



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 5. októbra 2023¹

Vec C-54/22 P

**Rumunsko
proti**

Európskej komisii

„Odvolanie – Európska iniciatíva občanov (ďalej len ‚EIO‘) – EIO s názvom ‚Kohézna politika pre rovnosť regiónov a udržateľnosť regionálnych kultúr‘ – Právomoc Európskej komisie pristúpiť k čiastočnej registrácii podľa nariadenia (EÚ) č. 211/2011“

I. Úvod

1. Európska iniciatíva občanov (ďalej len „EIO“) je nástroj participatívnej demokracie, ktorý sa v súčasnosti stal už pomerne dobre známym doplnkom systému inštitúcií EÚ, a to aj napriek svojmu doteraz zdanlivo skromnému vplyvu.² Pripomínam, že tento mechanizmus bol zavedený v Lisabonskej zmluve s cieľom poskytnúť občanom Únie možnosť priamo ovplyvňovať právny poriadok Únie tým, že vyzvú Európsku komisiu, aby pripravila návrh právneho aktu Európskej únie. Ako zdôraznil Súdny dvor, pridaná hodnota tohto mechanizmu „nespočíva v určitosti [jeho] výsledku, ale v možnostiach a príležitostiach, ktorými občanom Únie umožňuje spustiť politickú diskusiu v rámci inštitúcií Únie...“³.

2. Aby mohla EIO ďalej pokračovať, musí úspešne zvládnuť niekoľko krokov, pričom tým úplne prvým je jej „registrácia“. V priebehu tejto fázy „prípustnosti“ Komisia okrem iného overuje, či záležitosť, v ktorej bola vyzvaná konať, nie je *zjavne* mimo rámca jej právomocí predložiť návrh právneho aktu Európskej únie. Táto prvá fáza v zásade vrcholí rozhodnutím, ktorým Komisia EIO zaregistruje, alebo naopak jej registráciu zamietne.

3. Prejednávaná vec sa týka tejto konkrétnej fázy a predstavuje pokračovanie predchádzajúcich konaní pred súdmi Únie týkajúcich sa EIO s názvom „Kohézna politika pre rovnosť regiónov a udržateľnosť regionálnych kultúr“. V rámci tejto EIO sa v podstate požadovalo vypracovanie právnych aktov, ktorými by sa regiónom, ktorých národnostné, etnické, kultúrne, náboženské či jazykové charakteristiky sú odlišné od charakteristík regiónov, ktoré ich obklopujú, poskytli rovnaké príležitosti na prístup k finančným prostriedkom EÚ.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² T. j. na základe posúdenia číselných údajov: na internetovej stránke Európskej komisie venovanej európskym iniciatívam občanov sa uvádza, že od roku 2012, keď tento nástroj nadobudol účinnosť, dosiahlo deväť iniciatív fázu, v ktorej sa Komisia mohla vyjadriť k ich výsledkom. Pozri: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_sk.

³ Rozsudok z 19. decembra 2019, Puppinck a i./Komisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, ďalej len „rozsudok Puppinck“, bod 70).

4. Súčasné konanie sa začalo, keď Komisia zamietla registráciu danej EIO, pretože jej predmet zjavne nepatrí do rozsahu jej právomocí predložiť návrh právneho aktu. Žaloba podaná proti tomuto zamietnutiu bola zamietnutá Všeobecným súdom. V rámci odvolania, ktoré podali organizátori danej EIO, však Súdny dvor rozsudok Všeobecného súdu spolu s rozhodnutím Komisie zrušil.

5. Komisia následne prijala nové rozhodnutie, ktorým predmetnú EIO zaregistrovala, čím jej otvorila cestu k získaniu podpory medzi občanmi Únie. Komisia na tento účel obmedzila rozsah tejto EIO len na jej pôvodné prvky, ktoré podľa názoru Komisie neboli zjavne „nepripustné“.

6. Na prvý pohľad však platné pravidlá, ktoré boli účinné v príslušnom čase, poskytovali Komisii „čiernobielu“ právomoc EIO zaregistrovať alebo jej registráciu zamietnuť. V prejednávanej veci sa naskytá otázka, či tento binárny systém bránil Komisii zaregistrovať predmetnú EIO takýmto „kvalifikovaným“ spôsobom.

II. Právny rámec

7. Vo svojom článku 1 nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (ďalej len „nariadenie o EIO z roku 2011“)⁴ stanovilo podrobné postupy a podmienky vyžadované od iniciatív občanov, ktoré sú upravené v článku 11 ZEÚ a článku 24 ZFEÚ.⁵

8. V článku 2 ods. 1 tohto nástroja sa EIO vymedzovala ako „iniciatíva predložená Komisii v súlade s [nariadením o EIO z roku 2011], ktorou sa Komisia vyzýva, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania zmlúv je potrebný právny akt Únie, a ktorú podporil najmenej jeden milión oprávnených signatárov pochádzajúcich najmenej z jednej štvrtiny všetkých členských štátov“.

9. V článku 4 nariadenia o EIO z roku 2011 sa stanovovalo:

„1. Pred začiatkom zbierania vyhlásení o podpore navrhovanej iniciatívy občanov od signatárov musia organizátori túto iniciatívu zaregistrovať v Komisii, pričom uvedú informácie stanovené v prílohe II, najmä predmet a ciele navrhovanej iniciatívy občanov.

...

2. Do dvoch mesiacov od doručenia informácií stanovených v prílohe II Komisia zaregistruje navrhovanú iniciatívu občanov pod jedinečným registračným číslom a zašle potvrdenie organizátorom, a to za predpokladu, že sú splnené tieto podmienky:

...

b) navrhovaná iniciatíva občanov nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania zmlúv;

⁴ Ú. v. EÚ L 65, 2011, s. 1. Toto nariadenie bolo nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/788 zo 17. apríla 2019 o európskej iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 130, 2019, s. 55) (ďalej len „nariadenie o EIO z roku 2019“), ktoré sa podľa jeho článku 28 v zásade uplatňuje od 1. januára 2020, pričom EIO, o ktorú ide v prejednávanej veci, bola zaregistrovaná 30. apríla 2019.

⁵ Prvým ustanovením sa zavádza EIO ako taká a druhé predstavuje právny základ pre nariadenie o EIO z roku 2011.

...

3. Komisia zamietne registráciu, ak nie sú splnené podmienky stanovené v odseku 2.

Ak Komisia zamietne registráciu navrhovanej iniciatívy občanov, informuje organizátorov o dôvodoch zamietnutia a o všetkých dostupných prostriedkoch súdnej a mimosúdnej nápravy.

...“

10. Príloha II k nariadeniu o EIO z roku 2011 sa týkala „informácií, ktoré sa požadujú pri registrácii navrhovanej iniciatívy občanov“ a vyžadovalo sa v nej, že „na účely zaregistrovania navrhovanej iniciatívy občanov v elektronickom registri Komisie sa musia uviesť tieto informácie:

1. názov navrhovanej iniciatívy občanov – najviac 100 znakov;
2. predmet – najviac 200 znakov;
3. opis cieľov navrhovanej iniciatívy občanov, v súvislosti s ktorou sa Komisia vyzýva konať – najviac 500 znakov;
4. ustanovenia zmlúv, ktoré organizátori považujú za relevantné v súvislosti s navrhovanými opatreniami;

...“

V tejto prílohe sa tiež uvádzalo, že „organizátori môžu v prílohe uviesť podrobnejšie informácie o predmete, cieľoch a kontexte navrhovanej iniciatívy občanov. Ak si to želajú, môžu tiež predložiť návrh právneho aktu“.

III. Okolnosti predchádzajúce sporu, konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

11. Komisii bola 18. júna 2013 predložená na registráciu EIO s názvom „Kohézna politika pre rovnosť regiónov a udržateľnosť regionálnych kultúr“.

12. Organizátori tejto EIO poskytli minimálne požadované informácie stanovené v prílohe II k nariadeniu o EIO z roku 2011 (ďalej len „požadované informácie“) a podrobnejšie informácie v zmysle tejto prílohy (ďalej len „dodatkové informácie“).

13. Z prvkov poskytnutých ako *požadované* informácie vyplývalo, že predmetom danej iniciatívy bolo, aby politika súdržnosti Únie prikladala mimoriadnu pozornosť regiónom, ktorých národnostné, etnické, kultúrne, náboženské či jazykové charakteristiky sa odlišujú od okolitých regiónov.⁶

⁶ Pozri odôvodnenie 1 rozhodnutia Komisie (EÚ) 2019/721 z 30. apríla 2019 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „Kohézna politika pre rovnosť regiónov a udržateľnosť regionálnych kultúr“ (Ú. v. EÚ L 122, 2019, s. 55) (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“). Pozri aj rozsudok zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177, ďalej len „rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia“, bod 9).

14. Ciele tejto iniciatívy opísané aj v rámci požadovaných informácií boli okrem iného prezentované takto: „pre tieto regióny vrátane geografických zón, ktoré nemajú štruktúry s udelenými administratívnymi právomocami, sa znižovanie hospodárskej zaostalosti, podpora rozvoja a ochrana podmienok hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti musia zabezpečovať tak, aby ich charakteristiky zostali nezmenené. Na to musia mať tieto regióny rovnaké možnosti prístupu k rôznym fondom Únie a k zachovaniu svojich charakteristík a má sa im zaručiť riadny hospodársky rozvoj, a to tak, aby rozvoj Únie mohol byť udržateľný a bola zachovaná jej kultúrna rozmanitosť“⁷.

15. Z *dodatočných* informácií navyše vyplynulo (ako to neskôr zhrnul Súdny dvor), že podľa organizátorov tejto EIO „politika súdržnosti upravená článkami 174 až 178 ZFEÚ musí na to, aby zodpovedala základným hodnotám definovaným v článkoch 2 a 3 ZEÚ, prispievať k zachovaniu špecifických etnických, kultúrnych, náboženských či jazykových charakteristík regiónov s národnostnou menšinou, ktoré sú ohrozené európskou ekonomickou integráciou, a k náprave znevýhodnenia a diskriminácie, ktorými je postihnutý hospodársky rozvoj týchto regiónov. V dôsledku toho mal navrhovaný akt udeľovať regiónom s národnostnou menšinou rovnakú možnosť prístupu k fondom, zdrojom a programom politiky súdržnosti Únie, ako je to pri regiónoch, ktoré na to majú v súčasnosti nárok, ktoré sa uvádzajú v prílohe I k [nariadeniu č. 1059/2003]⁸. Tieto záruky by podľa názoru [organizátorov] mohli zahŕňať zriadenie autonómnych regionálnych inštitúcií s dostatočnými právomocami na pomoc regiónom s národnostnou menšinou so zachovaním ich národnostných, jazykových a kultúrnych charakteristík, ako aj ich identity“⁹.

16. Komisia rozhodnutím z 25. júla 2013 zamietla žiadosť o registráciu predmetnej EIO z dôvodu, že navrhovaná EIO bola zjavne mimo rámca právomocí Komisie, ktoré jej umožňujú predložiť návrh právneho aktu Európskej únie na účely vykonávania Zmlúv [v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011].¹⁰

17. Žaloba, ktorou sa organizátori tejto EIO s podporou Maďarska snažili dosiahnuť zrušenie tohto rozhodnutia, bola zamietnutá Všeobecným súdom.¹¹ Tento rozsudok však zrušil Súdny dvor, ktorý v spore vydal konečný rozsudok a zrušil rozhodnutie Komisie z 25. júla 2013¹². Zdá sa, že Súdny dvor okrem iného nesúhlasil s príliš reštriktívnym výkladom, ktorý Komisia uplatnila na ustanovenia Zmluvy týkajúce sa politiky súdržnosti Únie, ktoré analyzovala ako možný právny základ právnych aktov, na ktorých vypracovanie bola vyzvaná.¹³

⁷ Odôvodnenie 2 napadnutého rozhodnutia. Pozri aj rozsudok z 10. mája 2016, Izsák a Dabis/Komisia (T-529/13, EU:T:2016:282, ďalej len „rozsudok Všeobecného súdu Izsák a Dabis/Komisia“, bod 3).

⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 z 26. mája 2003 o zostavení spoločnej nomenklatúry územných jednotiek pre štatistické účely (NUTS) (Ú. v. EÚ L 154, 2003, s. 1; Mim. vyd. 14/001, s. 196). Ako vyplýva z článku 1 tohto nariadenia, jeho účelom je zostaviť spoločnú štatistickú nomenklatúru územných jednotiek, ďalej len „NUTS“, s cieľom umožniť zber, zostavovanie a rozširovanie harmonizovaných regionálnych štatistík v Únii.

⁹ Rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, body 11 a 56. Podrobnejší opis týchto dodatočných informácií pozri v rozsudku Všeobecného súdu Izsák a Dabis/Komisia, body 3 a 5 až 8. Úplný obsah požadovaných a dodatočných informácií možno nájsť na https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_sk.

¹⁰ Rozhodnutie C(2013) 4975 final. Dôvody zamietnutia registrácie sa stanovujú v bode 12 rozsudku Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia. Pozri aj rozsudok Všeobecného súdu Izsák a Dabis/Komisia, bod 9.

¹¹ Rozsudok Všeobecného súdu Izsák a Dabis/Komisia, na ktorý sa odkazuje v poznámke pod čiarou 7 vyššie.

¹² Rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, na ktorý sa odkazuje v poznámke pod čiarou 6 vyššie.

¹³ Ako vyplýva z bodu 64 rozsudku Všeobecného súdu Izsák a Dabis/Komisia, v pôvodnom „zamietavom“ rozhodnutí sa uvádzalo, že zoznam znevýhodnení, ktoré môžu mať vplyv na rôzne regióny a ktoré skrátka môžu byť predmetom politiky súdržnosti Únie stanovenej v treťom odseku článku 174 ZFEÚ, je *vyčerpávajúci* (a ako to chápem ja, tak nezahŕňa špecifické vlastnosti „regiónov s menšinami“, ktoré identifikovali organizátori predmetnej EIO ako zdroj obáv, ktorým sa treba venovať). Súdny dvor naopak uviedol, že tento zoznam nie je *vyčerpávajúci*, ale má len *orientačný* charakter. Pozri rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, bod 69.

18. Komisia 30. apríla 2019 prijala napadnuté rozhodnutie, ktorým bola daná EIO zaregistrovaná.¹⁴

19. Hoci účinnosť registrácie bola stanovená v článku 1 ods. 1 napadnutého rozhodnutia, v jeho článku 1 ods. 2 sa uvádzalo, že „vyhlásenia o podpore tejto navrhovanej iniciatívy občanov sa môžu zbierať *na základe predpokladu*, že jej cieľom sú návrhy právnych aktov Komisie stanovujúce úlohy, prioritné ciele a organizáciu štrukturálnych fondov EÚ, a za predpokladu, že opatrenia, ktoré sa majú financovať, povedú k posilneniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti Únie“¹⁵.

20. Návrhom podaným 8. júla 2019 Rumunsko podalo žalobu o neplatnosť napadnutého rozhodnutia, pričom uvádza dva žalobné dôvody. Po prvé poukázalo na porušenie článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011, pretože podľa neho predmetná EIO zjavne nepatrla do právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu v zmysle uvedeného ustanovenia. Po druhé Rumunsko poukázalo na porušenie povinnosti uviesť odôvodnenie.

21. Všeobecný súd 10. novembra 2021 túto žalobu zamietol (ďalej len „napadnutý rozsudok“).¹⁶

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrh účastníkov konania

22. Rumunsko sa proti tomuto rozsudku 27. januára 2022 odvolalo, pričom sa domáhalo jeho zrušenia, a požiadalo, aby vo veci rozhodol sám Súdny dvor alebo aby vec vrátil Všeobecnému súdu na nové rozhodnutie. Tiež žiada, aby sa Komisii uložila povinnosť uhradiť trovy konania.

23. Rumunsko predkladá jediný odvolací dôvod založený na porušení článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 v spojení s článkom 5 ods. 2 ZEÚ (v ktorom je zakotvená zásada prenesenia právomocí).¹⁷ Tento odvolací dôvod je rozdelený na dve časti.

24. *Prvá časť* sa týka bodov 105 až 106 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd uviedol, že Komisia „môže odmietnuť registráciu návrhu EIO len vtedy, ak..., dospeje k záveru, že možno úplne vylúčiť, že by mohla predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv“ a preto má EIO zaregistrovať „aj keď existujú vážne pochybnosti“, či návrh EIO patrí do rámca jej príslušných právomocí.

25. *Druhá časť* dôvodu, ktorý Rumunsko predložilo, sa týka tvrdení Všeobecného súdu v bode 116 napadnutého rozsudku, podľa ktorého bol prístup Komisie pozostávajúci z registrácie predmetnej EIO na základe určitého predpokladu jej možného rozsahu v zásade konzistentný s nariadením o EIO z roku 2011 a jeho výkladom, ktorý poskytol Súdny dvor vo svojom rozsudku Izsák a Dabis/Komisia.

26. Komisia predložila odpoveď, v ktorej navrhuje, aby Súdny dvor odvolanie zamietol a uložil Rumunsku povinnosť znášať trovy.

¹⁴ Napadnuté rozhodnutie, na ktoré sa odkazuje v poznámke pod čiarou 6 vyššie.

¹⁵ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

¹⁶ Rozsudok z 10. novembra 2021, Rumunsko/Komisia (T-495/19, EU:T:2021:781).

¹⁷ Na pripomenutie, v článku 5 ods. 2 ZEÚ sa stanovuje, že „podľa zásady prenesenia právomocí Únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov“.

27. Obaja účastníci konania tiež predložili vyjadrenie a dupliku. Maďarská vláda vystúpila na podporu Komisie a predložila vyjadrenie k odvolaniu, ako aj duplike.

V. Posúdenie

28. V súlade so žiadosťou Súdneho dvora sa tieto návrhy budú zameriavať na tvrdenia, ktoré Rumunsko predložilo v druhej časti odvolacieho dôvodu, týkajúce sa otázky, či Komisia mala právomoc „kvalifikovať“ (a obmedziť) rozsah predmetnej EIO pri pristúpení k jej registrácii.

29. Na posúdenie tejto otázky sa vyjadrím k relevantným prvkom mechanizmu EIO (časť 1) a opíšem postup Komisie (ktorého súčasťou je aj predmetná EIO) pozostávajúci z registrácie niektorých EIO na základe osobitného predpokladu ich možného rozsahu (časť 2). Po vysvetlení týchto prvkov všeobecnejšieho rámca sa budem venovať tvrdeniam Rumunska, ktoré predložilo v rámci druhej časti odvolacieho dôvodu, a uvediem dôvody, ktoré ma doviedli k záveru, že Komisia mala právo zaregistrovať EIO so súčasným obmedzením jej rozsahu len na niektoré jej aspekty (časť 3).

1. Relevantné prvky mechanizmu EIO

30. Mechanizmus EIO zavedený v článku 11 ods. 4 ZEÚ bol vykonaný nariadením o EIO z roku 2011, neskôr zrušeným nariadením o EIO z roku 2019, ktoré je účinné v súčasnosti. V oboch sa stanovujú podmienky, za ktorých možno iniciatívu predložiť Komisii, ako aj postup, prostredníctvom ktorého ju má Komisia posudzovať.

31. Treba poznamenať, že na to, aby mohla iniciatíva naštartovať politickú debatu v rámci inštitúcií EÚ, musí prejsť tromi po sebe nasledujúcimi fázami.

32. *Po prvé* musí splniť konkrétne špecifikované podmienky registrácie (niekedy nazývané „prípustnosť“)¹⁸. *Po druhé* po zaregistrovaní EIO musia jej organizátori nazbierať vyhlásenia o podpore (minimálne jedného milióna signatárov aspoň z jednej štvrtiny členských štátov).¹⁹ Po tretie Komisia musí v zásade dospieť k záveru, že prijatie právneho aktu v určenej oblasti je skutočne nevyhnutné – a začať s jeho prípravou –, čo však je v jej plnej diskrečnej právomoci.²⁰

33. So zreteľom na fázu registrácie, ktorej sa prejednávajúca vec týka, podľa súčasného nariadenia o EIO z roku 2019 registrácia okrem iného podlieha (negatívnej) podmienke, že *žiadna z častí predloženej iniciatívy nie je zjavne mimo rámca právomoci Komisie predložiť návrh právneho aktu Európskej únie na účely vykonávania Zmlúv*²¹.

¹⁸ Pozri napríklad DOUGAN, M.: What are we to make of the citizens' initiative? In: *Common Market Law Review*. Zv. 48, 6. vydanie, 2011, s. 1839.

¹⁹ Podľa článku 2 ods. 1 a článku 7 ods. 1 nariadenia o EIO z roku 2011 a článku 3 ods. 1 písm. a) nariadenia o EIO z roku 2019.

²⁰ Pozri v tomto zmysle článok 10 ods. 1 písm. c) nariadenia o EIO z roku 2011 a článok 15 ods. 2 nariadenia o EIO z roku 2019. Pozri tiež rozsudok Puppinc, bod 70. Príkladom oznamovania politických a právnych záverov Komisie je oznámenie Komisie o európskej iniciatíve občanov „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“, COM(2021) 171 final, oddiel 3, s. 18 – 21.

²¹ Článok 6 ods. 3 písm. c) nariadenia o EIO z roku 2019. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

34. Ak táto podmienka nie je splnená, Komisia musí o tom organizátorov informovať a poskytnúť im možnosť iniciatívu zmeniť. Ak zachovajú pôvodnú verziu a ak zároveň časť danej iniciatívy nie je zjavne mimo rámca príslušných právomocí Komisie, v nariadení o EIO z roku 2019 sa stanovuje, že Komisia takúto iniciatívu zaregistruje čiastočne²².

35. Podmienky registrácie podľa nariadenia o EIO z roku 2019 sa však *ratione temporis* neuplatňujú na prejednávajúcu vec, ktorá sa v tomto ohľade riadi nariadením o EIO z roku 2011.²³ Hoci neskorší nástroj obsahoval podobnú negatívnu podmienku registrácie, táto podmienka bola vyjadrená odlišne v tom, že v nej neuvádzalo, že *žiadna z častí* navrhovanej iniciatívy nemôže byť mimo rámca príslušných právomocí Komisie. V článku 4 ods. 2 písm. b) tohto nariadenia sa vyžadovalo len to, že navrhovaná iniciatíva (ako taká) nesmie byť zjavne mimo rámca uvedených právomocí²⁴. Dôležité je, že v nariadení o EIO z roku 2011 sa neupravovala situácia, keď navrhovaná EIO spĺňa negatívnu podmienku len čiastočne. Inými slovami, neuvádzali sa v ňom žiadne konkrétne dôsledky, ktoré sa mali vyvodiť z návrhu zahŕňajúceho rôzne prvky, z ktorých niektoré zjavne neboli v právomoci Komisie a iné do nej zas patrili.

36. V rámci prejednávanej veci vzniká otázka, či neuvedenie takejto možnosti v nariadení Komisií bránilo prijať napadnuté rozhodnutie, ktorým bola predmetná EIO zaregistrovaná na základe osobitného predpokladu možného rozsahu tejto EIO. Pred tým, než sa tejto otázke budem podrobne venovať, zameriam sa na postup, ktorý si Komisia v tomto ohľade vyvinula (a ktorý v skutočnosti následne zjavne inšpiroval k vytvoreniu systému čiastočnej registrácie, ktorý sa v súčasnosti uplatňuje).

2. Postup registrácie obmedzujúci rozsah navrhovaných iniciatív podľa nariadenia o EIO z roku 2011

37. Predmetná EIO nie je prvou iniciatívou, ktorá bola zaregistrovaná podľa nariadenia o EIO z roku 2011 „kvalifikovaným“ spôsobom – teda tak, že Komisia vo svojom rozhodnutí o registrácii uviedla, čo môže byť jej rozsahom na účely nasledujúcich fáz procesu.

38. Pokiaľ viem, Komisia takýmto spôsobom na základe nariadenia o EIO z roku 2011 postupovala v deviatich ďalších prípadoch,²⁵ čo podľa všetkého zodpovedá približne 14 % úspešných registrácii podľa uvedeného nástroja.²⁶

²² Článok 6 ods. 4 nariadenia o EIO z roku 2019.

²³ Pripomínam, že predmetná EIO bola zaregistrovaná 30. apríla 2019, zatiaľ čo nariadenie o EIO z roku 2019 sa podľa jeho článku 28 v rozsahu relevantnom pre prejednávajúcu vec uplatňuje od 1. januára 2020.

²⁴ Článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011.

²⁵ Rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/599 z 22. marca 2017 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „Občianstvo EÚ pre Európanov: zjednotení v rozmanitosti napriek princípom *ius soli* a *ius sanguinis*“ (Ú. v. EÚ L 81, 2017, s. 18); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/652 z 29. marca 2017 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“ (Ú. v. EÚ L 92, 2017, s. 100); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/877 zo 16. mája 2017 o navrhovanej občianskej iniciatíve s názvom „Znížme mzdové a hospodárske rozdiely, ktoré rozdeľujú EÚ!“ (Ú. v. EÚ L 134, 2017, s. 38); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/1002 zo 7. júna 2017 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „Stop extrémizmu“ (Ú. v. EÚ L 152, 2017, s. 1); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/1254 zo 4. júla 2017 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom Stop TTIP (Ú. v. EÚ L 179, 2017, s. 16); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2018/1222 z 5. septembra 2018 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „End the Cage Age“ (Ú. v. EÚ L 227, 2018, s. 7); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2018/1471 z 19. septembra 2018 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „STOP PODVODOM a zneužívaniu FINANČNÝCH PROSTRIEDKOV EÚ – lepšou kontrolou rozhodnutí, vykonávania a sankcií“ (Ú. v. EÚ L 246, 2018, s. 46); rozhodnutie Komisie (EÚ) 2019/435 z 12. marca 2019 o navrhovanej iniciatíve občanov s názvom „Housing for All“ (Ú. v. EÚ L 75, 2019, s. 105), a rozhodnutie Komisie (EÚ) 2019/569 z 3. apríla 2019 o navrhovanej občianskej iniciatíve s názvom „Dodržiavanie zásady právneho štátu v rámci Európskej únie“ (Ú. v. EÚ L 99, 2019, s. 39).

²⁶ Nariadenie o EIO z roku 2011 bolo účinné v období od 1. apríla 2012 do 31. decembra 2019. Na internetovej stránke Komisie určenej pre EIO sa uvádza 70 registrácii uskutočnených v tomto období.

39. Až na jednu výnimku rozhodnutie o registrácii prijaté v prípade všetkých týchto iniciatív obsahuje ustanovenie, ktoré je rovnocenné s článkom 1 ods. 2 napadnutého rozhodnutia, v ktorom Komisia konštatuje, že vyjadrenia podpory sa môžu zbierať „na základe predpokladu“, že cieľom danej iniciatívy je predloženie návrhu právneho aktu Európskej únie, ktorý by sledoval konkrétny cieľ, ako už bolo v krátkosti opísané v danom ustanovení.²⁷ Líši sa to od rozhodnutí o „plnej“ registrácii, ktorých článok 1 jednoducho stanovuje, že daná EIO je zaregistrovaná.²⁸

40. Pokiaľ viem, otázku, či by Komisia mohla na základe nariadenia o EIO z roku 2011 registrovať EIO zahŕňajúcu priveľa cieľov čiastočne (namiesto jej úplného zamietnutia) riešili sudy Únie len v prípade jednej EIO, a to len viac-menej obmedzeným spôsobom.

41. Konkrétne EIO s názvom „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“ vyzývala na prijatie 11 aktov s cieľom, stručne zhrnuté, ochrany národnostných a jazykových menšín.²⁹

42. Komisia sa najprv domnievala, že táto iniciatíva bola zjavne mimo rámca jej právomocí predložiť návrh právneho aktu Únie, a jej registráciu zamietla.³⁰ V nasledujúcom konaní Všeobecný súd toto zamietnutie zrušil okrem iného z dôvodu, že Komisia nedokázala zdôvodniť, ktorý z navrhovaných aktov zjavne nepatrí do rámca jej právomocí, pričom zároveň konštatoval, že niektoré z tém by v skutočnosti mohli patriť do rámca jej právomocí.³¹

43. Komisia následne prijala nové rozhodnutie, ktorým predmetnú EIO zaregistrovala, pokiaľ ide o 9 z 11 právnych aktov, na prípravu ktorých bola Komisia vyzvaná.³²

44. Rumunsko toto nové rozhodnutie o registrácii bez úspechu napadlo, pričom po prvé poukazovalo na porušenie článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011, ako aj po druhé na neuvedenie odôvodnenia.

45. Pokiaľ ide o prvý dôvod, Všeobecný súd okrem iného odmietol tvrdenie Rumunska, že čiastočná registrácia narušila autonómiu organizátorov a neoprávnene zmenila uvádzaný cieľ EIO. Zdôraznil, že samotní organizátori vyjadrili želanie, aby Komisia pristúpila k čiastočnej registrácii, pokiaľ by dospela k záveru, že niektoré z navrhovaných opatrení zjavne nepatria do rámca jej príslušných právomocí.³³

46. Pokiaľ ide o druhý dôvod, Všeobecný súd odmietol tvrdenie, že chýbalo odôvodnenie rozhodnutia zaregistrovať EIO čiastočne, a okrem iného odkázal na vysvetlenie, ktoré poskytla Komisia, pokiaľ ide o zmenu jej postupu (a upustenie od jej pôvodného názoru, podľa ktorého nebola čiastočná registrácia podľa nariadenia o EIO z roku 2011 možná).

²⁷ Výnimka sa týka rozhodnutia Komisie (EÚ) 2017/877 zo 16. mája 2017 o navrhovanej občianskej iniciatíve s názvom „Znížme mzdy a hospodárske rozdiely, ktoré rozdeľujú EÚ!“ (Ú. v. EÚ L 134, 2017, s. 38), v ktorom sa používa trochu iné znenie.

²⁸ Počas prvých rokov fungovania EIO nebol obsah rozhodnutí o registrácii rozčlenený do ustanovení. Tieto rozhodnutia mali naopak formu listu adresovaného príslušným organizátorom.

²⁹ Pozri: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_sk. Táto iniciatíva je jednou z deviatich EIO, ku ktorých výsledku Komisia zaujala stanovisko. Pozri poznámky pod čiarou 2 a 20 vyššie.

³⁰ Rozhodnutie C(2013) 5969 final z 13. septembra 2013.

³¹ Rozsudok z 3. februára 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisia (T-646/13, EU:T:2017:59, body 27, 28 a 34).

³² Rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/652 z 29. marca 2017 o navrhovanej iniciatíve s názvom „Menšinový balíček – milión podpisov za rozmanitosť v Európe“ (Ú. v. EÚ L 92, 2017, s. 100).

³³ Rozsudok z 24. septembra 2019, *Rumunsko/Komisia* (T-391/17 P, EU:T:2019:672, bod 58).

47. V odvolaní, ktoré Rumunsko podalo takisto bez úspechu, sa na tieto konkrétne body nepoukazovalo.³⁴

48. Poznámam, že ani v rozsudku Všeobecného súdu, ani v rozsudku Súdneho dvora sa výslovne neriešila základná otázka, či Komisia mala podľa nariadenia o EIO z roku 2011 právomoc zaregistrovať EIO len čiastočne.³⁵ Na základe uvedeného sa domnievam, že na prístup Komisie skutočne existujú dobré dôvody. To je práve otázka, ktorú teraz preskúmam tým, že sa budem venovať tvrdeniam, ktoré predložilo Rumunsko na podporu druhej časti svojho jediného dôvodu odvolania vo veci samej.

3. *Prejednávaná vec*

49. V tejto časti najprv bližšie preskúmam tvrdenia, ktoré predložilo Rumunsko (časť a), a objasním terminológiu, ktorú Všeobecný súd použil, aby preukázateľne opísal predmetný postup Komisie (časť b). Následne sa dostanem k tomu, čo je podľa mňa jadrom druhej časti odvolacieho dôvodu, ktorý predložilo Rumunsko, a to konkrétne údajná nemožnosť toho, aby Komisia na základe nariadenia o EIO z roku 2011 zaregistrovala EIO „kvalifikovaným“ spôsobom.

a) Podrobný opis druhej časti jediného odvolacieho dôvodu

50. Na pripomenutie, v druhej časti svojho odvolania (ktorá jediná je predmetom týchto návrhov, ako som už vysvetlil vyššie) Rumunsko nesúhlasí s tvrdeniami, ktoré Všeobecný súd uviedol v bode 116 napadnutého rozsudku, v ktorom odmietol argument Rumunska, že existencia určitých „výhrad“ v napadnutom rozhodnutí bola v podstate v rozpore s nariadením o EIO z roku 2011.³⁶

51. Konkrétne Všeobecný súd v tomto bode potvrdil rozhodnutie Komisie zaregistrovať predmetnú EIO na základe určitého predpokladu, čo môže byť jej rozsahom, v súlade s nariadením o EIO z roku 2011 a judikatúrou Súdneho dvora,³⁷ a to z dôvodu, že Komisia musí vykladať a uplatňovať podmienku registrácie tak, aby zabezpečila jednoduchý prístup k EIO.

52. Všeobecný súd v bode 116 napadnutého rozsudku usúdil, že „Komisia preto môže prípadne pristúpiť k ‚vytvoreniu rámca‘, ku ‚kvalifikácii‘ či dokonca k čiastočnej registrácii dotknutého návrhu EIO, aby zabezpečila jednoduchý prístup k tejto iniciatíve pod podmienkou, že si splní povinnosť odôvodnenia, ktorá jej prináleží, a že obsah tohto návrhu nie je skreslený“.

³⁴ Rozsudok z 20. januára 2022, Rumunsko/Komisia (C-899/19 P, EU:C:2022:41).

³⁵ Poznámam, že Všeobecný súd vo svojom rozsudku z 3. februára 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisia (T-646/13, EU:T:2017:59), v bode 29 v podstate konštatoval, že nedostatky, pokiaľ ide o povinnosť Komisie uviesť dôvody, boli pravdivé „aj za predpokladu, že by bolo dôvodné tvrdenie, ktoré zastáva Komisia, podľa ktorého návrh [EIO] nemôže byť zaregistrovaný, a to bez ohľadu na jeho obsah, ak [sa] o ňom... [rozhodlo], že je čiastočne neprípustný...“.

³⁶ Bod 115 napadnutého rozsudku.

³⁷ Príčom konkrétne odkazuje na rozsudok Súdneho dvora *Izsák a Dabis/Komisia*, na ktorý sa odkazuje v poznámke pod čiarou 6 a bode 17 vyššie.

53. V tom istom bode dospel k záveru, že to „umožňuje Komisii namiesto odmietnutia registrácie návrhu EIO zaregistrovať tento návrh kvalifikovaným spôsobom, aby zachovala potrebný účinok cieľa sledovaného [nariadením o EIO z roku 2011]“. Dodal, že „tento záver platí o to viac, že organizátori takéhoto návrhu nie sú nevyhnutne právnici s citom pre presnosť v písomnom vyjadrovaní a vedomosti o právomociach Únie a právomociach Komisie“³⁸.

54. V druhej časti svojho odvolania Rumunsko v podstate tvrdí, že schválením rozhodnutia Komisie zaregistrovať EIO „kvalifikovaným“ spôsobom Všeobecný súd porušil článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 (v spojení s článkom 5 ods. 2 ZEÚ), pretože podobne ako Komisia v napadnutom rozhodnutí nezohľadnil všetky informácie, ktoré Komisii predložili organizátori predmetnej EIO.

55. V tomto smere Rumunsko odkazuje na niektoré prvky „dodatočných“ informácií (v zmysle prílohy II k nariadeniu o EIO z roku 2011), ktoré predložili organizátori predmetnej EIO. Konkrétne odkazuje na výzvu: po prvé vymedziť v právnom akte pojem „regióny s menšinou/etnické regióny“; po druhé umožniť uplatňovanie tohto vymedzenia aj na regióny, ktorým neboli zverené právomoci správnych orgánov, ale ktoré vyjadrili vôľu získať autonómiu, a po tretie uviesť v prílohe k právnomu aktu, ktorý sa má prijať, zoznam takýchto regiónov. Rumunsko ďalej tvrdí, že rovnako sa ignorovala aj zmienka o nariadení č. 1059/2003³⁹.

56. Rumunsko sa domnieva, že ak by sa zohľadnili všetky informácie, predmetná EIO by sa neprijala, pretože by sa dospelo k záveru, že opatrenie založené na článkoch 174 až 178 ZFEÚ (týkajúce sa politiky súdržnosti Európskej únie) by neumožnilo sledovať ciele, ktoré chce daná EIO dosiahnuť.

57. Napokon Rumunsko zastáva názor, že záver, ku ktorému dospel Všeobecný súd, vychádzal zo všeobecnej argumentácie o potrebe zabezpečiť jednoduchý prístup k EIO. Podľa Rumunska však takáto všeobecná argumentácia nemôže sama osebe viesť k registrácii EIO, ak neboli splnené podmienky registrácie.

58. Komisia vo svojej odpovedi v zásade konštatuje, že k rozhodnutiu zaregistrovať predmetnú EIO „kvalifikovaným“ spôsobom dospela práve preto, že zohľadnila všetky informácie, ktoré predložili organizátori.

59. Konštatujem, že Komisia sa jasne vyjadrila, ako Rumunsko správne pripomína, že v prípade, keď jej organizátori poskytnú nielen požadované informácie o predmete a celi danej iniciatívy, ale aj dodatočné informácie v zmysle prílohy II k nariadeniu o EIO z roku 2011 k predmetu, cieľom a kontextu návrhu, musí ich preskúmať.⁴⁰

³⁸ Všeobecný súd tento bod zakončil slovami, že „tvrdenie Rumunska, podľa ktorého existencia ‚výhrady‘ v posúdení Komisie svedčí o existencii pochybností a kladení si otázok z jej strany..., nielen nie je preukázané, ale je aj neúčinné, keďže, ako už bolo poznamenané, existencia takýchto pochybností a otázok by nemala zabrániť Komisii zaregistrovať sporný návrh EIO“. Konštatujem, že toto tvrdenie sa týka tvrdení, ktoré Rumunsko predložilo v rámci prvej časti svojho jediného odvolacieho dôvodu, a ako takému sa mu Rumunsko v rámci druhej časti nevenuje.

³⁹ Hoci Rumunsko toto tvrdenie ďalej nerozvádza, rozumiem tomu tak, že odkazuje na to, na čo upozornilo v konaní, ktoré viedlo k napadnutému rozsudku, a to skutočnosť, že v predmetnej EIO sa navrhovala reštrukturalizácia štatistického systému stanoveného v nariadení č. 1059/2003 (na ktoré sa odkazuje v poznámke pod čiarou 8), v rámci ktorej by sa zohľadnilo aj etnické, náboženské, jazykové a kultúrne kritérium. Napadnutý rozsudok, bod 97.

⁴⁰ Rozsudok z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia (C-589/15 P, EU:C:2017:663 bod 35), a na tento účel rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, bod 54. Pozri aj odôvodnenie 10 nariadenia o EIO z roku 2011, v ktorého poslednej vete sa stanovuje, že „Komisia by mala vykonávať registráciu v súlade so všeobecnými zásadami riadnej správy“. V tomto smere pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Izsák a Dabis/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2018:816, bod 18 a citovaná judikatúra).

60. Domnievam sa, že Všeobecný súd pri skúmaní informácií, ktoré Komisia zohľadnila pred prijatím napadnutého rozhodnutia, neopomenul posúdenie prvkov, ktoré opísalo Rumunsko. Ako to tento členský štát sám uznáva, Všeobecný súd v podstate na tieto prvky odkazoval v bode 113 napadnutého rozsudku, keď dospel k záveru, že predstavujú prostriedky, ktoré určili organizátori na dosiahnutie uvedených cieľov predmetnej EIO. Vzhľadom na to v súlade so stanoviskom, ktoré vyjadrilo Maďarsko (vedľajší účastník konania) vo svojej odpovedi, nenachádzam žiadne pochybenie na strane Všeobecného súdu pri zohľadňovaní uvedených prvkov.

61. Na základe už uvedeného sa môže javiť, že Rumunsko v druhej časti svojho odvolania namieta voči tomu, že Všeobecný súd potvrdil pôvodné rozhodnutie Komisie zaregistrovať predmetnú EIO „kvalifikovaným“ spôsobom. Keďže podľa názoru tohto členského štátu totiž prítomnosť vyššie uvedených prvkov znemožnila zaregistrovať danú EIO bez toho, aby bola porušená zásada prenesenia právomocí, jeho argumentácia sa podľa mňa rovná tvrdeniu, že „kvalifikovaná“ registrácia, ku ktorej Komisia pristúpila a ktorú Všeobecný súd schválil v bode 116 napadnutého rozsudku, jednoducho nebola možnosťou, ktorú by článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 povoľoval.

62. Pred uvedením dôvodov, ktoré ma viedli k úsudku, že Všeobecný súd v tomto smere nepochybil, uvediem niekoľko krátkych poznámok k presnému zneniu, ktoré Všeobecný súd použil, aby preukázateľne opísal danú situáciu.

b) Kvalifikovaná, ohraničená alebo čiastočná registrácia?

63. Ako som už poznamenal, na základe zohľadnenia predovšetkým potreby zabezpečiť prístup k EIO, Všeobecný súd v bode 116 napadnutého rozsudku uviedol, že Komisia môže pristúpiť k *ohraničeniu*, ku *kvalifikácii* či dokonca k *čiastočnej registrácii* návrhu EIO.⁴¹ Tieto výrazové prostriedky a znenie zjavne odkazujú na rôzne scenáre.

64. Po prvé skutočne môžu existovať určité rozdiely, a to najmä medzi čiastočnou a kvalifikovanou registráciou. Prvá sa podľa mňa dokonalo hodí k scenáru, o ktorý išlo v rozsudku Rumunsko/Komisia – *Minority SafePack*, ktorá sa týkala, ako som už vysvetlil, EIO, ktorá sa napokon zaregistrovala v súvislosti s 9 z 11 pôvodne navrhovaných právnych aktov. Tieto akty boli predložené v zozname, z ktorého Komisia vybrala tie, ktorej zjavne neboli mimo rámca jej právomocí.

65. Predmetná EIO naopak vyzýva v podstate všeobecnejším spôsobom na konanie s cieľom zabezpečiť rovnaký prístup regiónov, ktoré nazýva „regióny s menšinou/etnické regióny“, k finančným prostriedkom EÚ. V dodatočných informáciách sa na viacerých miestach predloženého textu vyzýva na vytvorenie nového regulačného rámca týkajúceho sa konkrétnych aspektov súvisiacich s takýmito regiónmi bez uvedenia porovnateľného zoznamu aktov, ktorých prijatie by sa od Komisie požadovalo. Môže sa zdať, že v rámci EIO sa požaduje určitý priebeh činnosti na zabezpečenie podpory a zachovania „regiónov s národnostnou menšinou/etnických regiónov“, pričom sa v tomto smere odkazuje na určité opatrenia, ktoré sú opísané všeobecným

⁴¹ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

spôsobom. V takejto situácii sa výsledný výber prvkov, ktoré by podľa Komisie mohli patriť do rámca jej právomoci predložiť právny akt, môže javiť ako menej jasný, teda aspoň z formálneho hľadiska, než bol výber uskutočnený v súvislosti s EIO „Menšinový balíček“.⁴²

66. Na základe bližšieho preskúmania sa však domnievam, že medzi týmito dvoma scenármi napokon nie je až taký veľký rozdiel. Spôsob, akým Komisia obmedzila rozsah vyššie uvedených EIO, podľa všetkého v každej z týchto vecí odráža konkrétny spôsob, akým boli tieto iniciatívy navrhnuté. Obe rozhodnutia o registrácii inak majú rovnakú základnú charakteristiku, a to, že Komisia v oboch prípadoch tento rozsah obmedzila v porovnaní s tým, čo pôvodne navrhovali organizátori.

67. Z tohto dôvodu a prinajmenšom v kontexte prejednávanej veci nevidím veľkú výhodu v rozlišovaní medzi situáciami, keď Komisia iniciatívu „ohraničí“, „kvalifikuje“ alebo „čiastočne zaregistruje“.

68. Podľa môjho názoru tieto rozdielne výrazy skôr zameniteľným spôsobom opisujú rovnakú základnú situáciu, v ktorej sa Komisia rozhodne pri registrácii obmedziť rozsah danej iniciatívy, pretože sa domnieva, že niektoré jej časti zjavne nepatria do rámca jej právomocí predložiť právny akt. Preto si myslím, že na účely zjednodušenia a opisu situácie ako takej je primerané používať len jeden z uvedených pojmov. V tomto smere sa pojem „čiastočná registrácia“ javí ako prirodzený kandidát, keďže ide presne o termín, ktorý sa vyskytuje v nariadení o EIO z roku 2019, ktorým normotvorca Únie zjavne uzákonil postup, ktorý vytvorila Komisia (ako vysvetlím podrobnejšie ďalej).

69. Po týchto poznámkach teraz prejdem k otázke, či bol tento postup skutočne možný pred uvedenou legislatívnou zmenou.

c) Rozhodnutia o registrácii obmedzujúce rozsah navrhovaných iniciatív podľa nariadenia o EIO z roku 2011

70. Ako som už konštatoval, na rozdiel od regulačného rámca, ktorý sa uplatňuje v súčasnosti, sa v žiadnom ustanovení nariadenia o EIO z roku 2011 nestanovovalo, že registrácia sa má vykonať na základe určitého predpokladu, pokiaľ ide o rozsah EIO. V článku 4 ods. 3 nariadenia o EIO z roku 2011 sa totiž uvádza len to, že Komisia „zamietne registráciu“, ak nie sú splnené príslušné podmienky registrácie. Vzhľadom na uvedené by sa dalo argumentovať, že Komisia mala pre tento regulačný rámec zviazané ruky, keďže jej umožňoval len dve možnosti: zaregistrovať danú EIO alebo jej registráciu zamietnuť, bez možnosti „tretej cesty“.

71. Predovšetkým treba uviesť, že hoci sa vo vyššie opísanej judikatúre týkajúcej sa EIO „Menšinový balíček“ výslovne nerieši právomoc Komisie zaregistrovať EIO čiastočne, ako som už poznamenal,⁴³ v tomto smere možno argumentovať, že z nej implicitne vyplýva kladná odpoveď. Pokiaľ by totiž takáto právomoc zo strany Komisie bola vylúčená, mohlo by sa argumentovať, že nemá veľký zmysel kritizovať Komisiu za to, že vo svojom pôvodnom zamietavom rozhodnutí nevysvetlila, ktoré z 11 navrhovaných aktov neboli zjavne mimo rámca jej právomocí predložiť

⁴² Porovnaj aj s opisom týchto dodatočných prvkov v rozsudku Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, bode 11, a opisom v rozsudku Všeobecného súdu Izsák a Dabis/Komisia, bodoch 5 až 8.

⁴³ Pozri bod 48 vyššie.

právny akt Únie. Z uvedeného vyplýva, že poskytnutie primeraného uvedenia dôvodov slúži ako základ pre nasledujúce právne posúdenie a tiež organizátorom umožňuje vypracovať nový, plne „prípustný“ návrh.⁴⁴

72. Nezávisle od tohto aspektu sa domnievam, že posúdenie znenia článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO, jeho „vnútorného kontextu“ (tvoreného ďalšími ustanoveniami tohto nástroja), a najmä osobitných cieľov, ktoré toto nariadenie sleduje, podporuje záver, že čiastočná registrácia je s uvedeným ustanovením v súlade.⁴⁵

73. *Po prvé*, hoci sa v *znení* článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 nespomína možnosť čiastočnej registrácie ako takej, domnievam sa, že použitie výrazu „zjavne“ (na opis nedostatočných príslušných právomocí Komisie, ktoré vedú k zamietnutiu rozhodnutia) naznačuje, že kritérium, ktoré sa má uplatniť, musí byť „primerane obmedzené“⁴⁶.

74. V tomto smere sa konštatovalo, že použitie tejto príslovky znamená, že Komisia môže zaregistrovať EIO, ktorá je možno mimo rámca jej právomocí predložiť právny akt, ale len v prípade, že tento záver nie je „zjavný“⁴⁷. Súhlasím, že je to očividne logický dôsledok použitia uvedeného znenia. Vzhľadom na uvedené by bolo trochu nekonzistentné argumentovať, že registrácia sa musí zamietnuť v prípade, že mimo rámca právomocí Komisie je zjavne len časť návrhu iniciatívy, kým ostatné aspekty (možno aj väčšina) môžu do tohto rámca patriť.

75. *Po druhé* výklad článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 v tom zmysle, že umožňuje čiastočnú registráciu, podporuje posúdenie príslušného (vnútorného) kontextu, a to konkrétne príslušného priestoru na voľnú úvahu, ktorý má Komisia k dispozícii na oboch koncoch celého procesu.

76. V tomto smere z ustanovení nariadenia o EIO z roku 2011 týkajúcich sa *záverečnej* fázy, v ktorej Komisia zaujme stanovisko k „dôvodnosti“ danej EIO, jasne vyplýva, že diskrečná právomoc Komisie je v tejto fáze veľmi rozsiahla. Konkrétne sa v článku 10 ods. 1 písm. c) nariadenia o EIO z roku 2011 stanovilo, že Komisia v oznámení uvedie svoje „právne a politické závery o iniciatíve občanov, prípadné opatrenia, ktoré má v úmysle prijať, a odôvodnenie, prečo tieto opatrenia prijme alebo neprijme“⁴⁸. Z toho vyplýva, ako to potvrdil Súdny dvor, že skutočnosť, že EIO bola pri svojej registrácii a zbere potrebných vyhlásení o podpore úspešná, ešte nezaručuje, že Komisia prijme nejaké nasledujúce opatrenia, keďže zavedenie mechanizmu EIO v Lisabonskej zmluve nemalo na takmer monopolné postavenie Komisie v oblasti legislatívnej iniciatívy vplyv.⁴⁹

⁴⁴ Rozsudok z 3. februára 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Komisia (T-646/13, EU:T:2017:59, bod 29).

⁴⁵ Pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry „treba pri výklade ustanovenia práva Únie zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou“. Pozri napríklad nedávny rozsudok z 13. júla 2023, *Mensing* (C-180/22, EU:C:2023:565, bod 22 a citovaná judikatúra).

⁴⁶ DOUGAN, M.: What are we to make of the citizens' initiative? In: *Common Market Law Review*. Zv. 48, 6. vydanie, 2011, s. 1840. Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci *Izsák a Dabis*/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2018:816, bod 36).

⁴⁷ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci *Izsák a Dabis*/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2018:816, body 38 a 57).

⁴⁸ Pozri aj článok 15 ods. 2 nariadenia o EIO z roku 2019. Pozri aj body 101 až 105 napadnutého rozsudku.

⁴⁹ Rozsudok *Puppinck*, bod 70, citovaný v bode 1 vyššie, ako aj body 57 až 65 a citovaná judikatúra. Pozri aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci *Puppinck a i.*/Komisia (C-418/18 P, EU:C:2019:640, body 34 až 42).

77. Takýto rozsiahly priestor na voľnú úvahu sa zásadne líši od toho, ktorý má Komisia v rámci fázy registrácie a ktorý je, ako pripomína Súdny dvor, úzky, čo znamená, že Komisia musí zaregistrovať každý návrh EIO, ktorý splní predpísané podmienky registrácie.⁵⁰

78. Tento úzky priestor na voľnú úvahu viedol Súdny dvor k tomu, aby dospel k záveru, že podmienku registrácie, o ktorú ide v prejednávanej veci, nemožno v zásade vykladať v tom zmysle, že neprímerane zaťažuje organizátorov. Súdny dvor konkrétne odmietol prístup, ktorý zaujal Všeobecný súd v napadnutom rozsudku v danej veci, v rámci ktorého považoval danú podmienku registrácie za vec skutkového stavu a dôkazov, ktoré majú organizátori predložiť.⁵¹ Súdny dvor naopak uviedol, že dôkladnosť overenia podmienky registrácie podľa článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 sa musí obmedziť na „preskúmanie...“, či z objektívneho hľadiska by takéto opatrenia mohli byť na základe Zmlúv teoreticky prijaté.⁵²

79. Domnievam sa, že úzky priestor Komisie na voľnú úvahu vo fáze registrácie by tiež mal zabrániť tomu, aby sa organizátorom EIO v kontexte prejednávanej veci kládla podobná prekážka. K tomu by došlo, keby sa od nich požadovalo prísne dodržiavanie vymedzenia právomocí Komisie, čo by viedlo k tomu, že aj tá najmenšia chyba v ich rozsahu by viedla k diskvalifikácii EIO ako takej.

80. Táto posledná úvaha sa *po tretie* týka cieľov, ktoré sleduje nariadenie o EIO z roku 2011 a ktoré podľa mňa silno podporujú výklad článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 v tom zmysle, že umožňuje čiastočnú registráciu.

81. Tieto ciele sú vyjadrené v odôvodneniach 1 a 2 tohto nariadenia a spočívajú „najmä v podpore účasti občanov a sprístupnení Únie“⁵³. V odôvodnení 2 sa tiež konkrétne vyzýva, aby boli príslušné postupy a podmienky „jasné, jednoduché, užívateľsky prijateľné a *primerané* povahe iniciatívy občanov“⁵⁴.

82. Týmito cieľmi sa prirodzene musí riadiť aj sporná podmienka registrácie, ako to uviedol Súdny dvor a v podstate v bode 116 napadnutého rozsudku pripomenul Všeobecný súd.

83. V tomto smere konštatujem, že po prvé mechanizmus EIO bol navrhnutý ako nástroj participatívnej demokracie dostupný pre občanov Únie, ktorí si želajú podporiť prijatie aktu týkajúceho sa akejkoľvek oblasti, ktorá patrí do rámca príslušných právomocí Komisie.⁵⁵

84. V tomto kontexte má rozhodnutie umožniť všeobecný prístup k procesu stanovovania politického programu svoje nevyhnutné dôsledky, a ako v podstate konštatoval Všeobecný súd v bode 116 napadnutého rozsudku, skutočnosť, že texty predkladané Komisii na registráciu nemusia vždy navrhovať osoby, ktoré sa dôkladne vyznajú v spletiostiach práva Únie, rozsahu právomocí Únie vo všeobecnosti a osobitne v rozsahu právomocí Komisie predložiť právny akt Únie.

⁵⁰ Pozri znenie, ktoré Súdny dvor použil vo svojom rozsudku z 20. januára 2022, Rumunsko/Komisia (C-899/19 P, EU:C:2022:41, bod 71).

⁵¹ Rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, body 57 až 60. Súdny dvor konkrétne nesúhlasil so zisteniami Všeobecného súdu, že organizátori predmetnej EIO „nepreukázali, že by vykonávanie politiky súdržnosti Únie... ohrozoval[o] špecifické charakteristiky regiónov s národnostnou menšinou“ a neukázali, „že etnické, kultúrne, náboženské či jazykové charakteristiky regiónov s národnostnou menšinou by sa mohli považovať za závažné a trvalé demografické znevýhodnenie v zmysle článku 174 tretieho odseku ZFEÚ“.

⁵² Rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, bod 62.

⁵³ Rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, bod 53 a citovaná judikatúra.

⁵⁴ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

⁵⁵ Pozri aj zelenú knihu o európskej iniciatíve občanov, KOM(2009) 622 v konečnom znení, s. 3.

85. Vzhľadom na ciele opísané v bode 81 a hlavný účel mechanizmu EIO, ktorým je spájať inštitúcie Únie s občanmi Únie, sa domnievam, že príliš reštriktívne uplatňovanie podmienky registrácie stanovenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 by zbavilo tento mechanizmus jeho účinnosti a mnohé EIO by z tohto dôvodu neuspeli v prvom kroku daného procesu.

86. Inými slovami, trvať na tom, že Komisia podľa nariadenia o EIO z roku 2011 mohla registrovať len tie EIO, ktorých obsah v celom rozsahu patrí do rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu, a že Komisia musí zamietnuť EIO, ktorá obsahuje prvky mimo tohto rámca, by viedlo k nadmernému formalizmu a neprimeraným výsledkom.

87. Napríklad by to znamenalo, že EIO, ktorá obsahuje prípustné aj neprípustné prvky, by sa musela nevyhnutne zamietnuť, kým v prípade prípustných častí takejto iniciatívy by sa dosiahol odlišný výsledok, ak by sa rovnaký predmet formálne predložil v rámci dvoch osobitných iniciatív: jednej, ktorej predmet by bol „úplne neprípustný“, a druhej, ktorej predmet by bol „plne prípustný“. Z tohto hľadiska by aj prítomnosť jedného malého neprípustného prvku v inak prípustnej EIO viedla k úplnému zamietnutiu. Navyše k rovnakému výsledku by sa dospelo aj vtedy, ak by sa „diskvalifikačné pochybenie“ objavilo v dodatočných informáciách, ktoré sú však podľa prílohy II k nariadeniu o EIO čisto dobrovoľné.

88. Podľa všetkého práve vysoká miera zamietnutí bola inšpiráciou pre postup čiastočnej registrácie, ktorý vyvinula Komisia (a na ktorý som už odkazoval),⁵⁶ pričom upustila od svojho pôvodného stanoviska, podľa ktorého bol takýto prístup nezlučiteľný s ustanoveniami nariadenia o EIO z roku 2011.⁵⁷ V tomto smere sa zdá, že Komisia reagovala na ťažkosti, ktorým čelili organizátori, keď chceli navrhovať EIO, ktorých predmet by spĺňal osobitnú podmienku registrácie podľa článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011.

89. Podľa mňa je dostatočne zrejmé že čiastočná registrácia je tak v súlade s cieľmi, ktoré sleduje mechanizmus EIO, v tom, že podporuje demokratickú účasť občanov, pretože umožňuje, aby do nasledujúcich fáz procesu postúpil väčší počet iniciatív. Práve s týmto cieľom bol tiež podľa všetkého uzákonený postup čiastočnej registrácie, ktorý vypracovala Komisia, v súčasnom nariadení o EIO z roku 2019.⁵⁸

90. Pokiaľ sa má zaručiť cieľ zabezpečenia širokého prístupu k EIO, tak je zároveň takýto prístup možno jediným spôsobom riešenia problému neprípustných prvkov (pri inak prípustnej EIO) tým, že zabraňuje nerealistickým očakávaniam potenciálnych podporovateľov a zabezpečuje dodržiavanie zásady prenesenia právomocí od začiatku procesu.

91. Tento prístup Komisie má teda nielen ďaleko od porušenia zásady prenesenia právomocí, čo zjavne tvrdí Rumunsko, ale je s ňou plne v súlade, pretože vedie k tomu, aby bola EIO zaregistrovaná len v presne takom rozsahu, aby nebola zjavne mimo právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu.

⁵⁶ Na tento účel pozri správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní nariadenia (EÚ) č. 211/2011 o iniciatíve občanov, COM(2018)157 final, s. 2. Keď sa tiež Komisia v návrhu, ktorý viedol k prijatiu nariadenia o EIO z roku 2019, venovala aspektom potrebným na zlepšenie, poznamenala, že „vykonala... rad nelegislatívnych opatrení s cieľom uľahčiť využívanie [EIO] organizátormi a občanmi ... vrátane možnosti čiastočnej registrácie iniciatív“. Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskej iniciatíve občanov, COM(2017) 482 final, s. 3, pozri tiež s. 10.

⁵⁷ Rozsudok z 24. septembra 2019, Rumunsko/Komisia (T-391/17 P, EU:T:2019:672, bod 90), v spojení s rozsudkom z 3. februára 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Komisia (T-646/13, EU:T:2017:59, body 14, 21, 28 a 29).

⁵⁸ V odôvodnení 19 nariadenia o EIO z roku 2019 sa uvádza, že „je vhodné umožniť čiastočnú registráciu iniciatív v prípadoch, keď iba časť alebo časti iniciatív spĺňajú požiadavky na registráciu...“, s cieľom „zabezpečiť registráciu čo možno najvyššieho počtu iniciatív“.

92. V tomto kontexte sa potenciálni signatári informujú o rozsahu registrácie iniciatívy a o skutočnosti, že vyhlásenia o podpore sa zbierajú len vo vzťahu k užšej zaregistrovanej časti iniciatívy.⁵⁹ Keď to zhrniem, rozhodnutie zaregistrovať iniciatívu zahŕňajúcu priveľa cieľov len čiastočne sa javí ako účinný spôsob, ako môže Komisia realizovať výsledky v rámci úlohy zabezpečenia jednoduchšej prístupnosti mechanizmu EIO, pričom sa zabezpečí, že sa od občanov Únie nebudú zbierať vyhlásenia o podpore ani sa nebude podnecovať k diskusii vo veciach, v ktorých Komisia nemá žiadnu právomoc konať.

93. V tomto smere by som dodal, že napadnuté rozhodnutie predstavuje reakciu na rozsudok Súdneho dvora Izsák a Dabis/Komisia, z ktorého v podstate vyplýva, ako som už konštatoval, že pôvodné odmietnutie Komisie zaregistrovať predmetnú EIO bolo dôsledkom nesprávneho výkladu ustanovení Zmluvy týkajúcich sa politiky súdržnosti Únie, na ktoré sa odkazovalo ako na možný základ pre právne akty, na ktorých navrhnutie sa Komisia vyzývala.

94. Konkrétnejšie, kým v rámci svojho pôvodného stanoviska Komisia považovala zoznam znevýhodnení, ktoré si v súvislosti s konkrétnym regiónom vyžadujú osobitnú pozornosť, ako sa stanovuje v článku 174 ZFEÚ, za vyčerpávajúci, Súdny dvor vo vyššie uvedenom rozsudku stanovil, že tento zoznam bol v skutočnosti orientačný. Domnievam sa, že práve vzhľadom na uvedené sa Komisia rozhodla predmetnú EIO zaregistrovať,⁶⁰ pričom dospela k názoru, že niektoré z predložených prvkov zjavne neboli v rámci jej právomocí predložiť právny akt. Následne tak jej rozhodnutie uplatniť na registráciu predmetnej iniciatívy predpoklad, že „jej cieľom sú návrhy právnych aktov... stanovujúce úlohy, prioritné ciele a organizáciu štrukturálnych fondov EÚ a za predpokladu, že opatrenia, ktoré sa majú financovať, povedú k posilneniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti Únie“⁶¹, potenciálnym signatárom tejto iniciatívy objasnilo, čo by bolo možným predmetom opatrenia Komisie. Takto, ako som už konštatoval, mala Komisia preukázateľne za cieľ zabezpečiť, že sa občanom Únie poskytnú príležitosti podporiť danú iniciatívu, a ak sa získa potrebná podpora,⁶² začať politickú debatu o uvedenej téme. Zároveň, ako som už poznamenal, sa Komisia takýmto vymedzením iniciatívy zrejme snaží zabrániť situácii, keď sa požaduje podpora a vytvoria sa očakávania na základe chybných predpokladov, pokiaľ ide o právomoci, ktoré sú prenesené na Úniu, a konkrétne na Komisiu, v kontexte návrhu predmetnej iniciatívy.

95. Vzhľadom na tieto úvahy zastávam názor, že Všeobecný súd vyložil článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia o EIO z roku 2011 správne, keď v bode 116 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia môže napadnutým rozhodnutím zaregistrovať predmetnú EIO na základe osobitného predpokladu, pokiaľ ide o možný rozsah tejto EIO.

VI. Návrh

96. Bez toho, aby bola dotknutá podstata prvej časti jediného odvolacieho dôvodu, ktorý predložilo Rumunsko, alebo stanovenie trov, navrhujem, aby Súdny dvor zamietol druhú časť jediného odvolacieho dôvodu vo veci C-54/22 ako nedôvodnú.

⁵⁹ Je pravda, že v rámci predchádzajúceho postupu sa čiastočná registrácia nezdať byť v súlade s nasledujúcim prijatím predloženého textu, ale tento nedostatok sa v súčasnosti zjavne rieši v článku 6 ods. 5 nariadenia o EIO z roku 2019. Na tento účel pozri aj ATHANASIADOU, N.: The European Citizens' Initiative: Lost in Admissibility? In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Zv. 26, č. 2, 2019, s. 269.

⁶⁰ Pozri aj body 117, 125 a 129 napadnutého rozsudku.

⁶¹ Ako je uvedené v článku 1 ods. 2 napadnutého rozhodnutia, pozri bod 19 vyššie.

⁶² Podľa informácií na internetovej stránke Komisie venovanej EIO podľa všetkého došlo k ukončeniu zberu potrebných vyhlásení o podpore a prebieha overovanie podpisov. Pozri: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000007_sk.