



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého senátu)

24. září 2019*

„Institucionální právo – Evropská občanská iniciativa – Ochrana národnostních a jazykových menšin – Posílení kulturní a jazykové rozmanitosti – Částečná registrace – Zásada svěřených pravomocí – Neexistence zjevného nedostatku legislativních pravomocí Komise – Povinnost uvést odůvodnění – Článek 5 odst. 2 SEU – Článek 4 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 211/2011 – Článek 296 SFEU“

Ve věci T-391/17,

Rumunsko, původně zastoupené R. Raduem, C.-M. Florescu, E. Gane a L. Lițu, poté C.-M. Florescu, E. Gane, L. Lițu a C.-R. Canțar, jako zmocněnci,

žalobce,

proti

Evropské komisi, zastoupené H. Krämerem, L. Radu Bouyon a H. Stancu, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Maďarskem, zastoupeným M. Fehérem, G. Koósem a G. Tornyaie, jako zmocněnci,

vedlejší účastník,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení 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“ (Úř. věst. 2017, L 92, s. 100).

TRIBUNÁL (druhý senát),

ve složení M. Prek, předseda, E. Buttigieg (zpravodaj) a M. J. Costeira, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: I. Dragan, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. dubna 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: rumunština.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Dne 15. července 2013 předložil Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (občanský výbor pro občanskou iniciativu „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“, dále jen „výbor“ nebo „organizátoři“) Evropské komisi návrh občanské iniciativy (dále jen „EOI“) s názvem „Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe“ („Minority SafePack – milion podpisů pro rozmanitost v Evropě“) (dále jen „navrhovaná EOI“).
- 2 Rozhodnutím C(2013) 5969 final ze dne 13. září 2013 Komise zamítla žádost o registraci navrhované EOI z důvodu, že tato zjevně překračovala rámec jejích pravomocí, které jí umožňují předložit návrh právního aktu Evropské unie pro účely provedení Smluv.
- 3 Na návrh výboru Tribunál rozsudkem ze dne 3. února 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise (T-646/13, EU:T:2017:59), zrušil rozhodnutí C(2013) 5969 final z důvodu, že Komise nesplnila povinnost uvést odůvodnění.
- 4 Dne 29. března 2017 přijala Komise rozhodnutí (EU) 2017/652 týkající se navrhované občanské iniciativy s názvem „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (Úř. věst. 2017, L 92, s. 100, dále jen „napadené rozhodnutí“), jehož článek 1 stanoví:

„1. Navrhovaná občanská iniciativa s názvem „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ je zaregistrována.

2. Vyjádření podpory této navrhované občanské iniciativě lze shromažďovat na základě předpokladu, že jejím cílem jsou návrhy předložené Komisí v souvislosti s(e)

- doporučením Rady ‚týkajícím se ochrany a podpory kulturní a jazykové rozmanitosti Unie‘,
- rozhodnutím nebo nařízením Evropského parlamentu a Rady, jejichž cílem je upravit ‚programy financování tak, aby usnadňovaly přístup k malým regionálním a menšinovým jazykům‘,
- rozhodnutím nebo nařízením Evropského parlamentu a Rady, jehož cílem je vytvořit centrum jazykové rozmanitosti, které by posílilo povědomí o významu regionálních a menšinových jazyků a podpořilo rozmanitost na všech úrovních, financované převážně Uníí,
- 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 přidané hodnoty příspěvku národnostních menšin a kulturní a jazykové rozmanitosti k sociálnímu a hospodářskému rozvoji v unijních regionech,
- změnou právních předpisů EU za účelem zajištění téměř rovného zacházení s osobami bez státní příslušnosti a s občany Unie,
- nařízením Evropského parlamentu a Rady za účelem zavedení jednotného autorského práva, které by umožňovalo považovat celou Unii za vnitřní trh v oblasti autorských práv,

- změnou směrnice 2010/13/EU [Evropského parlamentu a Rady ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (Úř. věst. 2010, L 95, s. 1)] za účelem zajištění volného pohybu služeb a příjmu audiovizuálního obsahu v regionech, v nichž žijí národnostní menšiny,
 - nařízením nebo rozhodnutím Rady směřujícím k blokové výjimce pro projekty podporující národnostní menšiny a jejich kulturu z postupů uvedených v čl. 108 odst. 2 SFEU.“
- 5 Podle bodu 2 odůvodnění napadeného rozhodnutí je předmět navrhované EOI formulován takto: „Vyzýváme [Unii], aby zlepšila ochranu příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílila kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii“.
- 6 Podle bodu 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou cíle sledované navrhovanou EOI formulovány následovně:
- „Vyzýváme [Unii], aby přijala soubor právních aktů na zlepšení ochrany příslušníků národnostních a jazykových menšin a na posílení kulturní a jazykové rozmanitosti v Unii. To zahrnuje 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.“
- 7 V bodě 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí se uvádí, že v příloze navrhované EOI je konkrétně uvedeno jedenáct právních aktů Unie, na které se navrhovaná občanská iniciativa zaměřuje; jedná se v podstatě o návrhy Komise, a sice:
- a) doporučení Rady Evropské unie „týkající se ochrany a podpory kulturní a jazykové rozmanitosti Unie“ na základě čl. 167 odst. 5 druhé odrážky a čl. 165 odst. 4 druhé odrážky SFEU;
 - b) rozhodnutí nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady na základě čl. 167 odst. 5 první odrážky a čl. 165 odst. 4 první odrážky SFEU, jehož cílem by bylo přizpůsobit „programy financování tak, aby byly přístupné malým regionálním a menšinovým jazykovým komunitám“;
 - c) rozhodnutí nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady na základě čl. 167 odst. 5 první odrážky a čl. 165 odst. 4 první odrážky SFEU, jehož cílem by bylo vytvořit centrum jazykové rozmanitosti, které by posílilo povědomí o významu regionálních a menšinových jazyků a podpořilo rozmanitost na všech úrovních, financované převážně Unii;
 - d) nařízení Evropského parlamentu a Rady na základě článků 177 a 178 SFEU, jehož cílem by bylo upravit společná ustanovení o regionálních fondech Unie tak, aby do nich jako tematický cíl byla zahrnuta ochrana menšin a podpora kulturní a jazykové rozmanitosti;
 - e) nařízení Evropského parlamentu a Rady na základě čl. 173 odst. 3 a čl. 182 odst. 1 SFEU, jehož cílem by bylo změnit nařízení o programu „Horizont 2020“ za účelem zlepšení výzkumu přidané hodnoty příspěvku národnostních menšin a kulturní a jazykové rozmanitosti k sociálnímu a hospodářskému rozvoji v regionech Unie;
 - f) směrnici, nařízení nebo rozhodnutí Rady na základě čl. 20 odst. 2 a článku 25 SFEU, jejichž účelem by bylo posílit postavení příslušníků národnostních menšin uvnitř Unie, aby jejich legitimní zájmy byly zohledněny při volbách do Evropského parlamentu;
 - g) opatření účinná v boji proti diskriminaci a v podpoře rovného zacházení, a to i pokud jde o národnostní menšiny, zejména pak revizí stávajících směrnic Rady v oblasti rovného zacházení, na základě čl. 19 odst. 1 SFEU;

- h) změny právních předpisů Unie za účelem zajištění téměř rovného zacházení s osobami bez státní příslušnosti a s občany Unie na základě čl. 79 odst. 2 SFEU;
 - i) nařízení Evropského parlamentu a Rady na základě článku 118 SFEU směřující k zavedení jednotného autorského práva, které by umožňovalo považovat celou Unii za vnitřní trh v oblasti autorských práv;
 - j) změnu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 [o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (Úř. věst. 2010, L 95, s. 1)] za účelem zajištění volného pohybu služeb a příjmu audiovizuálního obsahu v regionech, v nichž žijí národnostní menšiny, a to na základě čl. 53 odst. 1 a článku 63 SFEU;
 - k) nařízení nebo rozhodnutí Rady směřující k blokové výjimce pro projekty podporující národnostní menšiny a jejich kulturu, a to na základě článku 109, čl. 108 odst. 4 nebo čl. 107 odst. 3 písm. e) SFEU.
- 8 Bod 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že právní akty Unie pro účely provádění Smluv mohou být přijaty:
- v oblastech zlepšování znalostí a šíření kultury a dějin evropských národů; zachování a ochrany kulturního dědictví evropského významu; nekomerční kulturní výměny a umělecké a literární tvorby, včetně tvorby v audiovizuální oblasti,
 - v oblastech rozvoje evropského rozměru ve vzdělávání, a to mimo jiné i prostřednictvím výuky a šíření jazyků členských států,
 - za účelem vymezení úkolů, přednostních cílů a organizování strukturálních fondů za předpokladu, že činnosti, které mají být financovány, povedou k posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie,
 - ohledně zvláštních opatření na podporu činností, které členské státy provádějí za účelem rychlejšího přizpůsobování průmyslu strukturálním změnám, podpory prostředí příznivého pro iniciativy a pro rozvoj podnikání v rámci Unie, zejména v případě malých a středních podniků, podpory prostředí příznivého pro spolupráci mezi podniky, podpory dokonalejšího využívání průmyslového potenciálu v oblasti inovace, výzkumu a technologického rozvoje,
 - v oblasti výzkumu a technologického rozvoje ve formě víceletého rámcového programu za účelem stanovení vědeckých a technologických cílů, kterých má být dosaženo činností Unie, a příslušných priorit, naznačení obecných směrů těchto činností a stanovení nejvyšší celkové částky a podrobností ohledně finanční účasti Unie na rámcovém programu a odpovídajícího podílu na jednotlivých vymezených činnostech,
 - v oblasti práv státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě, včetně podmínek upravujících svobodu pohybu a pobytu v dalších členských státech EU,
 - za účelem vytvoření evropských práv duševního vlastnictví, která zajistí jednotnou ochranu práv duševního vlastnictví v celé Unii, a zavedení centralizovaného režimu pro vydávání povolení, koordinaci a kontrolu na úrovni Unie,
 - za účelem koordinace právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu,

- za účelem určení kategorií podpor poskytovaných státy, na které se nevztahuje postup podle čl. 108 odst. 2 SFEU.
- 9 V bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise vyvozuje z úvah, které mu předcházejí, že navrhovaná EOI, jelikož jejím cílem je, aby tento orgán přijal návrhy právních aktů Unie pro účely provedení Smluv, jak je uvedeno v bodě 4 písm. a) až e) a h) až k) odůvodnění napadeného rozhodnutí, nespadá zjevně mimo rámec pravomocí, které Komisi umožňují předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení (EU) č. 211/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě (Úř. věst. 2011, L 65, s. 1).
 - 10 Co se naproti tomu týče dvou dalších návrhů, na které navrhovaná EOI odkazuje, a sice návrhů uvedených v bodě 4 písm. f) a g) odůvodnění napadeného rozhodnutí, Komise dospěla v bodech 7 až 9 odůvodnění uvedeného rozhodnutí k závěru, že navrhovaná EOI stojí zjevně mimo rámec jejích pravomocí, které jí umožňují předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 11 Rumunsko podalo projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 28. června 2017.
- 12 Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu téhož dne podalo Rumunsko návrh na nařízení předběžného opatření podle článků 278 a 279 SFEU, kterým se domáhalo, aby Tribunál nařídil odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí. Uvedený návrh byl zamítnut usnesením ze dne 13. listopadu 2017, Rumunsko v. Komise (T-391/17 R, nezveřejněné, EU:T:2017:805).
- 13 Rozhodnutím předsedy druhého senátu ze dne 27. září 2017 bylo povoleno vedlejší účastenství Slovenské republiky na podporu návrhových žádání Rumunska. Dopisem došlým kanceláři Tribunálu dne 18. října 2017 Slovenská republika informovala Tribunál, že bere zpět svůj návrh na vstup do řízení, takže byla usnesením ze dne 16. listopadu 2017, Rumunsko v. Komise (T-391/17, nezveřejněné, EU:T:2017:823), z projednávané věci jako vedlejší účastnice řízení vyškrtuta.
- 14 Rozhodnutím předsedy druhého senátu ze dne 15. listopadu 2017 bylo povoleno vedlejší účastenství Maďarska na podporu návrhových žádání Komise. Maďarsko předložilo spis vedlejšího účastníka po uplynutí lhůty stanovené předsedou senátu, takže nebyl vložen do spisu.
- 15 Usnesením ze dne 16. listopadu 2017, Rumunsko v. Komise (T-391/17, nezveřejněné, EU:T:2017:831), potvrzeným v řízení o kasačním opravném prostředku usnesením ze dne 5. září 2018, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Rumunsko a Komise* [C-717/17 P (I), nezveřejněné, EU:C:2018:691], byl návrh výboru na vstup vedlejšího účastníka do řízení zamítnut.
- 16 Rumunsko navrhuje, aby Tribunál:
 - napadené rozhodnutí zrušil,
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 17 Komise navrhuje, aby Tribunál:
 - žalobu zamítl jako neopodstatněnou;
 - uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

Úvodní poznámky

- 18 Komise na jednání v odpovědi na otázky Tribunálu zpochybnila přípustnost žaloby, když poukázala jednak na opožděnost žaloby, a jednak na nenapadnutelnost napadeného rozhodnutí.
- 19 Je třeba připomenout, že unijní soud je oprávněn posoudit podle okolností každého případu, zda řádný výkon spravedlnosti odůvodňuje zamítnutí žaloby z meritorního hlediska, aniž předtím rozhodne o námitce nepřípustnosti vznesené žalovaným (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. února 2002, Rada v. Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, body 51 a 52; ze dne 23. března 2004, Francie v. Komise, C-233/02, EU:C:2004:173, bod 26, a ze dne 15. června 2005, Regione autonoma della Sardegna v. Komise, T-171/02, EU:T:2005:219, bod 155).
- 20 Za okolností projednávaného případu má Tribunál za to, že v zájmu hospodárnosti řízení je třeba nejprve posoudit žalobní důvody uplatněné Rumunskem, aniž předtím rozhodne o přípustnosti žaloby, neboť je tato v každém případě z důvodů uvedených níže neopodstatněná.

K věci samé

- 21 Na podporu své žaloby uvádí Rumunsko dva žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 a druhý z porušení článku 296 druhého pododstavce SFEU.

K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 5 odst. 2 SEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011

- 22 Rumunsko zaprvé tvrdí, že analýza informací a podrobných opatření uvedených v příloze navrhované EOI odhaluje, že bez ohledu na deklarované cíle je ve skutečnosti zaměřena výlučně na zlepšení ochrany práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, přičemž nemá žádnou přímou souvislost s kulturní rozmanitostí ve smyslu článku 3 SEU a článku 167 SFEU, jejíž posílení je nanejvýš logickým důsledkem zlepšení ochrany práv příslušníků národnostních a jazykových menšin.
- 23 Pokud jde přitom jednak o posílení kulturní rozmanitosti podle čl. 167 odst. 1 a 4 SFEU, má Unie pravomoci podpůrné, koordinační a doplňkové k podpoře politiky, jejímž účelem je kulturní rozmanitost, a nikoliv pravomoc výlučnou nebo sdílenou s členskými státy. Podle čl. 167 odst. 4 SFEU se unijní legislativní akt nemůže týkat jen kulturní rozmanitosti, Unie by ji však měla vzít v úvahu a podporovat v rámci svých politik. Na druhé straně, pokud jde o ochranu práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, Unie nemá výslovnou legislativní pravomoc a tato oblast nadále spadá do výlučné pravomoci členských států, jak vyplývá zejména z článků 2, 3, 7 a 8 SEU, čl. 4 odst. 2 SFEU a rozhodnutí C (2013) 5969 final, které je uvedeno v bodě 2 výše.
- 24 Rumunsko zadruhé tvrdí, že konkrétní oblasti činnosti uvedené v navrhované EOI, které jsou vyjmenovány v její příloze, musí být analyzovány objektivně s ohledem na jejich kontext, který je vymezen předmětem a cíli navrhované EOI. Nestačí, aby navrhované akty spadaly do určité oblasti, která spadá do sféry pravomocí Unie. Vzhledem k tomu, že v souladu se zásadou svěřeni pravomocí zakotvenou v čl. 5 odst. 2 SEU mohou být pravomoci Unie vykonávány pouze pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách, je rovněž nezbytné, aby obsah a cíle dotčených aktů byly způsobilé přispět k uskutečnění cílů stanovených pro jednání Unie v příslušné oblasti pravomocí. Z žádného ustanovení Smluv přitom nevyplývá, že by cíle politik v oblastech, v nichž je přijetí unijních aktů požadováno, měly jakýkoli účinek v oblasti ochrany národnostních menšin. Vzhledem k tomu, že navrhovaná EOI

s ohledem na její předmět a cíle zjevně nespadá do oblasti pravomocí Unie, nemůže být žádné z opatření, které by mohlo být navrženo za účelem dosažení sledovaných cílů, považováno za spadající do této oblasti.

- 25 Rumunsko zatřetí tvrdí, že žádné z opatření uvedených mezi dodatečnými informacemi nesouvisí s předmětem ani s cíli sledovanými EOI, které byly deklarovány v požadovaných informacích, takže individuální přezkum by nemohl vést k jinému závěru o pravomocích Unie. V tomto ohledu je podle Rumunska částečná registrace navrhované EOI v projednávané věci neúčinná, neboť Komise nemůže zaregistrovat EOI za účelem dosažení jiných cílů než cílů uvedených organizátory, aniž by zasahovala do jejich autonomie nebo nepatřičným způsobem změnila cíl deklarovaný EOI.
- 26 Rumunsko na čtvrtém a posledním místě tvrdí, že pokud jde konkrétně o určité oblasti uvedené v navrhované EOI, týkající se zprvve navrhovaných opatření k jazykům, vzdělávání a kultuře, organizátoři nesprávně opírají své návrhy týkající se „jazyků“ uvedené v bodě 2 navrhované EOI o čl. 167 odst. 5 druhou odrážku a čl. 165 odst. 4 druhou odrážku SFEU, jelikož tyto články neobsahují žádné ustanovení týkající se „jazyků“ nebo „jazykové politiky“. Kromě toho žádný z cílů sledovaných články 165 až 167 SFEU, a sice zejména rozvoj kvalitního vzdělávání, příspěvek k rozvoji kultur členských států při respektování jejich národní a regionální různorodosti nebo zlepšování znalosti a šíření kultury a historie evropských národů, nehovoří o příslušnicích národnostních nebo jazykových menšin. Zvláštní opatření v oblasti „vzdělávání“ nebo „kultury“ určené k podpoře příslušníků těchto menšin nemá tedy ani právní základ ve Smlouvách a článek 3 SEU tuto situaci nemůže zhojit. Pravomoc přijmout opatření v oblasti jazykové identity příslušníků národnostních menšin přísluší podle Rumunska členským státům, přičemž je v tomto kontextu použitelný článek 10 Rámcové úmluvy Rady Evropy o ochraně národnostních menšin přijaté dne 10. listopadu 1994, jejímiž smluvními stranami jsou některé členské státy Unie.
- 27 Zadruhé, pokud jde o oblast regionální politiky, konkrétně návrhy založené jednak na člancích 177 a 178 SFEU, které usilují o úpravu ustanovení o regionálních fondech Unie, a jednak na čl. 173 odst. 3 a čl. 182 odst. 1 SFEU, s cílem změnit nařízení (EU) č. 1291/2013 Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2013 o zřízení rámcového programu pro výzkum a inovace „Horizont 2020“ (2014–2020), kterým se zrušuje rozhodnutí 1982/2006/ES (Úř. věst. 2013, L 347, s. 104), Rumunsko tvrdí, že v souladu s článkem 174 SFEU je v rámci politiky soudržnosti důležité kritérium rozvoje jednotlivých oblastí, a nikoliv kritérium národnostních, etnických, kulturních, náboženských nebo jazykových vlastností regionů, a to tím spíše, že v obecné rovině neexistuje žádná jasná a validovaná vazba mezi etnickou složkou některých regionů a úrovní jejich rozvoje. Akt přijatý na základě článku 177 SFEU nemůže stanovit dodatečné cíle nad rámec těch uvedených v článku 174 SFEU. Totéž platí pro program „Horizont 2020“ vzhledem k tomu, že cíle zvláštních opatření vyjmenovaných v článku 173 SFEU („Průmysl“) a článku 179 SFEU („Výzkum a technologický rozvoj a vesmír“) nemají žádný vztah k ochraně práv příslušníků národnostních menšin. Rumunsko dodává, že v rámci pravomoci Unie neexistuje základ pro přijetí aktu, který je stejně jako v projednávané věci v rozporu s hodnotami zakotvenými v článku 2 SEU tím, že zavádí nepřímou etnickou diskriminaci a představuje problém překročení limitů, stanovených v souladu s mezinárodním právem, pro účast mateřského členského státu na ochraně jeho národnostní menšiny nacházející se na území jiného státu.
- 28 Zatřetí, pokud jde o opatření navrhovaná ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti, s cílem zaručit rovné zacházení mezi nimi a občany Unie, Rumunsko tvrdí, že použití kritéria příslušnosti k národnostní menšině pro přiznání výsadního postavení určité kategorii, jako jsou osoby bez státní příslušnosti, neodpovídá cílům uvedeným v čl. 79 odst. 1 SFEU. Jelikož navrhovaná EOI navrhuje přiznat příznivější zacházení pouze osobám bez státní příslušnosti, neodpovídá předmětu uvedeného návrhu a může být nanejvýš předmětem oddělené EOI. Pro účely hlavy V Smlouvy o FEU, do níž spadá článek 79 SFEU, se s osobami bez státní příslušnosti zachází jako se státními příslušníky třetích zemí,

jak vyplývá z čl. 67 odst. 2 SFEU. Ani v tomto ohledu Smlouvy neposkytují právní základ pro přijetí aktů směřujících k zajištění téměř rovného zacházení mezi osobami bez státní příslušnosti a státními příslušníky Unie.

- 29 Pokud jde začtvrté o návrh na zavedení jednotného systému autorských práv v rámci Unie na základě článku 118 SFEU, Rumunsko poukazuje na to, že cílem návrhu je zřejmě usnadnění využití zboží a služeb příslušníky menšin v jejich vlastním jazyce, který je často jazykem sousední země, takže se uvedený návrh odchyluje od účelu opatření uvedených v článku 118 SFEU, a vyvolává rovněž již zmíněný problém účasti mateřského členského státu na ochraně příslušníků národností menšiny. Podle doporučení formulovaných k těmto otázkám na mezinárodní úrovni by mělo být preferenční zacházení mateřským státem poskytnuto na základě dvoustranného přístupu se souhlasem příslušného státu a mělo by se omezit na „oblast vzdělávání a kultury v rozsahu, v němž sleduje legitimní cíl podpory kulturních vazeb a v němž [preferenční zacházení] je tomuto cíli přiměřené“. Konečně, obtíže spojené s evropským patentem ve věci jazykového režimu nechávají vytušit obtíže spojené s vytvořením jednotného systému práv duševního vlastnictví v celé Evropě.
- 30 Zapáté, pokud jde o návrh na změnu směrnice 2010/13, Rumunsko tvrdí, že přiznání rozdílného zacházení „regionům, kde žijí národnostní menšiny“, je v rozporu s hodnotami zakotvenými v článku 2 SEU, je přímou diskriminací ve vztahu k volnému pohybu služeb, kterou zakazuje článek 56 SFEU, a vyvolává rovněž problém účasti mateřského členského státu na ochraně příslušníků národností menšiny zmíněný v bodě 29 výše.
- 31 Zašesté a na posledním místě, pokud jde o návrh založený na článku 109 a čl. 108 odst. 4 nebo čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU, který se týká oblasti státních podpor, Rumunsko tvrdí, že zamýšlené osvobození je v rozporu s cíli opatření, která mohou být podle mezinárodního práva zavedena ve prospěch příslušníků národnostních menšin omezených v oblasti vzdělávání, kultury, jazyků a náboženství. Poskytování „přeshraničních“ státních podpor ze strany mateřského státu pro právnické osoby založené za účelem dosahování zisku, které mají za cíl podporovat práva příslušníků národnostních menšin sousedního státu, by bylo neslučitelné se zásadami mezinárodního práva týkajícími se zapojení mateřského státu do ochrany příslušníků národnostních menšin, kteří se nacházejí na území jiných států, narušilo by hospodářskou soutěž a vedlo by k diskriminaci na základě kritéria příslušnosti k etnické skupině mezi občany Unie, a bylo by tedy v rozporu s hodnotami Unie.
- 32 Komise podporovaná Maďarskem argumenty žalobce zpochybňuje.
- 33 Je třeba předeslat, že čl. 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).
- 34 Právo na vytvoření EOI představuje stejně jako zejména právo podat petici 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). Jak je uvedeno v bodě 1 odůvodnění nařízení č. 211/2011, toto právo má posílit občanství Unie a zvýšit demokratické fungování Unie (rozsudky ze dne 3. února 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe* v. Komise, T-646/13, EU:T:2017:59, bod 18, a ze dne 10. května 2017, *Efler v. Komise*, T-754/14, EU:T:2017:323, bod 24).

- 35 V souladu s článkem 24 prvním pododstavcem SFEU byly postupy a podmínky požadované pro předložení EOI upřesněny v nařízení č. 211/2011. Článek 4 tohoto nařízení stanoví podmínky registrace navrhované EOI Komisí (rozsudek ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 25).
- 36 Pokud jde o postup registrace navrhované EOI, podle článku 4 nařízení č. 211/2011 přísluší Komisi přezkoumat, zda takový návrh splňuje podmínky uvedené zejména v odst. 2 písm. b) tohoto článku, který stanoví, že Komise zaregistruje navrhovanou EOI, pokud tato iniciativa „nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“ (rozsudek ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, body 26 a 45).
- 37 Jak vyplývá z judikatury, je třeba podle odstavců 1 a 2 tohoto článku zohlednit informace týkající se předmětu a cílů navrhované EOI, které organizátoři EOI podle přílohy II uvedeného nařízení poskytují buď povinně, nebo dobrovolně (rozsudky ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 45, a ze dne 7. března 2019, *Izsák a Dabis v. Komise*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 51).
- 38 „Informace uvedené v příloze II“ podle nařízení č. 211/2011, na které odkazuje jeho článek 4, se totiž neomezují na minimální informace, které musí být podle téže přílohy vloženy do registru. Právo uvést dodatečné informace o návrhu unijního právního aktu, které organizátorům navrhované EOI přiznává příloha II nařízení č. 211/2011, představuje zároveň povinnost Komise zkoumat uvedené informace stejně jako jakékoli jiné informace poskytnuté na základě uvedené přílohy, a to v souladu se zásadou řádné správy připomenuté v bodě 10 odůvodnění nařízení č. 211/2011, ke které se váže povinnost příslušného orgánu zkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu. Pro účely posouzení, zda navrhovaná EOI splňuje podmínky registrace uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, musí tedy Komise přezkoumat doplňující informace (rozsudek ze dne 3. února 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise*, T-646/13, EU:T:2017:59, body 30 až 32; rovněž v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, body 47, 48 a 50, a ze dne 7. března 2019, *Izsák a Dabis v. Komise*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, body 52 až 54).
- 39 Kromě toho v souladu s cíli sledovanými EOI, 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, musí být podmínka registrace stanovená v čl. 4 odst. 2 písm. b) tohoto nařízení Komisí, již byl předložen návrh EOI, vykládána a aplikována tak, aby byl zajištěn snadný přístup k EOI (rozsudky ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 49 a ze dne 7. března 2019 *Izsák a Dabis v. Komise*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, body 53 a 64).
- 40 Komise je tedy oprávněna zamítnout registraci navrhované EOI na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení, 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 Komise na předložení návrhu 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 50 a ze dne 7. března 2019 *Izsák a Dabis v. Komise*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 54).
- 41 V tomto ohledu plyne ze znění čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, že Komise musí provést první přezkum údajů, které má k dispozici, za účelem posouzení, zda navrhovaná EOI zjevně nevybočuje z jejích pravomocí s tím, že v případě registrace návrhu bude provedeno komplexnější posouzení. Článek 10 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení totiž stanoví, že když Komise obdrží EOI, vydá do tří měsíců sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně EOI, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá či nehodlá učinit (rozsudek ze dne 19. dubna 2016, *Costantini v. Komise*, T-44/14, EU:T:2016:223, bod 17). Rozhodnutí o registraci navrhované EOI, které předpokládá první posouzení této iniciativy z právního pohledu, nepředjímá posouzení,

kteří případně provede Komise v rámci sdělení přijatého na základě čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 a obsahujícího konečný postoj tohoto orgánu k tomu, zda předloží či nepředloží návrh právního aktu v reakci na EOI (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2018, *One of Us a další v. Komise*, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, body 79 a 117).

- 42 Jak již bylo rozhodnuto, je-li tedy Komisi předložena žádost o registraci navrhované EOI, nepřísluší jí v této fázi ověřovat, zda byl předložen důkaz o všech uplatněných skutkových okolnostech, ani zda je odůvodnění, na němž spočívá návrh a navrhovaná opatření, dostatečné. Pro účely posouzení dodržení podmínky registrace stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 se musí Komise omezit na přezkum, zda by z objektivního hlediska taková opatření zamýšlená abstraktně mohla být přijata na základě Smluv, neboť jinak by došlo k porušení cíle zajištění snadného přístupu k EOI (rozsudek ze dne 7. března 2019, *Izsák a Dabis v. Komise*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, body 62 a 64).
- 43 V projednávané věci je třeba za účelem určení, zda Komise správně použila podmínku uvedenou v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, přezkoumat, zda s ohledem na navrhovanou EOI a v rámci prvního přezkumu údajů, které měla k dispozici, mohla – na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko – dospět ve fázi zápisu důvodně k závěru, že uvedený návrh v rozsahu, v němž se týká návrhů takových právních aktů, jako jsou abstraktně zamýšlené právní akty uvedené v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí, není zjevně mimo rámec jejích pravomocí, na základě kterých uvedený orgán může předložit unijní právní akt pro účely provedení Smluv.
- 44 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 5 SEU se vymezení pravomocí Unie řídí zásadou svěřené pravomocí a že podle čl. 13 odst. 2 SEU každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, body 97 a 98, a ze dne 19. dubna 2016, *Costantini v. Komise*, T-44/14, EU:T:2016:223, bod 16). Cíl demokratické účasti občanů Unie, kterým je veden mechanismus EOI, však nemůže eliminovat zásadu svěřených pravomocí a umožnit Unii přijmout právní předpisy v oblasti, ve které jí nebyly svěřeny žádné pravomoci (rozsudek ze dne 19. dubna 2016, *Costantini v. Komise*, T-44/14, EU:T:2016:223, bod 53).
- 45 Podle ustálené judikatury musí být naopak volba právního základu aktu Unie založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří zejména cíl a obsah právního aktu (viz rozsudek ze dne 12. září 2017, *Anagnostakis v. Komise*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 67 a citovaná judikatura).
- 46 Pokud jde o předmět a cíle sledované návrhy aktů, které Komise měla předložit, uvedené v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí, navrhovaná EOI uvádí, jak je uvedeno v bodech 2 a 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že cílem uvedeného návrhu je přijetí řady legislativních aktů s cílem zlepšit ochranu příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílit kulturní a jazykovou rozmanitost v Unii. To zahrnuje 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. Ve své příloze navrhovaná EOI výslovně odkazuje na různé právní akty, u kterých vyzývá Komisi k předložení návrhů.
- 47 Na rozdíl od tvrzení Rumunska nesměruje navrhovaná EOI výlučně k zajištění dodržování práv příslušníků národnostních a jazykových menšin, ale rovněž k posílení kulturní a jazykové rozmanitosti Unie, jak vyplývá z předmětu i cílů vyjádřených v uvedeném návrhu a ze zohlednění různých návrhů právních aktů vyjmenovaných a vysvětlených v příloze navrhované EOI, jejíž předložení Parlamentu a Radě organizátoři požadují.
- 48 V této souvislosti je třeba zdůraznit, jak bylo uvedeno v bodě 37 výše, že Komise je za účelem registrace navrhované EOI povinna zohlednit předmět a cíle uvedeného návrhu, tak jak vyplývají nejen z povinných informací, ale rovněž z doplňujících informací poskytnutých organizátory podle přílohy II

nařízení č. 211/2011 (rozsudky ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 45, a ze dne 7. března 2019, Izsák a Dabis v. Komise, C-420/16 P, EU:C:2019:177, body 51 a 54).

- 49 Na základě této judikatury Komise provedla v návaznosti na rozsudek ze dne 3. února 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. Komise* (T-646/13, EU:T:2017:59), kterým bylo zrušeno rozhodnutí C (2013) 5969, uvedené v bodě 2 výše, novou analýzu navrhované EOI na základě všech informací předložených organizátory, zejména s přihlédnutím k návrhům právních aktů uvedeným v příloze k navrhované EOI, aby dospěla k závěru, že v rozsahu, v němž se týkala předložení devíti z jedenácti návrhů právních aktů Unie uvedených v bodě 4 písm. a) až e) a h) až k) napadeného rozhodnutí, navrhovaná EOI nespádala zjevně mimo rámec jejích pravomocí na předložení návrhu právního aktu Unie pro účely provedení Smluv podle čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.
- 50 Jak bylo přitom uvedeno v bodě 47 výše a jak správně uvedla Komise, takové právní akty, jako jsou akty uvedené v příloze k navrhované EOI, které podle tohoto orgánu spadají do rámce pravomocí, na jejichž základě může předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv v dotčených oblastech, mají zjevně přispět jednak k uskutečnění obecného cíle spočívajícího v zajištění dodržování práv příslušníků menšin, ale rovněž přímo k uskutečnění obecného cíle spočívajícího v dodržování a podpoře kulturní a jazykové rozmanitosti Unie.
- 51 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že v souladu s článkem 2 SEU je dodržování práv menšin jednou z hodnot, na kterých je Unie založena, a že čl. 3 odst. 3 čtvrtý pododstavec SEU stanoví, že Unie respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost.
- 52 Pokud jde konkrétně o posílení kulturní rozmanitosti, čl. 167 odst. 4 SFEU stanoví, že Unie ve své činnosti podle ostatních ustanovení Smluv přihlíží ke kulturním hlediskům, zejména s cílem uznávat a podporovat rozmanitost svých kultur.
- 53 Avšak na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko, nevyplývá z tohoto, že Komise v napadeném rozhodnutí přiznala Unii obecnou legislativní pravomoc v oblasti ochrany práv příslušníků národnostních menšin, ale pouze to, že dodržování práv menšin a posilování kulturní a jazykové rozmanitosti jakožto hodnot a cílů Unie musí být brány v úvahu v rámci činností Unie v oblastech, kterých se týká navrhovaná EOI. Rumunsko v tomto kontextu samo uvedlo, že čl. 3 odst. 3 čtvrtý pododstavec SEU obsahuje obecné pokyny pro jednání Unie v jiných oblastech a dále že respekt k menšinám uvedený v článku 2 SEU je nedílnou součástí hodnot Unie, které je Komise povinna dodržovat v rámci svých pravomocí.
- 54 V této souvislosti je nutné podotknout, že Rumunsko nezpochybňuje pravomoc Unie přijmout právní akty v určitých oblastech činnosti, kterých se týkají právní akty vyjmenované v bodě 4 písm. a) až e) a h) až k) odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz bod 7 výše) a formulované tamtéž v bodě 5 odůvodnění (viz bod 8 výše) za účelem realizace cílů sledovaných dotčeným ustanovením. Má však za to, že pravomoc Unie v těchto oblastech Komisi neumožňuje, aby vyzvala Parlament a Radu k přijetí právních aktů za účelem dosažení cílů uvedených v navrhované EOI, což jsou základní prvky ohraničující tuto pravomoc v rozsahu, v němž by tyto akty nebyly způsobilé přispět k dosažení cílů stanovených pro činnost Unie v příslušné oblasti pravomocí. Komise by tak zneužila pravomoci, které má Unie v oblastech, jako je kultura, vzdělávání, regionální politika a státní podpory týkající se účelu, pro který jí byly přiznány ve Smlouvách.
- 55 Tento názor nelze přijmout.
- 56 Pokud je totiž Komise v oblastech pravomocí Unie oprávněna k tomu, aby za účelem dosažení cílů, které jsou zvláště sledovány příslušnými ustanoveními Smlouvy o FEU, předkládala návrhy právních aktů, které zohledňují hodnoty a cíle, které jsou předmětem navrhované EOI, nic tomuto orgánu v zásadě nebrání ani v tom, aby předložil návrhy na přijetí konkrétních aktů, které jako je tomu

v projednávaném případě, budou doplňovat činnost Unie v oblastech její pravomoci, aby bylo zajištěno dodržování hodnot stanovených v článku 2 SEU a bohaté kulturní a jazykové rozmanitosti stanovené v čl. 3 odst. 3 čtvrtém pododstavci SEU.

- 57 Když Rumunsko v této souvislosti tvrdí, že výkon pravomocí Unie je omezen čl. 4 odst. 2 SEU, podle kterého Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, stačí uvést, že toto tvrzení nijak nepodložilo, a zejména neprokázalo, že uvedené ustanovení nutně brání přijetí takových opatření, jako jsou abstraktně zamýšlená opatření uvedená v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí, jestliže v oblasti pravomocí Unie směřují k zajištění dodržování hodnot, na nichž je založena, jako je dodržování práv příslušníků menšin, a sledují cíle uvedené v článku 3 SEU, k nimž patří respektování bohaté kulturní a jazykové rozmanitosti Unie.
- 58 Pokud jde o tvrzení Rumunska, že Komise částečnou registrací navrhované EOI riskuje ohrožení autonomie organizátorů a nepatřičnou změnu cíle deklarovaného navrhovanou EOI, stačí konstatovat, že organizátoři formulovali v bodě 8 uvedeného návrhu, nadepsaném „Ochranná doložka“ přání, aby byl každý z jedenácti návrhů ověřen odděleně, a pokud by jeden z návrhů byl považován za nepřípustný, nemělo by to mít vliv na ostatní návrhy. Částečná registrace navrhované EOI, která rozhodně neohrožuje autonomii organizátorů a nenarušuje deklarovaný předmět uvedeného návrhu, tudíž odpovídá přání formálně vyjádřenému samotnými organizátory v navrhované EOI, a to pro případ, že by Komise dospěla k závěru, že některá z dotčených opatření zjevně nespadají do jejich pravomocí.
- 59 Konečně, argumentace Rumunska, podle níž jednotlivé návrhy dotčených právních aktů nijak nepřispívají k dosažení cílů stanovených pro činnosti Unie v oblasti příslušné pravomoci, musí být rovněž odmítnuta.
- 60 Pokud jde zaprvé o opatření týkající se „jazyka“, „vzdělávání“ a „kultury“, které jsou uvedeny v bodě 2 navrhované EOI, pro jejichž přijetí organizátoři navrhuji jako právní základ čl. 167 odst. 5 první odrážku a čl. 165 odst. 4 první odrážku SFEU, poukazuje Komise správně na to, že pojem „kultura“, který tvoří nadpis hlavy XIII smlouvy FEU, jejíž součástí je článek 167 SFEU, odkazuje v odstavci 4 uvedeného článku na uznávání kulturní a jazykové rozmanitosti, která je zakotvena v článku 3 SEU jakožto cíl Unie, a že pojem „vzdělávání“, který tvoří nadpis hlavy XII smlouvy FEU, jejíž součástí je článek 165 SFEU, zahrnuje skutečnosti spojené s podporou jazykové rozmanitosti Unie, která je kromě toho specifickým cílem uvedeným v čl. 5 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) č. 1288/2013 Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí program „Erasmus+“: program Unie pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport a zrušují rozhodnutí č. 1719/2006/ES, č. 1720/2006/ES a č. 1298/2008/ES (Úř. věst. 2013, L 347, s. 50), přijatého na základě čl. 165 odst. 4 SFEU, stejně jako akty týkající se „jazyka“, které byly zmíněny v navrhované EOI.
- 61 Kromě toho na základě čl. 167 odst. 5 druhé odrážky SFEU může Rada na návrh Komise přijmout doporučení za účelem přispění k dosažení cílů stanovených v uvedeném článku, takže návrh aktu, který se týká „doporučení Rady ‚k ochraně a podpoře kulturní a jazykové rozmanitosti Unie““, koncipovaného v abstraktní rovině, nelze považovat za zjevně překračující rámec pravomocí Komise, na jejichž základě může tento orgán předložit návrh právního aktu pro účely použití tohoto ustanovení.
- 62 Konečně, jak bylo uvedeno v bodě 56 výše, okolnost, že články 165 až 167 SFEU neuvádějí mezi jejich specifickými cíli respektování příslušníků národnostních a jazykových menšin, nebrání Unii přijmout v rámci pravomocí, které vykonává na základě těchto ustanovení, opatření zohledňující takový cíl.
- 63 Pokud jde zadruhé o opatření týkající se „regionální politiky“, která jsou uvedena v bodech 3.1 a 3.2 navrhované EOI, a konkrétně návrhy založené na člancích 177 a 178 SFEU, které se týkají regionálních fondů, jakož i návrhů založených na čl. 173 odst. 3 a čl. 182 odst. 1 SFEU týkající změny nařízení č. 1291/2013, které se vztahuje na program „Horizont 2020“, ani tato opatření nesměřují k rozšíření

oblasti pravomocí Unie, ale k využití stávajících pravomocí za účelem financování programů. Pokud jde o regionální fondy, napadené rozhodnutí v čl. 1 odst. 2 čtvrté odrážce uvádí „nařízení upravující 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“. Pokud jde o program „Horizont 2020“, jak Komise správně uvedla, případná změna nařízení č. 1291/2013 má za cíl zlepšení výzkumu přidané hodnoty příspěvku národnostních menšin a kulturní a jazykové rozmanitosti k sociálnímu a hospodářskému rozvoji v unijních regionech.

- 64 Kromě toho, jak bylo uvedeno v bodě 56 výše, na rozdíl od toho, co tvrdí Rumunsko, okolnost, že články 173, 177, 178 a 182 SFEU neuvádějí mezi jejich specifickými cíli respektování příslušníků národnostních a jazykových menšin, nebrání Unii přijmout v rámci pravomocí, které vykonává na základě těchto ustanovení, opatření zohledňující takový cíl.
- 65 Pokud jde o výtku Rumunska vycházející z údajného překročení mezí stanovených v souladu s mezinárodním právem pro zásahy státu spojené s ochranou jeho národnostní menšiny na území jiného státu, Komise právem uvádí, že posouzení slučitelnosti právních aktů navrhovaných v EOI s takovými normami nemá vliv na přezkum podmínky zápisu stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.
- 66 Pokud jde zatřetí o opatření navrhovaná ve vztahu k „osobám bez státní příslušnosti“, s cílem zaručit rovné zacházení mezi nimi a občany Unie, která jsou uvedena v bodě 5.2 navrhované EOI a pro jejichž přijetí organizátoři navrhují čl. 79 odst. 2 SFEU, Komise právem uvedla, že některé právní akty použitelné zejména na osoby bez státní příslušnosti byly přijaty na unijní úrovni, jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se mění směrnice Rady 2003/109/ES, aby rozšířila její působnost na osoby požívající mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2011, L 132, s. 1), včetně těch týkajících se rovného zacházení s osobami bez státní příslušnosti a občany Unie. Tím, že navrhla Komisi, aby předložila změny právních předpisů „týkajících se osob bez státní příslušnosti za účelem sblížení práv osob, které jsou dlouhodobě bez státní příslušnosti a jejich rodin s právy občanů Unie“, mohla být navrhovaná EOI v abstraktní rovině považována za iniciativu, která zjevně nepřekračuje pravomoci Komise, na základě kterých může předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.
- 67 Pokud jde začtvrté o návrh týkající se zavedení „jednotného autorského práva“ na základě článku 118 SFEU, který by umožňoval považovat celou Unii za vnitřní trh v oblasti autorských práv, uvedený v bodě 6.1 navrhované EOI, je třeba konstatovat, že podle uvedeného ustanovení má Unie pravomoc stanovit opatření týkající se vytvoření evropských práv duševního vlastnictví za účelem zajištění jednotné ochrany práv duševního vlastnictví v Unii.
- 68 Jak bylo uvedeno v bodě 56 výše, okolnost, že článek 118 SFEU neuvádí mezi svými konkrétními cíli respektování příslušníků národnostních a jazykových menšin, nebrání Unii přijmout v rámci pravomocí, které vykonává na základě tohoto ustanovení, opatření, která zohledňují takový cíl.
- 69 Pokud jde o výtku Rumunska vycházející z údajného překročení mezí stanovených v souladu s mezinárodním právem pro zásahy státu spojené s ochranou jeho národnostní menšiny na území jiného státu, je třeba zopakovat skutečnost, že otázka posouzení slučitelnosti právních aktů navrhovaných v EOI s takovými normami nemá vliv na přezkum podmínky zápisu stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011.
- 70 Pokud jde zapáté o návrh změny směrnice 2010/13 o „audiovizuálních mediálních službách“ na základě čl. 53 odst. 1 a článku 62 SFEU, který je uveden v bodě 6.2 navrhované EOI, jehož cílem je zajištění volného pohybu služeb a příjmu audiovizuálního obsahu v regionech, v nichž žijí národnostní menšiny, je třeba rovněž uvést, že nic nebrání tomu, aby Komise navrhla změnu uvedené směrnice, která zohlední obavy týkající se respektování příslušníků národnostních a jazykových menšin, zatímco

argumenty Rumunska založené jednak na údajném porušení článku 56 SFEU a článku 2 SEU a jednak na překročení mezí stanovených v souladu s mezinárodním právem pro zásahy státu spojené s ochranou jeho národnostní menšiny na území jiného státu jsou ve fázi posouzení podmínky zápisu stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 irelevantní. Pokud se tato výtku zaměřuje konkrétně na porušení článku 2 SEU, mohla být nanejvýš zkoumána z pohledu podmínky uvedené v čl. 4 odst. 2 písm. d) nařízení č. 211/2011, který zakazuje, aby Komise zaregistrovala návrhy EOI, které jsou zjevně v rozporu s hodnotami Unie uvedenými v článku 2 SEU, což je však ustanovení, který tento žalobní důvod neuvádí.

- 71 Pokud jde zašesté o návrh týkající se „blokových výjimek pro projekty podporující národnostní menšiny a jejich kulturu“, na základě čl. 107 odst. 3 písm. e) SFEU a uvedené v bodě 7 navrhované EOI, Komise právem připomněla, že v souladu s čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU státní podpory určené na podporu kultury a zachování kulturního dědictví mohou být po posouzení Komise považovány za slučitelné s vnitřním trhem, pokud nezmění podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Unii v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem. Vzhledem k tomu, že Rumunsko tvrdilo, že uvedený návrh může vést k diskriminaci na základě příslušnosti k etnické skupině, narušuje hospodářskou soutěž a je v rozporu s omezeními účasti mateřského státu na ochraně jeho národnostní menšiny nacházející se na území jiného členského státu, je třeba odkázat na výše uvedené úvahy, podle kterých tyto argumenty nemají vliv na posouzení podmínky registrace stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 a Rumunsko v rámci tohoto žalobního důvodu nenamítalo porušení čl. 4 odst. 2 písm. d) tohoto nařízení.
- 72 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba dospět k závěru, že Rumunsko nesprávně tvrdí, že se Komise dopustila nesprávného posouzení a porušila čl. 5 odst. 2 SFEU a čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011, když ve fázi registrace navrhované EOI a aniž by byl případně dotčen úplný přezkum v rámci použití čl. 10 nařízení č. 211/2011, dospěla k závěru, že z objektivního hlediska se návrhy takových právních aktů, jako jsou akty uvedené v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí, které jsou koncipovány v abstraktní rovině, nenacházejí „zjevně mimo“ rámec pravomocí Komise, na jejichž základě může předložit návrh aktu pro účely provedení Smluv.
- 73 V důsledku toho je třeba první žalobní důvod zamítnout.

Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 296 druhého pododstavce SFEU

- 74 Rumunsko tvrdí, že povinnost uvést odůvodnění podle článku 296 druhého pododstavce SFEU není vyčerpávajícím způsobem upravena v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 211/2011. Uvedená povinnost je podle něj podstatná formální náležitost, která směřuje k dodržování jeho práva na obhajobu jakožto privilegovaného žalobce, a přispívá k dosažení obecnějšího cíle, kterým je zajistit, aby unijní soud mohl provádět přezkum legality. Odůvodnění musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal. V souladu s judikaturou musí unijní orgán kromě toho výslovně rozvinout své úvahy, pokud se rozhodnutí podstatně odchyluje od dřívějších rozhodnutí, jako je tomu v projednávané věci, ve které došlo k podstatnému odklonu od rozhodnutí C (2013) 5969 final uvedeného v bodě 2 výše. Povinnost uvést odůvodnění je dále o to důležitější v případě registrace navrhované EOI, neboť podmínka uvedená v čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011 má za cíl zajistit dodržování základní zásady svěřené pravomocí. Konečně, jelikož Komise disponuje širokou posuzovací pravomocí, pokud jde o otázku, zda navrhovaná EOI spadá, či nikoliv zjevně mimo rámec jejich pravomocí, na jejichž základě může předložit návrh právního aktu, dodržení povinnosti uvést odůvodnění má zásadní význam pro to, aby bylo možno ověřit, že nedošlo k nesprávnému posouzení a že byly dány skutkové a právní okolnosti, na nichž závisí výkon její posuzovací pravomoci.

- 75 Podle Rumunska přitom napadené rozhodnutí zmiňuje předmět a cíle navrhované EOI v bodech 2 a 3 odůvodnění bez uvedení důvodů, proč je Komise oprávněna navrhnout akty, které jsou součástí tohoto předmětu a které sledují cíle ochrany, které jsou v něm uvedeny. Komise se v bodě 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí omezila na výčet devíti navrhovaných zaregistrovaných aktů. I když Komise v bodech odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že návrhy legislativních aktů předložených v souladu politikami, které spadají do pravomocí Unie a jsou uvedeny obecně v bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí, jsou přípustné, povoluje ve výroku sběr podpisů pro návrhy legislativních aktů, které sice spadají do obecně vymezené oblasti pravomoci Komise, avšak podporují národnostní nebo jazykové menšiny a kulturní a jazykovou rozmanitost. Napadené rozhodnutí kromě toho neobsahuje žádný odkaz na hodnoty a cíle Unie uvedené v člancích 2 a 3 SEU.
- 76 Dále, ačkoli Komise v bodech 2 a 3 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí cíle a referenční oblast EOI, tedy ochranu příslušníků vnitrostátních menšin a kulturní a jazykové rozmanitosti, neposkytuje žádné upřesnění, ze kterého by vyplývalo, že v těchto oblastech, a konkrétně v oblasti ochrany příslušníků národnostních menšin, nemá pravomoc, jak učinila například v odůvodnění odmítnutí dvou jiných návrhů jako nepřijatelných. Takové zjevně nedostatečné odůvodnění může jednak bránit zúčastněným osobám seznámit se s důvody registrace navrhované EOI a reagovat odpovídajícím způsobem, a jednak Tribunálu, aby vykonal přezkum legality napadeného rozhodnutí.
- 77 Napadené rozhodnutí je navíc formulováno obecně a šablonovitě a neuvádí důvody, na základě kterých Komise dospěla k závěru, že je částečná registrace navrhované EOI možná, zatímco v rozhodnutí C (2013) 5969 final zaujala diametrálně odlišné stanovisko.
- 78 Komise podporovaná Maďarskem argumenty Rumunska zpochybňuje.
- 79 Je třeba připomenout, že povinnost uvést odůvodnění právních aktů podle článku 296 druhého pododstavce SFEU se vztahuje na všechny akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost (rozsudek ze dne 1. října 2009, Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 42). Z toho vyplývá, že bez ohledu na okolnost, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 211/2011 zmiňuje povinnost Komise informovat organizátory o důvodech svého rozhodnutí pouze tehdy, když odmítne zaregistrovat navrhovanou EOI, napadené rozhodnutí podléhá povinnosti uvést odůvodnění, i obsahuje-li rozhodnutí Komise zaregistrovat navrhovanou EOI, kteréžto se týká devíti z jedenácti návrhů právních aktů uvedených v příloze tohoto rozhodnutí.
- 80 Podle ustálené judikatury týkající se článku 296 SFEU musí být odůvodnění právních aktů přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu tak, aby se dotyčné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat přezkum (viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 28 a citovaná judikatura).
- 81 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že požadavek na uvedení odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech projednávané věci. Není požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 296 SFEU, musí být posuzována s ohledem nejen na znění tohoto aktu, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (viz rozsudek ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 29 a citovaná judikatura).
- 82 Dále je nezbytné odlišit povinnost uvést odůvodnění, jakožto podstatnou formální náležitost, 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 stiženy vadou (v tomto smyslu viz ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, body 66 až 68).

- 83 Podle Rumunska, v souladu s judikaturou (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14, a ze dne 13. prosince 2007, Angelidis v. Parlament, T-113/05, EU:T:2007:386, bod 61), má povinnost uvést odůvodnění ještě zásadnější význam v případech, kdy unijní orgány disponují širokou posuzovací pravomocí, jako je tomu v projednávané věci. Pouze tak může totiž unijní soud ověřit, zda jsou dány skutkové a právní okolnosti, na kterých závisí výkon posuzovací pravomoci.
- 84 Na rozdíl od názoru zastávaného Rumunskem však Komise nemá širokou posuzovací pravomoc pro účely registrace navrhované EOI, jelikož čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011 stanoví, že uvedený orgán „zaregistruje“ takový návrh, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) až d) tohoto nařízení, tedy zejména pokud navrhovaná EOI nespadá zjevně mimo rámec pravomocí Komise, na základě kterých může předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Naopak, pokud je na základě prvotního přezkoumání zjevné, že tato posledně uvedená podmínka není splněna, Komise „odmítne“ zaregistrovat navrhovanou EOI, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 211/2011.
- 85 Jak bylo rozhodnuto, je Komise tím méně nadána takovou posuzovací pravomocí, jelikož bylo judikováno, že v souladu s cíli sledovanými EOI, 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, již byl předložen návrh EOI, vykládána a aplikována tak, aby byl zajištěn snadný přístup k EOI (rozsudky ze dne 12. září 2017, Anagnostakis v. Komise, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 49 a ze dne 7. března 2019 Izsák a Dabis v. Komise, C-420/16 P, EU:C:2019:177, body 53 a 64).
- 86 V projednávané věci je třeba konstatovat, že body odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádějí skutečnosti, které vedly k jeho přijetí, a že Rumunsko bylo s to vyhodnotit důvody, o které se opírá napadené rozhodnutí, jak o tom rovněž svědčí všechny argumenty, které předložilo na podporu projednávané žaloby.
- 87 Komise v bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně uvedla, že navrhovaná EOI, jelikož jejím cílem je, aby Komise přijala návrhy právních aktů Unie pro účely provedení Smluv, jak je uvedeno v bodě 4 písm. a) až e) a h) až k) odůvodnění, nespadá zjevně mimo rámec pravomocí, které Komisi umožňují předložit návrh právního aktu Unie. Uvedený závěr vychází z přehledu oblastí uvedeného v bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí a reprodukováného v bodě 8 výše, v nichž mohou být přijaty právní akty Unie pro účely provádění Smluv.
- 88 Okolnost, že ve fázi registrace navrhované EOI, která předpokládá prvotní posouzení této iniciativy z právního pohledu a není jí dotčeno posouzení, které provádí Komise v rámci sdělení, které případně přijme na základě čl. 10 odst. 1 písm. c) nařízení č. 211/2011 (rozsudek ze dne 23. dubna 2018, One of Us a další v. Komise, T-561/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2018:210, bod 117), se tento orgán omezuje, jak učinil v bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí, na obecné vyložení oblastí, ve kterých mohou být přijaty právní akty Unie a které odpovídají oblastem, ve kterých požadují organizátoři předložení právních aktů, aby z tohoto vyvodil, že navrhovaná EOI nestojí zjevně mimo rámec pravomocí Komise, aniž by poukázal na okolnost, že opatření, na která navrhovaná EOI odkazuje, mají za cíl zlepšit ochranu příslušníků národnostních a jazykových menšin a posílit kulturní a jazykovou rozmanitost Unie, nemůže být považována za v rozporu s povinností uvést odůvodnění.
- 89 Jelikož Rumunsko v této souvislosti tvrdí, že Komise porušila povinnost uvést odůvodnění tím, že se odchýlila od postoje vyjádřeného v rozhodnutí C (2013) 5969, které je uvedeno v bodě 2 výše, aniž vysvětlila důvody tohoto odchýlení, je jednak třeba uvést, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně vyplývá, že na rozdíl od rozhodnutí C (2013) 5969 Komise za účelem částečné registrace navrhované EOI zohlednila, v souladu s judikaturou Soudního dvora a Tribunálu, dodatečné informace poskytnuté organizátory stejně jako povinné informace za účelem ověření, zda byla splněna podmínka čl. 4 odst. 2 písm. b) nařízení č. 211/2011. Komise již navíc v rozhodnutí C (2013) 5969

uvedla, že některé návrhy právních aktů, posuzované jednotlivě, které byly obsaženy v příloze navrhované EOI, mohly spadat do sféry jejich pravomocí, na jejichž základě může předložit návrh právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

- 90 Pokud jde dále o rozhodnutí Komise připustit částečný zápis navrhované EOI, u něhož Rumunsko rovněž kritizuje nedostatek odůvodnění v napadeném rozhodnutí, Komise před Tribunálem vysvětlila, že se její postoj vyvinul od přijetí rozhodnutí C (2013) 5969, které je uvedeno v bodě 2 výše, a že má nyní za to, že takový zápis povzbuzuje k účasti občanů na demokratickém životě a činí Unii přístupnější.
- 91 V tomto ohledu je třeba jednak konstatovat, že bod 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že EOI posiluje demokratické fungování Unie tím, že umožňuje každému občanovi podílet se na demokratickém životě Unie, a jednak, že podle bodu 11 odůvodnění uvedeného rozhodnutí by za tímto účelem měly být postupy a podmínky vyžadované pro EOI jasné, jednoduché, snadno použitelné a přiměřené povaze EOI, načež Komise v bodě 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí dospěla k závěru, že navrhovaná EOI by měla být částečně zaregistrována.
- 92 Z toho důvodu, i když odůvodnění vyžadované článkem 296 SFEU v zásadě neznamená, že autor rozhodnutí musí uvést důvody, které jej vedly k tomu, aby se opřel o určitý výklad příslušného právního pravidla, a třebaže stačí, aby uvedený orgán vysvětlil skutečnosti a právní úvahy, které mají zásadní význam v rámci systematiky rozhodnutí, je třeba mít za to, že napadené rozhodnutí každopádně právně dostačujícím způsobem uvádí důvody, které jsou základem částečné registrace navrhované EOI.
- 93 K tomu je třeba dodat, že pokud Rumunsko rovněž vytýká Komisi, že v napadeném rozhodnutí neodkázala na články 2 a 3 SEU, jelikož podle tohoto členského státu tato ustanovení sama o sobě neposkytují legislativní pravomoc Unie, stačí konstatovat, že posledně uvedený závěr vyplývá z obecného kontextu napadeného rozhodnutí, a zejména z rozhodnutí C (2013) 5969, které je uvedeno v bodě 2 výše, v návaznosti na které bylo napadené rozhodnutí přijato, které ostatně připomíná v bodě 8 odůvodnění, pokud jde o opatření, jejichž zápis byl zamítnut a které nejsou předmětem projednávané žaloby, že čl. 3 odst. 3 SEU sám o sobě nepředstavuje právní základ pro jakékoli jednání orgánů.
- 94 Proto je třeba zamítnout druhý žalobní důvod, a tudíž i žalobu v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 95 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rumunsko nemělo ve věci úspěch, ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Komise, včetně nákladů spojených s řízením o předběžném opatření.
- 96 Podle čl. 138 odst. 1 téhož jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Z toho vyplývá, že Rumunsko ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

- 2) **Vzhledem k tomu, že Rumunsko nemělo ve věci úspěch, ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Komise, včetně nákladů spojených s řízením o předběžném opatření.**
- 3) **Maďarsko ponese vlastní náklady řízení.**

Prek

Buttigieg

Costeira

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. září 2019

Podpisy.