



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-529/13

Balázs-Árpád Izsák

i

**Attila Dabis
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Prawo instytucjonalne — Europejska inicjatywa obywatelska — Polityka spójności — Regiony z mniejszością narodową — Odmowa rejestracji — Oczywisty brak uprawnień Komisji — Artykuł 4 ust. 2 lit. b) i art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 211/2011

Streszczenie – wyrok Sądu (pierwsza izba) z dnia 10 maja 2016 r.

1. *Postępowanie sądowe — Podnoszenie nowych zarzutów w toku postępowania — Przesłanki — Rozszerzenie istniejącego zarzutu — Dopuszczalność*

[regulamin postępowania przed Sądem (1991), art. 44 § 1 lit. c), art. 48 § 2]

2. *Obywatelstwo Unii — Prawa obywatelskie — Przedstawienie inicjatywy obywatelskiej — Rozporządzenie nr 211/2011 — Przesłanki rejestracji — Informacje, które należy dołączyć do propozycji — Informacje na temat przedmiotu, celów i kontekstu — Fakultatywny charakter — Konsekwencje przekazania tych informacji — Obowiązek zbadania przez Komisję*

[rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011, art. 4 ust. 2 lit. b), załącznik II]

3. *Obywatelstwo Unii — Prawa obywatelskie — Przedstawienie inicjatywy obywatelskiej — Rozporządzenie nr 211/2011 — Przesłanki rejestracji — Proponowana inicjatywa, która musi mieścić się w zakresie uprawnień Komisji — Stwierdzenie w następstwie wstępnego badania oczywistego braku uprawnień — Odrzucenie proponowanej inicjatywy — Naruszenie zasady dobrej administracji — Brak*

[Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 1; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011, art. 4 ust. 2 lit. b), art. 10 ust. 1 lit. c)]

4. *Akty instytucji — Wybór podstawy prawnej — Wybór, który powinien opierać się na obiektywnych elementach możliwych do skontrolowania na drodze sądowej*

(art. 5 TUE)

5. *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna — Kompetencja Unii — Zakres — Przyjęcie aktu mającego na celu przyznanie szczególnego statusu regionom z mniejszością narodową bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną zainteresowanych państw członkowskich — Wyłączenie*

(art. 4 ust. 2 TUE; art 174–178 TFUE; rozporządzenie nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 3 ust. 5)

6. *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna — Kompetencja Unii — Zakres — Przyjęcie aktu mającego na celu zapobieżenie wszelkimi dysproporcjom w rozwoju regionów z mniejszością narodową z powodu ich swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych — Wyłączenie*

(art. 2 TUE, art. 6 ust. 1 TUE, art. 174 akapit trzeci TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 21 ust. 1, art. 51 ust. 1)

7. *Kultura — Kompetencja Unii — Zakres — Przyjęcie aktu mającego na celu wprowadzenie w ramach polityki spójności pewnych gwarancji umożliwiających zachowanie cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych regionów z mniejszością narodową — Wyłączenie*

(art. 3 ust. 3 TUE, art. 167 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 22)

8. *Unia Europejska — Kompetencje — Walka z dyskryminacją — Zakres — Przyjęcie aktu mającego na celu zapobieżenie wszelkimi dysproporcjom w rozwoju regionów z mniejszością narodową z powodu ich swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych — Wyłączenie*

(art. 19 ust. 1 TFUE)

9. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Zarzuty — Nadużycie władzy — Pojęcie*

(art. 263 TFUE)

1. Zgodnie z art. 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 § 2 regulaminu postępowania z 1991 r. podnoszenie nowych zarzutów po wniesieniu skargi jest zabronione, chyba że podstawą tych zarzutów są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione w toku postępowania. Jednakże zarzut, który stanowi rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, w sposób bezpośredni lub dorozumiany, w skardze wszczynającej postępowanie i który jest ściśle z nim związany, powinien zostać uznany za dopuszczalny.

W celu uznania go za rozszerzenie uprzednio przedstawionego zarzutu lub zarzutu szczegółowego nowy argument powinien wykazywać dostatecznie ścisły związek z pierwotnie przedstawionymi zarzutami lub zarzutami szczegółowymi, tak aby można go było uważać za wynik zwykłego rozwinięcia debaty w ramach spornego postępowania.

(por. pkt 32, 33)

2. Z art. 4 rozporządzenia nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej i z załącznika II do tego rozporządzenia wynika, że Komisja bada informacje przedstawione przez organizatorów dla celów dokonania oceny, czy proponowana inicjatywa obywatelska spełnia warunki rejestracji określone w szczególności w art. 4 ust. 2 lit. b) tegoż rozporządzenia. W tym względzie, jeżeli chodzi o prawo organizatorów do dostarczenia „informacj[i], określon[ych], w załączniku II”, do których odsyła art. 4 tegoż rozporządzenia, informacje te nie ograniczają się do niezbędnych informacji, które na mocy tegoż załącznika powinny być dostarczone do rejestru.

Następstwem uznanego w załączniku II do rozporządzenia nr 211/2011 prawa organizatorów proponowanej inicjatywy do dostarczania dodatkowych informacji dotyczących przedmiotu, celów i kontekstu tej propozycji bądź projektu aktu prawnego Unii jest bowiem obowiązek zbadania przez Komisję wspomnianych informacji w ten sam sposób co wszystkich innych informacji dostarczonych na podstawie wspomnianego załącznika, zgodnie z zasadą dobrej administracji, z którą związany jest obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanego przypadku. Z tego względu, nawet niezależnie od okoliczności, czy dostarczone do rejestru wymagane informacje były wystarczające, należy stwierdzić, że w celu dokonania oceny, czy dana inicjatywa spełnia warunki rejestracji określone w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, Komisja powinna zbadać dodatkowe informacje.

Ponadto do organizatorów proponowanej inicjatywy obywatelskiej należy w każdym konkretnym przypadku dokonanie oceny, czy w ich interesie jest skorzystanie z uznanego w załączniku II do rozporządzenia nr 211/2011 prawa do dostarczenia tych dodatkowych informacji przy uwzględnieniu nałożonego na Komisję powiązanego obowiązku ich zbadania w celu dokonania w szczególności oceny, czy proponowana inicjatywa obywatelska powinna zostać zarejestrowana. Jednakże w następstwie podjęcia przez organizatorów decyzji o skorzystaniu z ich prawa i o dostarczeniu takich dodatkowych informacji informacje te powinny zostać wzięte pod uwagę przez Komisję, przy czym Komisja nie może ani nie powinna zastanawiać się, czy uwzględnienie wspomnianych informacji jest czy nie jest w interesie organizatorów.

(por. pkt 47–50, 56)

3. Z brzmienia art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej wynika, że Komisja powinna przeprowadzić wstępne badanie danych, którymi dysponuje, w celu dokonania oceny, czy proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza jej kompetencje, przy czym pełniejsze badanie jest przewidziane w razie rejestracji proponowanej inicjatywy. Artykuł 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 stanowi bowiem, że w przypadku otrzymania europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komisja w ciągu trzech miesięcy wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski Komisji dotyczące wspomnianej inicjatywy, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań.

W tym względzie nie można zarzucać Komisji, że naruszyła zasadę dobrej administracji zawartą w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w sytuacji gdy słusznie odmówiła rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej niespełniającej warunków rejestracji określonych w art. 4 ust. 2 lit b) rozporządzenia nr 211/2011.

(por. pkt 60, 124, 125)

4. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 66)

5. Z łącznej lektury art. 174–178 TFUE wynika, że prawodawca Unii jest uprawniony do przyjęcia środków mających na celu wspieranie harmonijnego rozwoju całej Unii, a w szczególności zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, przy czym szczególną uwagę powinien w tym względzie poświęcić obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wspiarskie, transgraniczne i górskie.

W tym względzie art. 174–178 TFUE nie mogą stanowić podstaw prawnych dla przyjęcia aktu prowadzącego do redefinicji pojęcia regionu, w rozumieniu tych przepisów, przyznając prawdziwy status regionom z mniejszością narodową, i to bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w zainteresowanych państwach członkowskich. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 TUE Unia powinna w ramach polityki spójności szanować sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w państwach członkowskich. Zatem, gdy w samym celu zapewnienia porównywalności regionalnych danych statystycznych art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 1059/2003 w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych przewiduje wzięcie pod uwagę kryteriów takich jak geograficzne, społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub uwarunkowania środowiska naturalnego, to czyni tak jedynie w celu połączenia, w ramach jednostki nieadministracyjnej o dostatecznej wielkości pod względem stanu zaludnienia, jednostek administracyjnych istniejących w zainteresowanych państwach członkowskich i jedynie po to, by zapewnić porównywalność danych statystycznych dotyczących poziomu rozwoju tych różnych jednostek administracyjnych.

Wynika stąd, że prawodawca Unii nie mógłby, nie naruszając art. 4 ust. 2 TUE, przyjąć aktu definiującego, na wzór proponowanego aktu, regiony z mniejszością narodową, którym może być przyznana szczególna uwaga w ramach polityki spójności Unii, na podstawie kryteriów autonomicznych, a zatem bez względu na sytuację polityczną, administracyjną i instytucjonalną istniejącą w zainteresowanych państwach członkowskich. Ponadto nawet przy założeniu, że regiony z mniejszością narodową mogłyby odpowiadać jednostkom administracyjnym istniejącym w zainteresowanych państwach członkowskich lub połączeniom takich jednostek, zachowanie swoistych cech etnicznych, kulturowych, religijnych lub językowych tych regionów nie jest celem, który mógłby uzasadniać przyjęcie unijnego aktu prawnego na podstawie art. 174 TFUE, 176 TFUE, 177 TFUE i 178 TFUE.

(por. pkt 69, 72, 74–77)

6. Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na poszanowaniu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Ponadto art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność do mniejszości narodowej. Artykuł 6 ust. 1 TUE stanowi zaś, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w karcie, która ma taką samą moc prawną jak traktaty, a art. 51 ust. 1 wspomnianej karty uściśla, że jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Wynika z tego, że przy wykonywaniu kompetencji dzielonych w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia i państwa członkowskie nie mogą dyskryminować osób lub ludności ze względu na ich przynależność do mniejszości narodowej.

W tym względzie ani art. 2 TUE, ani art. 21 ust. 1 karty praw podstawowych, ani żaden inny przepis prawa Unii mający na celu walkę z dyskryminacją, w szczególności przepisy oparte na przynależności do mniejszości narodowej, nie mogą umożliwić Komisji zaproponowania, w ramach polityki spójności Unii, unijnego aktu prawnego, mającego na celu zapobieżenie wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym regionów z mniejszością narodową w stosunku do regionów otaczających z uwagi na niekorzystne warunki, którymi miałyby być, w odniesieniu do tych pierwszych, ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe. Ścisłej rzecz ujmując, choć art. 174 akapit trzeci TFUE stwierdza, że najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie cierpią na skutek niekorzystnych warunków przyrodniczych i demograficznych związanych z ich wyspiarskością, charakterem transgranicznym, rzeźbą terenu, odizolowaniem, niską lub bardzo niską gęstością zaludnienia, to nie wymienia on regionów, których cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe różnią się od cech regionów otaczających.

(por. pkt 82–84, 86)

7. Z art. 167 TFUE, a ściślej z ust. 2 i 5 tegoż artykułu wynika, że w ramach polityki kulturalnej Unii i w celu przyczyniania się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej oraz przy podkreśleniu znaczenia wspólnego dziedzictwa kulturowego prawodawca Unii jest uprawniony do przyjęcia środków zachęcających, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, lub zaleceń zmierzających do konkretnych celów, mianowicie, po pierwsze, pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania kultury i historii narodów europejskich, po drugie, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim, po trzecie, niehandlowej wymiany kulturalnej, a po czwarte, twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym.

Nie przyczynia się do realizacji jednego z celów zamierzonych przez politykę kulturalną Unii, o której mowa w art. 167 TFUE, wniosek dotyczący unijnego aktu prawnego mającego na celu wprowadzenie w ramach polityki spójności Unii pewnych gwarancji, tak aby mogły zostać zachowane swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów z mniejszością narodową. Zachowanie – poprzez tego rodzaju cechy – regionów z mniejszością narodową bądź przyznanie statusu autonomii takim regionom w zamiarze realizacji polityki spójności Unii jest celem, który, po pierwsze, jaskrawo wykracza poza zwykłe przyczynianie się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, lub poza zwykłe podkreślanie znaczenia wspólnego dziedzictwa kulturowego i który, po drugie, nie wiąże się bezpośrednio z jednym z celów, o których właśnie mowa w art. 167 ust. 2 TFUE. Ani art. 3 ust. 3 TUE, ani art. 167 ust. 1 TFUE, ani art. 22 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie umożliwiają Komisji zaproponowania w ramach polityki spójności Unii aktu prawnego mającego na celu ochronę różnorodności kulturowej reprezentowanej przez mniejszości narodowe.

(por. pkt 98–102)

8. Bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzają Unii, art. 19 ust. 1 TFUE upoważnia prawodawcę Unii do przyjmowania środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zatem przepis ten nie może stanowić odpowiedniej podstawy prawnej dla zaproponowania unijnego aktu prawnego dotyczącego regionów z mniejszością narodową, którego celem nie jest walka z dyskryminacją dotyczącą osób lub ludności osiedlonych w tych regionach, ze względu na ich przynależność do takiej mniejszości, ale zapobieżenie wszelkim dysproporcjom lub zacofaniu w rozwoju gospodarczym regionów z mniejszością narodową w stosunku do regionów otaczających z uwagi na niekorzystne warunki, którymi miałyby być w odniesieniu do tych pierwszych ich swoiste cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe.

(por. pkt 111–113)

9. Zobacz tekst orzeczenia.

(por. pkt 118)