst. 1 písm. c) poskytnuta možnost představit občanskou iniciativu na veřejném slyšení. Komise a Evropský parlament zajistí pořádání tohoto slyšení v Evropském parlamentu, popřípadě společně s dalšími orgány a institucemi Unie, které se jej budou chtít zúčastnit, a zastoupení Komise na odpovídající úrovni.“

9 Příloha II tohoto nařízení, nadepsaná „Informace požadované pro registraci navrhované občanské iniciativy“, zní takto:

„K registraci navrhované občanské iniciativy do online registru Komise je třeba poskytnout tyto informace:

1. název navrhované občanské iniciativy (maximálně 100 znaků);

2. předmět (maximálně 200 znaků);

3. popis cílů navrhované občanské iniciativy, o níž má Komise jednat (maximálně 500 znaků);

4. ustanovení Smluv, která organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření;

[…]

Organizátoři mohou v příloze uvést podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí navrhované občanské iniciativy. Přejí-li si, mohou rovněž předložit návrh právního aktu.“

## Okolnosti předcházející sporu

10 Okolnosti předcházející sporu jsou uvedeny v bodech 1 až 30 napadeného rozsudku a lze je shrnout následovně.

11 Dne 11. května 2012 Komise v souladu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 zaregistrovala navrhovanou evropskou občanskou iniciativu, nazvanou „Jeden z nás“ (dále jen „sporná EOI“).

12 Předmětem sporné EOI byla „právní ochrana důstojnosti, práva na život a integrity každé lidské bytosti od početí v oblastech kompetence [Evropské unie], ve kterých je tato ochrana zvlášť důležitá“.

13 Cíle této EOI byly popsány takto:

„Je nutno respektovat důstojnost a integritu lidského embrya. To je vyjádřeno v rozsudku [Soudního dvora Evropské unie] v případu Brüstle v. Greenpeace, který definuje lidské embryo jako počátek vývoje lidské bytosti. K tomu, aby se dosáhlo konzistence při výkonu jejích pravomocí, měla by [Unie] rozhodnout o zákazu a zastavení financování aktivit, které předpokládají zničení lidských embryí především v oblastech výzkumu, rozvojové spolupráce a veřejného zdraví."

14 V příloze k návrhu na registraci sporné EOI bylo navrženo provést tři změny existujících nebo připravovaných unijních aktů. Organizátoři této EOI zaprvé navrhli, aby byl do nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, které stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74), vložen nový článek upravující přidělení finančních prostředků Unie na financování činností, při kterých dochází ke zničení lidských embryí nebo které jejich zničení předpokládají. Zadruhé navrhli, aby byl do čl. 16 odst. 3 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Horizontu 2020 – rámcového programu pro výzkum a inovace (2014–2020) [KOM(2011) 809 v konečném znění] vložen nový pododstavec vylučující z financování podle tohoto rámcového programu výzkumné činnosti, při kterých dochází ke zničení lidských embryí, včetně těch, jejichž cílem je získání kmenových buněk, a výzkum zahrnující použití lidských embryonálních kmenových buněk v rámci následných kroků zaměřených na jejich získání. Zatřetí navrhli, aby byl do článku 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1905/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci (Úř. věst. 2006, L 378, s. 41), doplněn odstavec 5, který by v podstatě stanovil, že finanční pomoc Unie nesmí být přímo nebo nepřímo využívána k financování potratů.

15 Organizátoři sporné EOI měli za to, že relevantními ustanoveními Smluv jsou články 2 a 17 SEU a čl. 4 odst. 3 a 4 a články 168, 180, 182, 209, 210 a 322 SFEU.

16 Organizátoři sporné EOI ji dne 28. února 2014 podle článku 9 nařízení č. 211/2011 předložili Komisi.

17 Dne 9. dubna 2014 přijali zástupci Komise podle čl. 10 odst. 1 písm. b) nařízení č. 211/2011 organizátory sporné EOI. Následujícího dne byla těmto organizátorům poskytnuta podle článku 11 tohoto nařízení možnost, aby tuto EOI představili na veřejném slyšení uspořádaném v Evropském parlamentu.

18 Dne 28. května 2014 Komise podle čl. 10 odst. 1 písm. c) téhož nařízení přijala sporné sdělení rozdělené do čtyř částí, ve kterém uvedla, že v reakci na spornou EOI nepřijme žádné opatření.

19 V bodě 1 tohoto sdělení, nadepsaném „Úvod", Komise mimo jiné představila předmět a cíle sporné EOI a tři navrhované legislativní změny.

20 V bodě 2 uvedeného sdělení, nadepsaném „Současný stav", Komise nejprve popsala aktuální stav unijní legislativy týkající se ochrany lidské důstojnosti a uvedla, jaké pravomoci má Unie v tomto směru, přičemž mimo jiné poznamenala, že judikatura Soudního dvora se nezabývá otázkou, zda Unie může provádět a financovat vědecký výzkum, při kterém jsou používána lidská embrya.

21 Komise dále popsala stav výzkumu lidských embryonálních kmenových buněk (dále jen „výzkum LEKB"), pravomoci a činnosti členských států a Unie v této oblasti a mechanismy zavedené Unií, které mají v rámci financování tohoto výzkumu zaručit úctu k lidské důstojnosti. Co se v tomto ohledu týče pravomocí Unie, Komise uvedla, že výzkum LEKB je prováděn v přísném etickém rámci, který obsahuje „trojitou pojistku", podle které se zaprvé projekty Unie musí řídit právními předpisy země, v níž je výzkum realizován, zadruhé všechny projekty musejí být vědecky ověřeny na základě vzájemného hodnocení a musí se podrobit přísnému etickému přezkumu a zatřetí finanční prostředky Unie nesmí být použity na derivaci nových linií kmenových buněk ani na výzkum, při kterém dochází ke zničení lidského embrya.

22 Komise nakonec popsala pravomoc a činnosti členských států a Unie, pokud jde o zdraví matek a novorozenců v rámci rozvojové spolupráce.

23 V bodě 3 sporného sdělení, nadepsaném „Posouzení požadavků [EOI]“, Komise vysvětlila, proč nepřijme žádné opatření navrhované organizátory této EOI.

24 Nejprve uvedla, že finanční nařízení již zajišťuje, aby veškeré výdaje EU, včetně oblastí výzkumu, rozvojové spolupráce a veřejného zdraví, respektovaly lidskou důstojnost, právo na život a právo na nedotknutelnost lidské osobnosti.

25 Dále uvedla, že ustanovení rámcového programu Horizont 2020 týkající se výzkumu LEKB již řeší řadu důležitých požadavků organizátorů sporné EOI, zejména ten, aby Unie nefinancovala ničení lidských embryí a aby byly zavedeny příslušné kontroly.

26 Nakonec podotkla, že zákaz financování potratů prováděných v rozvojových zemích, který prosazují organizátoři sporné EOI, by omezil schopnost Unie plnit cíle stanovené v oblasti rozvojové spolupráce.

27 Bod 4 sporného sdělení, nadepsaný „Závěry“, obsahuje shrnutí úvah uvedených v předchozích bodech tohoto sdělení.

## Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

28 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 25. července 2014 entita nazvaná „European Citizens' Initiative One of Us“ a sedm fyzických osob, jež jsou organizátory sporné EOI a tvoří výbor občanů této EOI, podaly žalobu znějící na zrušení sporného sdělení a podpůrně na zrušení čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011.

29 Usnesením ze dne 26. listopadu 2015, One of Us a další v. Komise (T-561/14, nezveřejněné, EU:T:2015:917), Tribunál tuto žalobu v rozsahu, v němž byla namířena proti čl. 10 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení, odmítl jako nepřípustnou. Vzhledem k tomu, že Parlament a Radu již nebylo možno považovat za žalované, rozhodnutím předsedy prvního senátu Tribunálu ze dne 30. listopadu 2015 jim byl na základě jejich žádosti povolen vstup do řízení v postavení vedlejších účastníků.

30 Tribunál v napadeném rozsudku žalobu zamítl.

31 Poté, co v bodech 53 až 65 uvedeného rozsudku konstatoval, že žaloba je v rozsahu, v němž byla podána entitou European Citizens' Initiative One of Us, nepřípustná, v bodech 68 až 101 zmíněného rozsudku posoudil napadnutelnost sporného sdělení ve smyslu článku 263 SFEU. V bodě 77 téhož rozsudku měl Tribunál za to, že toto sdělení vyvolává závazné právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobců tím, že podstatným způsobem mění jejich právní postavení. Tribunál v tomto ohledu uvedl, že Komise je podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 povinna vydat takové sdělení, jako je sporné sdělení, obsahující její právní a politické závěry ohledně založené občanské iniciativy. Konstatoval tedy, že žaloba namířená proti tomuto sdělení je přípustná.

32 Pokud jde o meritorní posouzení této žaloby, Tribunál v bodech 105 až 118 napadeného rozsudku zamítl první žalobní důvod vycházející z porušení čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011, kterého se Komise měla dopustit tím, že v reakci na spornou EOI nepředložila návrh právního aktu, a to s odůvodněním, že Komise má jak podle tohoto ustanovení, tak podle článku 11 SEU a článku 24 SFEU pravomoc přijmout v reakci na EOI opatření. Tribunál v tomto směru připomněl, že Smlouvy svěřují Komisi téměř monopolní postavení legislativní iniciativy.

33 Z týchž důvodů v bodech 122 až 125 napadeného rozsudku zamítl druhý žalobní důvod vycházející z porušení čl. 11 odst. 4 SEU.

34 V bodech 128 až 132 zmíněného rozsudku zamítl třetí žalobní důvod vycházející z toho, že Komise porušila čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 ve spojení s bodem 20 odůvodnění tohoto nařízení, pokud odděleně nepředložila své právní a politické závěry stran sporné EOI. V tomto ohledu připomněl, že ačkoliv je v tomto bodě odůvodnění uvedeno, že Komise předloží své právní a politické závěry odděleně, nelze mít za to, že by v něm byla v tomto směru Komisi stanovena nějaká povinnost, jelikož preambule unijního aktu nemá právní závaznost. Vzhledem k tomu, že ze znění tohoto článku 10 nevyplývá, že je Komise povinna přistoupit k takovému předložení, nelze jí vytýkat, že své závěry nepředložila odděleně. Jen pro úplnost Tribunál upřesnil, že i kdyby taková povinnost existovala, její porušení by nemohlo vést ke zrušení sporného sdělení.

35 V bodech 141 až 158 napadeného rozsudku Tribunál zamítl i čtvrtý žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění, jelikož na základě skutečností uvedených ve sporném sdělení žalobci mohli pochopit, proč Komise v reakci na spornou EOI nepřijala žádné opatření. Tribunál kromě toho konstatoval, že argument, podle kterého Komise porušila povinnost uvést odůvodnění, jelikož ve sporném sdělení nedefinovala ani neobjasnila právní postavení lidského embrya, je irelevantní a musí být zamítnut, jelikož dostatečnost odůvodnění musí být posuzována pouze ve vztahu k cíli sporné EOI.

36 V bodech 168 až 183 napadeného rozsudku konečně Tribunál zamítl pátý žalobní důvod týkající se nesprávných posouzení, kterých se Komise údajně dopustila ve sporném sdělení.

37 V tomto ohledu konstatoval, že s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má Komise při výkonu své pravomoci legislativní iniciativy, musí její rozhodnutí nepředložit normotvůrci návrh právního aktu podléhat omezenému přezkumu.

38 Tribunál měl zaprvé v bodech 172 až 175 napadeného rozsudku za to, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když konstatovala, že rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), není pro účely posouzení legality sporného sdělení relevantní, neboť se týká pouze otázky patentovatelnosti biotechnologických vynálezů a neřeší otázku financování výzkumných činností, které s sebou nesou nebo předpokládají zničení lidských embryí.

39 V bodě 176 napadeného rozsudku Tribunál zadruhé rozhodl, že žalobci neprokázali existenci zjevně nesprávného posouzení, pokud jde o etický přístup Komise ohledně výzkumu LEKB. Odmítl i tvrzení, že tento výzkum není zapotřebí, jelikož nebylo dostatečně rozvinuto.

40 V bodě 180 napadeného rozsudku Tribunál zatřetí konstatoval, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení ani tím, že vycházela z publikace Světové zdravotnické organizace, podle které existuje vazba mezi nebezpečně prováděnými potraty a úmrtností matek, a dovodila z ní, že zákaz financování potratů by omezil schopnost Unie plnit cíl týkající se snížení úmrtnosti matek.

41 A konečně začtvrté Tribunál v bodě 182 napadeného rozsudku stanovil, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, pokud rozhodla, že unijnímu normotvůrci nepředloží návrh na změnu finančního nařízení, jehož cílem je zákaz financování činností, jež se jeví být v rozporu s lidskou důstojností a lidskými právy.

## Návrhová žádání účastníků řízení před Soudním dvorem

42 Navrhovatelé navrhují, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek,

– zrušil sporné sdělení a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

43 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítl kasační opravný prostředek a

– uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.

## Ke kasačnímu opravnému prostředku

44 Navrhovatelé uplatňují na podporu kasačního opravného prostředku pět důvodů.

### *K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku*

*Argumentace účastníků řízení*

45 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé namítají, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 118 a 125 napadeného rozsudku odmítl jejich argument týkající se výkladu čl. 11 odst. 4 SEU a nařízení č. 211/2011. Domnívají se, že pokud Tribunál v bodech 111 a 113 napadeného rozsudku rozhodl, že zavedením mechanismu EOI není dotčeno téměř monopolní postavení legislativní iniciativy Komise, pominul zvláštní povahu uvedeného mechanismu.

46 Navrhovatelé jsou toho názoru, že ačkoliv čl. 17 odst. 2 SEU stanoví, že legislativní akty Unie mohou být přijaty pouze na návrh Komise, toto ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že Komisi přiznává v souvislosti s legislativními návrhy týkajícími se otázek, jež jsou předmětem občanské iniciativy, kterou podpořil požadovaný počet osob ve smyslu čl. 2 bodu 1 nařízení č. 211/2011, neomezenou diskreční pravomoc. Navrhovatelé z rozsudku ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217), dovozují, že diskreční pravomoc Komise v oblasti legislativní iniciativy musí mít své meze, pokud se Komise rozhodne, že v reakci na EOI nepředloží návrh legislativního aktu; výkon její diskreční pravomoci s cílem zabránit cílům EOI pak musí být považován za protiprávní.

47 Tvrdí, že rozhodnutí Komise nepředložit legislativní návrh v reakci na EOI musí být odůvodněno a jeho odůvodnění se musí opírat o přesvědčivá tvrzení, která neodporují cíli dotčené EOI. Dále mají za to, že Komise musí svoji diskreční posuzovací pravomoc vykonávat v souladu s obecnými politikami a cíli veřejné politiky pod dohledem soudu. Tribunál se však podle navrhovatelů cíli veřejné politiky sporné EOI a vzájemnou závislostí mezi hlavou III Smlouvy o EU a článkem 24 SFEU vyplývající z nařízení č. 211/2011 nezabýval ani je nevymezil.

48 Navrhovatelé se domnívají, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud v bodě 124 napadeného rozsudku konstatoval, že cílem mechanismu EOI je pouze „vyzvat“ Komisi k tomu, aby předložila návrh. Vzhledem k tomu, že čl. 11 odst. 4 SEU nestanoví, že „vyzvat“ Komisi k přijetí vhodných opatření mohou pouze osoby, které získaly nejméně jeden milion podpisů, navrhovatelé mají za to, že k přijetí takových opatření může Komisi „vyzvat“ každá osoba nebo skupina. Jsou toho názoru, že EOI nelze vzhledem k jejím charakteristikám a nákladům a obtížím spojeným s její organizací považovat za pouhou „výzvu“ k tomu, aby Komise přijala vhodná opatření.

49 Navrhovatelé tvrdí, že výklad mechanismu EOI, který Tribunál provedl v bodech 111, 113 a 124 napadeného rozsudku, zbavuje mechanismus EOI veškerého užitečného účinku a neumožňuje zhojit demokratický deficit Unie.

50 Mají za to, že s ohledem na vliv Rady a Parlamentu na Komisi měl Tribunál přiznat skupině nejméně jednoho milionu občanů, kteří EOI podpořili, stejnou sílu, jakou mají tyto orgány. Domnívají se, že pravomoc Komise přijmout nebo nepřijmout v reakci na EOI opatření se musí opírat o kritéria pro posouzení, jejichž dodržení může přezkoumat soud. Jsou toho názoru, že posouzení, které Tribunál provedl v napadeném rozsudku, je nekonzistentní, jelikož samotná existence přezkumu legality sporného sdělení, který Tribunál provedl v uvedeném rozsudku, podporuje jejich argumentaci, že Komise nemůže v reakci na EOI přijmout nebo nepřijmout opatření libovolně.

51 Navrhovatelé konečně tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud měl za to, že nařízení č. 211/2011 musí být vykládáno v tom smyslu, že Komisi umožňuje zbavit občany práva na to, aby se jejich návrhy legislativních aktů v rámci EOI zabýval Parlament.

52 Komise připomíná, že v řízení před Tribunálem tvrdila, že sporné sdělení není akt, který lze napadnout žalobou ve smyslu článku 263 SFEU. Pokud jde o meritum věci, má za to, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

*Závěry Soudního dvora*

53 Článek 11 odst. 4 SEU, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou, stanoví, že občané Unie se mohou za určitých podmínek ujmout iniciativy a vyzvat 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 (rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 23).

54 Právo na vytvoření EOI představuje stejně jako zejména petiční právo k Parlamentu nástroj související s právem občanů podílet se na demokratickém životě Unie, které je stanoveno v čl. 10 odst. 3 SEU, tím, že jim umožňuje se obrátit přímo na Komisi a předložit jí žádost obsahující výzvu, aby předložila návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv (rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 24).

55 V souladu s čl. 24 prvním pododstavcem SFEU jsou postupy a podmínky vyžadované pro předložení EOI upřesněny v nařízení č. 211/2011.

56 Navrhovatelé v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud rozhodl, že Komise není na základě čl. 11 odst. 4 SEU a nařízení č. 211/2011 povinna předložit v reakci na spornou EOI návrh legislativního aktu.

57 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že ze samotného znění čl. 11 odst. 4 SEU vyplývá, že cílem EOI je „vyzvat“ Komisi, aby předložila vhodný návrh pro účely provedení Smluv, a nikoliv – jak to tvrdí navrhovatelé – stanovit tomuto orgánu povinnost učinit jedno či více opatření navrhovaných dotčenou EOI. Tento doslovný výklad potvrzuje i znění čl. 2 bodu 1 nařízení č. 211/2011, který definuje „občanskou iniciativu“ jako iniciativu předloženou Komisí v souladu s tímto nařízením, která tento orgán „vyzývá“, aby předložil takový návrh, jaký je uveden v čl. 11 odst. 4 SEU. Ze znění čl. 10 odst. 1 písm. c) a z bodu 20 odůvodnění uvedeného nařízení kromě toho vyplývá, že když Komise obdrží EOI, vydá sdělení obsahující opatření, která případně zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit, což dokládá, že předložení návrhu unijního aktu v reakci na EOI ze strany Komise má fakultativní povahu.

58 Co se zadruhé týče kontextu mechanismu EOI, z rozsudku ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise (C-409/13, EU:C:2015:217), který se týkal zpětvzetí návrhu unijního aktu ze strany Komise v průběhu legislativního procesu, nelze – jak to tvrdí Komise – dovozovat, že tento orgán je v reakci na EOI povinen předložit návrh unijního aktu.

59 Jak naopak Soudní dvůr připomněl ve zmíněném rozsudku, čl. 17 odst. 2 SEU i článek 289 SFEU přiznávají Komisi pravomoc legislativní iniciativy, která znamená, že je na tomto orgánu, aby rozhodl, zda předloží návrh legislativního aktu, či nikoliv, s výjimkou případu, kdy je podle unijního práva takový návrh povinen předložit. Komisi, která v souladu s čl. 17 odst. 1 SEU podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty, na základě této pravomoci v případě předložení návrhu legislativního aktu rovněž přísluší určit předmět, účel a obsah tohoto návrhu (rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 70).

60 Tato pravomoc legislativní iniciativy, kterou má Komise, je jedním z projevů zásady institucionální rovnováhy, která je charakteristická pro institucionální strukturu Unie, jež znamená, že každý z orgánů vykonává své pravomoci s ohledem na pravomoci orgánů ostatních (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovaná judikatura).

61 V tomto ohledu je třeba uvést, že jak to vyplývá z bodu 1 odůvodnění nařízení č. 211/2011, EOI má občanům Unie přiznat právo srovnatelné s tím, které mají podle článků 225 a 241 SFEU Parlament a Rada a které spočívá v možnosti navrhnout Komisi, aby předložila jakýkoliv vhodný návrh pro účely provedení Smluv. Z těchto dvou článků přitom vyplývá, že toto právo přiznané Parlamentu a Radě nezasahuje do pravomoci legislativní iniciativy Komise, která má i nadále možnost návrh nepředložit, pokud dotčenému orgánu sdělí, proč tak učinila. Na tuto pravomoc tudíž nemůže mít vliv ani EOI předložená na základě čl. 11 odst. 4 SEU a nařízení č. 211/2011.

62 Tvrzení navrhovatelů, že Komise je v každém případě povinna přijmout v reakci na návrhy registrované EOI, která získala nezbytnou podporu, určitá opatření, by nadto nebylo slučitelné s posuzovací pravomocí, kterou má Komise na základě čl. 17 odst. 1 SEU v rámci svého poslání spočívajícího v tom, že podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty, ani s všeobecnou povinností, kterou má tento orgán podle odstavce 3 tohoto článku, jednat při výkonu své pravomoci iniciativy zcela nezávisle.

63 Tribunál měl tedy v bodě 111 napadeného rozsudku správně za to, že téměř monopolní postavení legislativní iniciativy, které Komisi svěřují Smlouvy, není právem EOI, jež je stanoveno v čl. 11 odst. 4 SEU, dotčeno.

64 Co se zatřetí týče argumentu navrhovatelů, že výklad mechanismu EOI, který Tribunál provedl v napadeném rozsudku, zbavuje tento mechanismus veškerého užitečného účinku, je třeba připomenout, že podle čl. 10 odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii, která konkretizuje hodnotu demokracie. Ta je podle článku 2 SEU jednou z hodnot, na kterých je Unie založena.

65 Lisabonská smlouva doplnila tento systém zastupitelské demokracie takovými nástroji participativní demokracie, jako je mechanismus EOI, jehož cílem je podpora účasti občanů na demokratickém procesu a prosazování dialogu mezi občany a unijními orgány. Jak přitom v podstatě uvedl generální advokát v bodě 71 svého stanoviska, tento cíl navazuje na stávající institucionální rovnováhu a je plněn v mezích pravomocí, které jednotlivým unijním orgánům svěřují Smlouvy, jelikož jejich tvůrci nechtěli zavedením tohoto mechanismu připravit Komisi o pravomoc legislativní iniciativy, kterou jí přiznává článek 17 SEU.

66 Skutečnost, že Komise není povinna přijmout v reakci na EOI žádné opatření, ovšem neznamená, že je taková iniciativa zbavena užitečného účinku.

67 V důsledku EOI, která byla zaregistrována podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 a která splňuje všechny postupy a podmínky stanovené v tomto nařízení, totiž Komisi vzniká řada specifických povinností, které jsou vyjmenovány v článcích 10 a 11 tohoto nařízení.

68 Předně je třeba uvést, že jakmile Komise obdrží EOI, podle čl. 10 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení ji musí bezodkladně zveřejnit v registru zřízeném za tímto účelem, aby veřejnost seznámila s otázkami vznesenými v rámci této EOI, k nimž je podle mínění občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie. Podle písmene b) tohoto ustanovení je Komise dále povinna přijmout na patřičné úrovni organizátory EOI, kterou podpořil nejméně jeden milion podepsaných osob, a dát jim příležitost, aby podrobně vysvětlili problematiku této EOI. A konečně v písmeni c) zmíněného ustanovení je uvedeno, že Komise vydá sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně EOI, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.

69 Z článku 11 nařízení č. 211/2011 rovněž vyplývá, že organizátoři EOI, která splňuje podmínky stanovené v čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) tohoto nařízení, mají možnost představit tuto iniciativu na veřejném slyšení uspořádaném v Parlamentu, popřípadě společně s dalšími orgány a institucemi Unie, které se jej budou chtít zúčastnit, a to za účasti Komise, což jim zajišťuje privilegovaný přístup k unijním orgánům.

70 Tribunál tedy v bodě 124 napadeného rozsudku správně konstatoval, že odmítnutí teze navrhovatelů ohledně povinnosti Komise přijmout v reakci na spornou EOI opatření nezbavuje mechanismus EOI užitečného účinku. Jak v této souvislosti uvedl generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, zvláštní přidaná hodnota tohoto mechanismu nespočívá v jistotě dosažení cíle, ale v možnostech a příležitostech, které vytváří pro občany Unie a které spočívají ve vyvolání politické diskuse v unijních orgánech, aniž je nutné čekat na zahájení legislativního postupu.

71 Vzhledem k výše uvedeným úvahám Tribunál v bodech 105 až 118 napadeného rozsudku mohl konstatovat, že výklad čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011, který zastávají navrhovatelé, je z právního hlediska nesprávný. Správně postupoval i tehdy, když v bodech 122 až 125 napadeného rozsudku odmítl argumentaci navrhovatelů, podle které má Komise na základě čl. 11 odst. 4 SEU povinnost zahájit v reakci na registrovanou EOI, která má požadovanou podporu, legislativní postup.

72 Z toho plyne, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

### *Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku*

#### *Argumentace účastníků řízení*

73 Navrhovatelé v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku namítají, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 128 a 132 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise není podle čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 povinna odděleně předložit své právní a politické závěry ohledně EOI, které jí jsou předloženy. Tvrdí, že je nutno toto ustanovení vykládat ve světle bodu 20 odůvodnění tohoto nařízení, ze kterého vyplývá, že Komise by měla své „právní“ a „politické“ závěry předložit odděleně.

74 Komise se ztotožňuje se závěrem Tribunálu, že preambule unijního aktu nemá právní závaznost a nelze ji uplatňovat ani jako důvod pro odchýlení se od určitého ustanovení, ani pro výklad tohoto ustanovení ve smyslu, který zjevně odporuje jeho znění, a má za to, že druhý důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

*Závěry Soudního dvora*

75 Preambule unijního aktu může upřesňovat obsah ustanovení uvedeného aktu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, bod 76). Jak uvedl generální advokát v bodě 93 svého stanoviska, body odůvodnění unijního aktu jsou důležitým interpretačním prvkem, který může objasnit vůli autora tohoto aktu.

76 Preambule unijního aktu naproti tomu nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, bod 32 a citovaná judikatura).

77 Poté, co Tribunál v projednávaném případě v bodě 128 napadeného rozsudku připomněl ustálenou judikaturu týkající se otázky právní závaznosti preambule, v bodech 129 a 130 uvedeného rozsudku konstatoval, že Komise nemá povinnost odděleně předložit své právní a politické závěry, jelikož tato povinnost, která je uvedena v bodě 20 odůvodnění nařízení č. 211/2011, není převzata do čl. 10 odst. 1 písm. c) uvedeného nařízení. V bodě 131 napadeného rozsudku Tribunál pro úplnost dodal, že i kdyby Komise podle tohoto ustanovení byla povinna předložit své právní a politické závěry odděleně, tato povinnost by byla pouze formální, takže její porušení by nevedlo ke zrušení sporného sdělení.

78 Je nutno konstatovat, že znění čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 a bodu 20 odůvodnění tohoto nařízení se liší pouze tím, že v tomto bodu odůvodnění je poukázáno na „oddělené“ předložení právních a politických závěrů Komise. Tato zmínka tak upřesňuje povinnost Komise podle uvedeného ustanovení.

79 Výraz „odděleně“ použitý v bodě 20 odůvodnění uvedeného nařízení musí být v tomto ohledu chápán v tom smyslu, že právní i politické závěry Komise musí být uvedeny ve sdělení týkajícím se dotčené EOI takovým způsobem, který umožní porozumět právní a politické povaze důvodů, které toto sdělení obsahuje.

80 Uvedený výraz naproti tomu nelze chápat tak, že je v něm stanovena povinnost formálního oddělení právních závěrů na straně jedné a politických závěrů na straně druhé, která by mohla být sankcionována zrušením dotčeného sdělení.

81 Jak v projednávaném případě uvedl i generální advokát v bodě 104 svého stanoviska, z bodů 13 až 30 napadeného rozsudku vyplývá, že sporné sdělení splňuje požadavek uvedený v bodě 79 tohoto rozsudku.

82 Z toho vyplývá, že argumentace navrhovatelů uvedená v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku v žádném případě nemůže obstát.

83 Druhý důvod kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnut jako irelevantní.

***Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku***

*Argumentace účastníků řízení*

84 Navrhovatelé v rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku tvrdí, že se Tribunál v bodě 170 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že sporné sdělení musí podléhat omezenému přezkumu ze strany Tribunálu, který se zaměřuje pouze na zjevně

nesprávné posouzení. Mají za to, že Tribunál vycházel z judikatury, která se neuplatní na mechanismus EOI, a že nenavrhl žádné kritérium, které by umožňovalo rozlišovat „zjevná“ pochybení od pochybení, která „zjevná“ nejsou.

85 Navrhovatelé konkrétně namítají, že Tribunál nesprávně rozhodl, že pokud Komise předkládá v reakci na EOI sdělení, má širokou posuzovací pravomoc, která je srovnatelná s pravomocí, již má v oblasti socioekonomické politiky. Dodávají, že Tribunál nevysvětlil, proč obdobně uplatnil rozsudek ze dne 14. července 2005, Rica Foods v. Komise (C-40/03 P, EU:C:2005:455), který však na mechanismus EOI nelze použít.

86 Komise má za to, že je třetí důvod kasačního opravného prostředku neopodstatněný.

*Závěry Soudního dvora*

87 Tribunál v bodě 169 napadeného rozsudku rozhodl, že Komise musí mít 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 obtížná rozhodování o rozdílných zájmech. V důsledku toho měl v bodě 170 uvedeného rozsudku za to, že sporné sdělení musí podléhat omezenému soudnímu přezkumu.

88 Jak bylo v tomto ohledu zdůrazněno v rámci posouzení prvního důvodu kasačního opravného prostředku, Komise činí rozhodnutí o nepřijetí opatření v reakci na registrovanou EOI, která získala požadovanou podporu, v rámci výkonu své pravomoci legislativní iniciativy stanovené v článku 17 SEU.

89 Vzhledem k tomu, že Komise má – jak to Tribunál správně zdůraznil v bodě 169 napadeného rozsudku – při výkonu této pravomoci širokou posuzovací pravomoc, správně rozhodl i tehdy, když v bodě 170 uvedeného rozsudku konstatoval, že sporné sdělení podléhá omezenému soudnímu přezkumu, a nikoliv úplnému přezkumu, jak to tvrdili navrhovatelé.

90 Kromě toho je třeba v tomto ohledu upřesnit, že ačkoliv je pravda – jak to zdůraznila Komise – že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. prosince 2014, Schönberger v. Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, bod 24), rozhodl, že rozhodnutí Parlamentu týkající se způsobu vyřízení petice, která splňuje podmínky uvedené v článku 227 SFEU, nepodléhá přezkumu ze strany unijního soudu, sdělení Komise přijaté na základě čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 se od takového rozhodnutí v několika ohledech liší.

91 Na EOI registrovanou na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 se totiž na rozdíl od takové petice podle tohoto nařízení vztahují přísné podmínky a konkrétní procesní záruky. Kromě toho je třeba uvést, že zatímco takové rozhodnutí Parlamentu, o jakém se hovoří v předchozím bodě, spadá do posuzovací pravomoci „politického rázu“ (rozsudek ze dne 9. prosince 2014, Schönberger v. Parlament, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, bod 24), z čl. 10 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení vyplývá, že Komise je povinna vydat sdělení obsahující její právní i politické závěry ohledně dotčené EOI, opatření, která případně zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit.

92 Cílem těchto požadavků není pouze jednoznačně, srozumitelně a podrobně informovat organizátory EOI o postoji Komise k jejich iniciativě, ale také umožnit unijnímu soudu přezkum sdělení Komise přijatých na základě čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011.

93 Co se týče rozsahu tohoto přezkumu, Tribunál v bodě 170 napadeného rozsudku rozhodl, že účelem uvedeného přezkumu je ověřit kromě dostatečnosti odůvodnění sporného sdělení mimo jiné i to, zda existují zjevně nesprávná posouzení, kterými je toto sdělení stiženo.

94 V tomto ohledu je třeba připomenout, že povinnost uvést odůvodnění se musí v zásadě uplatnit na všechny unijní akty vyvolávající právní účinky [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2017, Komise v. Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, bod 52]. Z odůvodnění musí jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se dotyčné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí rozhodnutí, za účelem obrany jejich práv a aby unijní soud mohl vykonat přezkum legality tohoto rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 28).

95 Pokud mají unijní orgány stejně jako Komise v projednávaném případě širokou posuzovací pravomoc a zejména pokud musí činit především politická rozhodnutí a provádět komplexní posouzení, soudní přezkum závěrů, které jsou základem výkonu této pravomoci, musí spočívat v ověření toho, zda nedošlo ke zjevným pochybením (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, body 123 a 124, jakož i citovaná judikatura).

96 Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 169 a 170 napadeného rozsudku rozhodl, že sporné sdělení spadá do výkonu široké posuzovací pravomoci Komise, a musí tudíž podléhat omezenému soudnímu přezkumu, jehož účelem je ověřit dostatečnost jeho odůvodnění a to, zda nedošlo ke zjevně nesprávnému posouzení.

97 Z toho plyne, že třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

### *Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku*

#### *Argumentace účastníků řízení*

98 V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud provedl omezený přezkum posuzovací pravomoci Komise a neúplný přezkum sporného sdělení.

99 Konkrétně navrhovatelé namítají, že Tribunál v bodech 159 až 165 napadeného rozsudku uvedl tvrzená nesprávná posouzení a v bodech 166 až 177 zmíněného rozsudku omezil přezkum na určení zjevné povahy takových pochybení. Podle navrhovatelů ovšem z bodů 172 až 183 napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál tento přezkum provedl pouze u některých z tvrzených nesprávných posouzení.

100 V tomto ohledu zaprvé namítají, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud nekonstatoval jistou nelogičnost zákazu patentování vynálezů, které předpokládají zničení lidského embrya, uvedeného v rozsudku ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ve vztahu k financování výzkumu týkajícího se takových vynálezů, a pokud z uvedeného rozsudku nedovodil, že lidské embryo lze považovat za lidskou bytost. Domnívají se, že v bodech 33 a 34 uvedeného rozsudku je lidská důstojnost pojata jako právní zásada, která platí v patentovém právu a která musí být „vzata v potaz i při posuzování hospodářského a finančního přispění Unie k ničení lidských embryí“.

101 Navrhovatelé se zadruhé domnívají, že Tribunál nekonstatoval, že pokud má být Komise schopna nalézt určitou rovnováhu mezi zájmem na výzkumu LEKB a důstojností lidského embrya, je předtím povinna vysvětlit, jaké má lidské embryo právní postavení. Jsou toho názoru, že pokud Komise uznala, že embryo lidskou důstojnost má, mezi touto důstojností a protichůdnými společenskými zájmy rovnováhu nelze nalézt, jelikož to vylučuje samotný pojem lidské důstojnosti.

102 Co se zatřetí týče výzkumu LEKB, navrhovatelé namítají, že tvrzení, podle kterého představuje systém „trojité pojistky“ z etického hlediska vhodné kritérium pro posouzení výzkumných projektů, je zjevně mylné, jelikož takový systém nebrání financování protiprávních výzkumných projektů, a dokonce

podněcuje členské státy ke zmírnění jejich etických norem. Tvrdí, že závěr, který Tribunál učinil v bodě 176 napadeného rozsudku a podle něhož etický přístup Komise, který se liší od přístupu sporné EOI, není stižen zjevně nesprávným posouzením, představuje nesprávné právní posouzení. Podle navrhovatelů Tribunál nemůže určovat hodnotu sociálně-etických přínosů, o které se zde jedná, jelikož takové konstatování je politického, a ne právního rázu. Navrhovatelé dodávají, že Tribunál provedl neúplný přezkum, jelikož se nezabýval všemi případy tvrzeného nesprávného posouzení. V tomto ohledu namítají, že se Tribunál nezabýval zjevnou nesprávností tvrzení Komise, která se týkala systému „trojité pojistky“, ani k těmto tvrzením neuvedl žádné doplňující poznatky.

103 Navrhovatelé začtvrté namítají, že ničím nepodložené tvrzení, podle kterého provádění potratů financované z unijního rozpočtu snižuje počet potratů, je zjevně rozporné.

104 Navrhovatelé zapáté tvrdí, že v bodě 164 napadeného rozsudku Tribunál zkreslil jejich argumenty, a to v rozsahu, v němž se ve skutečnosti týkaly toho, že Komise nesprávně kvalifikovala závazky přijaté v rámci „rozvojových cílů tisíciletí“ a akčního programu mezinárodní konference o populaci a rozvoji (dále jen „ICPD“) jako závazné právní povinnosti.

105 Komise tvrdí, že čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut, jelikož je neopodstatněný.

*Závěry Soudního dvora*

106 Zaprvé je třeba odmítnout argument navrhovatelů, podle kterého Tribunál pochybil, pokud v bodech 173 až 175 napadeného rozsudku konstatoval, že otázka, zda lze vědecký výzkum zahrnující použití lidských embryí financovat z prostředků Unie, se jasně odlišuje od otázky, která vedla k přijetí rozsudku ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669).

107 Jak totiž vyplývá z bodu 40 uvedeného rozsudku, Soudní dvůr poznamenal, že předmětem směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/44/ES ze dne 6. července 1998 o právní ochraně biotechnologických vynálezů (Úř. věst 1998, L 213, s. 13; Zvl. vyd. 13/20, s. 395), která byla v rámci tohoto rozsudku vykládána, není úprava používání lidských embryí pro účely vědeckého výzkumu; předmětem této směrnice je pouze patentovatelnost biotechnologických vynálezů (v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 18. prosince 2014, International Stem Cell, C-364/13, EU:C:2014:2451, bod 22). V rozsudku ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ostatně Soudní dvůr neučinil závěr, podle kterého by vědecké výzkumy, při kterých jsou používána lidská embrya, Unie v žádném případě nemohla financovat.

108 Vzhledem k tomu, že tento argument vychází z nesprávného výkladu rozsudku ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), Tribunál se nedopustil nesprávného právního posouzení, pokud konstatoval, že navrhovatelé se zmíněného rozsudku nemohou dovolávat, aby prokázali nekonzistentnost přístupu Komise stran používání lidských embryí v rámci vědeckých výzkumů.

109 Zadruhé argument navrhovatelů týkající se povinnosti objasnit právní postavení lidského embrya je – jak to uvedl generální advokát v bodě 136 svého stanoviska – namířen proti bodu 156 napadeného rozsudku, který se týká čtvrtého žalobního důvodu uplatněného v řízení před Tribunálem, jenž vycházel z porušení povinnosti Komise uvést odůvodnění.

110 Kromě toho, že v rámci tohoto argumentu je pouze zopakován argument vznesený v řízení před Tribunálem proti spornému sdělení, je třeba za těchto podmínek uvést, že zmíněný argument nemůže čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku vycházející z toho, že Tribunál nekonstatoval, že se Komise v tomto sdělení dopustila údajných zjevně nesprávných posouzení, účelně podložit.

111 Co se zatřetí týče argumentů týkajících se výzkumu LEKB, podle kterých Tribunál v bodech 176 a 177 napadeného rozsudku vymezil, jaká je hodnota sociálně-etických přínosů, o které se zde jedná, je třeba uvést, že tyto argumenty vycházejí z nesprávného výkladu napadeného rozsudku.

112 Z bodu 176 napadeného rozsudku totiž vyplývá, že Tribunál popsal etické přístupy k výzkumu LEKB, které zastává sporná EOI a Komise. Měl za to, že přístup tohoto orgánu není stižen zjevně nesprávným posouzením. V bodě 177 uvedeného rozsudku kromě toho zamítl jako nedostatečně rozvinutý argument navrhovatelů vycházející z existence alternativních řešení výzkumu LEKB, díky nimž by byl tento výzkum překonán.

113 Tribunál tímto způsobem v žádném případě nepřistoupil k posuzování příslušných hodnot sociálně-etických přínosů, o které se zde jedná. Pouze ověřil, zda se Komise při volbě přístupu, který zaujme, nedopustila zjevně nesprávného posouzení.

114 Z toho vyplývá, že argumenty navrhovatelů týkající se výzkumu LEKB musí být zamítnuty jako neopodstatněné.

115 Začtvrté, pokud jde o argument týkající se údajného pochybení, kterého se měl Tribunál dopustit v bodech 179 a 180 napadeného rozsudku, podle nichž provádění potratů financované z unijního rozpočtu snižuje počet potratů, je třeba konstatovat, že vychází z nesprávného výkladu napadeného rozsudku.

116 Tribunál v bodě 180 napadeného rozsudku totiž správně uvedl, že Komise, která vycházela z publikace Světové zdravotnické organizace, ve sporném sdělení poukázala na to, že zlepšení bezpečnosti zdravotních služeb souvisejících zejména s potraty přispívá ke snížení úmrtnosti matek a jejich nemocnosti, jejichž příčinou jsou mimo jiné nebezpečně prováděné potraty.

117 Tribunál tudíž správně konstatoval, že se Komise nedopustila zjevně nesprávného posouzení, pokud měla za to, že financování celé řady bezpečných a efektivních zdravotních služeb zejména v souvislosti s potraty z unijních prostředků přispívá ke snížení počtu nebezpečně prováděných potratů, a tedy i rizika úmrtnosti matek a jejich nemocnosti. Z toho vyplývá, že tento argument navrhovatelů musí být zamítnut jako zjevně neopodstatněný.

118 Co se zapáté týče argumentu vycházejícího ze zkreslení argumentace navrhovatelů uvedené v bodě 164 napadeného rozsudku, která se týkala rozvojových cílů tisíciletí a akčního programu ICPD, postačuje konstatovat – jak to uvedl generální advokát v bodě 146 svého stanoviska – že uvedený argument v každém případě nemůže obstát, jelikož sporné sdělení neobsahuje tvrzení, podle kterého by rozvojové cíle tisíciletí a akční program ICPD obsahovaly závazné právní povinnosti.

119 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

### *K pátému důvodu kasačního opravného prostředku*

#### *Argumentace účastníků řízení*

120 V rámci pátého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 156 napadeného rozsudku uvedl, že za účelem odmítnutí všech tří návrhů na změnu existujících nebo připravovaných unijních aktů, které předložila sporná EOI, není nutné objasnit právní postavení lidského embrya. Cílem sporné EOI není pouze přijetí tří opatření navrhovaných Komisi, ale především právní ochrana důstojnosti, práva na život a práva na integritu každé lidské bytosti od početí. Navrhovatelé se domnívají, že Komise byla povinna

spolupracovat s organizátory sporné EOI a předložit v reakci na tuto iniciativu návrh legislativního aktu. Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, pokud nevzal do úvahy specifický předmět této EOI, když rozhodl, že Komise není povinna přijmout v reakci na tuto EOI opatření.

121 Komise se domnívá, že pátý důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut.

*Závěry Soudního dvora*

122 V rámci pátého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé v podstatě namítají, že Tribunál v bodě 156 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že Komise mohla chápat spornou EOI tak, že jejím jediným cílem je, aby tento orgán předložil tři legislativní návrhy popsané v rámci této EOI, a nikoliv i definování nebo objasnění právního postavení lidského embrya.

123 Z článku 4 odst. 1 nařízení č. 211/2011 v tomto ohledu vyplývá, že organizátoři EOI musí pro účely registrace této iniciativy poskytnout informace uvedené v příloze II zmíněného nařízení. Mezi požadavky vyjmenovanými v této příloze je uveden název navrhované EOI, její předmět, popis jejích cílů a ustanovení Smluv, která organizátoři považují za relevantní pro navrhované opatření. Organizátoři kromě toho mohou k žádosti o registraci připojit podrobnější informace o předmětu, cílech a pozadí uvedené EOI nebo návrh právního aktu.

124 V projednávaném případě z bodů 2 až 4 napadeného rozsudku zaprvé vyplývá, že podle informací uvedených v registru, který za účelem registrace EOI Komise zřídila na internetu, spočíval předmět sporné EOI v právní ochraně důstojnosti, práva na život a práva na integritu každé lidské bytosti od početí v oblastech kompetence Unie, ve kterých je tato ochrana zvlášť důležitá.

125 Zadruhé byla cílem této EOI ochrana důstojnosti a integrity lidského embrya v návaznosti na rozsudek ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ve kterém je podle organizátorů definováno lidské embryo jako počátek vývoje lidské bytosti. Organizátoři v tomto ohledu uvedli, že k tomu, aby se dosáhlo konzistence při výkonu jejích pravomocí, měla by Unie rozhodnout o zákazu a zastavení financování aktivit, které předpokládají zničení lidských embryí především v oblastech výzkumu, rozvojové spolupráce a veřejného zdraví.

126 Zatřetí měli organizátoři za to, že relevantními ustanoveními jsou články 2 a 17 SEU a čl. 4 odst. 3 a 4 a články 168, 180, 182, 209, 210 a 322 SFEU.

127 Organizátoři sporné EOI připojili k žádosti o registraci tři návrhy změn existujících nebo připravovaných unijních aktů.

128 Jak bylo připomenuto v bodě 14 tohoto rozsudku, zaprvé navrhovali vložit do finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Unie ustanovení, které by zakazovalo, aby Unie financovala činnosti, při kterých dochází ke zničení lidských embryí, nebo které jejich zničení předpokládají, zadruhé navrhovali doplnit do návrhu unijního nařízení o zřízení rámcového programu pro výzkum a inovace ustanovení vylučující z financování podle tohoto rámcového programu výzkumné činnosti, při kterých dochází ke zničení lidských embryí, včetně těch, jejichž cílem je získání kmenových buněk, a výzkum zahrnující použití lidských embryonálních kmenových buněk v rámci následných kroků zaměřených na jejich získání, a zatřetí navrhovali doplnit do unijního nařízení, kterým se zřizuje finanční nástroj pro rozvojovou spolupráci, ustanovení, které by v podstatě stanovilo, že finanční pomoc Unie nesmí být přímo nebo nepřímo využívána k financování potratů.

129 Z výše uvedených okolností vyplývá, že Tribunál v bodě 156 napadeného rozsudku správně konstatoval, že cílem sporné EOI je vyzvat Komisi, aby předložila tři legislativní návrhy na změnu existujících nebo připravovaných unijních aktů týkajících se unijního rozpočtu, výzkumu a inovace a rozvojové spolupráce, a nikoliv také předložit návrh na definování a objasnění právního postavení lidského embrya.

130 Pátý důvod kasačního opravného prostředku je tudíž třeba zamítnout, a v důsledku toho je třeba zamítnout kasační opravný prostředek.

**K nákladům řízení**

131 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora platí, že není-li kasační opravný prostředek opodstatněný, Soudní dvůr rozhodne o nákladech řízení.

132 Článek 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, stanoví, že účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, se uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

133 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelé neměli ve věci úspěch, je třeba jim uložit, že ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**

2) **Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky a Alicia Latorre Canizares ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

Podpisy.