



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (deviata komora)

z 22. februára 2024*

„Odvolanie – Inštitucionálne právo – Európska iniciatíva občanov – Nariadenie (ES) č. 211/2011 – Registrácia navrhovanej iniciatívy občanov – Článok 4 ods. 2 písm. b) – Navrhovaná iniciatíva občanov, ktorá nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv – Dôkazné bremeno – Právomoc Komisie vykonať čiastočnú registráciu“

Vo veci C-54/22 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 27. januára 2022,

Rumunsko, v zastúpení: L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane a L. Liţu, splnomocnené zástupkyne,

odvolateľ,

ďalší účastníci konania:

Európska komisia, v zastúpení: H. Croce a C. Urraca Caviedes, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

Maďarsko, v zastúpení: M. Z. Fehér a K. Szíjjártó, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (deviata komora),

v zložení: predsedníčka deviatej komory O. Spineanu-Matei, sudcovia S. Rodin (spravodajca) a L. S. Rossi,

generálny advokát: N. Emiliou,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 5. októbra 2023,

* Jazyk konania: rumunčina.

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Svojím odvolaním sa Rumunsko domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 10. novembra 2021, Rumunsko/Komisia (T-495/19, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2021:781), ktorým Všeobecný súd zamietol jeho žalobu o neplatnosť 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 „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

- 2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 65, 2011, s. 1) v odôvodneniach 1, 2, 4 a 10 stanovovalo:

„(1) Zmluva o [EÚ] posilňuje občianstvo [Európskej ú]nie a ďalej zlepšuje demokratické fungovanie Únie okrem iného tým, že stanovuje právo každého občana zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie prostredníctvom európskej iniciatívy občanov [(ďalej len ‚EIO‘)]. Tento postup umožňuje občanom, aby sa priamo obracali na [Európsku k]omisiu so žiadosťou o to, aby predložila návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania zmlúv, čo je právo podobné právomoci Európskeho parlamentu podľa článku 225 [ZFEÚ] a Rady [Európskej únie] podľa článku 241 ZFEÚ.

(2) Postupy a podmienky požadované v prípade [EIO] by mali byť v záujme podpory účasti občanov a sprístupnenia Únie jasné, jednoduché, užívateľsky prijateľné a primerané povahe [EIO]. Mali by zabezpečovať primeranú rovnováhu medzi právami a povinnosťami.

...

(4) Komisia by mala na požiadanie poskytnúť občanom informácie a neformálne poradenstvo o [EIO], najmä pokiaľ ide o kritériá registrácie.

...

(10) V snahe zabezpečiť súdržnosť a transparentnosť v súvislosti s navrhovanými [EIO] a zabrániť tomu, aby sa zbierali podpisy za [EIO], ktorá nespĺňa podmienky ustanovené týmto nariadením, by sa mala zaviesť povinná registrácia týchto iniciatív na webovej stránke, ktorú sprístupní Komisia, pred zbieraním potrebných vyhlásení o podpore od občanov. Všetky navrhované [EIO], ktoré spĺňajú podmienky stanovené v tomto nariadení, by mala registrovať Komisia. Komisia by mala vykonávať registráciu v súlade so všeobecnými zásadami riadnej správy.“

- 3 Článok 1 nariadenia č. 211/2011 stanovoval:

„Týmto nariadením sa ustanovujú postupy a podmienky požadované na [EIO], ako sa stanovuje v článku 11 [ZEÚ] a v článku 24 ZFEÚ.“

4 Podľa článku 2 tohto nariadenia platilo:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚[EIO]‘ je iniciatíva predložená Komisii v súlade s týmto nariadením, 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;

...

3. ‚organizátori‘ sú fyzické osoby, ktoré tvoria občiansky výbor zodpovedný za vypracovanie iniciatívy občanov a jej predloženie Komisii.“

5 Článok 4 ods. 1 až 3 uvedeného nariadenia stanovoval:

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

...

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

...

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

...

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

Ak Komisia zamietne registráciu navrhovanej [EIO], informuje organizátorov o dôvodoch zamietnutia a o všetkých dostupných prostriedkoch súdnej a mimosúdnej nápravy.“

6 Príloha II k tomuto istému nariadeniu týkajúca sa informácií vyžadovaných na registráciu navrhovanej EIO ukladala povinnosť poskytnúť súbor informácií na účely registrácie takejto navrhovanej iniciatívy, a to názov tejto navrhovanej iniciatívy, jej predmet, opis jej cieľov, v súvislosti s ktorými sa Komisia vyzýva konať, a ustanovenia Zmlúv, ktoré organizátori považujú za relevantné v súvislosti s navrhovanými opatreniami. Táto príloha okrem toho stanovovala, že organizátori môžu poskytnúť podrobnejšie informácie o predmete, cieľoch a kontexte navrhovanej iniciatívy.

7 Nariadenie č. 211/2011 bolo s účinnosťou od 1. januára 2020 zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/788 zo 17. apríla 2019 o európskej iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 130, 2019, s. 55).

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

- 8 Okolnosti predchádzajúce sporu, ako vyplývajú z napadnutého rozsudku, možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.
- 9 Dňa 18. júna 2013 bola navrhovaná EIO s názvom „Kohézna politika pre rovnosť regiónov a udržateľnosť regionálnych kultúr“ (ďalej len „predmetná navrhovaná EIO“) predložená Európskej komisii.
- 10 Rozhodnutím C(2013) 4975 final z 25. júla 2013 Komisia zamietla žiadosť o registráciu predmetnej navrhovanej EIO z dôvodu, že táto iniciatíva je zjavne mimo rámca jej právomocí, ktoré jej umožňujú predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv podľa článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011.
- 11 Rozsudkom z 10. mája 2016, Izsák a Dabis/Komisia (T-529/13, EU:T:2016:282), Všeobecný súd zamietol žalobu o neplatnosť podanú proti tomuto rozhodnutiu.
- 12 Súdny dvor, na ktorý bolo podané odvolanie, rozsudkom zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177), zrušil tento rozsudok Všeobecného súdu, s konečnou platnosťou rozhodol o žalobe a zrušil rozhodnutie C(2013) 4975 final.
- 13 Konkrétne v bodoch 61 a 62 tohto rozsudku Súdny dvor rozhodol, že na účely posúdenia dodržania podmienky registrácie stanovenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 otázka, či opatrenie navrhované v kontexte EIO patrí do rámca právomocí Komisie, na základe ktorých môže predložiť návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania Zmlúv v zmysle tohto ustanovenia, na prvý pohľad nepredstavuje skutkovú otázku alebo otázku posúdenia dôkazov, ale predovšetkým otázku výkladu a uplatňovania predmetných ustanovení Zmlúv. V dôsledku toho v tomto štádiu tejto inštitúcii neprináleží overovať, či bol predložený dôkaz o všetkých uvádzaných skutočnostiach ani či je dostatočné odôvodnenie navrhovanej iniciatívy a navrhovaných opatrení, ale preskúmať, či by z objektívneho hľadiska takéto opatrenia mohli byť na základe Zmlúv teoreticky prijaté.
- 14 Dňa 30. apríla 2019 Komisia prijala sporné rozhodnutie, ktorým bola predmetná navrhovaná EIO zaregistrovaná v rozsahu spresnenom v článku 1 ods. 2 tohto rozhodnutia.
- 15 V odôvodneniach 1 a 2 sporného rozhodnutia Komisia identifikovala predmet a ciele dotknutej navrhovanej EIO, ako vyplývajú z informácií, ktoré poskytli organizátori.
- 16 Podľa týchto odôvodnení tak cieľom tejto navrhovanej iniciatívy bolo, aby Európska únia v rámci politiky súdržnosti venovala osobitnú pozornosť regiónom, ktorých etnické, kultúrne, náboženské či jazykové charakteristiky sa líšia od charakteristík okolitých regiónov. Pre tieto regióny vrátane zemepisných oblastí, ktoré nemajú štruktúry s právomocami správnych orgánov, sa má predchádzanie akémukoľvek vylúčeniu alebo akejkoľvek zaostalosti v hospodárskom rozvoji v porovnaní s okolitými regiónmi, podpora hospodárskeho rozvoja a ochrana podmienok hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti 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.

17 V odôvodneniach 3 a 4 sporného rozhodnutia Komisia uviedla, že v záujme podpory účasti občana Únie na mechanizme EIO a v konečnom dôsledku na demokratickom živote Únie majú byť postupy a podmienky požadované v prípade EIO jasné, jednoduché, používateľsky ústretové a primerané povahe EIO.

18 Komisia v odôvodnení 5 sporného rozhodnutia spresnila:

„Právne akty Únie sa na účely vykonávania zmlúv môžu prijímať pri vymedzovaní úloh, prioritných cieľov a organizácie štrukturálnych fondov, čo môže zahŕňať zoskupovanie fondov v súlade s článkom 177 [ZFEÚ].“

19 V odôvodnení 6 sporného rozhodnutia Komisia uviedla, že predmetná navrhovaná EIO „vzhľadom na to..., že je zameran[á] na návrhy Komisie týkajúce sa právnych aktov stanovujúcich úlohy, prioritné ciele a organizáciu štrukturálnych fondov, a pod podmienkou, že činnosti, ktoré sa majú financovať, vedú k posilneniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti Únie“, nie je zjavne mimo rámca jej právomocí v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011.

20 Článok 1 sporného rozhodnutia stanovuje:

„1. [Predmetná] navrhovaná [EIO] sa... registruje.

2. Vyhlásenia o podpore tejto navrhovanej [EIO] 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.“

Žaloba na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

21 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 8. júla 2019 podalo Rumunsko žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia.

22 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 8. októbra 2019 Maďarsko podalo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie.

23 Rumunsko na podporu svojej žaloby uviedlo dva žalobné dôvody, pričom prvý je založený na porušení článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 a druhý na porušení článku 296 druhého odseku ZFEÚ.

24 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd najprv vyhlásil žalobu za prípustnú, pričom konštatoval, že sporné rozhodnutie predstavuje napadnuteľný akt v zmysle článku 263 ZFEÚ.

25 Rozhodol ďalej, že Komisia v tomto rozhodnutí z právneho hľadiska dostatočne uviedla dôvody, ktoré odôvodňovali registráciu predmetnej navrhovanej EIO.

26 Všeobecný súd napokon v podstate rozhodol, že Komisia sa nedopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď v štádiu registrácie dospela k záveru, že predmetná navrhovaná EIO nie je zjavne mimo rámca právomocí, ktoré jej umožňujú predložiť návrh právneho aktu na účely vykonávania Zmlúv.

27 V dôsledku toho Všeobecný súd zamietol žalobu ako nedôvodnú.

Návrhy účastníkov odvolacieho konania

28 Rumunsko navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnutý rozsudok a sporné rozhodnutie,
- subsidiárne zrušil napadnutý rozsudok a vrátil vec Všeobecnému súdu a
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

29 Komisia a Maďarsko navrhujú, aby Súdny dvor odvolanie zamietol a uložil odvolateľovi povinnosť nahradiť trovy konania.

O odvolaní

30 Na podporu svojho odvolania Rumunsko uvádza odvolací dôvod založený na porušení článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 v spojení s článkom 5 ods. 2 ZEÚ. Tento odvolací dôvod sa skladá z dvoch častí, pričom každá z nich je založená na nesprávnom výklade tohto ustanovenia, pokiaľ ide o mieru voľnej úvahy, ktorú má Komisia pri rozhodovaní o zápise navrhovanej EIO.

O prvej časti jediného odvolacieho dôvodu

Argumentácia účastníkov konania

31 V prvej časti svojho jediného odvolacieho dôvodu, ktorý obsahuje dve výhrady, Rumunsko tvrdí, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho výkladu jednej z podmienok, ktoré musí spĺňať žiadosť o EIO na to, aby bola zaregistrovaná Komisiou, a to podmienky uvedenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011. Všeobecný súd totiž v bodoch 105 a 106 napadnutého rozsudku porušil kritériá, na základe ktorých musí Komisia posúdiť, či navrhovaná EIO spĺňa túto podmienku.

32 Svojou prvou výhradou Rumunsko vytýka Všeobecnému súdu, že v bode 105 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že Komisia môže odmietnuť zaregistrovať navrhovanú EIO len vtedy, ak pri preskúmaní, ktoré vykonala na základe tohto ustanovenia, dospeje k záveru, že sa zdá úplne vylúčené, že by na základe tejto navrhovanej EIO mohla predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv.

33 Z bodov 61 a 62 rozsudku zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia (C-420/16 P, EU:C:2019:177), totiž vyplýva, že Komisia sa na účely posúdenia splnenia podmienky registrácie podľa tohto ustanovenia musí obmedziť na preskúmanie toho, či by z objektívneho hľadiska mohli byť navrhované opatrenia teoreticky prijaté na základe Zmlúv. Okrem toho by podľa tejto judikatúry Komisia mala v rámci tohto preskúmania poukázať na predmet a ciele navrhovanej EIO, ako vyplývajú z povinne uvádzaných a prípadne dodatočných informácií uvedených v prílohe II k nariadeniu č. 211/2011, ktoré poskytli organizátori. Z toho vyplýva, že Komisia má v rámci

preskúmania, ktoré musí vykonať na základe článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, obmedzenú mieru voľnej úvahy, a uvedené preskúmanie sa teda musí vykonať len z hľadiska predmetu, cieľov, ako aj ustanovení Zmlúv, ktoré organizátori uviedli v navrhovanej EIO.

- 34 Podľa Rumunska Všeobecný súd v bode 105 napadnutého rozsudku nedodržel rozsah tohto preskúmania, a teda článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 v spojení s prílohou II k tomuto nariadeniu, keď implicitne uložil Komisii povinnosť preskúmať navrhovanú EIO z hľadiska všetkých ustanovení Zmlúv, vrátane tých, ktoré organizátori výslovne neuviedli v informáciách, ktoré poskytli. Takéto preskúmanie však nepredstavuje jednoduché preskúmanie navrhovanej EIO *in abstracto*, a navyše vedie k zámene medzi jednotlivými etapami EIO.
- 35 Svojou druhou výhradou Rumunsko vytyka Všeobecnému súdu, že v bode 106 napadnutého rozsudku konštatoval, že aj keď má Komisia vážne pochybnosti, či navrhovaná EIO patrí do rámca jej právomocí, na základe ktorých môže predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv, je povinná zaregistrovať túto navrhovanú EIO, aby rozprúdila politickú diskusiu v rámci inštitúcií.
- 36 V tejto súvislosti je rozsudok z 19. decembra 2019, Puppink a i./Komisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), z ktorého Všeobecný súd v tomto kontexte vychádzal, irelevantný, keďže vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, mal Súdny dvor rozhodnúť o účinkoch registrácie, a najmä o tom, či bola Komisia povinná navrhnúť opatrenia v súlade s EIO, o ktorú išlo v uvedenej veci.
- 37 V každom prípade výklad prijatý Všeobecným súdom v bode 106 napadnutého rozsudku môže po registrácii navrhovanej EIO spustiť diskusiu o navrhovaných aktoch, ktoré v skutočnosti nepatria do právomoci Únie. Takýto výklad, ktorý by v praxi posunul akékoľvek preskúmanie dodržania rozsahu právomocí Únie do nasledujúceho štádia stanoveného v článku 10 nariadenia č. 211/2011, by totiž zbavil štádium registrácie akéhokoľvek potrebného účinku.
- 38 Komisia a Maďarsko sa domnievajú, že prvú časť jediného odvolacieho dôvodu treba zamietnuť ako nedôvodnú. Táto časť je podľa Komisie v každom prípade neúčinná.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 39 Pokiaľ ide o zásady, ktorými sa riadi postup registrácie navrhovanej EIO, na úvod treba pripomenúť, že článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 stanovuje, že Komisia zaregistruje navrhovanú EIO, pokiaľ „nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania zmlúv“.
- 40 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa musí táto podmienka registrácie, v súlade s cieľmi sledovanými EIO, ako sú uvedené v odôvodneniach 1 a 2 nariadenia č. 211/2011 a ktoré spočívajú najmä v podpore účasti občanov na demokratickom živote Únie a sprístupnení Únie, vykladať a uplatňovať Komisiou, ktorej bola predložená navrhovaná EIO, takým spôsobom, aby bol zabezpečený jednoduchý prístup k EIO (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 49; zo 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 53, ako aj z 20. januára 2022, Rumunsko/Komisia, C-899/19 P, EU:C:2022:41, bod 44).

- 41 V dôsledku toho len v prípade, ak je návrh EIO vzhľadom na svoj predmet a svoje ciele, ako vyplývajú z povinných, prípadne doplňujúcich informácií, ktoré poskytnú organizátori na základe prílohy II k nariadeniu č. 211/2011, mimo rámca právomocí, na základe ktorých môže Komisia predložiť návrh právneho aktu Únie na účely uplatňovania Zmlúv, môže Komisia zamietnuť registráciu tohto návrhu EIO na základe článku 4 ods. 2 písm. b) uvedeného nariadenia (rozsudky z 12. septembra 2017, Anagnostakis/Komisia, C-589/15 P, EU:C:2017:663, bod 50, ako aj z 7. marca 2019, Izsák a Dabis/Komisia, C-420/16 P, EU:C:2019:177, bod 54).
- 42 Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že na účely posúdenia dodržania podmienky registrácie stanovenej v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 sa Komisia musí obmedziť na preskúmanie toho, či by z objektívneho hľadiska mohli byť opatrenia navrhované EIO teoreticky prijaté na základe Zmlúv (rozsudok z 20. januára 2022, Rumunsko/Komisia, C-899/19 P, EU:C:2022:41, bod 46 a citovaná judikatúra).
- 43 Z toho vyplýva, že ak sa na základe prvej analýzy vykonanej na základe povinných a prípadne doplňujúcich informácií poskytnutých organizátormi EIO nepreukáže, že navrhovaná EIO sa nachádza zjavne mimo rámca týchto právomocí Komisie, prináleží tejto inštitúcii túto navrhovanú EIO zaregistrovať, pokiaľ sú splnené ostatné podmienky uvedené v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011 (rozsudok z 20. januára 2022, Rumunsko/Komisia, C-899/19 P, EU:C:2022:41, bod 47).
- 44 Práve vzhľadom na tieto úvahy treba preskúmať prvú časť jediného odvolacieho dôvodu Rumunska, ktorým Rumunsko v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že vychádzal z nesprávneho výkladu článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, keď v bodoch 105 a 106 napadnutého rozsudku spresnil rozsah miery voľnej úvahy, ktorou disponuje Komisia pri určení, či sa má navrhovaná EIO zaregistrovať.
- 45 Prvá výhrada tejto časti smeruje proti bodu 105 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd v podstate konštatoval, že Komisia môže zamietnuť registráciu navrhovanej EIO len vtedy, ak pri preskúmaní vykonanom v rámci článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 dospeje k záveru, že možno úplne vylúčiť, že by mohla predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania Zmlúv.
- 46 Tento členský štát vytýka Všeobecnému súdu, že dospel k záveru, že v rámci tohto preskúmania môže Komisia zamietnuť registráciu navrhovanej EIO len vtedy, ak dospeje k záveru, že „možno úplne vylúčiť“, že tento návrh jej umožní predložiť takýto návrh právneho aktu.
- 47 V tejto súvislosti treba uviesť, že tento bod predstavuje záver bodov 100 až 104 uvedeného rozsudku, ktoré Rumunsko v rámci tohto odvolania nekritizuje. Všeobecný súd sa teda v tomto záverečnom bode snažil len zhrnúť judikatúru Súdneho dvora a rozsah pôsobnosti príslušných ustanovení nariadenia č. 211/2011, pokiaľ ide o preskúmanie, ktoré má Komisia vykonať podľa článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, ktoré pripomenul v uvedených bodoch 100 až 104.
- 48 Hoci Všeobecný súd v bode 105 napadnutého rozsudku použil iné výrazy alebo iné formulácie ako tie, ktoré použil v bodoch 100 až 104 tohto rozsudku, nič to nemení na tom, že zo znenia tohto bodu 105 nemožno vyvodiť, že Všeobecný súd v ňom zaviedol kritérium registrácie navrhovanej EIO, ktoré je v rozpore so skutočnosťami, ktoré uviedol v bodoch 100 až 104 uvedeného rozsudku a kritériami pripomenutými v bodoch 39 až 43 tohto rozsudku.

- 49 Konkrétne na rozdiel od toho, čo tvrdí Rumunsko, bod 105 napadnutého rozsudku nemožno vykladať v tom zmysle, že Všeobecný súd v ňom poukázal na povinnosť Komisie preskúmať, či navrhovaná EIO, ktorá jej bol predložená, môže mať základ v ktoromkoľvek ustanovení Zmlúv vrátane tých, ktoré organizátori výslovne neuviedli.
- 50 V každom prípade z bodu 110 napadnutého rozsudku, ktorý nie je kritizovaný v rámci tohto odvolania, vyplýva, že v prejednávanej veci sa článok 177 ZFEÚ, ktorý Komisia identifikovala v odôvodnení 5 sporného rozhodnutia ako možný právny základ právnych aktov, ktoré by mohla prijať Únia, nachádzal medzi ustanoveniami, ktoré organizátori uviedli v predmetnej navrhovanej EIO. Komisia teda neodôvodnila registráciu tohto návrhu vzhľadom na iné ustanovenie Zmluvy než tie, ktoré boli uvedené v uvedenej navrhovanej EIO.
- 51 Z toho vyplýva, že výhradu smerujúcu proti bodu 105 napadnutého rozsudku treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 52 Druhá výhrada sa týka bodu 106 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd v podstate uviedol, že vzhľadom na to, že osobitná pridaná hodnota mechanizmu EIO nespočíva v istote jej výsledku, ale v možnostiach a príležitostiach, ktoré EIO vytvára pre občanov Únie, rozprúdiť politickú diskusiu v rámci inštitúcií Únie, Komisia aj v prípade vážnych pochybností o tom, či predmetná navrhovaná EIO patrí do rámca jej právomocí v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, musí zaregistrovať uvedenú navrhovanú EIO, aby umožnila politickú diskusiu v rámci inštitúcií, ktorá sa začne v nadväznosti na túto registráciu.
- 53 Túto výhradu treba vyhlásiť za neúčinnú, keďže z tohto bodu výslovne vyplýva, že jej cieľom je len podporiť záver, ku ktorému Všeobecný súd dospel v bode 105 tohto rozsudku, a dôvody uvedené v tomto bode 106 sú teda uvedené len pre úplnosť vo vzťahu k dôvodom uvedeným v bode 105, ktoré Rumunsko neúspešne kritizovalo v rámci prvej výhrady, ako to vyplýva z bodov 47 až 51 tohto rozsudku (pozri analogicky rozsudok zo 17. septembra 2020, Troszczynski/Parlament, C-12/19 P, EU:C:2020:725, bod 60 a citovanú judikatúru).
- 54 Vzhľadom na vyššie uvedené treba prvú časť jediného odvolacieho dôvodu zamietnuť ako čiastočne nedôvodnú a čiastočne neúčinnú.

O druhej časti jediného odvolacieho dôvodu

Argumentácia účastníkov konania

- 55 Druhou časťou svojho jediného odvolacieho dôvodu Rumunsko Všeobecnému súdu v podstate vytýka, že v bode 116 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že Komisia môže podľa článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, tak ako ho vykladá Súdny dvor, pristúpiť k „[ohraničeniu]“, ku „kvalifikácii“ alebo dokonca k čiastočnej registrácii predmetnej navrhovanej EIO, aby zabezpečila jednoduchý prístup k EIO pod podmienkou, že si splní povinnosť odôvodnenia, ktorá jej prináleží, a že obsah tejto navrhovanej EIO nie je skreslený.
- 56 V dôsledku toho Všeobecný súd použitím všeobecných pojmov odmietol, podobne ako to urobila Komisia, preskúmať či predmetná navrhovaná EIO mohla byť zaregistrovaná na základe všetkých informácií poskytnutých organizátormi. Podľa Rumunska by pritom zohľadnenie všetkých poskytnutých informácií nevyhnutne viedlo k záveru, že opatrenie založené na článkoch 174 až 178 ZFEÚ neumožňuje dosiahnuť konkrétne ciele predmetnej navrhovanej EIO bez toho, aby

došlo k porušeniu článku 5 ods. 2 ZEÚ. Právne základy, ktoré Všeobecný súd preskúmal v napadnutom rozsudku nie sú relevantné vzhľadom na skutočný cieľ predmetnej navrhovanej EIO, a to práve preto, že Všeobecný súd porušil článok 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011, keďže v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora opomenul, že bolo potrebné zohľadniť všetky informácie poskytnuté organizátormi.

- 57 V každom prípade všeobecné tvrdenie založené na potrebe zabezpečiť jednoduchý prístup k EIO nemôže samo osebe odôvodniť registráciu navrhovanej EIO, ktorá nespĺňa všetky podmienky stanovené v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 211/2011.
- 58 Komisia a Maďarsko tvrdia, že druhú časť jediného odvolacieho dôvodu treba zamietnuť ako nedôvodnú.

Posúdenie Súdny dvorom

- 59 Druhá časť jediného odvolacieho dôvodu, ktorý Rumunsko vzneslo, sa týka bodu 116 napadnutého rozsudku, v ktorom Všeobecný súd uviedol:

„... postup Komisie spočívajúci v zaregistrovaní sporného návrhu EIO ,na základe predpokladu, že jej cieľom sú [jej] 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“, je v súlade s nariadením č. 211/2011, ako ho vyložil Súdny dvor..., keďže ako už bolo poznamenané, Komisia musí vykladať a uplatňovať podmienku registrácie stanovenú v článku 4 ods. 2 písm. b) vyššie uvedeného nariadenia tak, aby zabezpečila jednoduchý prístup k EIO. Komisia preto môže prípadne pristúpiť k ‚ohraničeniu‘, ku ‚kvalifikácii‘ či dokonca k čiastočnej registrácii [predmetnej navrhovanej] EIO, aby zabezpečila jednoduchý prístup k [EIO] pod podmienkou, že si splní povinnosť odôvodnenia, ktorá jej prináleží, a že obsah [tejto navrhovanej EIO] nie je skreslený. Tento postup totiž umožňuje Komisii namiesto odmietnutia registrácie [navrhovanej] EIO zaregistrovať [túto navrhovanú EIO] kvalifikovaným spôsobom, aby zachovala potrebný účinok cieľa sledovaného nariadením č. 211/2011. ...“

- 60 Rumunsko Všeobecnému súdu v podstate vytýka porušenie článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 v rozsahu, v akom dospel k záveru, že Komisia bola oprávnená pristúpiť k „ohraničeniu“, ku „kvalifikácii“ alebo dokonca „k čiastočnej registrácii“ predmetnej navrhovanej EIO, a teda zaregistrovaníu tejto navrhovanej EIO, pričom sa tejto navrhovanej EIO prizná rozsah opísaný v článku 1 ods. 2 sporného rozhodnutia a pripomenutý v bode 20 tohto rozsudku.
- 61 Na účely preskúmania tejto výhrady treba v prvom rade konštatovať, podobne ako uviedol generálny advokát v bodoch 63 až 68 svojich návrhov, že výrazmi „ohraničenie“, „kvalifikácia“ a „čiastočná registrácia“ uvedenými v bode 116 napadnutého rozsudku mal Všeobecný súd v úmysle uviesť jeden a ten istý pojem, a to čiastočnú registráciu navrhovanej EIO, pričom sa nepreberie celá navrhovaná EIO, ktorú pôvodne predložili organizátori a ktorej rozsah sa z tohto dôvodu obmedzí, či už vzhľadom na návrhy osobitných právnych aktov, ktoré obsahuje, alebo, ako je to v prejednávanej veci, vzhľadom na identifikáciu právnych aktov, ktorých prijatie sa navrhuje, alebo všeobecnejšie na spôsob, akým je vymedzený predmet návrhu EIO.
- 62 Treba ďalej konštatovať, že článok 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 výslovne nestanovuje možnosť Komisie vykonať takúto čiastočnú registráciu navrhovanej EIO.

- 63 To nič nemení na tom, že podľa ustálenej judikatúry je potrebné pri výklade ustanovenia práva Únie zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (rozsudok z 22. decembra 2022, *Sambre & Biesme a obec Farciennes*, C-383/21 a C-384/21, EU:C:2022:1022, bod 54, ako aj citovaná judikatúra).
- 64 V tejto súvislosti, ako bolo pripomenuté v bode 40 tohto rozsudku, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že v súlade s cieľmi sledovanými EIO, ako sú uvedené v odôvodneniach 1 a 2 nariadenia č. 211/2011, ktoré spočívajú najmä v podpore účasti občanov na demokratickom živote Únie a sprístupnení Únie, Komisia, ktorá rozhoduje o navrhovanej EIO, musí podmienku registrácie uvedenú v článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011 vykladať a uplatňovať, aby bol zabezpečený jednoduchý prístup k EIO.
- 65 Ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 80 až 94 svojich návrhov, tieto ciele podporujú výklad tohto ustanovenia, podľa ktorého Komisia musí mať možnosť vykonať čiastočnú registráciu navrhovanej EIO.
- 66 Ako totiž Všeobecný súd správne rozhodol v bode 116 napadnutého rozsudku, odopretie tejto možnosti Komisii by malo za následok, že registrácia navrhovanej EIO by mala byť v zásade zamietnutá v celom rozsahu aj v prípade, ak by iba časť tejto navrhovanej EIO bola zjavne mimo rámca právomocí tejto inštitúcie predložiť návrh právneho aktu Únie v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011. Na základe hypotetického drobného omylu pripísateľného organizátorom, pokiaľ ide o rozsah týchto právomocí, by teda ich navrhovaná EIO musela byť zamietnutá v celom rozsahu, čím by sa zjavne narušil cieľ zabezpečiť jednoduchý prístup k EIO.
- 67 Z toho vyplýva, že Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 116 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia mohla sporným rozhodnutím vykonať čiastočnú registráciu predmetnej navrhovanej EIO tak, že sa pritom obmedzí jej rozsah v súlade so znením článku 1 ods. 2 tohto rozhodnutia.
- 68 Pokiaľ ide napokon o výhradu založenú na tom, že Všeobecný súd podobne ako Komisia nepreskúmal registráciu predmetnej navrhovanej EIO z hľadiska všetkých informácií poskytnutých organizátormi, stačí konštatovať, že v bode 116 napadnutého rozsudku, ktorý jediný je predmetom tejto časti, Všeobecný súd rozhodol len o súlade čiastočnej registrácie predmetnej navrhovanej EIO s článkom 4 ods. 2 písm. b) nariadenia č. 211/2011, a nie o otázke, či vzhľadom na informácie poskytnuté organizátormi táto navrhovaná EIO, prípadne tak, ako ju prekvalifikovala Komisia, je zjavne mimo rámca právomocí, na základe ktorých môže táto inštitúcia predložiť návrh právneho aktu Únie.
- 69 Druhú časť jediného odvolacieho dôvodu preto treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 70 Vzhľadom na vyššie uvedené treba jediný odvolací dôvod zamietnuť ako sčasti neúčinný a sčasti nedôvodný, a v dôsledku toho zamietnuť toto odvolanie v celom rozsahu.

O trovách

- 71 Podľa článku 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne aj o trovách konania.

- 72 Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 184 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 73 Keďže Rumunsko nemalo vo veci úspech a Komisia navrhla uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania, je opodstatnené uložiť Rumunsku povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Komisii.
- 74 Podľa článku 184 ods. 4 druhej vety rokovacieho poriadku, ak sa vedľajší účastník prvostupňového konania zúčastnil na odvolacom konaní, Súdny dvor môže rozhodnúť, že tento účastník bude znášať svoje vlastné trovy konania.
- 75 Keďže Maďarsko sa zúčastnilo na konaní pred Súdnym dvorom, treba za okolností prejednáwanej veci rozhodnúť, že bude znášať svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (deviata komora) rozhodol takto:

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Rumunsko znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.

3. Maďarsko znáša svoje vlastné trovy konania.

Podpisy