



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 grudnia 2019 r.*

Odwołanie – Prawo instytucjonalne – Inicjatywa obywatelska „Jeden z nas” – Komunikat Komisji Europejskiej przedstawiający jej wnioski oraz powody niepodejmowania działań żądanych w inicjatywie obywatelskiej

W sprawie C-418/18 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 22 czerwca 2018 r.,

Patrick Grégor Puppinck, zamieszkały w Strasburgu (Francja),

Filippo Vari, zamieszkały w Rzymie (Włochy),

Josephine Quintavalle, zamieszkała w Londynie (Zjednoczone Królestwo),

Edith Frivaldszky, zamieszkała w Tata (Węgry),

Jakub Baltroszewicz, zamieszkały w Krakowie (Polska),

Alicia Latorre Canizares, zamieszkała w Cuenca (Hiszpania),

Manfred Liebner, zamieszkały w Zeitlofs (Niemcy),

których reprezentowali R. Kiska, solicitor, oraz P. Diamond, barrister,

strona skarżąca,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania byli:

Europejska inicjatywa obywatelska One of Us,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentował H. Krämer, w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Rzeczpospolita Polska,

Parlament Europejski,

* Język postępowania: angielski.

Rada Unii Europejskiej,

interwencji w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, S. Rodin (sprawozdawca), P.G. Xuereb, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 marca 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 lipca 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W drodze odwołania Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky i Alicia Latorre Canizares wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2018 r., *One of Us i in./Komisja* (T-561/14, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:210), którym oddalono ich skargę o stwierdzenie nieważności komunikatu Komisji COM(2014) 355 final z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Jeden z nas” (zwanego dalej „spornym komunikatem”).

Ramy prawne

- 2 Motyw 1 rozporządzenia (UE) nr 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. 2011, L 65, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2012, L 94, s. 49) ma następujące brzmienie:

„Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wzmacnia obywatelstwo Unii i dalej usprawnia demokratyczne funkcjonowanie Unii, stanowiąc między innymi, że każdy obywatel ma mieć prawo do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii za pośrednictwem europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Procedura ta daje obywatelom możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów, podobną do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Radzie na mocy art. 241 TFUE”.

- 3 Motyw 20 tego rozporządzenia brzmi:

„Komisja powinna zbadać inicjatywę obywatelską i przedstawić oddzielnie swoje wnioski prawne i polityczne. Powinna również określić w terminie trzech miesięcy działania, które zamierza podjąć w odpowiedzi na inicjatywę. Aby wykazać, że inicjatywa obywatelska poparta przez co najmniej milion obywateli Unii zostanie wnikliwie zbadana wraz z jej ewentualnymi następstwami, Komisja powinna wyjaśnić w prosty, zrozumiały i szczegółowy sposób powody działań, jakie zamierza podjąć, jak również podać powody, jeżeli nie zamierza podjąć żadnych działań. Gdy Komisja otrzyma inicjatywę

obywatelską popartą przez wymaganą liczbę sygnatariuszy, która spełnia inne wymogi niniejszego rozporządzenia, organizatorzy powinni mieć prawo przedstawienia tej inicjatywy na publicznym wysłuchaniu na szczelbu Unii”.

4 Zgodnie z art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) »inicjatywa obywatelska« oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii; inicjatywa taka otrzymała wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich”.

5 Artykuł 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 211/2011 stanowi:

„1. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy dokonują jej rejestracji w rejestrze Komisji, dostarczając informacje określone w załączniku II, w szczególności informacje dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

Informacje te dostarcza się w jednym z języków urzędowych Unii, w rejestrze on-line udostępnionym do tego celu przez Komisję (>rejestr«).

Dla celów rejestru oraz w stosownych przypadkach na swojej stronie internetowej organizatorzy podają regularnie aktualizowane informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

Po potwierdzeniu rejestracji zgodnie z ust. 2 organizatorzy mogą zapewnić tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii w celu włączenia do rejestru. Za tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii odpowiedzialni są organizatorzy.

Komisja ustanawia punkt kontaktowy udzielający informacji i pomocy.

2. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracji i wysyła organizatorowi potwierdzenie, pod warunkiem że spełniono następujące warunki:

- a) utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osobę kontaktową [do kontaktu] zgodnie z art. 3 ust. 2;
- b) proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów;
- c) proponowana inicjatywa obywatelska nie jest oczywistym nadużyciem, nie jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa; oraz
- d) proponowana inicjatywa obywatelska nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TFUE [Traktatu o Unii Europejskiej]”.

- 6 Artykuł 9 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedłożenie inicjatywy obywatelskiej Komisji”, stanowi w ust. 1:

„Po uzyskaniu certyfikatów przewidzianych w art. 8 ust. 2 oraz pod warunkiem dopełnienia wszystkich stosownych procedur i warunków określonych w niniejszym rozporządzeniu organizatorzy mogą przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji, załączając informacje dotyczące wszelkiego wsparcia i finansowania otrzymanego na rzecz tej inicjatywy. Informacje te zostają opublikowane w rejestrze”.

- 7 Artykuł 10 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„1. W przypadku otrzymania inicjatywy obywatelskiej zgodnie z art. 9 Komisja:

- a) niezwłocznie publikuje inicjatywę obywatelską w rejestrze;
- b) przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczy inicjatywa obywatelska;
- c) w ciągu trzech miesięcy wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski Komisji dotyczące tej inicjatywy obywatelskiej, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań.

2. O komunikacie, o którym mowa w ust. 1 lit. c), powiadamia się organizatorów, a także Parlament Europejski i Radę, oraz podaje się go do wiadomości publicznej”.

- 8 Artykuł 11 rozporządzenia nr 211/2011, zatytułowany „Wysłuchanie publiczne”, stanowi:

„W przypadku gdy spełnione zostały warunki z art. 10 ust. 1 lit. a) i b), oraz w terminie ustanowionym w art. 10 ust. 1 lit. c), organizatorom umożliwia się przedstawienie inicjatywy obywatelskiej na wysłuchaniu publicznym. Komisja i Parlament Europejski zapewniają, aby wysłuchanie to zorganizowano w Parlamencie Europejskim, w stosownych przypadkach z udziałem innych instytucji i organów Unii, które zgłoszą chęć udziału, oraz aby Komisja była reprezentowana na właściwym szczeblu”.

- 9 Załącznik II do tego rozporządzenia, zatytułowany „Informacje wymagane w celu zarejestrowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej”, brzmi następująco:

„Aby zarejestrować proponowaną inicjatywę obywatelską w rejestrze on-line Komisji, dostarcza się następujące informacje:

1. Tytuł proponowanej inicjatywy obywatelskiej – nie więcej niż 100 znaków.
2. Przedmiot – nie więcej niż 200 znaków.
3. Opis celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej, w odniesieniu do której wzywa się Komisję do działania – nie więcej niż 500 znaków.
4. Postanowienia traktatów uznane przez organizatorów za istotne dla zaproponowanych działań.

[...]

Organizatorzy mogą podać bardziej szczegółowe informacje na temat przedmiotu, celów i kontekstu proponowanej inicjatywy obywatelskiej w załączniku. Organizatorzy mogą również, jeśli tego chcą, przedłożyć projekt aktu prawnego”.

Okoliczności powstania sporu

- 10 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–30 zaskarżonego wyroku i można je streścić jak poniżej.
- 11 W dniu 11 maja 2012 r. Komisja zarejestrowała, zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011, proponowaną europejską inicjatywę obywatelską „Jeden z nas” (zwaną dalej „sporną EIO”).
- 12 Przedmiotem spornej EIO była „[p]rawna ochrona godności, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od poczęcia w obszarach kompetencji [Unii Europejskiej], w których taka ochrona jest szczególnie istotna”.
- 13 Cele tej EIO zostały opisane w następujący sposób:

„Embrion ludzki zasługuje na poszanowanie jego godności i integralności. Zostało to potwierdzone przez [Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej] w sprawie Brüstle, w której uznano ludzki embrion za początek rozwoju istoty ludzkiej. Aby zapewnić spójność kompetencji unijnych w sprawach dotyczących życia ludzkich embrionów, [Unia] powinna zakazać i zakończyć finansowanie aktywności, które implikują niszczenie ludzkich embrionów, w szczególności w obszarach badań, rozwoju i zdrowia publicznego”.
- 14 W załączniku do wniosku o rejestrację spornej EIO zaproponowano wprowadzenie trzech zmian do istniejących lub projektowanych aktów prawnych Unii. Organizatorzy tej EIO żądali, po pierwsze, wprowadzenia do rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1) nowego artykułu, stanowiącego, że zakazuje się przeznaczania funduszy Unii na działania, które powodują zniszczenie ludzkich zarodków lub które zakładają ich zniszczenie. Po drugie, zaproponowano dodanie nowego akapitu do art. 16 ust. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) [COM(2011) 809 final]. Ten nowy przepis miałby wykluczyć z finansowania w ramach tego programu ramowego badania, w których są niszczone ludzkie embriony, włączając w to badania nakierowane na otrzymanie komórek macierzystych oraz badania, w których używa się embrionalnych komórek macierzystych w kolejnych etapach po ich uzyskaniu. Po trzecie, zaproponowano dodanie do art. 2 rozporządzenia (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. 2006, L 378, s. 41) ustępu 5, stanowiącego zasadniczo, że pomoc finansowa Unii nie może być wykorzystywana, bezpośrednio ani pośrednio, do finansowania aborcji.
- 15 Postanowieniami traktatów, które zostały uznane przez organizatorów spornej EIO za istotne były: art. 2 i 17 TUE, a także art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 168, 180, 182, 209, 210 i 322 TFUE.
- 16 W dniu 28 lutego 2014 r., zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 211/2011, organizatorzy spornej EIO przedłożyli ją Komisji.
- 17 W dniu 9 kwietnia 2014 r., zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, przedstawiciele Komisji przyjęli organizatorów spornej EIO. Następnego dnia, zgodnie z art. 11 tego rozporządzenia, umożliwiono im przedstawienie tej EIO na wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim.
- 18 W dniu 28 maja 2014 r. Komisja przyjęła, na podstawie art. 10 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia, sporny komunikat, który dzielił się na cztery części i w którym wskazała, że nie podejmie żadnych działań w następstwie spornej EIO.

- 19 W pkt 1 komunikatu, zatytułowanym „Wprowadzenie”, Komisja przedstawiła między innymi przedmiot i cele spornej EIO oraz trzy postulowane zmiany legislacyjne.
- 20 W pkt 2 omawianego komunikatu, zatytułowanym „Obecny stan prawny i faktyczny”, Komisja najpierw przedstawiła aktualny stan prawny w Unii w zakresie ochrony godności człowieka i uściśliła kompetencje Unii w tym względzie, zauważając między innymi, że kwestia tego, czy badania naukowe w celu wykorzystania embryonów ludzkich mogą być prowadzone i finansowane przez Unię, nie była rozstrzygana w orzecznictwie Trybunału.
- 21 Następnie Komisja nakreśliła stan badań nad ludzkimi zarodkowymi komórkami macierzystymi (zwanymi dalej „badaniami nad LZKM”), kompetencje i działania państw członkowskich i Unii w tej dziedzinie, jak również mechanizmy wprowadzone przez Unię w celu zapewnienia poszanowania godności ludzkiej przy finansowaniu tych badań. W związku z tą kwestią Komisja odnotowała, w odniesieniu do kompetencji Unii, że badania nad LZKM działają w ścisłych ramach etycznych, obejmujących system potrójnego zabezpieczenia, zgodnie z którym, po pierwsze, projekty Unii muszą być zgodne z prawem państwa, w którym badania są prowadzone, po drugie, wszystkie projekty muszą być zweryfikowane pod kątem naukowym w drodze recenzji naukowej oraz przejść rygorystyczną ocenę etyczną, a po trzecie, ze środków unijnych nie można finansować tworzenia nowych linii komórek macierzystych ani badań, w których niszczy się zarodki.
- 22 Wreszcie Komisja przedstawiła kompetencje i działania państw członkowskich i Unii w zakresie zdrowia matek i dzieci w kontekście współpracy na rzecz rozwoju.
- 23 W pkt 3 spornego komunikatu, zatytułowanym „Ocena wniosków sformułowanych w [EIO]”, Komisja wyjaśniła, dlaczego nie zamierza podjąć żadnego z działań zaproponowanych przez organizatorów tej EIO.
- 24 Na wstępie zauważyła, że rozporządzenie finansowe już gwarantuje, że wszystkie wydatki Unii, w tym w obszarach badań, współpracy na rzecz rozwoju i zdrowia publicznego, będą dokonywane z poszanowaniem godności ludzkiej, prawa do życia oraz prawa do integralności osoby.
- 25 Następnie Komisja uściśliła, że określone w programie ramowym „Horyzont 2020” zasady dotyczące badań nad LZKM stanowią już odpowiedź na niektóre istotne postulaty organizatorów spornej EIO, w szczególności te, aby Unia nie finansowała niszczenia ludzkich zarodków i aby wprowadzić odpowiednie kontrole.
- 26 Wreszcie wskazała ona, że zakaz finansowania aborcji wprowadzony w państwach rozwijających się, taki jak postulowany przez organizatorów spornej EIO, utrudniłby Unii osiągnięcie celów wyznaczonych w obszarze współpracy na rzecz rozwoju.
- 27 Punkt 4 spornego komunikatu, zatytułowany „Wnioski”, zawiera podsumowanie rozważań przedstawionych w poprzedzających go punktach komunikatu.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 lipca 2014 r. podmiot o nazwie „European Citizens’ Initiative One of Us” oraz siedem osób fizycznych będących organizatorami spornej EIO i wchodzących w skład komitetu obywatelskiego tej ostatniej wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności spornego komunikatu oraz, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011.

- 29 Postanowieniem z dnia 26 listopada 2015 r., *One of Us i in./Komisja* (T-561/14, niepublikowanym, EU:T:2015:917) Sąd odrzucił tę skargę jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim była skierowana przeciwko art. 10 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia. Decyzją prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 30 listopada 2015 r. Parlament i Rada, których nie można było już uznawać za pozwanych w postępowaniu, zostały na swój wniosek dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów.
- 30 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę.
- 31 Po stwierdzeniu w pkt 53–65 tego wyroku, że skarga była niedopuszczalna w zakresie, w jakim została złożona przez *European Citizens’ Initiative One of Us*, w pkt 68–101 tego wyroku Sąd zbadał zaskarżalny charakter spornego komunikatu w rozumieniu art. 263 TFUE. W pkt 77 tego samego wyroku Sąd orzekł, że komunikat ten wywołuje wiążące skutki prawne, które mogą mieć wpływ na interesy skarżących, prowadząc do istotnej zmiany ich sytuacji prawnej. W tym względzie Sąd zauważył, że zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 Komisja była zobowiązana do przedstawienia komunikatu takiego jak sporny komunikat, zawierającego wnioski prawne i polityczne na temat podjętej inicjatywy obywatelskiej. W związku z tym stwierdził, że skarga na ten komunikat jest dopuszczalna.
- 32 Co się tyczy merytorycznej analizy tej skargi, w pkt 105–118 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił pierwszy zarzut skargi, dotyczący naruszenia art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 z powodu nieprzedstawienia wniosku dotyczącego aktu prawnego w odpowiedzi na sporną EIO, ze względu na to, że Komisja posiada zarówno na mocy tego przepisu, jak i na mocy art. 11 TUE i art. 24 TFUE kompetencje do nadania dalszego biegu EIO. Sąd przypomniał w tym względzie, że traktaty przyznają Komisji quasi-monopol inicjatywy prawodawczej.
- 33 Z tych samych względów oddalił on w pkt 122–125 zaskarżonego wyroku drugi zarzut skargi, dotyczący naruszenia art. 11 ust. 4 TUE.
- 34 Sąd oddalił w pkt 128–132 tego wyroku trzeci zarzut skargi, dotyczący tego, że Komisja miała naruszyć art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 w związku z jej motywem 20, ponieważ nie przedstawiła oddzielnie swoich prawnych i politycznych wniosków dotyczących spornej EIO. W tym względzie Sąd przypomniał, że chociaż motyw ten przewiduje, że Komisja przedstawia swoje wnioski prawne i polityczne oddzielnie, nie można go rozumieć w ten sposób, że nakłada on na Komisję obowiązek w tym zakresie, ponieważ preambuła do aktu Unii nie ma mocy wiążącej. W związku z tym, ponieważ z brzmienia art. 10 nie wynika, by Komisja była zobowiązana do takiego oddzielnego przedstawienia, nie można jej czynić zarzutu z tego, że nie przedstawiła swoich wniosków oddzielnie. Ponadto Sąd stwierdził, że nawet gdyby taki obowiązek istniał, jego naruszenie nie mogłoby doprowadzić do stwierdzenia nieważności spornego komunikatu.
- 35 W pkt 141–158 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił także czwarty zarzut skargi, dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia, ze względu na to, że informacje zawarte w spornym komunikacie były wystarczające, aby umożliwić skarżącym zrozumienie powodów, dla których Komisja odmówiła podjęcia działań w następstwie spornej EIO. Dodatkowo Sąd orzekł, że argument, zgodnie z którym Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, ponieważ nie określiła i nie wyjaśniła statusu prawnego embrionu ludzkiego w spornym komunikacie, jest nieistotny dla sprawy i powinien zostać odrzucony, gdyż wystarczający charakter uzasadnienia należy oceniać jedynie w odniesieniu do celu spornej EIO.
- 36 Wreszcie w pkt 168–183 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił piąty zarzut skargi, dotyczący błędów w ocenie popełnionych przez Komisję w spornym komunikacie.
- 37 W tym względzie stwierdził on, że z uwagi na szeroki zakres uznania przysługujący Komisji przy wykonywaniu jej uprawnień dotyczących inicjatywy prawodawczej jej decyzja o nieprzedkładaniu wniosku dotyczącego aktu prawnego prawodawcy powinna podlegać ograniczonej kontroli.

- 38 Sąd stwierdził, po pierwsze, w pkt 172–175 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, gdy uznała, iż wyrok Trybunału z dnia 18 października 2011 r., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) nie miał znaczenia dla oceny zgodności z prawem spornego komunikatu, ponieważ wyrok ten dotyczy jedynie kwestii zdolności patentowej wynalazków biotechnologicznych i nie porusza kwestii finansowania działań badawczych, które obejmują lub zakładają niszczenie ludzkich zarodków.
- 39 Po drugie, Sąd orzekł w pkt 176 zaskarżonego wyroku, że skarżący nie wykazali istnienia oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do etycznego podejścia Komisji do badań nad LZKM. Oddalił również z powodu niewystarczającego rozwinięcia argument, że takie badania nie są konieczne.
- 40 Po trzecie, Sąd stwierdził w pkt 180 zaskarżonego wyroku, że Komisja tym bardziej nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, gdy powołała się na publikację Światowej Organizacji Zdrowia, zgodnie z którą istnieje związek między niebezpiecznymi aborcjami a śmiertelnością okołoporodową matek, aby wywnioskować z tego, że zakaz finansowania aborcji utrudniłby Unii osiągnięcie celu związanego ze zmniejszeniem śmiertelności okołoporodowej matek.
- 41 Wreszcie po czwarte, Sąd orzekł w pkt 182 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie popełniła żadnego oczywistego błędu w ocenie, gdy zdecydowała o nieprzedkładaniu prawodawcy Unii propozycji zmiany rozporządzenia finansowego w celu zakazania finansowania działań, które wydają się sprzeczne z godnością ludzką i prawami człowieka.

Żądania stron przed Trybunałem

- 42 Wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności spornego komunikatu; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 43 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania; oraz
 - obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 44 W uzasadnieniu swego odwołania wnoszący je podnoszą pięć zarzutów.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 45 Poprzez swój zarzut pierwszy wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, gdy w pkt 118 i 125 zaskarżonego wyroku oddalił ich argument dotyczący wykładni art. 11 ust. 4 TUE i rozporządzenia nr 211/2011. Uważają oni, że Sąd naruszył szczególny charakter mechanizmu EIO, orzekając w pkt 111 i 113 zaskarżonego wyroku, iż wprowadzenie tego mechanizmu nie miało wpływu na quasi-monopol inicjatywy prawodawczej Komisji.

- 46 Wnoszący odwołanie uważają, że chociaż art. 17 ust. 2 TUE stanowi, iż akt ustawodawczy Unii może zostać przyjęty wyłącznie na wniosek Komisji, przepis ten nie może być jednak interpretowany w ten sposób, że przyznaje on Komisji nieograniczone uprawnienia dyskrecjonalne w odniesieniu do wniosków legislacyjnych dotyczących kwestii będących przedmiotem inicjatywy obywatelskiej, która uzyskała wymagane wsparcie w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 211/2011. Wnoszący odwołanie wywodzą z wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217), że uprawnienia dyskrecjonalne Komisji w zakresie inicjatywy prawodawczej muszą mieć ograniczenia, jeżeli Komisja zdecyduje się nie przedkładać wniosku dotyczącego aktu prawnego w następstwie EIO, ponieważ korzystanie z przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych dla blokowania celów EIO musi być wówczas uznane za niezgodne z prawem.
- 47 Twierdzą oni z jednej strony, że decyzja Komisji o nieprzedkładaniu wniosku legislacyjnego w następstwie EIO musi być uzasadniona, a jej uzasadnienie musi być poparte przekonującymi dowodami, które nie są sprzeczne z celem przedmiotowej EIO. Z drugiej strony uważają oni, że uprawnienia dyskrecjonalne Komisji w zakresie oceny muszą być wykonywane z poszanowaniem ogólnych wytycznych politycznych i celów polityki publicznej, pod kontrolą sądu. Tymczasem zdaniem wnoszących odwołanie Sąd nie rozpatrzył ani nie określił celów polityki publicznej spornej EIO czy wynikającej z rozporządzenia nr 211/2011 współzależności między tytułem III traktatu UE a art. 24 TFUE.
- 48 Wnoszący odwołanie uważają, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 124 zaskarżonego wyroku, że jedynym celem mechanizmu EIO było „zwrócenie się” do Komisji o przedłożenie stosownego wniosku. Ponieważ art. 11 ust. 4 TUE nie stanowi, że tylko osoby, które zebrały co najmniej milion podpisów mogą „zwrócić się” do Komisji o podjęcie odpowiednich działań, wnoszący odwołanie uważają, że każda osoba lub grupa może „zwrócić się” do Komisji o podjęcie takich działań. Ich zdaniem z uwagi na cechy charakterystyczne EIO, koszty i trudności organizacyjne z nią związane nie można utożsamiać jej ze zwykłym „zwróceniem się” do Komisji o podjęcie odpowiednich działań.
- 49 Wnoszący odwołanie podnoszą, że interpretacja mechanizmu EIO przyjęta przez Sąd w pkt 111, 113 i 124 zaskarżonego wyroku pozbawia mechanizm EIO wszelkiej skuteczności i nie pozwala na zaradzenie deficytowi demokracji w Unii.
- 50 Uważają oni, że biorąc pod uwagę wpływ Rady i Parlamentu na Komisję, Sąd powinien był uznać grupę co najmniej miliona obywateli, którzy poparli EIO, za mającą taką samą siłę jak te instytucje. Uważają też, że uprawnienia Komisji w zakresie decyzji o podjęciu dalszych działań w przedmiocie EIO muszą opierać się na kryteriach oceny, których przestrzeganie może kontrolować sąd. Ich zdaniem ocena dokonana przez Sąd w zaskarżonym wyroku jest niespójna, ponieważ już samo istnienie dokonanej przez Sąd w tym wyroku kontroli zgodności z prawem spornego komunikatu potwierdza ich argument, że Komisja nie ma swobody działania w odniesieniu do decyzji o podjęciu dalszego działania w przedmiocie EIO.
- 51 Wreszcie wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, gdy orzekł, iż rozporządzenie nr 211/2011 należy interpretować w ten sposób, że pozwala ono Komisji pozbawić obywateli prawa do tego, aby w ramach EIO ich wnioski dotyczące aktów prawnych były rozpatrywane przez Parlament.
- 52 Komisja przypomina, że argumentowała przed Sądem, iż sporny komunikat nie stanowi aktu podlegającego zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE. W odniesieniu do kwestii merytorycznych Komisja uważa, że zarzut pierwszy należy oddalić.

Ocena Trybunału

- 53 Wprowadzony traktatem z Lizbony art. 11 ust. 4 TUE przyznaje obywatelom Unii, pod pewnymi warunkami, prawo do podjęcia inicjatywy zwrócenia się do Komisji o przedłożenie w ramach jej uprawnień odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których zdaniem tych obywateli stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego (wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 23).
- 54 Prawo do podjęcia EIO stanowi – podobnie jak między innymi prawo do złożenia petycji do Parlamentu – przewidziany w art. 10 ust. 3 TUE instrument dotyczący prawa obywateli do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii, ponieważ pozwala im bezpośrednio zwrócić się do Komisji o przedłożenie przez nią wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów (wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 24).
- 55 Zgodnie z art. 24 akapit pierwszy TFUE procedury i warunki wymagane dla przedstawienia EIO zostały określone w rozporządzeniu nr 211/2011.
- 56 W ramach zarzutu pierwszego wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo poprzez orzeczenie, że Komisja nie była zobowiązana, na podstawie art. 11 ust. 4 TUE i rozporządzenia nr 211/2011, do przedstawienia wniosku dotyczącego aktu prawnego w następstwie spornej EIO.
- 57 W tym względzie należy w pierwszej kolejności zauważyć, że z samego brzmienia art. 11 ust. 4 TUE jasno wynika, że celem EIO jest „zwrócenie się” do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku w celu stosowania traktatów, a nie jak utrzymują wnoszący odwołanie – zobowiązanie tej instytucji do podjęcia działań przewidzianych w spornej EIO. Tę wykładnię językową potwierdza brzmienie art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 211/2011, który definiuje „inicjatywę obywatelską” jako inicjatywę przedłożoną Komisji, zgodnie z tym rozporządzeniem, „wzywającą” tę instytucję do przedłożenia wniosku, o jakim mowa w art. 11 ust. 4 TUE. Z brzmienia art. 10 ust. 1 lit. c) i motywu 20 tego rozporządzenia wynika również, że w przypadku otrzymania EIO Komisja przedstawia ewentualne działania, które zamierza podjąć, oraz powody ich podjęcia lub niepodjęcia, co potwierdza, że przedstawienie przez Komisję wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w następstwie EIO jest fakultatywne.
- 58 W drugiej kolejności, w odniesieniu do kontekstu, w jaki wpisuje się mechanizm EIO, nie można, jak słusznie twierdzi Komisja, wywnioskować z wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217), który dotyczył wycofania przez Komisję wniosku w sprawie aktu prawnego Unii w trakcie procesu legislacyjnego, że instytucja ta jest zobowiązana do przedłożenia wniosku w sprawie aktu prawnego Unii w następstwie EIO.
- 59 Wprost przeciwnie, jak przypomniał Trybunał w tym wyroku, zarówno art. 17 ust. 2 TUE, jak i art. 289 TFUE przyznają Komisji uprawnienia w zakresie inicjatywy prawodawczej, co oznacza, że to do tej instytucji należy decyzja o przedłożeniu wniosku dotyczącego aktu prawnego, chyba że zgodnie z prawem Unii jest ona zobowiązana do przedłożenia takiego wniosku. Na podstawie tego uprawnienia w razie przedstawienia wniosku dotyczącego aktu prawnego Komisja, która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy, powinna również określić przedmiot, cel i treść tego wniosku (wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70).
- 60 To prawo inicjatywy prawodawczej Komisji stanowi jeden z wyrazów zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika z motywu 1 rozporządzenia nr 211/2011, celem EIO jest przyznanie obywatelom Unii prawa zwrócenia się do Komisji, porównywalnego z prawem, które posiadają na mocy, odpowiednio, art. 225 TFUE i art. 241 TFUE, Parlament Europejski i Rada, o przedłożenie wszelkich stosownych wniosków w celu stosowania traktatów. Tymczasem z obu tych artykułów wynika, że prawo przyznane w ten sposób Parlamentowi i Radzie nie ogranicza uprawnienia Komisji w zakresie inicjatywy prawodawczej, która może nie przedłożyć wniosku, pod warunkiem że poinformuje zainteresowaną instytucję o powodach. W związku z tym EIO przedłożona na podstawie art. 11 ust. 4 TUE i rozporządzenia nr 211/2011 tym bardziej nie może mieć wpływu na to uprawnienie.
- 62 Ponadto teza wnoszących odwołanie, zgodnie z którą Komisja jest w każdym wypadku zobowiązana do nadania dalszego biegu wnioskowi zawartym w zarejestrowanej EIO, która otrzymała niezbędne wsparcie, byłaby nie do pogodzenia z przysługującym Komisji na podstawie art. 17 ust. 1 TUE zakresem uznania przy wykonywaniu jej misji polegającej na wspieraniu ogólnego interesu Unii i podejmowaniu w tym celu wszelkich odpowiednich inicjatyw, jak również z ogólnym obowiązkiem tej instytucji, zgodnie z ust. 3 tego samego artykułu, by działać w sposób całkowicie niezależny w korzystaniu ze swoich uprawnień w zakresie inicjatywy.
- 63 W konsekwencji Sąd słusznie orzekł w pkt 111 zaskarżonego wyroku, że przyznanego Komisji na mocy traktatów quasi-monopolu na inicjatywę prawodawczą nie ogranicza przewidziane w art. 11 ust. 4 TUE prawo do EIO.
- 64 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentu wnoszących odwołanie, że dokonana przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładnia mechanizmu EIO pozbawia go wszelkiej skuteczności, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, która odzwierciedla wartość demokracji. Zgodnie z art. 2 TUE jest to jedna z wartości, na których opiera się Unia.
- 65 Ten system demokracji przedstawicielskiej został uzupełniony na podstawie traktatu z Lizbony o instrumenty demokracji uczestniczącej, takie jak mechanizm EIO, których celem jest wspieranie uczestnictwa obywateli w procesie demokratycznym i promowanie dialogu między obywatelami a instytucjami Unii. Tymczasem, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 71 swojej opinii, cel ten wpisuje się w istniejącą wcześniej równowagę instytucjonalną i jest realizowany w granicach uprawnień przyznanych każdej instytucji Unii na mocy traktatów, ponieważ autorzy traktatów nie zamierzali poprzez ustanowienie tego mechanizmu pozbawić Komisji uprawnień w zakresie inicjatywy prawodawczej przyznanych jej na mocy art. 17 TUE.
- 66 Mimo to fakt, że Komisja nie jest zobowiązana do podejmowania działań w następstwie EIO, nie oznacza, że taka inicjatywa jest pozbawiona skuteczności.
- 67 EIO, która została zarejestrowana zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011 i która spełnia wszystkie procedury i warunki określone w tym rozporządzeniu, nakłada na Komisję szereg konkretnych obowiązków wymienionych w art. 10 i 11 tego rozporządzenia.
- 68 Przede wszystkim niezwłocznie po otrzymaniu EIO Komisja musi, zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, opublikować ją w przewidzianym do tego celu rejestrze, aby zwrócić uwagę opinii publicznej na kwestie zawarte w tej EIO, w odniesieniu do których obywatele uważają, że niezbędny jest akt prawny Unii. Następnie, zgodnie z lit. b) tego przepisu, Komisja jest zobowiązana do podjęcia na odpowiednim szczeblu organizatorów EIO, która otrzymała wsparcie co najmniej miliona sygnatariuszy, aby umożliwić im szczegółowe wyjaśnienie kwestii podniesionych przez tę EIO. Wreszcie lit. c) tego przepisu stanowi, że Komisja przedstawia w formie komunikatu swoje wnioski prawne i polityczne dotyczące EIO, ewentualne działania, które zamierza podjąć, oraz powody podjęcia lub niepodjęcia takich działań.

- 69 Z art. 11 rozporządzenia nr 211/2011 wynika również, że organizatorzy EIO, która spełnia warunki określone w art. 10 ust. 1 lit. a) i b) tego rozporządzenia, mają możliwość przedstawienia tej inicjatywy na wysłuchaniu publicznym w Parlamencie, zorganizowanym w stosownych przypadkach w powiązaniu z innymi instytucjami i organami Unii, które chcą w nim uczestniczyć, oraz w obecności Komisji, co gwarantuje im w ten sposób uprzywilejowany dostęp do instytucji Unii.
- 70 Sąd słusznie stwierdził zatem w pkt 124 zaskarżonego wyroku, że oddalenie argumentu wnoszących odwołanie opartego na obowiązku podjęcia przez Komisję działań w następstwie spornej EIO nie pozbawia skuteczności mechanizmu EIO. Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 78 swojej opinii, szczególna wartość dodana tego mechanizmu nie polega na pewności co do jego rezultatu, lecz na możliwościach i szansach, jakie stwarza on obywatelom Unii w zakresie wszczynania debaty politycznej w instytucjach Unii bez konieczności oczekiwania na uruchomienie procedury prawodawczej.
- 71 W świetle powyższych rozważań Sąd zasadnie stwierdził w pkt 105–118 zaskarżonego wyroku, że przyjęta przez wnoszących odwołanie wykładnia art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 jest błędna pod względem prawnym. Również słusznie odrzucił on w pkt 122–125 zaskarżonego wyroku argumentację wnoszących odwołanie, zgodnie z którą art. 11 ust. 4 TUE powoduje powstanie po stronie Komisji obowiązku wszczęcia procedury prawodawczej w następstwie zarejestrowanej EIO, która otrzymała wymagane wsparcie.
- 72 Wynika z tego, że pierwszy zarzut odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 73 Poprzez swój zarzut drugi wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 128 i 132 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie była zobowiązana na podstawie art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 do odrębnego przedstawienia swoich wniosków prawnych i politycznych na temat przedłożonej jej EIO. Twierdzą oni, że przepis ten należy interpretować w świetle motywu 20 tego rozporządzenia, z którego wynika, że Komisja powinna przedstawić swoje wnioski „prawne” i „polityczne” oddzielnie.
- 74 Komisja uważa, że zarzut drugi musi zostać oddalony, zgadzając się z oceną Sądu, że preambuła aktu Unii nie ma mocy wiążącej i nie może być powoływana ani w celu odstąpienia od przepisu, ani w celu dokonania wykładni tego przepisu w sposób oczywiście sprzeczny z jego brzmieniem.

Ocena Trybunału

- 75 Preambuła aktu prawnego Unii może uściślić treść przepisów tego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 76). Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 93 swojej opinii, motywy aktu prawnego Unii stanowią istotne elementy wykładni, które mogą rzucić światło na wolę autora tego aktu.
- 76 Natomiast preambuła aktu prawnego Unii nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu, ani w celu dokonywania wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem (zob. podobnie wyrok z dnia 24 listopada 2005 r., Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 77 W niniejszym wypadku Sąd, po przypomnieniu w pkt 128 zaskarżonego wyroku utrwalonego orzecznictwa dotyczącego mocy prawnej preambuły, stwierdził w pkt 129 i 130 tego wyroku, że Komisja nie była zobowiązana do oddzielnego przedstawienia swoich wniosków prawnych i politycznych, ponieważ obowiązek ten, zawarty w motywie 20 rozporządzenia nr 211/2011, nie został powtórzony w art. 10 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia. Ponadto Sąd dodał w pkt 131 zaskarżonego wyroku, że nawet gdyby na podstawie tego przepisu Komisja była zobowiązana do oddzielnego przedstawienia swoich wniosków prawnych i politycznych, obowiązek ten byłby jedynie formalny, a tym samym jego naruszenie nie prowadziło do stwierdzenia nieważności spornego komunikatu.
- 78 Należy zauważyć, że odpowiednie sformułowania art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 i motywu 20 tego rozporządzenia różnią się jedynie tym, że odniesienie do „oddzielnego” przedstawienia wniosków prawnych i politycznych Komisji jest zawarte jedynie w tym motywie. Takie odniesienie uściśla zatem obowiązek ciążyący na Komisji na mocy tego przepisu.
- 79 W tym względzie określenie „oddzielnie”, użyte w motywie 20 tego rozporządzenia, należy rozumieć w ten sposób, że zarówno prawne, jak i polityczne wnioski Komisji muszą znajdować się w komunikacie dotyczącym danej EIO w sposób umożliwiający zrozumienie prawnego i politycznego charakteru powodów podanych w tym komunikacie.
- 80 Natomiast określenia tego nie można rozumieć w ten sposób, że wywołuje ono obowiązek formalnego oddzielenia wniosków prawnych z jednej strony od wniosków politycznych z drugiej strony, a sankcją za naruszenie tego obowiązku mogłoby być stwierdzenie nieważności przedmiotowego komunikatu.
- 81 W niniejszym wypadku, jak wskazał również rzecznik generalny w pkt 104 opinii, z pkt 13–30 zaskarżonego wyroku wynika, że sporny komunikat spełnia wymóg, o którym mowa w pkt 79 niniejszego wyroku.
- 82 Wynika z tego, że argumenty przedstawione przez wnoszących odwołanie w ramach zarzutu drugiego nie mogą w żadnym razie zostać uwzględnione.
- 83 W rezultacie zarzut drugi należy oddalić jako nieistotny dla sprawy.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 84 W ramach zarzutu trzeciego wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo w pkt 170 zaskarżonego wyroku, gdy orzekł, że sporny komunikat powinien podlegać ograniczonej kontroli ze strony Sądu, jedynie w celu wykluczenia oczywistych błędów w ocenie. Uważają oni, po pierwsze, że Sąd oparł się na orzecznictwie niemającym zastosowania do mechanizmu EIO, a po drugie, że nie zaproponował żadnego kryterium pozwalającego na rozróżnienie między „oczywistymi” błędami a tymi, które takie nie są.
- 85 Wnoszący odwołanie podnoszą w szczególności, że Sąd błędnie stwierdził, iż Komisja, przedstawiając komunikat w następstwie EIO, posiada szerokie uprawnienia dyskrecjonalne porównywalne z uprawnieniami Komisji w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej. Dodają, że Sąd nie przedstawił powodów, dla których oparł się przez analogię na wyroku z dnia 14 lipca 2005 r., Rica Foods/Komisja (C-40/03 P, EU:C:2005:455), który nie może znajdować zastosowania do mechanizmu EIO.
- 86 Komisja uważa, że zarzut trzeci jest bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 87 Sąd w pkt 169 zaskarżonego wyroku orzekł, że w ramach wykonywania swojego prawa inicjatywy prawodawczej Komisja korzysta z szerokich uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie, w jakim wykonując je, ma za zadanie – na podstawie art. 17 ust. 1 TUE – wspierać ogólny interes Unii, ewentualnie poprzez podejmowanie prób pogodzenia rozbieżnych interesów. W związku z tym w pkt 170 tego wyroku stwierdził on, że sporny komunikat powinien podlegać ograniczonej kontroli sądowej.
- 88 W tym względzie, jak wskazano w ramach badania pierwszego zarzutu odwołania, decyzja Komisji o niepodejmowaniu działań w następstwie zarejestrowania EIO, która zebrała wymagane poparcie, wchodzi w zakres wykonywania przez tę instytucję prawa inicjatywy prawodawczej na podstawie art. 17 TUE.
- 89 Tymczasem skoro, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 169 zaskarżonego wyroku, Komisji przysługuje w ramach korzystania z tego prawa szeroki zakres uznania, to również zasadnie orzekł on w pkt 170 tego wyroku, że sporny komunikat podlegał ograniczonej, a nie pełnej, jak utrzymywali skarżący, kontroli sądowej.
- 90 W tym zakresie należy również uściślić, że choć prawdą jest, jak zauważyła Komisja, że Trybunał orzekł w wyroku z dnia 9 grudnia 2014 r., Schönberger/Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, pkt 24), że decyzja Parlamentu w sprawie działań, które należy podjąć w związku z petycją spełniającą warunki określone w art. 227 TFUE nie podlega kontroli sądu Unii, komunikat Komisji przyjęty na podstawie art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 różni się od takiej decyzji pod wieloma względami.
- 91 W odróżnieniu bowiem od takiej petycji zarejestrowana na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011 EIO podlega, zgodnie z tym rozporządzeniem, rygorystycznym warunkom i konkretnym gwarancjom proceduralnym. Ponadto o ile decyzja Parlamentu, o której mowa w poprzednim punkcie, podlega swobodnemu uznaniu „o charakterze politycznym” (wyrok z dnia 9 grudnia 2014 r., Schönberger/Parlament, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, pkt 24), o tyle z art. 10 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia wynika, że Komisja jest zobowiązana do przedstawienia, w drodze komunikatu, swoich wniosków, zarówno prawnych, jak i politycznych, dotyczących danej EIO, ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz powodów ich podjęcia lub niepodjęcia.
- 92 Wymogi takie mają na celu nie tylko jasne, zrozumiałe i szczegółowe poinformowanie organizatorów EIO o stanowisku Komisji w sprawie ich inicjatywy, ale również umożliwienie sądowi Unii przeprowadzenia kontroli komunikatów Komisji przyjętych zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011.
- 93 W odniesieniu do zakresu tej kontroli Sąd orzekł w pkt 170 zaskarżonego wyroku, że kontrola ta powinna mieć na celu zbadanie, oprócz wystarczającego charakteru uzasadnienia spornego komunikatu, czy nie jest on obarczony w szczególności oczywistymi błędami w ocenie.
- 94 W tym względzie należy, po pierwsze, przypomnieć, że obowiązek przedstawienia uzasadnienia powinien mieć zastosowanie, co do zasady, wobec każdego aktu Unii wywołującego skutki prawne [zob. podobnie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 52]. Uzasadnienie powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając z jednej strony zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji w celu obrony swoich praw, a z drugiej strony – właściwemu sądowi dokonać kontroli w zakresie zgodności z prawem tej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2017 r., Anagnostakis/Komisja, C-589/15 P, EU:C:2017:663, pkt 28).

- 95 Po drugie, w sytuacji gdy instytucjom Unii przysługuje, tak jak w rozpatrywanym wypadku Komisji, szeroki zakres uznania, a w szczególności gdy wymaga się od nich dokonywania wyborów o charakterze między innymi politycznym, a także dokonywania złożonych ocen, kontrola sądowa ocen leżących u podstaw korzystania z tego uznania powinna polegać na zbadaniu braku oczywistych błędów (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 123, 124 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, gdy orzekł w pkt 169 i 170 zaskarżonego wyroku, że sporny komunikat wchodzi w szeroki zakres uznania Komisji i w związku z tym powinien podlegać ograniczonej kontroli sądowej, w celu sprawdzenia w szczególności wystarczającego charakteru uzasadnienia i braku oczywistych błędów w ocenie.
- 97 Wynika z tego, że trzeci zarzut odwołania należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

- 98 Poprzez swój zarzut czwarty wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, przeprowadzając ograniczoną kontrolę zakresu uznania Komisji oraz niepełną kontrolę spornego komunikatu.
- 99 Dokładniej rzecz ujmując, wnoszący odwołanie podnoszą, że w pkt 159–165 zaskarżonego wyroku Sąd zidentyfikował podniesione błędy w ocenie, a w pkt 166–177 wspomnianego wyroku ograniczył swoją kontrolę do ustalenia, czy takie błędy mają oczywisty charakter. Niemniej jednak zdaniem wnoszących odwołanie z pkt 172–183 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd zastosował tę kontrolę jedynie do niektórych z tych błędów w ocenie.
- 100 W tym względzie wnoszący odwołanie podnoszą, po pierwsze, że Sąd naruszył prawo, z jednej strony nie stwierdzając braku spójności między zawartym w wyroku z dnia 18 października 2011 r., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) zakazem opatentowania wynalazków, które zakładają zniszczenie embrionów ludzkich oraz finansowanie badań związanych z takimi wynalazkami, a z drugiej strony nie wywodząc z tego wyroku, że przymiot istoty ludzkiej można przypisać embrionowi ludzkiemu. Uważają oni, że pkt 33 i 34 tego wyroku ustanawiają godność ludzką jako zasadę prawa, która ma pierwszeństwo przed prawem patentowym i którą należy również „uwzględnić przy ocenie wkładu gospodarczego i finansowego Unii w niszczenie embrionów ludzkich”.
- 101 Po drugie, wnoszący odwołanie uważają, że Sąd nie stwierdził, że Komisja była zobowiązana do wcześniejszego określenia statusu prawnego embrionu ludzkiego, aby móc znaleźć równowagę między interesem badań nad LZKM a godnością embrionu ludzkiego. Ich zdaniem uznanie przez Komisję godności ludzkiej embrionu nie pozwoliłoby jej na znalezienie równowagi między tą godnością a jakimikolwiek konkurencyjnymi interesami społecznymi, ponieważ samo pojęcie godności ludzkiej zakazuje poszukiwania takiej równowagi.
- 102 Po trzecie, w odniesieniu do badań nad LZKM wnoszący odwołanie podnoszą, że twierdzenie, iż system potrójnego zabezpieczenia jest odpowiednim kryterium etycznym dla oceny projektów badawczych jest oczywiście błędne, ponieważ taki system nie zapobiega finansowaniu nielegalnych projektów badawczych, a nawet stanowi zachętę dla państw członkowskich do złagodzenia ich norm etycznych. Podnoszą oni, że zawarte w pkt 176 zaskarżonego wyroku stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym podejście etyczne Komisji, które różni się od podejścia spornej EIO, nie jest dotknięte oczywistym błędem w ocenie, stanowi naruszenie prawa. Zdaniem wnoszących odwołanie Sąd nie powinien oceniać zasadności konkurencyjnych korzyści społeczno-etycznych, o ile takie ustalenie ma charakter polityczny, a nie prawny. Wnoszący odwołanie dodają, że kontrola przeprowadzona przez

Sąd jest niepełna, ponieważ nie zbadano w niej wszystkich podnoszonych błędów w ocenie. W tym względzie podnoszą oni, że Sąd nie zbadał ani oczywistego błędu w twierdzeniach Komisji dotyczących systemu potrójnego zabezpieczenia, ani nie poczynił żadnych dalszych uwag na temat tych twierdzeń.

- 103 Po czwarte, wnoszący odwołanie podnoszą, że niepoparte żadnymi dowodami w tym zakresie twierdzenie, zgodnie z którym wykonywanie aborcji finansowane z budżetu Unii zmniejsza liczbę takich zabiegów, jest oczywiście paradoksalne.
- 104 Po piąte, wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd w pkt 164 zaskarżonego wyroku wypaczył ich argumenty w zakresie, w jakim dotyczyły one w rzeczywistości okoliczności, że Komisja niesłusznie zakwalifikowała zobowiązania podjęte w ramach Milenijnych Celów Rozwoju (zwanym dalej „MCR”) oraz programu działania Międzynarodowej Konferencji na rzecz Ludności i Rozwoju (zwanym dalej „ICPD”) jako wiążące zobowiązania prawne.
- 105 Komisja podnosi, że zarzut czwarty należy oddalić z tego powodu, że jest on bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 106 W pierwszej kolejności należy odrzucić argument wnoszących odwołanie, zgodnie z którym Sąd popełnił błąd, gdy stwierdził w pkt 173–175 zaskarżonego wyroku, że kwestia, czy badania naukowe obejmujące wykorzystywanie embrionów ludzkich mogą być finansowane ze środków Unii, wyraźnie różni się od kwestii, która legła u podstaw wydania wyroku z dnia 18 października 2011 r., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669).
- 107 Jak bowiem wynika z pkt 40 tego wyroku, Trybunał stwierdził, że przedmiotem dyrektywy 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych (Dz.U. 1998, L 213, s. 13), której wykładnią była rozpatrywana w omawianym wyroku, nie jest regulacja wykorzystywania embrionów ludzkich w ramach badań naukowych, ponieważ regulowana przez nią materia ogranicza się do zdolności patentowej wynalazków technologicznych (zob. również podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., *International Stem Cell*, C-364/13, EU:C:2014:2451, pkt 22). Wyrok z dnia 18 października 2011 r., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669) nie zawiera ponadto żadnej oceny Trybunału, zgodnie z którą badania naukowe z wykorzystaniem embrionów ludzkich w żadnym wypadku nie mogłyby być finansowane przez Unię.
- 108 W konsekwencji, ponieważ argument ten opiera się na błędnej interpretacji wyroku z dnia 18 października 2011 r., *Brüstle* (C-34/10, EU:C:2011:669), Sąd nie naruszył prawa, gdy stwierdził, że wnoszący odwołanie nie mogą powoływać się na ten wyrok w celu wykazania niespójności podejścia Komisji do wykorzystywania embrionów ludzkich w ramach badań naukowych.
- 109 W drugiej kolejności – argument wnoszących odwołanie dotyczący obowiązku wyjaśnienia statusu prawnego embrionu ludzkiego odsyła, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 136 swojej opinii, do pkt 156 zaskarżonego wyroku, który dotyczy zarzutu czwartego podniesionego przed Sądem, dotyczącego naruszenia przez Komisję obowiązku uzasadnienia.
- 110 W tych okolicznościach, poza tym, że argument ten powtarza jedynie argument podniesiony w postępowaniu przed Sądem przeciwko spornemu komunikatowi, nie może on w sposób użyteczny poprzeć czwartego zarzutu odwołania, dotyczącego braku ustalenia przez Sąd zarzucanych Komisji oczywistych błędów w ocenie popełnionych przez nią w tym komunikacie.

- 111 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentów dotyczących badań nad LZKM, zgodnie z którymi Sąd miał ustalić w pkt 176 i 177 zaskarżonego wyroku zasadność konkurencyjnych korzyści społeczno-etycznych, należy zauważyć, że opierają się one na błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku.
- 112 Z pkt 176 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że Sąd przedstawił etyczne podejście do badań nad LZKM, stosowane odpowiednio w spornej EIO i przez Komisję. Stwierdził on, że podejście tej instytucji nie było obarczone oczywistym błędem w ocenie. Ponadto w pkt 177 tego wyroku Sąd odrzucił jako niewystarczająco rozwinięty argument skarżących, że istnieją alternatywy dla badań nad LZKM, które spowodowałyby, że takie badania stałyby się zbędne.
- 113 Działając w ten sposób, Sąd w ogóle nie zbadał zalet konkurencyjnych podejść społeczno-etycznych. Sprawdził on bowiem jedynie, czy Komisja, wybierając podejście, które postanowiła przyjąć, nie popełniła oczywistego błędu w ocenie.
- 114 Wynika z tego, że argumenty wnoszących odwołanie dotyczące badań nad LZKM muszą zostać oddalone jako bezzasadne.
- 115 W czwartej kolejności, w odniesieniu do argumentu dotyczącego błędu, jaki miał popełnić Sąd w pkt 179 i 180 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym świadczenie usług aborcyjnych finansowanych z budżetu Unii zmniejsza liczbę aborcji, należy zauważyć, że ten ostatni opiera się na błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku.
- 116 W pkt 180 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie bowiem zauważył, że Komisja, powołując się na publikację Światowej Organizacji Zdrowia, w spornym komunikacie odniosła się do okoliczności, że poprawa bezpieczeństwa usług zdrowotnych związanych między innymi z aborcją przyczynia się do zmniejszenia umieralności i chorób matek, których jedną z przyczyn jest przeprowadzanie aborcji w warunkach niezapewniających bezpieczeństwa.
- 117 W konsekwencji Sąd słusznie uznał, że Komisja nie popełniła żadnego oczywistego błędu w ocenie uznając, że finansowanie przez Unię pakietu bezpiecznych i skutecznych usług zdrowotnych, między innymi w dziedzinie aborcji, przyczyniło się do zmniejszenia liczby aborcji przeprowadzanych w warunkach niezapewniających bezpieczeństwa, a w konsekwencji do zmniejszenia ryzyka śmiertelności i choroby okołoporodowej matek. Wynika z tego, że argument wnoszących odwołanie należy odrzucić jako oczywiście bezzasadny.
- 118 W piątej kolejności, w odniesieniu do argumentu dotyczącego wypaczenia argumentacji wnoszących odwołanie przedstawionej w pkt 164 zaskarżonego wyroku, dotyczącej MCR i programu działania ICPD, wystarczy stwierdzić, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 146 swojej opinii, że argument ten nie może w żadnym razie zostać uwzględniony, ponieważ sporny komunikat nie zawiera stwierdzenia, że MCR i program działania ICPD zawierają wiążące zobowiązania prawne.
- 119 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy również oddalić zarzut czwarty odwołania.

W przedmiocie zarzutu piątego

Argumentacja stron

- 120 Poprzez swój zarzut piąty wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, wskazując w pkt 156 zaskarżonego wyroku, że nie było konieczne wyjaśnienie statusu prawnego embrionu ludzkiego w celu odrzucenia trzech zawartych w EIO propozycji dotyczących zmian istniejących lub będących na etapie projektu aktów prawnych Unii. Celem spornej EIO nie miało być wyłącznie przyjęcie trzech środków

zaproponowanych Komisji, ale głównie ochrony prawnej godności, prawa do życia i prawa do integralności każdej istoty ludzkiej od chwili poczęcia. Wnoszący odwołanie uważają, że Komisja była zobowiązana do współpracy z organizatorami spornej EIO oraz do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego w jej następstwie. Sąd miał ich zdaniem naruszyć prawo, ponieważ nie uwzględnił szczególnego celu tej EIO, gdy orzekł, że Komisja nie była zobowiązana do podjęcia dalszych działań.

121 Komisja uważa, że zarzut piąty powinien zostać oddalony.

Ocena Trybunału

122 Poprzez swój zarzut piąty wnoszący odwołanie podnoszą zasadniczo, że Sąd w pkt 156 zaskarżonego wyroku niesłusznie stwierdził, iż Komisja miała prawo rozumieć sporną EIO w ten sposób, że zmierzała ona jedynie do przedstawienia przez tę instytucję trzech wniosków legislacyjnych, które zostały opisane w tej EIO, a nie również do opracowania definicji lub wyjaśnienia statusu prawnego embrionu ludzkiego.

123 W tym względzie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011 wynika, że organizatorzy EIO w celu jej zarejestrowania muszą dostarczyć informacje opisane w załączniku II do tego rozporządzenia. Wymogi wymienione w tym załączniku obejmują tytuł proponowanej EIO, jej przedmiot, opis jej celów oraz postanowienia traktatów, które organizatorzy uznają za istotne dla proponowanego działania. Ponadto organizatorzy mogą dołączyć do wniosku o rejestrację bardziej szczegółowe informacje na temat przedmiotu, celów i kontekstu EIO lub projektu aktu prawnego.

124 W rozpatrywanej sprawie z pkt 2–4 zaskarżonego wyroku wynika, że zgodnie ze wskazówkami zawartymi w rejestrze zamieszczonym on-line przez Komisję do celów rejestracji EIO, po pierwsze, przedmiot spornej EIO polegał na ochronie prawnej godności, prawa do życia i prawa do integralności każdej osoby ludzkiej od chwili przyjęcia, w obszarach kompetencji Unii, w których ochrona ta ma szczególne znaczenie.

125 Po drugie, celem tej EIO była ochrona godności i integralności embrionu ludzkiego w następstwie wyroku z dnia 18 października 2011 r., Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), w którym według organizatorów embrion ludzki został zdefiniowany jako początek procesu rozwoju człowieka. Organizatorzy wskazali w tym względzie, że w celu zapewnienia spójności w wykonywaniu swoich kompetencji Unia powinna zakazać i zaprzestać finansowania działań związanych z niszczeniem ludzkich embrionów, w szczególności w dziedzinie badań, pomocy na rzecz rozwoju i zdrowia publicznego.

126 Po trzecie, jako istotne postanowienia traktatów organizatorzy wskazali art. 2 i 17 TUE, jak również art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 168, 180, 182, 209, 210 i 322 TFUE.

127 Organizatorzy spornej EIO dołączyli do swojego wniosku o rejestrację trzy propozycje zmian istniejących lub planowanych aktów prawnych Unii.

128 W szczególności, jak przypomniano w pkt 14 niniejszego wyroku, zwrócili się oni, po pierwsze, o włączenie do rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu Unii przepisu zakazującego finansowania przez Unię działań, które niszczą embriony ludzkie lub zakładają ich niszczenie, po drugie, o dołączenie do wniosku dotyczącego rozporządzenia Unii ustanawiającego program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji przepisu wyłączonego z finansowania w ramach tego programu ramowego działalność badawczą, która niszczy embriony ludzkie, w szczególności te, których celem jest pozyskiwanie komórek macierzystych, oraz badania obejmujące wykorzystywanie ludzkich zarodkowych komórek macierzystych w kolejnych etapach ich

pozyskiwania, a po trzecie, dodanie do rozporządzenia Unii ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju przepisu przewidującego co do istoty, że pomoc finansowa Unii nie może być wykorzystywana, bezpośrednio ani pośrednio, do finansowania aborcji.

- 129 Z powyższego wynika, że w pkt 156 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie orzekł, że celem spornej EIO było zwrócenie się do Komisji o przedłożenie trzech wniosków legislacyjnych mających na celu zmianę istniejących lub projektowanych aktów prawnych Unii, dotyczących, odpowiednio, budżetu Unii, badań i innowacji oraz współpracy na rzecz rozwoju, a nie również przedłożenia propozycji zdefiniowania lub wyjaśnienia statusu prawnego embrionu ludzkiego.
- 130 Należy więc odrzucić zarzut piąty odwołania, a w konsekwencji oddalić odwołanie.

W przedmiocie kosztów

- 131 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 132 Zgodnie z art. 138 § 1 tego samego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 133 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, a ci ostatni przegrali sprawę, należy obciążyć ich, poza ich własnymi kosztami, również kosztami poniesionymi przez Komisję.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Patrick Grégor Puppinck, Filippo Vari, Jakub Baltroszewicz, Manfred Liebner, Josephine Quintavalle, Edith Frivaldszky i Alicia Latorre Canizares zostają obciążeni, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.**

Podpisy