



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. června 2020\*

„Nesplnění povinnosti státem – Přípustnost – Článek 63 SFEU – Volný pohyb kapitálu – Existence omezení – Důkazní břemeno – Nepřímá diskriminace spojená s původem kapitálu – Článek 12 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na svobodu sdružování – Vnitrostátní právní úprava, která sdružením přijímajícím finanční podpory z jiných členských států nebo ze třetích zemí ukládá registrační, oznamovací a publikační povinnost spojenou se sankcemi – Článek 7 Listiny základních práv – Právo na respektování soukromého života – Článek 8 odst. 1 Listiny základních práv – Právo na ochranu osobních údajů – Vnitrostátní právní úprava ukládající povinnost zpřístupnit údaje o osobách poskytujících finanční podporu sdružením a o výši této podpory – Odůvodněnost – Naléhavý důvod obecného zájmu – Transparentnost ve financování sdružení – Článek 65 SFEU – Veřejný pořádek – Veřejná bezpečnost – Boj proti praní peněz, financování terorismu a organizovanému zločinu – Článek 52 odst. 1 Listiny základních práv“

Ve věci C-78/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 6. února 2018,

**Evropská komise**, zastoupená původně V. Di Buccim, L. Havasem, L. Malferrarim a K. Talabér-Ritz, poté V. Di Buccim, L. Havasem a L. Malferrarim, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná:

**Švédským královstvím**, zastoupeným A. Falk, C. Meyer-Seitz a H. Shev, jako zmocněnkyněmi,

vedlejším účastníkem,

proti

**Maďarsku**, zastoupenému M. Z. Fehérem a G. Koósem, jako zmocněnci,

žalovanému,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi a I. Jarukaitis, předsedové senátů, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (zpravodaj), D. Šváby a N. Piçarra, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

\* Jednací jazyk: maďarština.

vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. října 2019,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. ledna 2020,

vydává tento

## Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Maďarsko tím, že přijalo ustanovení a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zákon č. LXXVI z roku 2017 o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí, dále jen „zákon o transparentnosti“), která určitým kategoriím organizací občanské společnosti, jež přímo či nepřímo přijímají zahraniční podporu překračující určitou mezní hodnotu, ukládají registrační, oznamovací a publikační povinnost a upravují možnost uložit sankce organizacím, které tyto povinnosti nesplní, zavedlo diskriminační, neodůvodněná a nikoli nezbytná omezení pro zahraniční dary poskytované organizacím občanské společnosti, a to v rozporu s povinnostmi, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU a článků 7, 8 a 12 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

### I. Maďarská právní úprava

#### A. Zákon o transparentnosti

- 2 V preambuli zákona o transparentnosti se mimo jiné uvádí, že organizace občanské společnosti „přispív[ají] k demokratické kontrole a veřejné diskuzi o veřejných záležitostech“, že „mají rozhodující úlohu při vytváření veřejného mínění“ a že jejich „na jejich transparentnosti [...] existuje zásadní veřejný zájem“.
- 3 V této preambuli se rovněž uvádí, že „podpora z neznámých zahraničních zdrojů [organizacím občanské společnosti] může být využívána zahraničními zájmovými skupinami k podpoře – prostřednictvím společenského vlivu těchto organizací – jejich vlastních zájmů místo cílů společnosti ve společenském a politickém životě Maďarska“ a že tato podpora „může ohrozit politické a hospodářské zájmy země, jakož i nerušené fungování zákonných institucí“.
- 4 Ustanovení § 1 tohoto zákona zní:

„1. Pro účely tohoto zákona se za organizaci přijímající podporu ze zahraničí považuje každé sdružení nebo nadace, které obdrží finanční příspěvek ve smyslu vymezeném v odstavci 2 (dále jen společně ‚organizace přijímající podporu ze zahraničí‘).

2. Ve smyslu tohoto zákona se každý peněžitý příspěvek nebo jiný vklad pocházející přímo či nepřímo ze zahraničí, bez ohledu na právní titul, považuje za podporu od okamžiku, kdy – sám nebo spolu s dalšími – dosáhne v určitém zdaňovacím období dvojnásobku částky uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [zákon č. LIII z roku 2017 o prevenci a boji proti praní peněz a financování terorismu)].

[...]

4. Z oblasti působnosti tohoto zákona jsou vyloučeny:

- a) sdružení a nadace, které nejsou považovány za organizace občanské společnosti;

- b) sdružení, na která se vztahuje sportról szóló 2004. évi I. törvény [(zákon č. I z roku 2004 o sportu)];
- c) organizace, které vykonávají náboženskou činnost;
- d) organizace a sdružení národnostních menšin, na které se vztahuje nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [(zákon č. CLXXIX z roku 2011 o právech národnostních menšin)], jakož i nadace, které v souladu se zakládací listinou provozují činnost přímo související s kulturní autonomií národnostní menšiny nebo zastupují a hájí zájmy určité národnostní menšiny.“

5 Ustanovení § 2 zákona o transparentnosti zní:

„1. Každé sdružení nebo nadace ve smyslu § 1 odst. 1 musí ve lhůtě patnácti dnů oznámit svou přeměnu na organizaci přijímající podporu ze zahraničí, jakmile výše podpor, které obdržely v průběhu daného roku, dosáhne dvojnásobku částky uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. LIII z roku 2017 o prevenci a boji proti praní peněz a financování terorismu.

2. Organizace přijímající podporu ze zahraničí musí zaslat prohlášení podle odstavce 1 soudu příslušnému podle místa jejího sídla (dále jen ‚rejstříkový soud‘) a poskytnout údaje uvedené v příloze I. Rejstříkový soud založí prohlášení k záznamům týkajícím se sdružení nebo nadace, které jsou uvedeny v rejstříku občanských organizací a jiných nekomerčních organizací (dále jen ‚rejstřík‘), a zaregistruje sdružení nebo nadaci jako organizaci přijímající podporu ze zahraničí.

3. Na základě uplatnění pravidel uvedených v odstavci 1 *per analogiam* musí organizace přijímající podporu ze zahraničí podat k rejstříkovému soudu, spolu s vyčíslením částky, prohlášení s údaji specifikovanými v příloze I, které se týkají podpor přijatých v průběhu předchozího roku. Prohlášení musí pro daný rok obsahovat:

- a) u podpory nižší než 500 000 [maďarských] forintů [(HUF) (přibližně 1 500 eur)] na dárce informace uvedené v části II bodě A přílohy I,
- b) u podpory rovnající se či vyšší než 500 000 [HUF] na dárce informace uvedené v části II bodě B přílohy I.

4. Do 15. dne každého měsíce musí zaslat rejstříkový soud ministerstvu pověřenému správou portálu občanských informací název, sídlo a daňové identifikační číslo sdružení a nadací, které zapsal v průběhu předchozího měsíce do rejstříku jako organizace přijímající podporu ze zahraničí. Ministerstvo pověřené správou portálu občanských informací takto předané informace bezodkladně zveřejní, aby byly veřejně a zdarma dostupné na elektronické platformě zřízené k tomuto účelu.

5. Organizace přijímající podporu ze zahraničí musí po podání prohlášení ve smyslu odstavce 1 neprodleně uvést na své domovské stránce a ve svých publikacích a dalších tiskovinách ve smyslu zákona o svobodě tisku a základních pravidlech platných pro obsah zpřístupňovaný médií, že je považována za organizaci přijímající podporu ze zahraničí ve smyslu tohoto zákona.

6. Organizace přijímající podporu ze zahraničí je vázána povinností stanovenou v odstavci 5, dokud je považována za organizaci přijímající podporu ze zahraničí ve smyslu tohoto zákona.“

6 Ustanovení § 3 zákona o transparentnosti zní:

„1. Pokud sdružení nebo nadace neplní povinnosti, které jim ukládá tento zákon, je státní zástupce povinen, jakmile se o tom dozví a s použitím předpisů, které se na něj vztahují, vyzvat sdružení nebo nadaci, aby do 30 dnů od této výzvy uvedené povinnosti splnily.

2. Nesplní-li organizace přijímající podporu ze zahraničí povinnost uloženou státním zástupcem, musí ji státní zástupce znovu vyzvat ke splnění povinností, které jí ukládá tento zákon, a to ve lhůtě 15 dnů. Do 15 dnů od marného uplynutí této lhůty podá státní zástupce k rejstříkovému soudu návrh na uložení pokuty podle § 37 odst. 2 civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárás szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [(zákon č. CLXXXI z roku 2011 o registraci organizací občanské společnosti u soudů a použitelných pravidlech a postupech)].

3. Státní zástupce poté, co zaslal organizaci novou výzvu ve smyslu odstavce 2, jedná v souladu s požadavkem přiměřenosti, přičemž použije obdobně pravidla egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [(zákon č. CLXXV z roku 2011 o sdružovacím právu, neziskové povaze, fungování a financování organizací občanské společnosti)] a zákona č. CLXXXI z roku 2011 o registraci organizací občanské společnosti u soudů a použitelných pravidlech a postupech.“

7 Ustanovení § 4 zákona o transparentnosti zní:

„1. Pokud peněžitý příspěvek nebo jiný majetek, který obdržela organizace přijímající podporu ze zahraničí, nedosáhne v průběhu roku následujícího po zdaňovacím období uvedeném v § 2 odst. 3 dvojnásobku částky uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. LIII z roku 2017 o prevenci a boji proti praní peněz a financování terorismu, přestanou být sdružení nebo nadace považovány za organizaci přijímající podporu ze zahraničí a oznámí tuto informaci – přičemž se použijí obdobně pravidla pro podání prohlášení – do 30 dnů od přijetí své výroční zprávy za rok, v němž tato okolnost nastane. Rejstříkový soud tuto skutečnost na základě § 2 odst. 4 oznámí také ministerstvu pověřenému správou portálu občanských informací, které bez prodlení odstraní údaje o dotyčné organizaci z elektronické platformy zřízené za tímto účelem.

2. V návaznosti na prohlášení uvedené v odstavci 1 vymaže rejstříkový soud bezodkladně z rejstříku údaj, že sdružení nebo nadace je organizací přijímající podporu ze zahraničí.“

8 V příloze I části I zákona o transparentnosti se upřesňuje, že prohlášení o přeměně organizace občanské společnosti na organizaci přijímající podporu ze zahraničí, uvedené v § 2 tohoto zákona, musí obsahovat rok, v němž k takové přeměně došlo, název, sídlo a identifikační číslo dotyčné organizace.

9 Dále se v této příloze I části II bodě A stanoví, že je-li součet podpor přijatých ze zahraničí nižší než mezní hodnota uvedená v § 2 odst. 3 uvedeného zákona, musí příslušné prohlášení obsahovat zaprvé součet přijatých peněžitých příspěvků, zadruhé celkový objem jiného přijatého majetku a zatřetí celkový počet dárců, od nichž tyto vklady pocházejí.

10 V téže příloze I části II bodě B se konečně uvádí, že je-li součet podpor přijatých ze zahraničí roven nebo vyšší než mezní hodnota uvedená v § 2 odst. 3 téhož zákona, musí prohlášení obsahovat výši a zdroj každé přijaté podpory s uvedením jména, státu a bydliště osoby, je-li zdrojem fyzická osoba, nebo s uvedením firmy a sídla osoby, je-li zdrojem právnická osoba.

**B. Zákon č. CLXXV z roku 2011**

11 Zákon č. CLXXV z roku 2011 o sdružovacím právu, neziskové povaze, fungování a financování organizací občanské společnosti, na který odkazuje § 3 zákona o transparentnosti, v § 3 odst. 3 stanoví:

„Výkon sdružovacího práva [...] nesmí spočívat v protiprávním jednání nebo v podněcování k protiprávnímu jednání [...]“

12 Ustanovení § 11 odst. 4 tohoto zákona zní:

„Soud na návrh státního zástupce sdružení zruší, je-li jeho fungování nebo činnost v rozporu s § 3 odst. 3 až 5.“

### ***C. Zákon č. CLXXXI z roku 2011***

13 Zákon č. CLXXXI z roku 2011 o registraci organizací občanské společnosti u soudů a použitelných pravidlech a postupech, na který rovněž odkazuje § 3 zákona o transparentnosti, obsahuje zejména § 71/G odst. 2, podle kterého může příslušný soud přijmout ve vztahu k organizaci občanské společnosti následující opatření:

- „a) uložit organizaci nebo zástupci pokutu od 10 000 do 900 000 [HUF (přibližně 30 až 2 700 eur)] [...];
- b) zrušit nezákonné rozhodnutí [...] organizace a, je-li to nutné, nařídit přijetí nového rozhodnutí a stanovit pro splnění této povinnosti přiměřenou lhůtu;
- c) je-li pravděpodobné, že řádné fungování organizace lze obnovit svoláním jejího hlavního orgánu, svolat rozhodovací orgán organizace nebo pověřit tímto úkolem vhodnou osobu nebo organizaci, a to na náklady organizace;
- d) jmenovat nejdéle na dobu 90 dnů správce, nelze-li řádné fungování organizace zajistit jinak, a pokud se to vzhledem k výsledku zdá být obzvláště odůvodněné s ohledem na fungování organizace nebo jiné okolnosti;
- e) organizaci zrušit.“

### ***D. Zákon č. LIII z roku 2017***

14 Částka stanovená v § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. LIII z roku 2017 o prevenci a boji proti praní peněz a financování terorismu, na niž odkazují § 1, 2 a 4 zákona o transparentnosti, činí 7,2 milionu HUF (přibližně 20 800 eur).

## **II. Postup před zahájením soudního řízení**

15 Dne 14. července 2017 zaslala Komise Maďarsku výzvu dopisem (dále jen „výzva dopisem“), v níž uvedla, že přijetím zákona o transparentnosti tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU a článků 7, 8 a 12 Listiny, a stanovila mu lhůtu jednoho měsíce k předložení vyjádření.

16 Dne 17. července 2017 požádalo Maďarsko o prodloužení této lhůty, což Komise zamítla.

17 Maďarsko zaslalo Komisi dvě vyjádření k výzvě dopisem, a to ve dnech 14. srpna a 7. září 2017, přičemž zpochybnilo opodstatněnost tam uvedených výtek.

18 Dne 5. října 2017 vydala Komise odůvodněné stanovisko (dále jen „odůvodněné stanovisko“), v němž dospěla k závěru, že Maďarsko nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU a článků 7, 8 a 12 Listiny, když prostřednictvím ustanovení zákona o transparentnosti, která určitým kategoriím organizací občanské společnosti, jež přímo či nepřímo přijímají podporu ze zahraničí překračující určitou mezní hodnotu, ukládají registrační, oznamovací a publikační povinnost a upravují možnost uložit sankce organizacím, které tyto povinnosti nesplní, zavedlo diskriminační,

neodůvodněná a nikoli nezbytná omezení pro zahraniční dary poskytované organizacím občanské společnosti. Komise rovněž stanovila Maďarsku lhůtu jednoho měsíce, aby přijalo opatření nezbytná k vyhovění odůvodněnému stanovisku, nebo aby jí předložilo vyjádření.

- 19 Dne 12. října 2017 požádalo Maďarsko o prodloužení této lhůty, což Komise zamítla.
- 20 Dne 5. prosince 2017 zaslalo Maďarsko Komisi vyjádření k odůvodněnému stanovisku, v němž zpochybnilo opodstatněnost tam uvedených výtek.
- 21 Vzhledem k tomu, že Komisi tato vyjádření nepřesvědčila, rozhodla se dne 7. prosince 2017 podat projednávanou žalobu.

### III. Řízení před Soudním dvorem

- 22 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 2. srpna 2018 podalo Švédské království návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Komise.
- 23 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 22. srpna 2018 předložilo Maďarsko k tomuto návrhu písemné vyjádření.
- 24 Předseda Soudního dvora usnesením ze dne 26. září 2018, Komise v. Maďarsko (C-78/18, nezveřejněné, EU:C:2018:790), tomuto návrhu vyhověl.

### IV. K přípustnosti

#### A. Argumentace účastníků řízení

- 25 Maďarsko v žalobní odpovědi tvrdí, že žaloba musí být odmítnuta jako nepřijatelná vzhledem k chování Komise během postupu před zahájením soudního řízení a vzhledem k tomu, že v důsledku tohoto chování došlo v několika ohledech k porušení práva.
- 26 Maďarsko v tomto ohledu uvádí, že mu Komise zaprvé uložila, aby vyjádření k výzvě dopisem a poté k odůvodněnému stanovisku předložilo ve lhůtě jednoho měsíce namísto lhůty dvou měsíců, která se obvykle použije v rámci postupu před zahájením soudního řízení, zadruhé zamítla jeho žádosti o prodloužení této lhůty, a to s použitím stručných a stereotypních formulací bez doložení zvláštní naléhavosti, a zatřetí přijala rozhodnutí podat tuto žalobu sotva dva dny po obdržení jeho vyjádření k odůvodněnému stanovisku.
- 27 Maďarsko dále tvrdí, že chování Komise způsobilo protiprávnost postupu před zahájením soudního řízení. Toto chování totiž podle Maďarska dokazuje, že se jej Komise nesnažila odpovídajícím způsobem vyslechnout, což je v rozporu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU a s právem na řádnou správu zakotveným v článku 41 Listiny. Maďarsko uvádí, že toto chování rovněž znesnadnilo vyvrácení výtek Komise, a zakládá tedy porušení práva na obhajobu.
- 28 Maďarsko mimoto v duplice uvádí, že se Komise snaží zdůvodnit své chování poukazem na skutečnost, že maďarské orgány nebyly ochotny zrušit zákon o transparentnosti. Taková skutečnost se přitom podle Maďarska může vyskytnout ve všech řízeních pro nesplnění povinnosti státem, a neumožňuje tedy prokázat existenci zvláštní naléhavé situace. Nelze se jí ani dovolávat jako důvodu pro zkrácení lhůt použitelných v postupu před zahájením soudního řízení, neboť jinak by došlo k narušení cílů tohoto postupu.
- 29 Komise, podporovaná Švédským královstvím, zpochybňuje opodstatněnost této argumentace.

## **B. Závěry Soudního dvora**

- 30 Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, použije-li Komise v rámci postupu před zahájením soudního řízení krátké lhůty, nemůže tato skutečnost sama o sobě vést k nepřipustnosti následné žaloby pro nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Komise v. Irsko, 74/82, EU:C:1984:34, body 12 a 13). Taková nepřipustnost je totiž dána pouze v případě, že chování Komise znesnadnilo dotyčnému členskému státu vyvrácení jejich výtek, a porušilo tak právo na obhajobu, což přísluší prokázat členskému státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. května 2005, Komise v. Belgie, C-287/03, EU:C:2005:282, bod 14, a ze dne 21. ledna 2010, Komise v. Německo, C-546/07, EU:C:2010:25, bod 22).
- 31 V projednávané věci Maďarsko neprokázalo, že chování Komise znesnadnilo vyvrácení jejich výtek. Z posouzení průběhu postupu před zahájením soudního řízení, jak byl připomenut v bodech 15 až 20 tohoto rozsudku, ostatně vyplývá předně to, že Maďarsko po předložení svého vyjádření k výzvě dopisem ve lhůtě jednoho měsíce, kterou mu stanovila Komise, předložilo o tři týdny později v téže záležitosti nové vyjádření, které Komise přijala. Následně Maďarsko předložilo vyjádření k odůvodněnému stanovisku ve lhůtě dvou měsíců, což odpovídá lhůtě obvykle používané v rámci postupů před zahájením soudního řízení, přestože mu byla za tím účelem stanovena lhůta jednoho měsíce, a také toto vyjádření bylo Komisí přijato. Konečně z analýzy dokumentů, které si strany navzájem zasílaly během postupu před zahájením soudního řízení, jakož i z návrhu na zahájení řízení vyplývá, že Komise řádně zohlednila veškerá vyjádření předložená Maďarskem v různých fázích tohoto postupu.
- 32 Není tedy prokázáno, že by chování Komise znesnadnilo Maďarsku vyvrácení jejich výtek, a porušilo tak právo na obhajobu.
- 33 Žaloba je proto přípustná.

## **V. K důkaznímu břemenu**

### **A. Argumentace účastníků řízení**

- 34 Maďarsko ve své žalobní odpovědi uvádí, že i kdyby byla žaloba přípustná, musela by být bez dalšího zamítnuta z důvodu, že nesplňuje požadavky na dokazování. Podle Maďarska totiž Komisi přísluší prokázat nesplnění povinností, o němž vede šetření, bez možnosti opírat se o jakoukoli domněnku. V projednávaném případě přitom Komise nepředložila důkazy, že zákon o transparentnosti měl praktické dopady na volný pohyb kapitálu zaručený v článku 63 SFEU.
- 35 Komise, podporovaná Švédským královstvím, zpochybňuje opodstatněnost této argumentace.

## **B. Závěry Soudního dvora**

- 36 Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, je na Komisi, aby prokázala existenci tvrzeného nesplnění povinností bez možnosti opírat se o jakoukoli domněnku (rozsudky ze dne 25. května 1982, Komise v. Nizozemsko, 96/81, EU:C:1982:192, bod 6, a ze dne 13. února 2014, Komise v. Spojené království, C-530/11, EU:C:2014:67, bod 60).
- 37 V případě, že má nesplnění povinností původ v přijetí opatření ve formě zákona či podzákonného předpisu, jehož existence a uplatňování nejsou popírány, však může být toto nesplnění povinností prokázáno právní analýzou ustanovení tohoto předpisu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. listopadu 2010, Komise v. Portugalsko, C-458/08, EU:C:2010:692, body 52 a 55, a ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Belgie, C-577/10, EU:C:2012:814, bod 35).

- 38 V projednávané věci má přitom nesplnění povinnosti, které Komise přičítá Maďarsku, původ v přijetí opatření ve formě zákona, jehož existenci ani uplatňování tento členský stát nepopírá a jehož ustanovení jsou podrobena právní analýze v návrhu na zahájení řízení.
- 39 Maďarsko tedy nemůže Komisi důvodně vytýkat, že nepředložila důkazy o praktických dopadech zákona o transparentnosti na svobodu pohybu zaručenou v článku 63 SFEU.

## VI. K věci samé

### A. K článku 63 SFEU

#### 1. K omezení volného pohybu kapitálu

##### a) Argumentace účastníků řízení

- 40 Komise, podporovaná Švédským královstvím, předně tvrdí, že zákon o transparentnosti omezuje volný pohyb kapitálu tím, že nepřímo diskriminuje pohyb kapitálu mezi Maďarskem na jedné straně a ostatními členskými státy a třetími zeměmi na straně druhé. Tento zákon sice podle nich neodkazuje na státní příslušnost, nicméně se při jeho použití uplatní kritérium, které se váže k pohybu kapitálu zahraničního původu, konkrétně k finančním podporám poskytovaným organizacím občanské společnosti usazeným v Maďarsku fyzickými nebo právníckými osobami, které mají bydliště či sídlo v jiném členském státě nebo ve třetí zemi.
- 41 Dále podle nich nemůže Maďarsko důvodně tvrdit, že použití tohoto kritéria odráží existenci objektivního rozdílu mezi situací maďarských státních příslušníků a situací státních příslušníků jiných členských států nebo třetích zemí, který je dán tím, že pro příslušné maďarské orgány je snadnější kontrolovat finanční podpory poskytované prvně uvedenými státními příslušníky, jejichž bydliště nebo sídlo se nachází na vnitrostátním území, než ty, které poskytují státní příslušníci jiných členských států nebo třetích zemí. Místo usazení totiž nemůže sloužit jako parametr pro posouzení objektivní srovnatelnosti dvou situací.
- 42 Komise a Švédské království konečně podpůrně tvrdí, že zákon o transparentnosti sice není kvalifikován jako nepřímo diskriminační opatření, nicméně by mělo být konstatováno, že zavádí soubor povinností, které mohou odradit nejen organizace občanské společnosti usazené v Maďarsku, ale rovněž fyzické nebo právnícké osoby, které jim mohou poskytovat finanční podpory z jiných členských států nebo třetích zemí, od výkonu volného pohybu kapitálu, který jim zaručuje článek 63 SFEU. Povinnosti dotyčných organizací zaregistrovat se pod označením „organizace přijímající podporu ze zahraničí“ a systematicky vystupovat pod tímto označením je totiž odrazují od toho, aby takové podpory nadále přijímaly. S nimi spojená oznamovací a publikační povinnost dále odrazuje osoby, které tyto podpory poskytují, od toho, aby v jejich poskytování pokračovaly, a jiné osoby od toho, aby je poskytovat začaly.
- 43 Maďarsko na svou obranu zaprvé zdůrazňuje, že zákon o transparentnosti nelze kvalifikovat jako nepřímo diskriminační opatření. Jeho použití totiž závisí na kritériu, které nesouvisí se státní příslušností osob poskytujících finanční podpory organizacím občanské společnosti usazeným v Maďarsku, nýbrž na zdroji takových podpor. Použití tohoto kritéria je kromě toho odůvodněno okolností, že finanční podpory poskytované osobami usazenými v Maďarsku a finanční podpory poskytované osobami usazenými v zahraničí se nacházejí v odlišných situacích, neboť první z nich mohou být příslušnými maďarskými orgány snadněji kontrolovány a pravidla prevence praní peněz a transparentnosti nejsou nutně použitelná v členských státech nebo třetích zemích, z nichž pocházejí ty druhé.

44 Zadruhé podle Maďarska nelze mít ani za to, že by registrační, oznamovací a publikační povinnosti zavedené zákonem o transparentnosti a sankce, které jsou s nimi spojeny, měly odrazující účinek na volný pohyb kapitálu. Tyto povinnosti jsou totiž upraveny objektivním a neutrálním způsobem. Kromě toho se týkají výlučně fyzických nebo právnických osob poskytujících finanční podpory překračující určitou mezní hodnotu a takové podpory nejsou čtené.

#### *b) Závěry Soudního dvora*

45 Článek 63 SFEU v odstavci 1 stanoví, že jsou zakázána všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.

46 Jak vyplývá ze znění tohoto ustanovení, jeho porušení předpokládá jednak existenci pohybu kapitálu s přeshraničním rozměrem a jednak omezení jeho volného pohybu.

47 Pokud jde zprv o existenci pohybu kapitálu, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že vzhledem k chybějící definici pojmu „pohyb kapitálu“ ve Smlouvě o FEU je třeba tento pojem chápat se zřetelem k informativní a demonstrativní klasifikaci uvedené v příloze I směrnice Rady 88/361/EHS ze dne 24. června 1988, kterou se provádí článek 67 Smlouvy [o ES (článek zrušený Amsterodamskou smlouvou)] (Úř. věst. 1988, L 178, s. 5; Zvl. vyd. 10/01, s. 10) [rozsudky ze dne 27. ledna 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, bod 24, a ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 54].

48 V souladu s tím již Soudní dvůr rozhodl, že dědictví a dary, jež spadají do této přílohy I části XI, nadepsané „Osobní pohyb kapitálu“, jsou zahrnuty v pojmu „pohyb kapitálu“ s výjimkou případů, kdy jsou jejich zakládající prvky omezeny hranicemi jediného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. dubna 2012, van Putten, C-578/10 až C-580/10, EU:C:2012:246, bod 29, a ze 16. července 2015, Komise v. Francie, C-485/14, nezveřejněný, EU:C:2015:506, bod 22).

49 Pod tento pojem dále spadají finanční půjčky nebo úvěry, jakož i ručení nebo jiné záruky poskytnuté nerezidenty rezidentům, jak jsou vyjmenovány v částech VIII a IX uvedené přílohy I.

50 V projednávaném případě se přitom zákon o transparentnosti podle jeho § 1 odst. 1 a 2 použije – s výhradou případů vyloučení stanovených v odstavci 4 téhož paragrafu – pokud sdružení nebo nadace usazená v Maďarsku obdrží „peněžitý příspěvek nebo jiný vklad pocházející přímo či nepřímo ze zahraničí, bez ohledu na právní titul“, a dosahující stanovené mezní hodnoty v průběhu daného zdaňovacího období.

51 Z toho vyplývá, že se tento zákon použije v případě pohybu kapitálu, který má přeshraniční rozměr a může mít – s ohledem na formulaci, podle níž se na něj zákon vztahuje „bez ohledu na právní titul“ – zejména formu darů, grantů, dědictví, půjček, úvěrů, záruk nebo také ručení poskytnutých fyzickými nebo právnickými osobami.

52 Pokud jde zadruhé o omezení volného pohybu kapitálu, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „omezení“ uvedený v článku 63 SFEU zahrnuje obecně jakékoli omezení pohybu kapitálu působící jak mezi členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2013, Essent a další, C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 39 a citovaná judikatura), tak mezi členskými státy a třetími zeměmi [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. ledna 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, body 19 až 21, a ze dne 26. února 2019, X (Zprostředkovatelské společnosti usazené ve třetích zemích), C-135/17, EU:C:2019:136, bod 26].

53 Tento pojem konkrétně zahrnuje státní opatření, která jsou diskriminační povahy, jelikož přímo či nepřímo zavádějí rozdílné zacházení mezi vnitrostátním a přeshraničním pohybem kapitálu, jež neodpovídá objektivně odlišným situacím (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. prosince 2006, Test

Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, bod 46, a ze dne 16. července 2015, Komise v. Francie, C-485/14, nezveřejněný, EU:C:2015:506, body 25 a 26), a která jsou tedy způsobilá odradit fyzické nebo právnické osoby z jiných členských států nebo třetích zemí od uskutečňování přeshraničního pohybu kapitálu.

- 54 V projednávané věci je třeba nejprve konstatovat, že zákon o transparentnosti ukládá všem sdružením nebo nadacím, které spadají do jeho působnosti a přijímají finanční podporu z jiného členského státu než z Maďarska nebo ze třetí země, soubor specifických povinností, které spočívají v tom, že se „jakožto organizace přijímající podporu ze zahraničí“ zaregistrují u příslušných soudů (§ 2 odst. 1), zasílají těmto soudům každoročně prohlášení obsahující soubor údajů týkajících se jejich totožnosti, finančních podpor rovnajících se nebo překračujících určité částky, které přijímají od fyzických nebo právnických osob majících bydliště nebo sídlo v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, a o totožnosti těchto osob (§ 2 odst. 2 a 3) a uvádějí na svých internetových stránkách i ve svých publikacích a dalších tiskovinách informaci, že jsou organizacemi přijímajícími podporu ze zahraničí (§ 2 odst. 5).
- 55 Dále tento zákon ukládá ministerstvu pověřenému správou portálu občanských informací, aby informace o uvedených sdruženích a nadacích zpřístupňovalo na elektronické platformě k tomu určené a bezplatně přístupné veřejnosti (§ 2 odst. 4).
- 56 Konečně stanoví, že nedodržení povinností vztahujících se na dotyčná sdružení a nadace je vystavuje souboru sankcí zahrnujících výzvu příslušného státního zástupce ke splnění povinnosti, uložení pokut ve výši od 10 000 HUF do 900 000 HUF (přibližně 30 eur až 2 700 eur) příslušným soudem a možnost, aby tento soud nařídil zrušení takového sdružení či nadace na návrh státního zástupce (§ 3).
- 57 Tato různá opatření, která byla přijata společně a sledují společný cíl, zavádějí soubor povinností, které mohou vzhledem ke svému obsahu a vzájemné propojenosti narušit volný pohyb kapitálu, jehož se mohou dovolávat jak organizace občanské společnosti usazené v Maďarsku jakožto adresáti, k nimž směřuje pohyb kapitálu ve formě finančních podpor z jiných členských států nebo třetích zemí, tak fyzické nebo právnické osoby, které jim takové finanční podpory poskytují, a jsou tedy původci tohoto pohybu kapitálu.
- 58 Konkrétně zavádějí ustanovení uvedená v bodech 50 a 54 až 56 tohoto rozsudku režim cíleně a výlučně se vztahující na sdružení a nadace, které přijímají z jiných členských států nebo třetích zemí finanční podpory ve výši dosahující mezních hodnot stanovených zákonem o transparentnosti. Zejména je odlišují jakožto „organizace přijímající podporu ze zahraničí“ tím, že jim ukládají povinnost ohlásit se, zaregistrovat se a systematicky před veřejností vystupovat pod tímto označením, pod hrozbou sankcí, které mohou vést až k jejich zrušení. Tím, že takto stigmatizují tato sdružení a nadace, mohou vůči nim vytvořit atmosféru nedůvěry způsobilou odradit fyzické nebo právnické osoby z jiných členských států nebo třetích zemí od poskytování finanční podpory.
- 59 Kromě toho s sebou tento režim přináší dodatečné formality a administrativní břímě zatěžující výlučně uvedená sdružení a nadace z důvodu „zahraničního“ původu finančních podpor, které jsou jim poskytovány.
- 60 Uvedená ustanovení dále míří na osoby poskytující těmto sdružením nebo nadacím finanční podpory z jiných členských států nebo třetích zemí, když stanoví veřejné zpřístupnění informací týkajících se těchto osob a finančních podpor, což může uvedené osoby taktéž odradit od poskytování takových podpor.

- 61 Předmětná ustanovení pojímaná jako celek takto nastolují rozdílné zacházení nejen vůči sdružením a nadacím usazeným v Maďarsku, které přijímají finanční podporu z jiných členských států nebo třetích zemí, ve srovnání s těmi, které přijímají finanční podporu maďarského původu, ale rovněž vůči osobám, které těmto sdružením a nadacím poskytují finanční podporu z jiného členského státu nebo třetí země, ve srovnání s těmi, které by tak činily z místa bydliště nebo sídla v Maďarsku.
- 62 Toto rozdílné zacházení v závislosti na tom, zda mají předmětné finanční podpory tuzemský, nebo „zahraniční“ původ, a tudíž v závislosti na místě bydliště nebo na sídle fyzických nebo právnických osob, které tyto podpory poskytují, je přitom nepřímou diskriminací na základě státní příslušnosti (obdobně viz – v oblasti volného pohybu pracovníků – rozsudky ze dne 24. září 1998, Komise v. Francie, C-35/97, EU:C:1998:431, body 38 a 39, a ze dne 5. května 2011, Komise v. Německo, C-206/10, EU:C:2011:283, body 37 a 38).
- 63 Na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, nemůže místo bydliště nebo usazení fyzických nebo právnických osob, které uvedené finanční podpory poskytují, již z povahy věci představovat platné kritérium pro učinění závěru, že existuje objektivní rozdíl mezi danými situacemi, a v důsledku toho pro vyloučení existence takové nepřímé diskriminace (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. června 2011, Komise v. Rakousko, C-10/10, EU:C:2011:399, bod 35).
- 64 Předmětná vnitrostátní ustanovení tedy představují nepřímou diskriminační opatření, neboť zavádějí rozdílné zacházení, které neodpovídá objektivním rozdílům v daných situacích.
- 65 Z toho vyplývá, že registrační, oznamovací a publikační povinnosti, které jsou podle § 1 a 2 zákona o transparentnosti uloženy „organizacím přijímajícím podporu ze zahraničí“, a sankce stanovené v § 3 tohoto zákona představují jako celek omezení volného pohybu kapitálu, které je článkem 63 SFEU zakázáno, ledaže by bylo odůvodněno v souladu se Smlouvou o FEU a judikaturou.

## 2. K odůvodněnosti

### a) Argumentace účastníků řízení

- 66 Komise a Švédské království tvrdí, že omezení volného pohybu kapitálu, které s sebou přináší zákon o transparentnosti, nelze odůvodnit žádným z důvodů uvedených v článku 65 SFEU ani naléhavým důvodem obecného zájmu.
- 67 Komise a Švédské království v tomto ohledu připouštějí, že cíle, na něž poukazuje Maďarsko, spočívající jednak ve zvýšení transparentnosti ve financování organizací občanské společnosti a jednak v ochraně veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti prostřednictvím boje proti praní peněz, financování terorismu a obecněji organizovanému zločinu, jsou v zásadě legitimní.
- 68 V projednávané věci je však podle nich zřejmé, že takové povinnosti, jaké zavádí zákon o transparentnosti, nelze těmito cíli odůvodnit.
- 69 Článek 65 odst. 1 písm. b) SFEU totiž opravňuje členské státy k přijetí opatření odůvodněných pomocí důvodů spojených s veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností, avšak tyto důvody musí být pojímány restriktivně a nemohou být odůvodněním pro právní úpravu, jejíž ustanovení ze zásady a bez rozdílu stigmatizují „organizace přijímající podporu ze zahraničí“. Maďarsko navíc nedoložilo existenci skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost a neprokázalo, že povinnosti zavedené zákonem o transparentnosti umožňují účinně bojovat proti praní peněz, financování terorismu a obecněji organizovanému zločinu.

- 70 Pokud jde o cíl transparentnosti, potažmo výsledovatelnosti pohybu kapitálu určeného organizacím, které se účastní veřejného života, může být tento cíl podle Komise a Švédského království považován za naléhavý důvod obecného zájmu. Nicméně v Evropské unii založené na společných hodnotách a podporující aktivní účast jejích občanů na veřejném životě, a to i v jiném členském státě, než ve kterém jsou usazeni, nelze tímto cílem odůvodnit, aby vnitrostátní právní předpisy vycházely z principu, že organizace občanské společnosti přijímající finanční podporu od osob usazených v jiných členských státech jsou podezřelé.
- 71 Ustanovení zákona o transparentnosti podle nich každopádně překračují meze toho, co je nezbytné a přiměřené k dosažení cílů, kterých se Maďarsko dovolává.
- 72 Tento členský stát na svou obranu zaprvé uvádí, že je tento zákon odůvodněn primárně naléhavým důvodem obecného zájmu a druhotně některými z důvodů uvedených v článku 65 SFEU.
- 73 Tento zákon totiž podle něj zapadá do kontextu, kdy financování organizací občanské společnosti kapitálem pocházejícím z jiných členských států nebo třetích zemí vzrostlo z 68,4 miliardy HUF (přibližně 228 milionů eur) v roce 2010 na 169,6 miliardy HUF (přibližně 565 milionů eur) v roce 2015 a kdy na evropské i vnitrostátní úrovni probíhají legislativní práce s cílem zajistit lepší výsledovatelnost pohybu kapitálu. Podle Maďarska je tedy tento zákon odůvodněn na základě naléhavého důvodu obecného zájmu spočívajícího ve zvýšení transparentnosti ve financování organizací občanské společnosti se zřetelem k vlivu těchto organizací na veřejný život.
- 74 Tento zákon je podle něj rovněž odůvodněn na základě důvodů spojených s veřejným pořádkem a veřejnou bezpečností ve smyslu čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, které spočívají v boji proti praní peněz, financování terorismu a obecněji organizovanému zločinu, a to tím, že zvyšuje transparentnost u financování, kterým by bylo možné zastřít podezřelou činnost.
- 75 Zadržuje je zákon o transparentnosti podle Maďarska nezbytný a ve vztahu k těmto různým cílům přiměřený.

#### *b) Závěry Soudního dvora*

- 76 Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, lze státní opatření, které omezuje volný pohyb kapitálu, připustit pouze za podmínky, že je zaprvé odůvodněno některým z důvodů uvedených v článku 65 SFEU nebo naléhavým důvodem obecného zájmu a zadruhé respektuje zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživatí práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, body 59 až 61 a citovaná judikatura].
- 77 Dotyčnému členskému státu pak přísluší prokázat, že jsou obě tyto kumulativně stanovené podmínky splněny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, EU:C:2009:66, bod 62 a citovaná judikatura). Pokud jde konkrétně o podmínku, že předmětná ustanovení musí být odůvodněna na základě některého z důvodů vyjmenovaných v článku 65 SFEU nebo na základě naléhavého důvodu obecného zájmu, musí členský stát prokázat – a to konkrétně ve vztahu k okolnostem dané věci – že jsou uvedena ustanovení odůvodněná (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. května 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, body 66 až 69, a ze dne 16. července 2009, Komise v. Polsko, C-165/08, EU:C:2009:473, body 53 a 57).
- 78 Pokud jde v projednávané věci o odůvodnění, na něž se Maďarsko odvolává primárně, Soudní dvůr již uvedl, že cíl spočívající ve zvýšení transparentnosti finančních podpor poskytovaných fyzickým nebo právnickým osobám z unijních veřejných prostředků, a to prostřednictvím oznamovací a publikační povinnosti, lze s ohledem na zásady otevřenosti a transparentnosti, kterými se musí řídit činnost

unijních orgánů v souladu s čl. 1 druhým pododstavcem SEU, čl. 10 odst. 3 SEU a čl. 15 odst. 1 a 3 SFEU, považovat za naléhavý důvod obecného zájmu. Takový cíl totiž může zlepšit informovanost občanů v dané oblasti a umožnit jim, aby se lépe podíleli na veřejné debatě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 68 až 71 a citovaná judikatura).

- 79 Vzhledem k tomu, že některé organizace občanské společnosti mohou mít, jak se shodují Komise a Švédské království i Maďarsko, s ohledem na cíle, které sledují, a na prostředky, kterými disponují, významný vliv na veřejný život a veřejnou debatu (ESLP, 14. dubna 2009, Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, body 27, 36 a 38, a ESLP, 8. listopadu 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Maďarsko, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, body 166 a 167), je třeba mít za to, že i cíl spočívající ve zvýšení transparentnosti finančních podpor poskytovaných takovým organizacím může být naléhavým důvodem obecného zájmu.
- 80 Kromě toho z judikatury Soudního dvora vyplývá, že tímto cílem zvýšení transparentnosti ve financování sdružení coby naléhavým důvodem obecného zájmu lze odůvodnit přijetí vnitrostátní právní úpravy, která volný pohyb kapitálu pocházejícího ze třetích zemí omezuje výrazněji než volný pohyb kapitálu pocházejícího z jiných členských států. Pohyb kapitálu ze třetích zemí se totiž od pohybu kapitálu z jiných členských států odlišuje v tom, že v zemi původu nepodléhá opatřením v oblasti právní harmonizace a spolupráce mezi vnitrostátními orgány, jež platí ve všech členských státech [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. prosince 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, body 36 a 37, a ze dne 26. února 2019, X (Zprostředkovatelské společnosti usazené ve třetích zemích), C-135/17, EU:C:2019:136, bod 90].
- 81 V projednávaném případě je však třeba zaprvé uvést, že registrační, oznamovací a publikační povinnosti a sankce zavedené ustanoveními zákona o transparentnosti uvedenými v bodě 65 tohoto rozsudku se použijí bez rozdílu na všechny organizace občanské společnosti, které přijímají z jakéhokoli jiného členského státu než Maďarska nebo ze třetích zemí finanční podpory ve výši dosahující mezních hodnot stanovených tímto zákonem.
- 82 Maďarsko přitom neobjasňuje – přestože na jeho straně leží důkazní břemeno v otázce odůvodněnosti – proč cíl spočívající ve zvýšení transparentnosti ve financování sdružení, kterého se dovolává, odůvodňuje, aby se uvedené povinnosti uplatnily bez rozdílu u jakékoli finanční podpory pocházející z kteréhokoli jiného členského státu nebo kterékoli třetí země, jakmile její výše dosáhne mezních hodnot stanovených zákonem o transparentnosti. Kromě toho neuvádí ani důvody, proč by měl tentýž cíl odůvodňovat, aby se dotyčné povinnosti uplatnily bez rozdílu na všechny organizace, které spadají do působnosti tohoto zákona, místo aby byly zacíleny na ty organizace, které s ohledem na cíle, které sledují, a prostředky, kterými disponují, skutečně mohou mít významný vliv na veřejný život a veřejnou debatu.
- 83 Z druhého zákon o transparentnosti ukládá každé z uvedených organizací, aby se zaregistrovala a systematicky vystupovala pod specifickým označením „organizace přijímající podporu ze zahraničí“. Kromě toho je v preambuli tohoto zákona uvedeno, že podpora poskytovaná organizacím občanské společnosti osobami usazenými „v zahraničí“ „může být využívána zahraničními zájmovými skupinami k podpoře – prostřednictvím společenského vlivu těchto organizací – jejich vlastních zájmů místo cílů společnosti ve společenském a politickém životě Maďarska“ a že tato podpora „může ohrozit politické a hospodářské zájmy země, jakož i nerušené fungování zákonných institucí“.
- 84 Z toho vyplývá, že si Maďarsko přálo zvýšit transparentnost ve financování sdružení, protože finanční podpory pocházející z jiných členských států nebo třetích zemí jsou podle něj způsobilé ohrozit jeho důležité zájmy.

- 85 I kdyby se připustilo, že některé z finančních podpor pocházejících z jiných členských států nebo třetích zemí, které jsou poskytovány organizacím, na něž se vztahuje zákon o transparentnosti, by mohly být považovány za způsobilé ohrozit důležité zájmy Maďarska, nic to nemění na tom, že důvody, kterých se tento členský stát dovolává pro zvýšení transparentnosti ve financování sdružení, jak jsou uvedeny v bodě 83 tohoto rozsudku, nemohou odůvodnit povinnosti uvedené v tomtéž bodě.
- 86 Cílem zvýšení transparentnosti ve financování sdružení – nehledě na to, nakolik je legitimní – totiž nelze odůvodnit právní předpisy členského státu, které vycházejí z principiální a nediferencované domněnky, že každá finanční podpora poskytnutá fyzickou nebo právnickou osobou usazenou v jiném členském státě nebo ve třetí zemi a každá organizace občanské společnosti, která takovou finanční podporu přijme, jsou jako takové způsobilé ohrozit politické a hospodářské zájmy prvního z těchto členských států, jakož i nerušené fungování jeho orgánů.
- 87 V projednávaném případě tudíž nic nenasvědčuje tomu, že by zákon o transparentnosti mohl být se zřetelem k obsahu a účelu jeho ustanovení odůvodněn cílem zvýšení transparentnosti ve financování sdružení.
- 88 Pokud jde o důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti uvedené v čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, které Maďarsko uplatňuje podpůrně, je nutno připomenout, že se takových důvodů lze v té které oblasti dovolávat – jak vyplývá z judikatury Soudního dvora – pokud unijní normotvůrce neprovedl úplnou harmonizaci opatření k zajištění jejich ochrany (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. října 2007, Komise v. Německo, C-112/05, EU:C:2007:623, body 72 a 73, a ze dne 25. dubna 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, bod 60).
- 89 Jak již přitom Soudní dvůr uvedl, unijní normotvůrce provedl pouze částečnou harmonizaci opatření v rámci boje proti praní peněz a financování terorismu, takže jsou členské státy nadále oprávněny, aby se k odůvodnění vnitrostátních ustanovení omezujících volný pohyb kapitálu dovolávaly boje proti praní peněz a financování terorismu jako důvodů spojených s veřejným pořádkem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. dubna 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, body 61 až 64, a ze dne 31. května 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, bod 38).
- 90 Stejně tak se mohou členské státy dovolávat boje proti organizovanému zločinu jako důvodu spojeného s veřejnou bezpečností ve smyslu čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, jelikož v této oblasti nedošlo k širší harmonizaci.
- 91 Z ustálené judikatury Soudního dvora však vyplývá, že pokud důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti uvedené v čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU umožňují odchýlit se od základní svobody stanovené Smlouvou o FEU, musí být vykládány restriktivně, a proto nemůže být jejich rozsah určován jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany unijních orgánů. Těchto důvodů se tedy lze dovolávat pouze v případě skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby dotýkající se některého základního zájmu společnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. března 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, bod 17).
- 92 V projednávané věci přitom Maďarsko uvádí souhrnné číselné údaje týkající se nárůstu ve financování organizací občanské společnosti, které jsou usazeny na jeho území, kapitálem pocházejícím z jiných členských států nebo třetích zemí v letech 2010 až 2015, avšak nepředkládá žádný argument, kterým by bylo možné konkrétním způsobem prokázat, že tento číselný nárůst k takové hrozbě vedl.
- 93 Jak totiž vyplývá z bodů 83 a 86 tohoto rozsudku, je patrné, že Maďarsko nezakládá zákon o transparentnosti na existenci skutečné hrozby, nýbrž na principiální a nediferencované domněnce, že k takové hrozbě mohou vést finanční podpory pocházející z jiných členských států nebo třetích zemí a organizace občanské společnosti, které takové finanční podpory přijímají.

- 94 Kromě toho i za předpokladu, že by bylo představitelné – na rozdíl od toho, co vyplývá z judikatury citované v bodě 91 tohoto rozsudku – připustit existenci hrozby, která by sice nebyla skutečná a aktuální, nicméně by byla potenciální, bylo by s ohledem na požadavek restriktivního výkladu připomenutý v tomtéž bodě možné touto hrozbou odůvodnit pouze přijetí opatření odpovídajících její povaze a závažnosti. V projednávaném případě přitom byly finanční mezní hodnoty, při nichž se uplatní povinnosti zavedené zákonem o transparentnosti, stanoveny na částky, které zjevně neodpovídají hypotéze dostatečně závažné hrozby, která by se dotýkala základního zájmu společnosti a jejíž prevence má být těmito povinnostmi zajištěna.
- 95 Existence skutečné, aktuální a dostatečně závažné hrozby dotýkající se některého základního zájmu společnosti, jež by umožnila dovolávat se důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti uvedených v čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU, tedy není prokázána.
- 96 Zákon o transparentnosti tedy nemůže být odůvodněn naléhavým důvodem obecného zájmu spočívajícím ve zvýšení transparentnosti ve financování sružení, ani důvody veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti uvedenými v čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU.
- 97 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba učinit závěr, že Maďarsko tím, že přijalo ustanovení zákona o transparentnosti uvedená v bodě 65 tohoto rozsudku, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU.

## ***B. K článkům 7, 8 a 12 Listiny***

### *1. K použitelnosti Listiny*

#### *a) Argumentace účastníků řízení*

- 98 Komise, podporovaná Švédským královstvím, ve svých spisech účastníka řízení tvrdí, že jelikož zákon o transparentnosti omezuje základní svobodu zaručenou Smlouvou o FEU, musí být rovněž slučitelný s Listinou.
- 99 Když byla Komise Soudním dvorem na jednání dotazována na dosah tohoto požadavku objasněného v rozsudku ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432), který byl vyhlášen až po ukončení písemné části řízení v projednávané věci, dodala, že v souladu s tímto požadavkem je nutno určit, zda zákon o transparentnosti omezuje práva nebo svobody zakotvené v Listině, a pokud ano, je třeba na základě argumentace Maďarska posoudit, zda se tento zákon přesto jeví odůvodněný.
- 100 Maďarsko, které bylo na tento aspekt rovněž dotazováno Soudním dvorem na jednání, vzalo uvedený rozsudek na vědomí.

#### *b) Závěry Soudního dvora*

- 101 Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, pokud členský stát tvrdí, že určité jeho opatření, které omezuje základní svobodu zaručenou Smlouvou o FEU, je odůvodněno na základě této smlouvy nebo naléhavým důvodem obecného zájmu uznaným unijním právem, je třeba mít za to, že se takovým opatřením uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, takže musí být v souladu se základními právy zakotvenými Listinou [rozsudky ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, body 63 a 64, a ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, body 64 a 65].

- 102 V projednávané věci Maďarsko tvrdí, jak bylo uvedeno v bodech 72 až 74 tohoto rozsudku, že povinnosti zavedené ustanoveními zákona o transparentnosti uvedenými v bodě 65 tohoto rozsudku jsou odůvodněny jak naléhavým důvodem obecného zájmu, tak důvody uvedenými v článku 65 SFEU.
- 103 Ustanovení tohoto zákona tedy musí být v souladu s Listinou, jak správně uvádí Komise a Švédské království, a tento požadavek znamená, že tato ustanovení s sebou nesmí přinášet omezení práv a svobod zakotvených v Listině, a je-li tomu tak, musí být tato omezení odůvodněná z hlediska požadavků uvedených v čl. 52 odst. 1 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, body 66 a 70, a ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, body 39 a 41).
- 104 Je tedy třeba zkoumat, zda tato ustanovení omezují práva, na která poukazuje Komise, a pokud ano, zda jsou přesto odůvodněná, jak namítá Maďarsko.

## 2. K omezení práv zakotvených v Listině

### a) Argumentace účastníků řízení

- 105 Komise, podporovaná Švédským královstvím, tvrdí, že zákon o transparentnosti omezuje zaprvé právo na svobodu sdružování zaručené v čl. 12 odst. 1 Listiny a zadruhé právo na respektování soukromého a rodinného života uvedené v článku 7 Listiny a právo na ochranu osobních údajů uvedené v jejím čl. 8 odst. 1.
- 106 Pokud jde o právo na svobodu sdružování, Komise nejprve uvádí, že výkon tohoto práva zahrnuje nejen možnost založit a zrušit sdružení, ale i možnost, aby za dobu své existence působilo a fungovalo bez neodůvodněného zásahu státu. Dále uvádí, že schopnost přijímat finanční prostředky je pro fungování sdružení zásadní. Konečně má v projednávané věci za to, že zaprvé oznamovací a publikační povinnosti zavedené zákonem o transparentnosti mohou výrazně znesnadnit činnost organizací občanské společnosti usazených v Maďarsku, zadruhé s nimi spojené povinnosti týkající se registrace a užívání označení „organizace přijímající podporu ze zahraničí“ mohou tyto organizace stigmatizovat a zatřetí sankce spojené s nedodržením těchto různých povinností přinášejí právní riziko pro jejich samotnou existenci, neboť zahrnují možnost jejich zrušení.
- 107 Co se týče práva na respektování soukromého a rodinného života a práva na ochranu osobních údajů, má Komise za to, že zákon o transparentnosti tato práva omezuje tím, že stanoví oznamovací a publikační povinnosti, v jejichž důsledku jsou informace zahrnující – dle okolností – jméno, stát a místo bydliště fyzických osob či firmu a sídlo právnických osob, které z jiného členského státu nebo třetí země poskytly organizacím občanské společnosti usazeným v Maďarsku finanční podpory ve výši dosahující určitých mezních hodnot, sdělovány příslušným soudům a ministerstvu odpovědnému za správu portálu občanských informací a následně zpřístupňovány veřejnosti.
- 108 Maďarsko na svou obranu zaprvé uvádí, že zákon o transparentnosti neomezuje právo na svobodu sdružování. Tento zákon se totiž podle něj omezuje na stanovení pravidel pro výkon činnosti organizací občanské společnosti usazených v Maďarsku a na stanovení sankcí za jejich nedodržení. Mimoto jsou tam stanovené registrační a publikační povinnosti formulovány neutrálně a vztahují se k objektivní skutečnosti spočívající v tom, že tyto organizace přijímají finanční podpory určitého rozsahu ze zahraničního zdroje. Konečně ani tyto povinnosti, ani s tím související označení „organizace přijímající podporu ze zahraničí“ nejsou podle Maďarska stigmatizující. Z preambule zákona o transparentnosti podle něj naopak jasně vyplývá, že přijímání finančních podpor ze zahraničního zdroje není jako takové nežádoucí.

109 Zadržé nelze údaje, které mají být podle tohoto zákona sdělovány příslušným soudům a zpřístupňovány veřejnosti, izolovaně kvalifikovat jako osobní údaje, na které se vztahuje čl. 8 odst. 1 Listiny, nebo jako údaje, jejichž sdělováním a zpřístupňováním je omezováno právo na respektování soukromého a rodinného života zaručené v článku 7 Listiny. Kromě toho osoby, které organizacím občanské společnosti poskytují finanční podporu, musí být považovány – jelikož mají za cíl tímto způsobem ovlivňovat veřejný život – za veřejné osoby požívající menší ochrany svých práv než prostí jednotlivci.

*b) Závěry Soudního dvora*

110 Pokud jde zaprvé o právo na svobodu sdružování, toto právo je zakotveno v čl. 12 odst. 1 Listiny, který stanoví, že každý má právo na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské.

111 Toto právo odpovídá právu zaručenému v čl. 11 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny mu tedy musí být přiznán stejný smysl a rozsah jako posledně uvedenému právu.

112 Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva v tomto ohledu předně vyplývá, že právo na svobodu sdružování je jedním ze základních pilířů demokratické a pluralitní společnosti, jelikož občanům umožňuje jednat kolektivně v oblastech společného zájmu a přispívat tak k řádnému fungování veřejného života (ESLP, 17. února 2004, Gorzelik a další v. Polsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, body 88, 90 a 92, a ESLP, 8. října 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti a Israfilov v. Ázerbájdžán, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, body 52 a 53).

113 Dále toto právo zahrnuje nejen možnost založit nebo zrušit sdružení (ESLP, 17. února 2004, Gorzelik a další v. Polsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, bod 52, a ESLP, 8. října 2009, Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov v. Ázerbájdžán, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, bod 54), ale rovněž možnost tohoto sdružení jednat během své existence, což zejména znamená, že toto sdružení musí mít možnost dále vyvíjet svou činnost a působit bez neodůvodněného zásahu státu (ESLP, 5. října 2006, Moskevská pobočka Armády spásy v. Rusko, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, body 73 a 74).

114 Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva konečně vyplývá, že právní předpisy, které značně znesnadňují činnost nebo fungování sdružení, ať už tím, že zesilují požadavky na jejich registraci (ESLP, 12. dubna 2011, Republikánská strana Ruska v. Rusko, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, body 79 až 81), omezují jejich schopnost přijímat finanční zdroje (ESLP, 7. června 2007, Baskická národní strana – Regionální organizace Iparralde v. Francie, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, body 37 a 38), stanoví jim oznamovací a publikační povinnosti, které mohou vytvářet jejich negativní obraz (ESLP, 2. srpna 2001, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Itálie, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, body 13 a 15), nebo je vystavují riziku sankce, zejména zrušení (ESLP, 5. října 2006, Moskevská pobočka Armády spásy v. Rusko, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, bod 73), sice mohou být případně odůvodněné, přesto však musí být kvalifikovány jako zásahy do práva na svobodu sdružování, a tudíž jako omezení tohoto práva, tak jak je zakotveno v článku 12 Listiny.

115 Právě ve světle těchto údajů je třeba určit, zda povinnosti zavedené ustanoveními zákona o transparentnosti uvedenými v bodě 65 tohoto rozsudku představují v projednávaném případě omezení práva na svobodu sdružování, zejména tím – jak tvrdí Komise – že značně znesnadňují činnost a fungování sdružení a nadací, které jim podléhají.

- 116 V tomto ohledu je třeba uvést, že oznamovací a publikační povinnosti, které tato ustanovení zavedla, mohou omezit schopnost dotyčných sdružení a nadací přijímat finanční podpory z jiných členských států nebo třetích zemí vzhledem k odrazujícím účinkům takových povinností a sankcím spojeným s jejich nedodržením.
- 117 Dále pak povinnosti, které jsou uloženy sdružením a nadacím spadajícím do působnosti zákona o transparentnosti, systematicky se registrovat a vystupovat pod označením „organizace přijímající podporu ze zahraničí“, musí být – jak připouští Maďarsko – posuzovány ve světle preambule tohoto zákona, jejíž obsah byl připomenut v bodě 83 tohoto rozsudku.
- 118 V tomto kontextu mohou mít tyto systematické povinnosti, jak uvedl generální advokát v bodech 120 až 123 svého stanoviska, odrazující účinek na účast dárců, kteří jsou rezidenty jiných členských států nebo třetích zemí, na financování organizací občanské společnosti spadajících do působnosti zákona o transparentnosti, a tímto způsobem narušit činnost těchto organizací, jakož i uskutečňování cílů, které sledují. Kromě toho mohou v Maďarsku vytvořit vůči dotyčným sdružením a nadacím obecnou atmosféru nedůvěry a stigmatizovat je.
- 119 Z tohoto důvodu ustanovení zákona o transparentnosti uvedená v bodě 65 tohoto rozsudku omezují právo na svobodu sdružování chráněné v čl. 12 odst. 1 Listiny.
- 120 Zadruhé Komise poukazuje na právo na respektování soukromého a rodinného života ve spojení s právem na ochranu osobních údajů; oznamovací a publikační povinnost stanovená zákonem o transparentnosti podle ní tato práva omezuje.
- 121 Podle článku 7 Listiny má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. Dále podle čl. 8 odst. 1 Listiny platí, že každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají.
- 122 Právo na respektování soukromého a rodinného života zakotvené v článku 7 Listiny odpovídá právu zaručenému v článku 8 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a proto mu musí být přiznán stejný smysl a rozsah [rozsudky ze dne 5. října 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, bod 53, a ze dne 26. března 2019, *SM (Dítě svěřené do péče v alžírském režimu „kafala“)*, C-129/18, EU:C:2019:248, bod 65].
- 123 Podle Evropského soudu pro lidská práva toto právo velí orgánům veřejné moci, aby se zdržely jakéhokoliv neodůvodněného zásahu do soukromého a rodinného života osob, jakož i do vztahů mezi nimi. Ukládá tak orgánům veřejné moci negativní a bezpodmínečnou povinnost, která nevyžaduje provedení prostřednictvím zvláštních ustanovení, ale může být doplněna o pozitivní povinnost přijmout právní opatření na ochranu soukromého a rodinného života (ESLP, 24. června 2004, *Von Hannover v. Německo*, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, bod 57, a ESLP, 20. března 2007, *Tysiác v. Polsko*, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, body 109 a 110).
- 124 Soudní dvůr přitom rozhodl, že ustanovení ukládající či umožňující, aby byly takové osobní údaje, jako je jméno, místo bydliště nebo finanční zdroje fyzických osob, sděleny orgánu veřejné moci, musí být kvalifikována – schází-li souhlas těchto fyzických osob a bez ohledu na následné využití dotčených údajů – jako zásahy do jejich soukromého života, a tudíž jako omezení práva zaručeného článkem 7 Listiny, aniž to má vliv na jejich případnou odůvodněnost. Totéž platí pro ustanovení, podle nichž mají být takové údaje zpřístupněny veřejnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. května 2003, *Österreichischer Rundfunk a další*, C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, body 73 až 75 a 87 až 89, ze dne 9. listopadu 2010, *Volker und Markus Schecke a Eifert*, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 56 až 58 a 64, a ze dne 2. října 2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, body 48 a 51).

- 125 Naproti tomu sdělení jmenných a finančních údajů týkajících se právnických osob určitému orgánu veřejné moci a zpřístupnění těchto údajů veřejnosti může omezit právo zaručené v článku 7 Listiny pouze tehdy, pokud oficiální název těchto právnických osob obsahuje jméno jedné nebo více fyzických osob (rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 53).
- 126 Právo na ochranu osobních údajů zakotvené v čl. 8 odst. 1 Listiny, které úzce souvisí s právem na respektování soukromého a rodinného života zaručeným v článku 7 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 47, a ze dne 24. listopadu 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 41), brání tomu, aby informace týkající se identifikovaných nebo identifikovatelných fyzických osob byly zpřístupňovány třetím subjektům, ať už se jedná o orgány veřejné moci nebo o veřejnost obecně, ledaže by k tomuto zpřístupňování docházelo na základě korektního zpracování odpovídajícího požadavkům stanoveným v čl. 8 odst. 2 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 49). Mimo tento případ je tedy třeba vycházet z toho, že toto zpřístupňování, které je zpracováním osobních údajů, omezuje právo na ochranu osobních údajů zaručené v čl. 8 odst. 1 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. října 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, bod 51).
- 127 V projednávaném případě je třeba nejprve konstatovat, že informace, kterých se týká oznamovací a publikační povinnost stanovená zákonem o transparentnosti, zahrnují jméno, stát a město, v němž mají bydliště fyzické osoby, které organizacím občanské společnosti usazeným v Maďarsku poskytují finanční podpory, jejichž výše dosahuje určitých mezních hodnot, jakož i výši těchto finančních podpor, jak vyplývá z bodů 5 a 10 tohoto rozsudku. Zahrnují rovněž, jak je uvedeno v týchž bodech, vedle oficiálního názvu a sídla právnických osob poskytujících takové finanční podpory firmu těchto právnických osob, která může sama zahrnovat jména fyzických osob.
- 128 Takové údaje přitom spadají pod právo na ochranu soukromého života zaručené v článku 7 Listiny, jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodech 124 a 125 tohoto rozsudku.
- 129 Dále je pravda, jak uvádí Maďarsko, že Evropský soud pro lidská práva uznal, že jelikož existuje právo občanů na informace a toto právo se může za zvláštních okolností týkat i aspektů soukromého života veřejné osoby, jakou je politická osobnost, nemohou se veřejné osoby domáhat stejné ochrany svého soukromí jako soukromé osoby [ESLP, 24. června 2004, Von Hannover v. Německo, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, bod 64, a ESLP, 7. února 2012, Von Hannover v. Německo (č. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, bod 110].
- 130 Pojem „veřejná osoba“ je však definován restriktivně, přičemž Evropský soud pro lidská práva, jak vyplývá z rozsudků citovaných v předchozím bodě, například vyloučil, aby byla za veřejnou osobu považována osoba, která nevykonává politickou funkci, a to i přes svou značnou známost.
- 131 Skutečnost, že fyzické nebo právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, poskytují organizacím občanské společnosti usazeným v Maďarsku finanční podpory ve výši dosahující mezních hodnot stanovených zákonem o transparentnosti, přitom nedovoluje, aby byly tyto osoby považovány za veřejné osoby. I kdyby některé z těchto organizací a uvedených osob musely být s ohledem na konkrétní cíle, které sledují, považovány za osoby podílející se na veřejném životě v Maďarsku, nic to nemění na tom, že poskytování takových finančních podpor nespadá do výkonu politické funkce.
- 132 Oznamovací a publikační povinnost stanovená zákonem o transparentnosti tedy omezuje právo na respektování soukromého a rodinného života zakotvené v článku 7 Listiny.

- 133 Konečně, i když lze mít za to, že cíl spočívající ve zvýšení transparentnosti ve financování sdružení odpovídá obecnému zájmu, jak vyplývá z bodu 79 tohoto rozsudku, při jeho uskutečňování je přesto nutné dodržovat, pokud se projevuje zpracováním osobních údajů, požadavky na korektní zpracování stanovené v čl. 8 odst. 2 Listiny. V projednávaném případě přitom Maďarsko nijak netvrdí, že by ustanovení upravující tyto povinnosti splňovala tyto požadavky.
- 134 Za těchto podmínek a s ohledem na úvahy uvedené v bodech 126 a 127 tohoto rozsudku je rovněž třeba vycházet z toho, že uvedené povinnosti omezují právo na ochranu osobních údajů zaručené v čl. 8 odst. 1 Listiny.

### 3. K odůvodněnosti

#### a) Argumentace účastníků řízení

- 135 Komise a Švédské království tvrdí, že omezení práv zakotvených v článcích 12 a 7 a v čl. 8 odst. 1 Listiny, která s sebou přináší zákon o transparentnosti, se nejeví být odůvodněná z hlediska požadavků uvedených v čl. 52 odst. 1 Listiny.
- 136 Přestože lze cíle transparentnosti a ochrany veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, kterých se Maďarsko dovolává, v zásadě považovat pro účely tohoto ustanovení za cíle obecného zájmu uznané Unií, tento členský stát podle Komise a Švédského království v projednávané věci neprokázal, že je těmito cíli odůvodněno omezení práva na svobodu sdružování, práva na respektování soukromého a rodinného života a práva na ochranu osobních údajů, jaké s sebou přináší zákon o transparentnosti.
- 137 Tento zákon podle nich každopádně nesplňuje požadavek na přiměřenost stanovený v čl. 52 odst. 1 Listiny.
- 138 Maďarsko na svou obranu uvádí, že zvýšení transparentnosti ve financování sdružení musí být považováno za cíl obecného zájmu uznaný Unií ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny. Opatření zavedená zákonem o transparentnosti podle něj splňují také ostatní požadavky uvedené v tomto ustanovení.

#### b) Závěry Soudního dvora

- 139 Z článku 52 odst. 1 Listiny mimo jiné vyplývá, že každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou musí skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které uznává Unie.
- 140 Soudní dvůr přitom v bodě 96 tohoto rozsudku konstatoval, že ustanovení zákona o transparentnosti uvedená v bodě 65 tohoto rozsudku nemohou být odůvodněna žádným z cílů obecného zájmu uznaných Unií, kterých se Maďarsko dovolávalo.
- 141 Z toho vyplývá, že tato ustanovení, která vedle omezení základní svobody chráněné článkem 63 SFEU omezují i práva zakotvená v článcích 12 a 7 a v čl. 8 odst. 1 Listiny, jak Soudní dvůr konstatoval v bodech 119, 132 a 134 tohoto rozsudku, každopádně neodpovídají uvedeným cílům obecného zájmu.
- 142 Z toho vyplývá, že Maďarsko tím, že přijalo uvedená ustanovení, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 7, 8 a 12 Listiny.

### C. Závěr

- <sup>143</sup> S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že Maďarsko tím, že přijalo ustanovení zákona o transparentnosti uvedené v bodě 65 tohoto rozsudku, která určitým kategoriím organizací občanské společnosti, jež přímo či nepřímo přijímají zahraniční podporu překračující určitou mezní hodnotu, ukládají registrační, oznamovací a publikační povinnost a upravují možnost uložit sankce organizacím, které tyto povinnosti nesplní, zavedlo diskriminační a neodůvodněná omezení pro zahraniční dary poskytované organizacím občanské společnosti, a to v rozporu s povinnostmi, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU a článků 7, 8 a 12 Listiny.

### VII. K nákladům řízení

- <sup>144</sup> Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit Maďarsku náhradu nákladů řízení.
- <sup>145</sup> Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady. Švédské království tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Maďarsko tím, že přijalo ustanovení a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zákon č. LXXVI z roku 2017 o transparentnosti organizací přijímajících podporu ze zahraničí), která určitým kategoriím organizací občanské společnosti, jež přímo či nepřímo přijímají zahraniční podporu překračující určitou mezní hodnotu, ukládají registrační, oznamovací a publikační povinnost a upravují možnost uložit sankce organizacím, které tyto povinnosti nesplní, zavedlo diskriminační a neodůvodněná omezení pro zahraniční dary poskytované organizacím občanské společnosti, a to v rozporu s povinnostmi, které pro něj vyplývají z článku 63 SFEU a článků 7, 8 a 12 Listiny základních práv Evropské unie.**
- 2) **Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Švédské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.