Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ĆAPETA
přednesené dne 5. června 2025 [1]

Věc C-769/22

Evropská komise
proti

Maďarsku

„Nesplnění povinnosti státem – Vnitrostátní právní úprava, kterou se zpřísňují opatření vůči ‚pedofilním pachatelům trestných činů' a mění některé zákony na ochranu dětí – Právní úprava zaměřená především na obsah znázorňující nebo propagující genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu – Článek 56 SFEU – Směrnice 2000/31/ES – Směrnice 2006/123 – Směrnice 2010/13/EU – Omezení volného pohybu služeb – Listina základních práv – Článek 21 – Zákaz diskriminace – Článek 7 – Právo na respektování soukromého a rodinného života – Článek 11 – Svoboda projevu – Článek 1 – Lidská důstojnost – Článek 2 SEU – Hodnoty Evropské unie – Soudní vymahatelnost – Kritérium pro konstatování porušení článku 2 SEU"

Obsah

I. Úvod a skutečnosti předcházející sporu . . . 3

A. Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem . . . 4

B. Právní rámec a přehled projednávané věci . . . 5

1. Unijní právo . . . 5

2. Maďarské právo . . . 6

3. Přehled projednávané věci . . . 8

II. Analýza – část první: porušení základních práv a hodnot . . . 9

A. K jádru sporu . . . 10

[1] – Původní jazyk: angličtina.

B. K pátému žalobnímu důvodu Komise – porušení práv vyplývajících z Listiny 11

1. K použitelnosti Listiny 11

2. K porušení článku 21 Listiny 13

3. K porušení článku 11 Listiny 17

4. K porušení článku 7 Listiny 18

5. Může být zásah do základních práv odůvodněný? 19

6. K porušení článku 1 Listiny 23

C. K šestému žalobnímu důvodu Komise – porušení článku 2 SEU 24

1. K soudní vymahatelnosti článku 2 SEU 25

a) Funkce článku 2 SEU v unijním právním řádu 26

1) Ústavní identita Unie 26

2) Podmínka fungování právního řádu Evropské unie 27

b) Článek 2 SEU jakožto právně závazné ustanovení 27

1) Znění, kontext a historie 28

2) Důležitost článku 49 SEU 29

c) Důvody pro a proti soudní vymahatelnosti článku 2 SEU 31

1) Důvody ve prospěch soudní vymahatelnosti 31

2) Posouzení důvodů v neprospěch soudní vymahatelnosti 32

i) Článek 7 SEU 32

ii) Obecná povaha hodnot uvedených v článku 2 SEU 33

iii) Národní ústavní identita 35

iv) Účel samostatného konstatování porušení článku 2 SEU 36

2. Jakým způsobem posuzovat, zda došlo k překročení „červených linií“? 38

a) Popření hodnot jako kritérium pro konstatování porušení článku 2 SEU 38

b) Porušení práv zaručených Listinou a ústavní dialog 39

3. Porušení článku 2 SEU v projednávané věci 40

a) Dotčená Pravidla popírají hodnoty uvedené v článku 2 SEU 41

b) Které hodnoty byly porušeny? . . . 42

III. Analýza – část druhá: porušení primárního a sekundárního práva týkajícího se volného pohybu služeb a nařízení GDPR . . . 43

A. K prvnímu žalobnímu důvodu Komise . . . 43

1. Pravidlo 4 . . . 43

2. Pravidlo 6 . . . 44

3. Pravidlo 3 . . . 45

4. Pravidlo 5 . . . 46

B. Ke druhému žalobnímu důvodu Komise . . . 47

1. Pravidla 1 a 3 spadají do koordinovaných oblastí ve smyslu směrnice o elektronickém obchodu . . . 47

2. Pravidlo 1 spadá do působnosti směrnice o elektronickém obchodu . . . 48

3. Pravidla 1 a 3 omezují služby informační společnosti . . . 49

C. Ke třetímu žalobnímu důvodu Komise . . . 49

1. Pravidla 1 a 3 . . . 49

2. Pravidlo 7 . . . 50

D. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu Komise . . . 50

IV. K nákladům řízení . . . 53

V. Závěry . . . 53

I. Úvod a skutečnosti předcházející sporu

1. Projednávanou žalobou Komise žádá Soudní dvůr, aby určil, že Maďarsko změnami několika aktů vnitrostátní právní úpravy, které byly zavedeny „zákonem č. LXXIX z roku 2021, kterým se zpřísňují opatření vůči pedofilním pachatelům trestných činů a mění některé zákony na ochranu dětí“ (dále jen „pozměňovací zákon“), porušilo unijní právo [2].

[2] – A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény.

2. Několik uvedených změn, které byly podle Maďarska zavedeny za účelem ochrany nezletilých osob, zakazuje nebo omezuje přístup k obsahu, který znázorňuje nebo propaguje „genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu“ (pro zjednodušení budu příležitostně na takový obsah odkazovat jako na „LGBTI obsah“ [3]).

3. Podle Komise dotčené změny porušují unijní právo na třech úrovních: zaprvé porušují několik aktů sekundárního práva týkajících se poskytování služeb a článek 56 SFEU, zadruhé jsou uvedené změny v rozporu s právy zaručenými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) [4] a konečně dotčené změny rovněž porušují článek 2 SEU, který stanoví základní hodnoty, na nichž je Evropská unie založena.

4. Posledně uvedené tvrzení, že Maďarsko porušilo článek 2 SEU, je jakožto samostatný žalobní důvod pro konstatování porušení unijního práva nové. Vyvolává důležité otázky jako například, zda je uvedené ustanovení soudně vymahatelné v řízení o nesplnění povinnosti a kdy přesně by měl Soudní dvůr konstatovat, že došlo kromě porušení pravidel pro vnitřní trh a Listiny rovněž k porušení článku 2 SEU. Soudní dvůr proto rozhodl o projednání této věci v plénu.

A. Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

5. Dne 25. května 2021 předložili dva poslanci maďarského parlamentu uvedenému parlamentu návrh zákona nadepsaný „kterým se zpřísňují opatření vůči pedofilním pachatelům trestných činů a mění některé zákony na ochranu dětí“.

6. Dne 10. června 2021 navrhl legislativní výbor parlamentu pozměňovací návrhy k uvedenému návrhu zákona, které se týkaly homosexuality a genderové identity.

7. Dne 15. června 2021 přijal maďarský zákonodárce pozměňovací zákon. Tento zákon nabyl účinnosti dne 8. července 2021.

8. Dne 15. července 2021 zaslala Komise Maďarsku výzvu dopisem, v níž uvedla, že Maďarsko v důsledku přijetí pozměňovacího zákona nesplnilo podle názoru Komise povinnosti, které pro něj vyplývají z různých ustanovení unijního práva.

9. Dopisem ze dne 15. září 2021 Maďarsko popřelo, že by se dopustilo jakéhokoli porušení unijního práva.

10. Dne 2. prosince 2021 vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž trvala na tom, že pozměňovací zákon je v rozporu s unijním právem. Komise tedy vyzvala Maďarsko k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby odůvodněnému stanovisku vyhovělo ve lhůtě dvou měsíců od jeho oznámení.

[3] – LGBTI je zkratkou označující lesby, gaye, bisexuály, transsexuály a intersexuály, která je uznávána International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (Mezinárodní asociace leseb, gayů, bisexuálů, transsexuálů a intersexuálů, ILGA). Viz https://www.ilga-europe.org/about-us/who-we-are/glossary/ (zobrazeno dne 18. února 2025). Uvedenou zkratku používá Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) při rozhodování o podobných otázkách. Viz například rozsudek ESLP ze dne 23. ledna 2023, Macatė v. Litva (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519). Tato zkratka se používá i v judikatuře Soudního dvora. Viz například rozsudek ze dne 23. dubna 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289). Viz též stanovisko generální advokátky L. Medina ve věci Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) (C-436/20, EU:C:2022:77, bod 2).

[4] – Komise se opírá o články 1, 7, 11 a 21 Listiny.

11. Maďarsko odpovědělo na odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 2. února 2022, v němž zopakovalo, že pozměňovací zákon je v souladu s unijním právem.

12. Dne 19. prosince 2022 podala Komise k Soudnímu dvoru projednávanou žalobu na základě článku 258 SFEU.

13. Maďarsko podalo žalobní odpověď dne 8. března 2023.

14. Komise podala repliku dne 20. dubna 2023 a Maďarsko dupliku dne 31. května 2023.

15. Rozhodnutími ze dne 20. března, 4. května a 29. června 2023 povolil předseda Soudního dvora šestnácti členským státům, Belgickému království, Dánskému království, Spolkové republice Německo, Irsku, Řecké republice, Španělskému království, Estonské republice, Francouzské republice, Lucemburskému velkovévodství, Republice Malta, Nizozemskému království, Rakouské republice, Portugalské republice, Republice Slovinsko, Finské republice, Švédskému království, jakož i Evropskému parlamentu vstup do řízení v projednávané věci v postavení vedlejších účastníků na podporu návrhových žádání Komise.

16. Maďarsko předložilo odpověď na tato vyjádření dne 18. ledna 2024.

17. Dne 19. listopadu 2024 se konalo jednání, na němž přednesly ústní vyjádření Komise a Maďarsko, jakož i Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Řecká republika, Španělské království, Estonská republika, Lucemburské velkovévodství, Republika Malta, Nizozemské království, Finská republika, Švédské království, jakož i Evropský parlament.

B. Právní rámec a přehled projednávané věci

1. Unijní právo

18. Článek 2 SEU stanoví:

„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

19. Projednávaná věc se rovněž týká článku 56 SFEU, článků 1, 7, 11 a 21 Listiny, jakož i následujících aktů sekundárního práva Unie: směrnice o elektronickém obchodu [5], směrnice o službách [6], směrnice o AVMS [7] a nařízení GDPR [8].

2. Maďarské právo

20. Pro projednávanou věc je relevantních osm změn (dále jen „Pravidla“) obsažených v pozměňovacím zákoně, neboť jimi byly provedeny změny v následujících šesti vnitrostátních právních předpisech:

– v zákoně XXXI z roku 1997 o ochraně dětí a o opatrovnictví (1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról; dále jen „zákon o ochraně dětí“) (*Pravidlo 1*) [9];

– v zákoně CVIII z roku 2001 o některých otázkách týkajících se služeb elektronického obchodu a služeb informační společnosti (2001. évi CVIII. törvény. az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások; dále jen „zákon o elektronickém obchodu“) (*Pravidlo 2*) [10];

– v zákoně XLVIII z roku 2008 o základních podmínkách a některých omezeních činností hospodářské reklamy (2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól; dále jen „zákon o reklamě“) (*Pravidlo 3*) [11];

[5] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu) (Úř. věst. 2000, L 178, s. 1; Zvl. vyd. 13/25, s. 399).

[6] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36) (dále jen „směrnice o službách“).

[7] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách) (Úř. věst. 2010, L 95, s. 1) ve znění směrnice 2018/1808 (dále jen „směrnice o AVMS“).

[8] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1, dále jen „nařízení GDPR“).

[9] – Ustanovení § 1 odst. 2 pozměňovacího zákona vedl k přijetí § 6/A zákona o ochraně dětí, který nyní zní následovně: „Za účelem zajištění toho, že bude dosaženo cílů stanovených tímto zákonem a budou uplatňována práva dítěte, je zakázáno zpřístupňovat osobám mladším [18] let pornografický obsah nebo obsah, který prvoplánově zobrazuje sexualitu či propaguje nebo znázorňuje genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu.“

[10] – Ustanovení § 2 odst. 2 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 4/D zákona o elektronickém obchodu. Pravidlo 2 zmocňuje a pověřuje subjekt zvaný „Internetový kulatý stůl na ochranu dětí“, aby ve vztahu k poskytovatelům elektronických služeb přijal některá opatření. Uvedený subjekt může posuzovat jednotlivé případy a vydávat doporučení poskytovatelům služeb, aby je přesvědčil k ukončení nezákonné činnosti, přičemž pokud by se tímto doporučením odmítli řídit, může uvedený subjekt dotčenou záležitost postoupit Národnímu úřadu pro sdělovací prostředky a telekomunikace. Dotčený subjekt je rovněž zmocněn k vedení rejstříku těch druhů obsahu, které jsou považovány za škodlivé pro tělesný, duševní a mravní vývoj nezletilých osob.

[11] – Ustanovení § 3 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 8 odst. 1a zákona o reklamě, který nyní stanoví: „Je zakázáno zpřístupňovat osobám mladším [18] let reklamu, která prvoplánově zobrazuje sexualitu nebo která propaguje či znázorňuje genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu.“

– v zákoně CLXXXV z roku 2010 o mediálních službách a masové komunikaci (2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról; dále jen „mediální zákon“) (*Pravidla 4*[12], *5*[13] *a 6*[14]);

– v zákoně CXC z roku 2011 o národním veřejném vzdělávání (2011. évi CXC. törvény. a nemzeti köznevelésről; dále jen „zákon o národním veřejném vzdělávání“) (*Pravidlo 7*)[15];

– v zákoně XLVII z roku 2009 o systému rejstříku trestů, registru rozsudků vydaných soudy členských států Evropské unie proti maďarským občanům a o zaznamenávání trestních a policejních biometrických údajů (2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról; dále jen „zákon o systému rejstříku trestů“) (*Pravidlo 8*)[16].

21. Komise má za to, že sedm z uvedených osmi Pravidel je v rozporu s unijním právem, přičemž Pravidlo 2 bylo Komisí předloženo pouze pro účely kontextu[17].

22. Znění Pravidel 1, 3, 4, 6 a 7 je velmi podobné. Zakazují (Pravidla 1, 3, 6 a 7) nebo omezují (Pravidlo 4) přístup nezletilých osob k obsahu, který znázorňuje nebo propaguje genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu. Pravidlo 7 zakazuje pouze propagaci, nikoli znázorňování LGBTI obsahu.

23. Pravidlo 5 ukládá Radě pro sdělovací prostředky povinnost, aby v případě zjištění problémů v souvislosti s klasifikačními ustanoveními nebo zákonem CIV z roku 2010 o svobodě tisku („2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól“ „Zákon o svobodě tisku“) požádala členský stát, do jehož pravomoci spadá poskytovatel mediálních služeb uvedený v pravidle 4, aby přijal účinná opatření a zajistil ukončení protiprávního jednání konstatovaného Radou pro sdělovací prostředky.

24. Pravidlo 8 ukládá subjektům, které mají přístup k zaznamenaným údajům, povinnost poskytnout „oprávněným subjektům“ přímý přístup k uvedeným údajům, na žádost údaje předat, potvrdit je a sdílet informace o osobách odsouzených za sexuálně motivované trestné činy spáchané na dětech.

[12] – Ustanovení § 9 odst. 2 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 9 odst. 6 mediálního zákona, který nyní stanoví: „Pořady musí být zařazeny do kategorie V, pokud jsou způsobilé mít negativní vliv na tělesný, duševní nebo mravní vývoj nezletilých osob, zejména v důsledku jejich zaměření na násilí nebo propagaci či znázorňování genderové identity, která neodpovídá pohlaví při narození, změny pohlaví nebo homosexuality, popřípadě přímé, naturalistické nebo prvoplánové zobrazování sexuality. Tyto programy budou klasifikovány následovně: nevhodné pro diváky mladší [18] let.“ Důsledkem uvedené klasifikace je, že podle § 10 mediálního zákona (který nebyl novelizován pozměňovacím zákonem) takové pořady, zařazené do kategorie V, mohou být vysílány pouze v čase od 22:00 do 5:00 hod.

[13] – Ustanovení § 9 odst. 5 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 179 odst. 2 mediálního zákona.

[14] – Ustanovení § 9 odst. 3 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 32 odst. 4a mediálního zákona, který nyní stanoví: „Pořady nemohou být klasifikovány jako oznámení ve veřejném zájmu nebo reklamní sdělení propagující sociální cíle, pokud jsou způsobilé mít negativní vliv na tělesný, duševní nebo mravní vývoj nezletilých osob, zejména v důsledku jejich zaměření na prvoplánové zobrazování sexuality, pornografii, propagaci či znázorňování genderové identity, která neodpovídá pohlaví při narození, změny pohlaví nebo homosexuality.“

[15] – Ustanovení § 11 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 9 odst. 12 zákona o národním veřejném vzdělávání, který nyní stanoví: „Při provádění činností týkajících se sexuální kultury, sexuálního života, sexuální orientace a sexuálního vývoje bude zvláštní pozornost věnována ustanovením čl. XVI odst. 1 základního zákona [Maďarska (Magyarország alaptörvénye)]. Cílem těchto činností nesmí být propagace genderové identity, která neodpovídá pohlaví při narození, změny pohlaví nebo homosexuality.“

[16] – Ustanovení § 4 odst. 1 pozměňovacího zákona vedlo k přijetí nového § 67 odst. 1 písm. a) až d) zákona o systému rejstříku trestů.

[17] – Podle bodu 8 žaloby Komise má Pravidlo 2 za následek závažnější porušování povinností Pravidly 1 a 3 až 7. Komise nenavrhuje, aby Soudní dvůr určil, že je Pravidlo 2 v rozporu s unijním právem, a vysvětluje, že Pravidlo 2 do žaloby zařadila jednoduše z toho důvodu, že posiluje ostatní Pravidla, která jsou předmětem řízení o nesplnění povinnosti.

3. Přehled projednávané věci

25. Projednávanou žalobou se Komise zaměřuje na uvedených sedm Pravidel. Komise tvrdí, že Pravidla 1, 3, 4, 6 a 7 jsou v rozporu s několika ustanoveními primárního nebo sekundárního unijního práva (žalobní důvody 1 až 3), Listinou (žalobní důvod 5) a článkem 2 SEU (žalobní důvod 6). Ve vztahu k Pravidlům 5 a 8 se Komise nedovolává porušení článku 2 SEU, ale pouze porušení sekundárního unijního práva, pokud jde o Pravidlo 5 (žalobní důvod 1), a sekundárního unijního práva a Listiny, pokud jde o Pravidlo 8 (žalobní důvod 4).

26. Pro usnadnění pochopení této složité žaloby jsou v následující tabulce schematicky uvedeny žalobní důvody Komise, tak jak se týkají jednotlivých vnitrostátních pravidel a ustanovení unijního práva.

<table>
<tr><td>Vnitrostátní pravidla</td><td colspan="3">Údajně porušená ustanovení unijního práva a relevantní žalobní důvody Komise</td></tr>
<tr><td>Pravidlo 1
(v zákoně o ochraně dětí)</td><td>článek 3 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu (žalobní důvod 2);
články 16 a 19 směrnice o službách a článek 56 SFEU (žalobní důvod 3)</td><td rowspan="5">články 1, 7, 11 a 21 Listiny (žalobní důvod 5)</td><td rowspan="5">článek 2 SEU (žalobní důvod 6)</td></tr>
<tr><td>Pravidlo 3
(v zákoně o reklamě)</td><td>článek 9 odst. 1 písm. c) bod ii) směrnice o AVMS (žalobní důvod 1);
článek 3 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu (žalobní důvod 2);
články 16 a 19 směrnice o službách a článek 56 SFEU (žalobní důvod 3)</td></tr>
<tr><td>Pravidla 4 a 6
(v mediálním zákoně)</td><td>článek 6a odst. 1 směrnice o AVMS (žalobní důvod 1);</td></tr>
<tr><td>Pravidlo 7
(v zákoně o národním veřejném vzdělávání)</td><td>články 16 a 19 směrnice o službách a článek 56 SFEU (žalobní důvod 3)</td></tr>
<tr><td>Pravidlo 5
(v mediálním zákoně)</td><td>článek 2 a čl. 3 odst. 1 směrnice o AVMS (žalobní důvod 1)</td></tr>
<tr><td>Pravidlo 8
(v zákoně o systému rejstříku trestů)</td><td>článek 10 nařízení GDPR a čl. 8 odst. 2 Listiny (žalobní důvod 4)</td><td></td><td></td></tr>
</table>

27. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Pravidla porušují ustanovení unijního práva uvedená v tabulce. Maďarsko má za to, že Soudní dvůr by měl žalobu Komise v plném rozsahu zamítnout jako neopodstatněnou.

II. Analýza – část první: porušení základních práv a hodnot

28. Toto řízení o nesplnění povinnosti se týká opakovaných porušení pravidel pro vnitřní trh, která se týkají volného pohybu služeb, a několika práv zakotvených v Listině. Rovněž, a to je důležité, projednávaná žaloba poprvé vznáší samostatný důvod vycházející z porušení článku 2 SEU.

29. Zásadní význam otázek týkajících se porušení článku 2 SEU mne přiměl k tomu, abych nezachovala pořadí žalobních důvodů zavedené Komisí. Vzhledem k tomu, že řada otázek týkajících se první úrovně žalobních důvodů uvedených v žalobě podané Komisí jsou technickými právními otázkami a některé žalobní důvody se týkají pouze sekundárního unijního práva, a nikoli Listiny a článku 2 SEU, budu se uvedenou první úrovní žalobních důvodů zabývat ve druhé části své analýzy [18].

30. Nicméně vzhledem k tomu, že tato první úroveň žalobních důvodů je důležitá pro uvedení Listiny do projednávané věci [19], považuji za vhodné úvodem vysvětlit, že podle mého názoru všechny dotčené změny spadají do působnosti směrnic, jichž se Komise dovolává, nebo do působnosti článku 56 SFEU [20]. Jakákoli výjimka z volného pohybu služeb zavedená uvedenými změnami musí být nejen odůvodněna důvody obecného zájmu, kterých musí být dosaženo přiměřeným způsobem, ale rovněž nesmí porušovat práva zaručená Listinou [21].

31. Přestože jsem se rozhodla změnit pořadí, v němž se budu žalobními důvody Komise zabývat, považuji za nutné zdůraznit, že Komise se v žalobě domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že v souvislosti s jinými porušeními unijního práva, které upravuje volný pohyb služeb, a Listiny, byl porušen článek 2 SEU. Žalobního důvodu vycházejícího z porušení článku 2 SEU se tedy Komise dovolává v rámci působnosti unijního práva.

32. Komise navrhuje, jak zdůraznila na jednání, aby Soudní dvůr konstatoval, že článek 2 SEU byl porušen pouze za těchto konkrétních okolností. O takovéto situaci budu hovořit jako o užití článku 2 SEU jakožto *samostatného* důvodu nesplnění povinnosti na rozdíl od jeho užití jako *autonomního* důvodu nesplnění povinnosti. O autonomní důvod nesplnění povinnosti by se jednalo, pokud by porušení článku 2 SEU mohlo být konstatováno i mimo oblast působnosti unijního práva či nezávisle na jiných porušeních unijního práva.

33. Otázka případného autonomního uplatnění článku 2 SEU pro účely posuzování platnosti právních předpisů členských států nebo jednání nespadajících do působnosti unijního práva v projednávané věci nevyvstává [22]. Tato otázka sice byla do určité míry na jednání diskutována,

[18] – To znamená, že prvním až čtvrtým žalobním důvodem Komise se budu podrobně zabývat ve druhé části tohoto stanoviska. V první části tohoto stanoviska se budu věnovat pátému a šestému žalobnímu důvodu předloženému Komisí.

[19] – Podle čl. 51 odst. 1 se Listina vztahuje na členské státy pouze tehdy, když „uplatňují právo Unie“. Soudní dvůr vyložil uvedený pojem tak, že zahrnuje všechny situace, které spadají do působnosti unijního práva [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 19 a 21)], včetně těch, v nichž se členské státy dovolávají výjimek ze svobod vnitřního trhu přípustných podle unijního práva [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43)].

[20] – Podrobnější analýza tohoto postoje bude následovat ve druhé části mého stanoviska.

[21] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, body 42 až 44); ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, body 37 a 38 a citovaná judikatura); a ze dne 4. října 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, bod 62).

[22] – Je sice obtížné představit si porušení článku 2 SEU, která by neměla dopad na žádné jiné ustanovení unijního práva, nicméně nelze takový případ vyloučit. V tomto ohledu viz Rossi, L. S., „‚Concretised‘, ‚Flanked‘, or ‚Standalone‘? Some Reflections on the Application of Article 2 TEU“, *European Papers*, 2025, s. 23.

nicméně Soudnímu dvoru není v projednávané věci předložena a Soudní dvůr by měl podle mého názoru takovouto diskusi otevřít až v souvislosti s jinou vhodnou věcí, která mu bude někdy v budoucnu předložena.

34. S přihlédnutím k těmto úvodním poznámkám nyní přistoupím k podání následujícího stanoviska. V první části oddílu A vysvětlím, proč se projednávaná věc v podstatě týká hodnot. V oddílu B nabídnu argumenty, z jakých důvodů maďarská právní úprava představuje porušení základních práv chráněných články 21, 11 a 7 Listiny a především z jakých důvodů tato porušení nemohou být odůvodněná. Dále vysvětlím, proč tím dochází k zásahu do lidské důstojnosti, jak je zakotvena v článku 1 Listiny. V oddílu C přistoupím k analýze otázky, zda lze přijmout tvrzení Komise týkající se samostatného porušení článku 2 SEU. V druhé části tohoto stanoviska se vrátím k argumentům Komise a protiargumentům Maďarska týkajícím se porušení konkrétních ustanovení Smlouvy o FEU a sekundárního unijního práva.

A. K jádru sporu

35. Na dotaz položený na jednání, z jakých důvodů Komise uplatnila samostatný žalobní důvod vycházející z porušení článku 2 SEU, vysvětlila, že při zkoumání jednotlivých porušení různých aktů sekundárního unijního práva a Listiny dospěla k závěru, že v projednávané věci jde o „něco více“.

36. Ono „něco více“ je podle mého názoru vyvoláno základním hodnotovým rozkolem mezi postojem maďarské vlády a postojem Komise, pokud jde o důvody, jimiž Maďarsko podle svého vyjádření sporné změny odůvodňuje a které jej k jejich přijetí vedly.

37. Maďarsko tvrdí, že dotčené změny jsou zaměřeny na ochranu nezletilých osob a jsou nezbytné k jejímu zajištění, neboť vystavení nezletilých osob „LGBTI obsahu“ může mít negativní vliv na jejich tělesný, duševní či mravní vývoj. Uvedený členský stát rovněž vysvětluje, že rozhodnutí o tom, kdy má být potenciálně škodlivý „LGBTI obsah“ předložen nezletilému dítěti, by mělo být ponecháno na jeho rodičích nebo zákonných opatrovnících.

38. Podle názoru Komise, kterou v tomto ohledu podporuje Evropský parlament i 16 členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nemůže vystavení nezletilých osob obsahu znázorňujícímu životy LGBTI osob samo o sobě narušit jejich vývoj.

39. Na tomto místě je nutno vysvětlit, že maďarské právní předpisy nezakazují ani neomezují znázorňování erotického či pornografického LGBTI obsahu; zakazují naopak zobrazování běžných životů LGBTI osob. Přesněji řečeno, dotčená Pravidla zakazují či omezují „LGBTI obsah“ *spolu s* pornografickým obsahem nebo obsahem, který je prvoplánovým zobrazením sexuality či zobrazením násilí[23]. V zájmu ochrany dětí před otevřeně sexuálním obsahem nebylo nutné měnit právní předpisy doplněním zákazu „LGBTI obsahu“. Takový obsah byl již předmětem úpravy v rámci pravidel, která nezletilé osoby chránila ještě před přijetím sporných změn.

[23] – V tomto ohledu je „LGBTI obsah“ zakázán Pravidly 1 a 3 společně s pornografickým obsahem a obsahem prvoplánově zobrazujícím sexualitu; Pravidlem 4, které rovněž zakazuje obsah, jehož ústředním prvkem je násilí nebo prvoplánové zobrazení sexuality; a Pravidlem 6, které rovněž zakazuje znázorňování pornografie a prvoplánové zobrazování sexuality. Pravidlo 7 však zakazuje pouze propagaci LGBTI obsahu.

40. Je tedy třeba dospět k závěru, že dodatečný zákaz „LGBTI obsahu“, jak byl zaveden spornými změnami, se uplatní na všední, běžné životy LGBTI osob. Právě v tomto smyslu budu výraz „LGBTI obsah“ používat.

41. Rozhodnutí Maďarska chránit nezletilé osoby před „LGBTI obsahem“ není založeno na žádném vědeckém důkazu jeho potenciální škodlivosti pro tělesný, duševní nebo mravní vývoj dětí. Vychází tudíž z hodnotového úsudku, respektive, jak se vyjádřil Evropský parlament, z předsudků o tom, že homosexuální život a non-cisgender život nemá stejnou hodnotu či postavení jako heterosexuální život a cisgender život. To je důvodem, proč se Maďarsko domnívá, že „přístup nezletilých osob k takovému obsahu by mohl negativně ovlivnit jejich vnímání sebe sama či jejich světonázor“ [24].

42. Hodnotový úsudek, na kterém jsou dotčené maďarské právní předpisy založeny, je v příkrém rozporu s hodnotami lidské důstojnosti, rovnosti a respektování lidských práv, jak jsou chápány v Evropské unii a v širším evropském řádu lidských práv, v rámci vytvořeném Evropskou úmluvou o lidských právech (EÚLP) [25].

43. Rozpor mezi Komisí a Maďarskem v projednávané věci je tedy rozporem ohledně *hodnot*. Otázkou však nadále zůstává, zda by takový rozpor mohl a měl vést k uplatnění článku 2 SEU.

44. Než přistoupím k diskusi o použitelnosti článku 2 SEU v projednávané věci, doložím, že sporná Pravidla porušují řadu základních práv chráněných Listinou a že porušení uvedených práv nemůže být odůvodněno důvody předloženými Maďarskem.

B. K pátému žalobnímu důvodu Komise – porušení práv vyplývajících z Listiny

45. Komise tvrdí, že Pravidla 1, 3, 4, 6 a 7 porušují zákaz diskriminace na základě pohlaví a sexuální orientace zakotvený v článku 21 Listiny (2), svobodu projevu a informací zaručenou článkem 11 Listiny (3), jakož i respektování soukromého a rodinného života stanovené v článku 7 Listiny (4). Maďarsko všechna tato tvrzení popírá a tvrdí, že jeho Pravidla slouží ochraně nezletilých osob. Nejprve vysvětlím, že Listina je na dotčená Pravidla použitelná (1), a následně se budu věnovat posouzení, zda dotčená Pravidla představují zásah do uvedených práv. Jak doložím, zasahování do práv, k němuž skutečně dochází, nemůže být odůvodněné (5), z čehož dovozuji, že i tvrzení Komise týkající se zasahování do lidské důstojnosti by mělo být přijato (6).

1. K použitelnosti Listiny

46. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny jsou členské státy vázány Listinou, výhradně pokud uplatňují unijní právo. To znamená, jak vysvětlil Soudní dvůr, že v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být respektována základní práva zaručená Listinou [26]. Jinými slovy, Maďarsko se může dopustit porušení Listiny pouze, pokud sporná Pravidla spadají do

[24] – Ve své žalobě Komise citovala toto prohlášení z odpovědi Maďarska na výzvu dopisem. Viz bod 250 žaloby Komise.

[25] – Viz například rozsudek ESLP ze dne 21. října 2010, Alexejev v. Rusko, (CE:ECHR:2010:1021JUD000491607, bod 86), v němž ESLP vysvětlil, že neexistují žádné „vědecké důkazy ani sociologické údaje […], z nichž by vyplývalo, že pouhá zmínka o homosexualitě nebo otevřená veřejná diskuse o společenském postavení sexuálních menšin by měla nepříznivý dopad na děti“. Viz též rozsudek ESLP ze dne 20. června 2017, Bajev a další v. Rusko, (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, bod 82), v němž ESLP konstatoval, že pokud byly nezletilé osoby, které byly svědky kampaně ve prospěch LGBTI, vystaveny myšlenkám rozmanitosti, rovnosti a tolerance, mohlo přijetí těchto názorů jedině přispět k sociální soudržnosti, což bylo potvrzeno i v nedávném rozsudku ESLP ze dne 23. ledna 2023, Macaté v. Litva, (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, bod 211).

[26] – Rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).

působnosti článku 56 SFEU nebo aktů sekundárního práva, které jsou podle Komise uvedenými Pravidly porušeny. Než se budu věnovat posouzení žalobních důvodů vycházejících z porušení základních práv, považuji za potřebné nejprve určit, zda dotčených pět Pravidel spadá do působnosti unijního práva.

47. Maďarsko nezpochybňuje, že Pravidla 3, 4 a 6 spadají do působnosti přinejmenším jedné směrnice. Má však za to, že Pravidla 1 a 7 do působnosti unijního práva nespadají.

48. Pravidlo 1 zakazuje znázorňování a propagaci „LGBTI obsahu" vůči nezletilým osobám v kontextu zákona o ochraně dětí. Maďarsko tvrdí, že uvedený zákon je určen státu, místním orgánům a fyzickým a právnickým osobám, které jsou orgány veřejné moci pověřeny poskytovat úzce vymezený soubor služeb, jež se týkají péče o děti a jejich ochrany. Takové služby nejsou nabízeny za úplatu, a nespadají tudíž pod pojem „služby" ve smyslu článku 56 SFEU. Takové služby navíc patrně nebudou poskytovány přeshraničně.

49. Komise však zaprvé tvrdí, že působnost zákona o ochraně dětí není natolik úzká a že se tento zákon vztahuje i na instituce poskytující péči o děti za úplatu, jako jsou střediska denní péče [27] nebo soukromá zařízení pěstounské péče. Tyto instituce mohou spadat do rámce pojmu „poskytovatel služeb" ve smyslu unijního práva, pokud poskytují služby za úplatu.

50. Dále i v případě, že subjekty, kterým je zákon o ochraně dětí určen, neposkytují služby pro děti za úplatu, jsou tyto subjekty odrazovány od nákupu služeb, a to včetně těch, které jsou nabízeny poskytovateli v jiných členských státech, pokud obsahují „LGBTI obsah". Vzhledem k tomu, že uvedené subjekty nesmí tento obsah používat v rámci jimi poskytované péče o děti, nemají žádný důvod stát se příjemci služeb s „LGBTI obsahem" [28].

51. Článek 56 SFEU a směrnice o službách zakazují omezení vztahující se na poskytování i přijímání přeshraničních služeb [29]. Kromě toho směrnice o elektronickém obchodu, kterou podle Komise porušuje Pravidlo 1, rovněž zakazuje omezení vztahující se na poskytování i přijímání služeb informační společnosti [30].

52. Jak tvrdí Komise, je možné, že zákon o ochraně dětí činí méně atraktivním poskytování přeshraničních služeb, jako je například divadelní představení, které vypráví příběh LGBTI rodiny a je nabízeno střediskům denní péče o děti v celé Unii. Stejně tak nemá zařízení pěstounské péče v Maďarsku žádný důvod koupit kreslený film, který nabízí vzdělávací materiál o genderové identitě přizpůsobený dospívajícím dětem a který je na vyžádání k dispozici na internetových stránkách poskytovatele služeb v Chorvatsku. Pravidlo 1 tedy omezuje přeshraniční poskytování služeb informační společnosti.

53. Mám tedy za to, že Pravidlo 1, tak jak je zakotveno v zákoně o ochraně dětí, může být použitelné na služby ve smyslu unijního práva.

[27] – V tomto ohledu viz článek 41 zákona o ochraně dětí.

[28] – Obdobně viz věci týkající se používání výrobků, ve kterých měl Soudní dvůr za to, že pravidla omezující používání výrobku představují opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení zakázaná článkem 34 SFEU. V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (Přípojná vozidla) (C-110/05, EU:C:2009:66), a ze dne 4. června 2009, Mickelsson a Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, zejména body 26 až 28).

[29] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. října 2009, Komise v. Španělsko (C-153/08, EU:C:2009:618, bod 29 a citovaná judikatura), a ze dne 2. března 2023, Recreatieprojecten Zeeland a další (C-695/21, EU:C:2023:144, bod 13 a citovaná judikatura).

[30] – V tomto smyslu viz pojem „příjemce služby" uvedený v čl. 2 písm. d) směrnice o elektronickém obchodu: „každá fyzická nebo právnická osoba, která k profesním či jiným účelům využívá služeb informační společnosti, zejména pro vyhledávání či zpřístupňování informací".

54. Pravidlo 7, obsažené v zákoně o národním veřejném vzdělávání, zakazuje propagaci „LGBTI obsahu“ v sexuální výchově.

55. Maďarsko tvrdí, že toto Pravidlo nespadá do působnosti unijního práva týkajícího se služeb, neboť veřejné vzdělávání není považováno za službu nabízenou za úplatu ve smyslu unijního práva.

56. Je pravda, že judikatura má obecně za to, že vzdělávání ve veřejném sektoru nepředstavuje poskytování služeb [31]. V řadě rozsudků však Soudní dvůr konstatoval, že vzdělávací činnosti mohou být kvalifikovány jako služby ve smyslu unijního práva, pokud jsou poskytovány za úplatu a působí mimo rámec přísně veřejného, státem financovaného vzdělávacího systému [32]. Tak tomu může být i v případě služby poskytované externím pozvaným řečníkem nebo odborníkem, kteří mohou hostovat ve vzdělávacích zařízeních [33].

57. Mám tedy za to, že i Pravidlo 7 lze použít na situace, na které se vztahuje unijní právo.

58. Závěrem uvádím, že všech pět Pravidel napadených Komisí spadá do působnosti unijního práva, a je tudíž nezbytné, aby byla v souladu s Listinou.

59. Vzhledem k tomu, že Listina je použitelná, budu nyní zkoumat slučitelnost uvedených Pravidel s právy zaručenými Listinou, jichž se Komise dovolává.

60. Připomínám, že uvedených pět Pravidel, kterých se týká tento žalobní důvod, je formulováno podobně. Všechna tato Pravidla brání přístupu nezletilých osob mladších 18 let k obsahu, který propaguje nebo znázorňuje genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu, aniž jakkoli rozlišují mezi věkovými kategoriemi, popřípadě přístup uvedených osob k takovému obsahu omezují. Přístup k takovému obsahu je omezen nebo zakázán buď všeobecně (Pravidlo 1), nebo je-li tento obsah zobrazován v pořadech v lineárních audiovizuálních médiích (dále jen „AVM“) (Pravidlo 4) či ve formě osvěty v AVM (Pravidlo 6), popřípadě jako reklama ve všech typech sdělovacích prostředků (Pravidlo 3). Pravidlo 7 zakazuje pouze propagaci – nikoli i znázorňování – „LGBTI obsahu“ v rámci sexuální výchovy.

2. K porušení článku 21 Listiny

61. Článek 21 Listiny zakazuje diskriminaci mimo jiné na základě pohlaví a sexuální orientace.

[31] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. září 1988, Humbel a Edel (263/86, EU:C:1988:451, body 17 až 19), a ze dne 7. prosince 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, body 15 a 16).

[32] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. prosince 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, bod 17); ze dne 11. září 2007, Komise v. Německo (C-318/05, EU:C:2007:495, bod 69); a ze dne 20. května 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, bod 32).

[33] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 41 a násl.).

62. Podle ustálené linie judikatury představuje méně příznivé zacházení s osobami z důvodu přeměny pohlaví („transsexuality“) [34] diskriminaci na základě pohlaví [35]. Rozsudek vydaný v nedávné době ve věci Mousse potvrzuje, že zákaz diskriminace z důvodu pohlaví zahrnuje i diskriminaci z důvodu genderové identity, která neodpovídá pohlaví při narození a která nezahrnuje fyzickou změnu pohlaví („transgenderová identita“) [36].

63. Na druhé straně homosexualita, na kterou jsou dotčená Pravidla rovněž zaměřena, spadá pod pojem „sexuální orientace“ [37].

64. Komise tvrdí, že diskriminace v projednávané věci spočívá v rozdílném zacházení s heterosexuálními a cisgender osobami ve srovnání s LGBTI osobami. Zatímco dotčená Pravidla ovlivňují předkládání obsahu, který zobrazuje homosexuální a non-cisgender životy, nezletilým osobám, nikterak neomezují předkládání obsahu zobrazujícího životy heterosexuálních a cisgender osob. Kromě toho mají dotčené změny podle Komise za cíl marginalizovat LGBTI osoby v maďarské společnosti.

65. Maďarsko oponuje a tvrdí, že předmětem dotčených Pravidel nejsou LGBTI osoby, ale spíše snaha chránit nezletilé osoby v určitém omezeném výčtu situací, kdy vystavení těchto nezletilých osob „LGBTI obsahu“ nemohou jejich rodiče či opatrovníci kontrolovat.

66. Podle judikatury Soudního dvora se o diskriminaci jedná nejen tehdy, když je s jednou osobou zacházeno méně příznivým způsobem než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, ale i tehdy, když určité jednání nebo právní předpisy rozlišují na základě zakázaného kritéria. To platí bez ohledu na to, kdo je obětí uplatňování takového zakázaného kritéria, tedy bez ohledu na to, zda se jedná o osobu náležející k menšině, kterou zákaz chrání, nebo o osobu, která k dotčené menšině nepatří [38].

67. Uplatněním uvedené judikatury na projednávanou věc lze konstatovat, že dotčená Pravidla, která jsou výslovně založena na kritériu pohlaví (transsexuální nebo transgenderové identity) a sexuální orientace (homosexuální orientace), jsou skutečně diskriminační.

68. Maďarsko sice tvrdí, že uvedená Pravidla nejsou namířena na tuto menšinu, nicméně je očividné, že Pravidla jsou založena na rozlišování na základě pohlaví a sexuální orientace. Jak bylo vysvětleno dříve (viz bod 39 tohoto stanoviska), předmětem zákazu je přístup nezletilých osob k obsahu znázorňujícímu běžné LGBTI životy, nikoli pouze k jejich otevřeně sexuálnímu nebo pornografickému zobrazení. Žádným z Pravidel 1, 3, 4, 6 nebo 7 však není zakázán přístup k obsahu zobrazujícímu běžné životy heterosexuálních a cisgender osob.

[34] – Rozdíl mezi změnou pohlaví („transsexualismem“) a genderovou identitou odlišnou od identity odpovídající biologickému pohlaví („transgenderová identita“) spočívá v tom, že změna pohlaví obnáší lékařské zásahy nebo zásahy do tělesné integrity, zatímco pojem „transgender“ se týká spíše identity než tělesných či lékařských aspektů.

[35] – Rozsudky ze dne 30. dubna 1996, P v. S (C-13/94, EU:C:1996:170, bod 20); ze dne 7. ledna 2004, K. B. (C-117/01, EU:C:2004:7, bod 34); ze dne 27. dubna 2006, Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, bod 24); a ze dne 26. června 2018, MB (změna pohlaví a starobní důchod) (C-451/16, EU:C:2018:492, bod 35).

[36] – Rozsudek ze dne 9. ledna 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, body 61 a 62).

[37] – Pro ilustraci věci týkající se diskriminace na základě sexuální orientace viz například rozsudek ze dne 12. ledna 2023, TP (Audiovizuální editor pro veřejnoprávní televizi) (C-356/21, EU:C:2023:9, bod 66).

[38] – V tomto ohledu, ve vztahu k diskriminaci na základě etnického původu, viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ČEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, bod 56). Viz též mé stanovisko ve věci Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, body 105 až 120).

69. Pokud jde o Pravidlo 7, Maďarsko uvádí, že toto Pravidlo zakazuje pouze propagaci „LGBTI obsahu“, a to výlučně v rámci sexuální výchovy. To však není obrana proti tvrzení o diskriminaci. Mohu souhlasit s tím, že propagace jakéhokoli druhu života by neměla být součástí vzdělávání, které by mělo být co nejvíce nestranné a umožňovat dětem rozvíjet jejich vlastní názory na různé otázky [39]. Pravidlo 7 však zakazuje pouze propagaci „LGBTI obsahu“, nikoli heterosexuálního nebo cisgender obsahu. Je tudíž diskriminační na základě pohlaví a sexuální orientace.

70. Maďarsko dále tvrdí, že Komise neuvedla žádné příklady konkrétních porušení pravidel proti diskriminaci.

71. V tomto ohledu je důležité vzít v úvahu, že řízení o nesplnění povinnosti je výkonem abstraktního soudního přezkumu. Komise často taková řízení směřuje proti právním předpisům členského státu *jako takovým*, přičemž tvrzení se nutně týká *způsobilosti* takových právních předpisů porušit unijní právo. V takových případech abstraktního soudního přezkumu Soudní dvůr, stejně jako vnitrostátní ústavní soudy při posuzování ústavnosti právních předpisů, nerozhoduje o konkrétních porušeních individuálních lidských práv, ale spíše se vyjadřuje ke způsobilosti takových pravidel porušit základní práva jednotlivců nebo skupin.

72. Komise předložila dostatečné argumenty k prokázání toho, že sporné právní předpisy jsou způsobilé znevýhodnit různé jednotlivce nebo skupiny, neboť jsou založeny na zakázaném kritériu. Kterýkoli poskytovatel nebo příjemce služeb je znevýhodněn zákazem poskytovat LGBTI obsah nebo k němu mít přístup. Uvedené omezení nepostihuje pouze LGBTI osoby, ale fyzické a právnické osoby obecně.

73. Dotčené změny mají navíc stigmatizující dopady na LGBTI osoby. Stigmatizace je situace, kdy jsou příslušníkům menšiny, jako jsou LGBTI osoby, přičítány sociálně závadné vlastnosti pouze na základě jejich příslušnosti nebo domnělé příslušnosti k uvedené skupině.

74. Stigmatizace staví LGBTI osoby do nevýhodné pozice na trhu práce a ve společenském životě [40].

75. Souhlasím s Komisí, že zákaz přístupu k zobrazování běžných životů LGBTI osob, protože jsou považovány za škodlivé, je sám o sobě stigmatizující, a to nejen vůči nezletilým osobám, ale i vůči dospělým.

76. Kromě toho je negativní vnímání LGBTI komunity zhoršeno i tím, že je zobrazení běžných LGBTI životů stavěno na stejnou úroveň jako prvoplánové zobrazování sexuality a pornografie a zobrazování násilí.

77. A konečně, spojení pravidel týkajících se ochrany dětí před pedofilií s pravidly přijatými za účelem ochrany dětí před LGBTI obsahem, k němuž v pozměňovacím zákoně dochází, stigmatizující účinek, který dotčená Pravidla sama o sobě vyvolávají, ještě více zintenzivňuje.

[39] – Při výkladu čl. 2 druhé věty prvního dodatkového protokolu k EÚLP, který je věnován právu na vzdělání, měl ESLP za to, že tento článek znamená, „že stát při plnění funkcí předpokládaných tímto článkem v souvislosti s výchovou a vyučováním musí dbát o to, aby informace nebo vědomosti zahrnuté do učebních osnov byly podávané objektivním, kritickým a pluralistickým způsobem. Stát nesmí sledovat indoktrinační cíle, které by bylo možno považovat za nerespektující náboženské nebo filozofické přesvědčení rodičů“. Viz rozsudky ESLP ze dne 7. prosince 1976, Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen v. Dánsko (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571, bod 53), a ze dne 18. března 2011, Lautsi a další v. Itálie (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, bod 62).

[40] – V tomto ohledu viz průzkum provedený Agenturou pro základní práva, „LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges“ (Rovnost LGBTIQ na křižovatce: pokrok a výzvy), 11. května 2024, dostupný na internetových stránkách https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges.

78. Maďarsko se proti posledně uvedenému argumentu brání vysvětlením, že změna několika zákonů jediným legislativním aktem je běžnou legislativní technikou v uvedeném členském státě a takto pozměněné zákony nemají nic společného s pedofilií.

79. To sice může být z právního hlediska pravda, nicméně vzhledem ke společenskému dopadu, jaký by taková technika mohla v této konkrétní situaci mít, se Maďarsko mohlo rozhodnout tak, že oba pozměňovací zákony od sebe oddělí a zabrání jakýmkoli vedlejším stigmatizujícím účinkům. Uvedený členský stát se ovšem naopak rozhodl uvedené rozdílné legislativní změny sloučit.

80. Dodávám, že i řada zpráv unijních orgánů [41] nebo mezinárodních organizací, které dohlížejí na dodržování lidských práv [42], uznala, že dotčená Pravidla mají stigmatizující účinek, jak tvrdila Komise.

81. Mám za to, že aktivní přispění státu ke stigmatizaci určité menšiny, ať již úmyslné, či nikoli, představuje přímou diskriminaci, neboť je v rozporu se samotnou povahou zásady rovnosti [43]. Stigmatizace upevňuje stávající společenské předsudky, čímž se vývoj společnosti vzdaluje od ideálu rovnosti, místo aby se k němu přibližoval. To podkopává cíl pravidel zakazujících diskriminaci, tedy dosažení rovnosti v dané společnosti [44].

82. Ústava Evropské unie, včetně Smluv a Listiny, vyjadřuje cíl spočívající v rovném zacházení s lidmi bez ohledu na pohlaví nebo sexuální orientaci. Tento cíl je vyjádřen v článku 21 Listiny, v němž jsou pohlaví a sexuální orientace zařazeny mezi zakázané důvody diskriminace, jakož i v článku 19 SFEU, který představuje právní základ pro unijní opatření zaměřená na boj proti tomuto druhu diskriminace.

83. Lze sice připustit, že v některých evropských společnostech nejsou dosud práva na rovnost LGBTI osob plně internalizována, nicméně členský stát, který přijímá pravidla, v jejichž důsledku se přijetí rovnosti uvedené menšiny ze strany společnosti tomuto cíli vzdaluje, porušuje článek 21 Listiny.

[41] – Usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. července 2021 o porušování práva EU a práv občanů z řad LGBTIQ v Maďarsku v důsledku legislativních změn přijatých maďarským parlamentem [2021/2780 (RSP)].

[42] – Benátská komise, *Opinion on the compatibility with international human rights standards of Act LXXIX [of 2021] amending certain acts for the protection of children, adopted by the Venice Commission at its 129th plenary session* (*Stanovisko ke slučitelnosti zákona LXXIX [z roku 2021], kterým se mění některé zákony na ochranu dětí, s mezinárodními normami v oblasti lidských práv, přijaté Benátskou komisí na jejím 129. plenárním zasedání*) (Benátky a on-line, 10. a 11. prosince 2021), body 24 a 25. Viz též Amnesty International, *From freedom to censorship; the consequences of Hungarian Propaganda Law*, Amnesty international, Budapešť, 2024; Háttér Society, *The Anti-LGBTQI Law of Hungary in Action: A Combination of State- and Self-Enforcement*, listopad 2024; dostupné na internetových stránkách: https://en.hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/hatter-anti-lgbtqi-law-2024-november.pdf. Maďarsko na jednání rozporovalo některá konkrétní zjištění obsažená v uvedené zprávě.

[43] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. července 2015, ČEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, body 84 a 87). Viz též mé stanovisko ve věci Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:98, body 147 až 158).

[44] – Článek 19 odst. 1 SFEU tak poskytuje právní základ pro *boj proti* diskriminaci. Několik aktů přijatých na základě tohoto ustanovení vysvětluje, že jejich cílem je zavedení zásady rovného zacházení. Viz název směrnice 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. 2000, L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23), a její článek 1, který stanoví, že „[ú]čelem této směrnice je stanovit rámec pro boj s diskriminací na základě rasy nebo etnického původu s cílem zavést v členských státech zásadu rovného zacházení“. Podobná formulace je použita v článku 1 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. 2000, L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79).

3. K porušení článku 11 Listiny

84. Článek 11 Listiny zaručuje svobodu projevu a informací. Uvedené právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci. Článek 11 odst. 2 Listiny upřesňuje, že musí být rovněž chráněna svoboda a pluralita sdělovacích prostředků.

85. Podle vysvětlení k Listině [45] odpovídají práva zaručená v článku 11 Listiny právům zaručeným článkem 10 EÚLP. Z tohoto pohledu jsou závěry ESLP pro judikaturu Soudního dvora cenným zdrojem inspirace.

86. V tomto ohledu Soudní dvůr vysvětlil, že svoboda projevu se vztahuje na projevy šířené jakýmikoli komunikačními prostředky, včetně internetu (využíváním služeb informační společnosti) [46]. Potvrdil rovněž, že článek 11 se uplatní na všechny druhy projevů, včetně projevů obchodní povahy uskutečňované případně ve formě reklamy [47].

87. Uvedená svoboda chrání nejen sdílení „informací“ nebo „myšlenek“ vnímaných příznivě nebo považovaných za neškodné či neutrální, nýbrž i těch, které zraňují, šokují či znepokojují, aby byla zaručena pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž demokratická společnost nemůže existovat [48].

88. Ve světle výše uvedeného Komise tvrdí, že dotčená Pravidla zasahují nejen do práva LGBTI komunity předávat informace a myšlenky, které se uvedené komunity týkají, ale i do práva široké veřejnosti sdělovat a přijímat informace o LGBTI komunitě. Přestože se pravidla zaměřují na nezletilé osoby, a nutně tedy omezují jejich právo na přijímání informací, „LGBTI obsah“ ve formě reklamy, oznámení ve veřejném zájmu či osvěty nemůže přijímat ani sdělovat nikdo.

89. Souhlasím s Komisí, že zařazení audiovizuálních pořadů do kategorie V, jak vyžaduje Pravidlo 4, pokud tyto pořady obsahují LGBTI obsah, omezuje nejen nezletilé osoby, ale též kohokoli, kdo by takový pořad chtěl vidět, neboť může být vysílán pouze pozdě v noci. Omezuje rovněž autory a poskytovatele audiovizuálních služeb, kteří takové pořady nabízejí. Pokud autor kresleného filmu, který zobrazuje život LGBTI rodiny nebo problémy dvou dospívajících, kteří se vyrovnávají se svou sexualitou nebo genderovou identitou, může takový obsah šířit pouze ve vymezených hodinách a pouze za podmínky, že takový kreslený film nebude promítán ve škole ani na jiných veřejných místech, je omezeno právo uvedené osoby na šíření jejích myšlenek i právo všech ostatních tyto myšlenky přijímat [49].

90. Konečně Pravidlo 3 v zákoně o reklamě jasně zasahuje do projevů obchodní povahy.

[45] – Úř. věst. 2007, C 303, s. 17.

[46] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. března 2021, VG Bild-Kunst (C-392/19, EU:C:2021:181, bod 49 a citovaná judikatura).

[47] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, bod 64 a citovaná relevantní judikatura ESLP), a ze dne 3. února 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, bod 81).

[48] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise (C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 39 a citovaná relevantní judikatura ESLP), a ze dne 12. ledna 2023, Migracijos departamentas (Důvody pronásledování založené na politických názorech) (C-280/21, EU:C:2023:13, bod 30).

[49] – Ve svém rozsudku ze dne 23. ledna 2023, Macatė v. Litva (CE:ECHR:2023:0123JUD006143519, bod 181), ESLP vysvětlil, že „označení knihy za škodlivou pro tu věkovou skupinu, pro niž byla určena, ovlivnilo možnost stěžovatelky svobodně rozšiřovat své názory“.

91. Maďarsko v žalobní odpovědi k tvrzením o porušování svobody projevu uvádí, že se omezení vztahuje pouze na vybrané způsoby sdílení informací. Tato argumentace sice může být relevantní, pokud jde o odůvodnění takových kroků, nicméně to nic nemění na případném konstatování, že došlo k porušení uvedeného práva.

92. Dalším argumentem, který Maďarsko uvádí na obranu zásahu, kterého se dopustilo, je, že právo LGBTI osob na sdělování nebo přijímání informací není dotčeno přímo, neboť Pravidla nebrání LGBTI osobám, aby přijímaly nebo sdělovaly informace, ale týkají se pouze určitého obsahu, který by mohl být škodlivý pro nezletilé osoby. Uvedený argument je irelevantní. Cílem článku 11 Listiny je zabránit cenzuře, přičemž toto ustanovení se vztahuje na pravidla, která zakazují nebo omezují určitý obsah.

93. Mám tedy za to, že i když jsou sporná Pravidla omezena na určité prostředky a způsoby vyjadřování a přijímání informací, porušují svobodu projevu a informací.

4. K porušení článku 7 Listiny

94. Článek 7 Listiny zaručuje právo na respektování soukromého a rodinného života.

95. Podle vysvětlení k Listině odpovídají práva zaručená v článku 7 Listiny právům zaručeným článkem 8 EÚLP. Stejně jako v případě svobody projevu je tudíž pro výklad práva na respektování soukromého a rodinného života relevantní judikatura ESLP [50].

96. Jak uvádí Komise v žalobě, ESLP uznává široký rozsah pojmu „soukromý život“, který zahrnuje tělesnou a duševní integritu člověka, včetně sexuálního života. Zahrnuje rovněž aspekty tělesné a sociální identity, jako je genderová identifikace, jméno, sexuální orientace a osobní vztahy [51]. Článek 8 EÚLP rovněž zaručuje právo na „soukromý sociální život“ [52], kterým je právo na osobní rozvoj a schopnost navazovat vztahy s jinými osobami a s vnějším světem [53].

97. Stigmatizace vyplývající z dotčené maďarské právní úpravy se dotýká všech těchto aspektů práva na soukromý a rodinný život. ESLP konstatoval, že státy mají pozitivní povinnost zajistit respektování soukromého života jednotlivců [54]. Soudní dvůr rovněž uznal existenci takových pozitivních povinností, pokud jde o ochranu soukromého života transgenderových osob [55].

98. Komise uvádí, že situace ve věcech, v nichž rozhodoval ESLP, se liší od situace v projednávané věci, jelikož stigmatizující jednání bylo jednáním jiných jednotlivců nebo skupin, přičemž ESLP dospěl k závěru, že porušení práva na soukromý život spočívalo v nesplnění povinnosti státu takovému jednání zabránit či se s ním vypořádat.

[50] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 4. října 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, body 62 až 65).

[51] – Rozsudek ESLP ze dne 14. ledna 2020, Beizaras a Levickas v. Litva (CE:ECHR:2020:0114JUD004128815, bod 109 a citovaná judikatura). Viz též starší rozsudek ze dne 22. října 1981, Dudgeon v. Spojené království (CE:ECHR:1981:1022JUD000752576, bod 41).

[52] – Rozsudky ESLP ze dne 29. dubna 2002, Pretty v. Spojené království (CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, bod 61), a ze dne 5. září 2017, Bărbulescu v. Rumunsko (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, bod 77).

[53] – Rozsudek ESLP ze dne 5. června 2009, Schlumpf v. Švýcarsko (CE:ECHR:2009:0108JUD002900206, bod 77).

[54] – Rozsudek ESLP ze dne 16. února 2021, Budinova a Chaprazov v. Bulharsko, (CE:ECHR:2021:0216JUD001256713, bod 87).

[55] – Rozsudek ze dne 4. října 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, bod 65). V tomto smyslu viz též rozsudky ze dne 9. ledna 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2), a ze dne 13. března 2025, Deldits (C-247/23, EU:C:2025:172, bod 47).

99. Souhlasím s Komisí, že v projednávané věci je porušení práva na soukromý život o to závažnější, že ke stigmatizaci LGBTI osob dochází v důsledku legislativní činnosti členského státu. Stigmatizující účinky maďarských právních předpisů, které vytvářejí atmosféru nepřátelství vůči LGBTI osobám, mohou ovlivnit vnímání vlastní identity, sebeúctu a sebedůvěru LGBTI osob. Dotýkají se nezletilých osob, ale i dospělých. Nezletilé osoby, které jsou členy LGBTI komunity, jsou obzvláště dotčeny, neboť vytěsnění informací o LGBTI životě z veřejné sféry jim brání v tom, aby si uvědomily, že jejich život není nenormální. Dotýká se rovněž přijetí těchto osob ze strany jejich vrstevníků, ve škole či v jiných prostředích, a tím ovlivňuje i jejich právo na „soukromý sociální život“. Sporné právní předpisy mají za následek, že spíše než aby nezletilé osoby chránily před vznikem újmy, tuto újmu ještě prohlubují.

100. Pokud jde o tvrzení Komise týkající se porušení článku 7 Listiny, Maďarsko tvrdí, že Komise neprokázala žádný stigmatizující účinek vyplývající z dotčených právních předpisů.

101. Jak jsem již ovšem vysvětlila, v rámci abstraktního soudního přezkumu postačí předložení argumentů, které nasvědčují tomu, že jsou dotčené právní předpisy *způsobilé* stigmatizující účinky vyvolat. Komise přednesla dostatečné argumenty týkající se toho, proč obsah maďarských právních předpisů, jejich struktura a postup, kterým byly přijaty, přispívají k vytváření negativního prostředí vůči LGBTI lidem v Maďarsku.

102. Závěrem uvádím, že souhlasím s Komisí v tom, že maďarské právní předpisy zasahují do soukromého života LGBTI osob.

5. Může být zásah do základních práv odůvodněný?

103. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny mohou být práva, která jsou v Listině vyjádřena, omezena. Každé omezení musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu dotčených práv. Aby byla omezující pravidla odůvodněná, musí zaprvé směřovat k ochraně obecného zájmu uznaného Unií nebo práv a svobod druhého. Zadruhé musí být dotčené omezení přiměřené cíli, který sleduje.

104. V tomto kontextu Maďarsko uvádí, že zásah do základních práv je odůvodněn cíli sporné právní úpravy – ochranou zdravého vývoje nezletilých osob a práv rodičů vychovávat své děti ve shodě s jejich osobním přesvědčením [56].

105. Maďarsko uvádí, že sledováním takových cílů ve skutečnosti chrání základní práva dětí a rodičů, jak jsou obsažena v Listině. Dovolává se čl. 24 odst. 2 Listiny, který vyžaduje ochranu nejvlastnějšího zájmu dítěte, a čl. 14 odst. 3 Listiny, který zmiňuje právo rodičů zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením.

106. K první části odůvodnění, kterého se Maďarsko dovolává, Komise uvádí, že Maďarsko nepředložilo žádný důkaz, že by mohl být jakýmkoli způsobem poškozen zdravý vývoj nezletilých osob, kdyby byly seznámeny s obsahem, který zobrazuje běžný život homosexuálních či non-cisgender lidí. Právě naopak, Komise, podporovaná členskými státy, které vstoupily do řízení

[56] – Maďarsko se uvedených odůvodnění dovolává a vysvětluje je již v úvodních poznámkách ke své žalobní odpovědi a následně ve vztahu k tvrzením Komise týkajícím se porušení nebo omezení pravidel týkajících se volného pohybu služeb. Většinu své argumentace uplatňuje v odpovědi na první žalobní důvod Komise, který se týká porušení článku 6a směrnice o AVMS. Maďarsko se však podobných argumentů dovolává k odůvodnění svých Pravidel i v souvislosti s jinými žalobními důvody, včetně důvodů vycházejících z porušení základních práv, přičemž často pouze odkazuje na své argumenty předložené ve vztahu k prvnímu žalobnímu důvodu.

jako vedlejší účastníci, i Parlamentem, má nejen za to, že „LGBTI obsah“ nemůže být pro děti škodlivý, ale že právě bránění v přístupu nezletilých osob k „LGBTI obsahu“ může ve skutečnosti narušit rozvoj a socializaci mladých lidí.

107. Maďarsko se v odpovědi na tento argument dovolává zaprvé zásady obezřetnosti a zadruhé prostorem pro uvážení, který mají členské státy při určování toho, co je pro děti škodlivé, v souladu se svými morálními, náboženskými nebo kulturními tradicemi.

108. Pokud jde o zásadu obezřetnosti, Maďarsko tvrdí, že existuje *riziko narušení* vývoje nezletilých osob, pokud jsou bez dohledu dospělých vystaveny „LGBTI obsahu“. Uvedený členský stát má za to, že v rámci prostoru pro uvážení může přijímat ochranná opatření, „aniž by musel čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti případných rizik“ [57].

109. Mohu souhlasit s tím, že v rozsahu, v němž je ochrana tělesného, duševního a mravního vývoje nezletilých osob otázkou zdraví, lze se za účelem odůvodnění regulačních opatření dovolávat zásady obezřetnosti [58].

110. Soudní dvůr však dospěl k závěru, že pokud je uvedený pojem skutečně neoddělitelně spjat s určitou mírou vědecké nejistoty, nemůže být hodnocení rizika odůvodněno „čistě hypotetickým tvrzením o riziku založeným na pouhých předpokladech, které ještě nebyly vědecky ověřeny“ [59]. Členské státy, které se takových argumentů dovolávají, tak musí předložit alespoň *prima facie* vědecké důkazy, že je dotčené riziko pravděpodobné. V opačném případě by byly dle názoru Komise sporné maďarské právní předpisy čistě svévolné.

111. I na výslovnou žádost Soudního dvora o předložení určitých důkazů, které by podpořily jeho tvrzení, že pouhé vystavení „LGBTI obsahu“ může poškodit vývoj nezletilých osob, Maďarsko pouze zopakovalo, že takové potenciální riziko existuje, přičemž se dovolávalo jen velmi obecných prohlášení.

112. Uvedený stát uvedl, že toto riziko vyplývá z působení sdělovacích prostředků silou přesvědčivosti, přičemž děti a mladí dospělí mají sklony k experimentování a nejsou ještě schopni kriticky posoudit, co je pro ně dobré. Současně platí, že pokud je „LGBTI obsah“ přístupný nezletilým osobám, mohou rodiče přijít o příležitost rozhodovat o tom, kdy budou jejich děti, které oni znají nejlépe, připraveny být takovému obsahu vystaveny, popřípadě o možnost rozptýlit jejich případné pochybnosti.

113. Lze sice bez váhání připustit, že zmatenost je součástí dospívání, nicméně kromě tohoto obecného prohlášení Maďarsko nikdy nevysvětlilo, proč by vystavení dětí „LGBTI obsahu“ mohlo být pro děti více matoucí než jakýkoli jiný obsah, který by pro ně mohl být nový, a proč je konkrétně „LGBTI obsah“ považován za potenciálně škodlivý.

[57] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, B. S. a C. A. (Uvádění kanabidiolu – CBD na trh) (C-663/18, EU:C:2020:938, bod 90 a citovaná judikatura).

[58] – V souvislosti s odůvodněním unijních opatření Soudní dvůr potvrdil, že se na regulaci lidského zdraví uplatní zásada obezřetnosti. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další (C-157/96, EU:C:1998:191, bod 64), a ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 68).

[59] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 106), který převzala následná judikatura, například rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, B. S. a C. A. (Uvádění kanabidiolu – CBD na trh) (C-663/18, EU:C:2020:938, bod 90).

114. Souhlasím s Komisí v tom, že ochrana zdravého vývoje nezletilých osob může být skutečně *in abstracto* důvodem obecného zájmu, který by mohl odůvodnit omezení určitých práv. Ovšem vzhledem k tomu, že Maďarsko nepředložilo žádný důkaz o případné újmě, která by mohla vzniknout v důsledku vystavení nezletilých osob „LGBTI obsahu“, nemůže se takového odůvodnění dovolávat.

115. Přeloženo do právního jazyka proporcionality to znamená, že jsou možné dva závěry. Zaprvé lze tvrdit, že Maďarsko nemá žádný přijatelný důvod obecného zájmu, který by mohlo nabídnout k odůvodnění svého zásahu do oněch tří práv zaručených Listinou, jichž se Komise dovolává. Pokud tomu tak je, pak je zbytečné podnikat následné kroky spočívající v přezkumu proporcionality, neboť žádné odůvodnění není možné. Podpůrně lze souhlasit s potřebou chránit zdravý vývoj dětí jako abstraktnějším důvodem obecného zájmu. V takovém případě však dotčená Pravidla nesplňují kritérium proporcionality, neboť nejsou k ochraně dětí před možným poškozením tělesného, duševního nebo mravního vývoje vhodná ani nezbytná.

116. V každém případě platí, že Maďarsko nemůže odůvodnit svůj zásah do antidiskriminačních pravidel, svobody projevu či práva na soukromý život potřebou chránit nezletilé osoby před vznikem újmy.

117. Pokud tedy neexistuje žádný důkaz byť jen potenciálního rizika narušení zdravého vývoje nezletilých osob, nelze odůvodnění Maďarska přijmout jako použitelné.

118. Ze stejného důvodu nelze spornou maďarskou právní úpravu chápat tak, že byla přijata za účelem zajištění nejvlastnějšího zájmu dítěte, jednoho ze základních práv zakotvených v Listině, které by v zásadě mohlo být poměřováno s jinými právy, jako je zákaz diskriminace, právo na soukromý život a svoboda projevu. Maďarsko nepředložilo žádný důkaz, že by bránění dětem v přístupu k LGBTI obsahu bylo v nejvlastnějším zájmu dítěte.

119. Tvrzení o tom, že je oprávněno vycházet z předpokladu, že nezletilé osoby potřebují ochranu před LGBTI obsahem, Maďarsko dále opírá o rozsudek ve věci Omega [60]. Na základě uvedeného rozsudku tvrdí, že členské státy mají široký prostor pro uvážení při rozhodování o tom, co je veřejným pořádkem, kterého se mohou dovolávat k odůvodnění jimi přijatých opatření. Uvedený stát zdůrazňuje, že Soudní dvůr ve zmíněném rozsudku zaujal názor, podle kterého pojetí způsobu, jakým mají být základní práva či jiné zájmy chráněny, nemusí být nutně ve všech členských státech stejné, ale může se lišit v závislosti na morálních, náboženských nebo kulturních idejích, které uvedený stát vyznává.

120. Maďarsko tedy tvrdí, že volba způsobu, jakým chrání tělesný, duševní a mravní vývoj nezletilých osob nebo jakým chrání rodičovská práva, je záležitostí každého členského státu.

121. Na podporu tvrzení, že se judikatura Omega uplatní i ve vztahu k ochraně zdravého vývoje nezletilých osob, se Maďarsko dovolává nedávno vydaného rozsudku Soudního dvora ve věci Booky.fi [61], ve kterém se jednalo o podobný spor jako v projednávané věci, neboť se týkal klasifikace a označování audiovizuálních pořadů s cílem chránit děti. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr zopakoval své závěry z rozsudku Omega a konstatoval, že členské státy mají prostor pro uvážení při posuzování nezbytnosti opatření na ochranu dětí, přičemž potvrdil, že taková posouzení se mohou mezi členskými státy lišit.

[60] – Rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, dále jen „rozsudek Omega“). Maďarsko se dovolávalo bodů 31, 37 a 38 uvedeného rozsudku.

[61] – Rozsudek ze dne 23. března 2023, Booky.fi (C-662/21, EU:C:2023:239, body 56 a 57).

122. Nicméně, jak uvedla vláda Finska, což je stát, z něhož věc Booky.fi vzešla, takový prostor pro uvážení není neomezený; volba členského státu musí respektovat základní práva, jako je zákaz diskriminačních opatření [62]. Dotčená Pravidla, jak je uvedeno výše, porušují základní práva, což je hlavní důvod, proč se nelze k odůvodnění uvedených Pravidel dovolávat rozsudků Omega nebo Booky.fi.

123. Konečně Maďarsko podle všeho tvrdí, přičemž se dovolává výsledků referenda o dotčených změnách, že uvedené změny mají podporu jeho obyvatelstva [63]. I kdyby to byla pravda [64], takovou „skutečnost" nelze přijmout jako odůvodnění pro porušení ustanovení týkajících se vnitřního trhu, tím méně základních práv. V ústavních demokraciích, jako je i Evropská unie, jsou práva menšin chráněna před neodůvodněnými rozhodnutími většiny [65].

124. Jako druhé odůvodnění předložené ve vztahu k dotčeným pravidlům Maďarsko uvádí nutnost chránit právo rodičů vychovávat své děti ve shodě s vlastním přesvědčením. V zásadě neexistuje žádný důvod, proč by měl být takový důvod veřejného pořádku odmítnut jako případné odůvodnění. Stejně jako v případě odůvodnění dovolávajícího se ochrany před vznikem újmy ovšem Maďarsko nevysvětluje, jak dotčená právní úprava taková rodičovská práva podporuje či chrání.

125. Jak uvedlo několik členských států, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, rodičům nic nebrání v tom, aby se svými dětmi mluvili o otázkách týkajících se homosexuální orientace nebo genderové identity a nabízeli jim vysvětlení, i když se děti s takovým obsahem setkají ve sdělovacích prostředcích [66]. Dotčená Pravidla tudíž nejsou vhodná ani nezbytná k dosažení legitimního cíle, jehož se Maďarsko dovolává [67].

126. Maďarsko dále tvrdí, že práva rodičů vychovávat své děti ve shodě s vlastním přesvědčením není pouze jejich kulturní a politickou volbou, ale jedním ze základních práv zakotvených v čl. 14 odst. 3 Listiny.

127. Uvedené právo, které Listina rodičům zaručuje, má ovšem užší rozsah než právo, které je dle tvrzení Maďarska údajně chráněno dotčenými Pravidly. Je součástí ustanovení Listiny, které se týká práva na vzdělání. Jak uvádějí vysvětlení k Listině, článek 14 je založen na společných ústavních tradicích členských států a na článku 2 dodatkového protokolu k EÚLP. ESLP

[62] – *Ex multis* viz rozsudek ze dne 4. října 2024, Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845, bod 62).

[63] – Referendum se konalo dne 3. dubna 2022. Většina podpořila změny zavedené pozměňovacím zákonem. Zúčastnilo se však méně než 50 % registrovaných voličů, takže výsledky nebylo možno potvrdit.

[64] – Průzkumy provedené v Maďarsku spíše svědčí ve prospěch silné podpory záležitostí týkajících se problematiky LGBTI. V tomto ohledu viz Rutai, L, „From Censorship To Solidarity: The Surprising Consequences Of Hungary's LGBT Law", *Radio Free Europe, Radio Liberty, 31. ledna 2024*
https://www.rferl.org/a/hungary-lgbt-law-censorship-solidarity/32800032.html; Háttér Society, „Social attitudes towards LGBTQI issues in Hungary. November 2023", květen 2024,
https://en.hatter.hu/publications/social-attitudes-towards-lgbtqi-issues-in-hungary-november-2023?_gl= 1*1n8bpx0*_gcl_au*
NzM0OTcwNzI4LjE3Mzk4MDg1NTk.*_ga*NzQxNjkyMDM0LjE3Mzk4MDg1NTg.*_ga_GZEK8GB25Y*
MTc0MzUxMTU5MC40LjEuMTc0MzUxMTc3OC42MC4wLjUyMjk5NTQ.

[65] – V tomto ohledu viz proslov Franse Timmermanse, tehdejšího prvního místopředsedy Komise, otištěný v úvodníku, *CMLRev*, 2015 na s. 627 a 628, v němž F. Timmermans odmítá možnost „neliberální demokracie" a mimo jiné uvádí: „Nemůžete využít dvoutřetinové, ale ani větší politické většiny získané demokratickými hlasy k oslabení lidských práv v kterémkoli členském státě".

[66] – V kontextu vyučování islámu jakožto součásti povinného náboženského vzdělávání v Turecku ESLP vysvětlil, že „rodiče vždy mohou své děti poučovat a radit jim, vykonávat vůči nim přirozené rodičovské pedagogické funkce nebo je vést cestou, která je ve shodě s jejich vlastním náboženským nebo filozofickým přesvědčením", rozsudek ESLP ze dne 16. září 2014, Mansur Yalçin a další v. Turecko, (CE:ECHR:2014:0916JUD002116311, bod 75). Viz též rozsudek ESLP ze dne 20. června 2017, Bajev a další v. Rusko, (CE:ECHR:2017:0620JUD006766709, body 81 a 82).

[67] – Komise má za to, že dotčená Pravidla ve skutečnosti tato práva rodičů omezují, neboť je připravují o určité materiály, které mohou rodiče potřebovat při výchově svých dětí.

konstatoval, že právo rodičů zmíněné ve druhé větě článku 2 protokolu k EÚLP je pouze „doplňkem základního práva na vzdělání“ [68]. Právo rodičů zakotvené v čl. 14 odst. 3 Listiny tudíž rovněž pouze umožňuje rodičům zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením v rámci svobody zakládat vzdělávací zařízení různých tradic. Maďarsko se tudíž nemůže dovolávat uvedeného práva zaručeného Listinou, aby odůvodnilo porušení základních práv zákazu diskriminace, soukromého života a svobody informací v jiných oblastech poskytování služeb, na které se dotčená Pravidla vztahují.

128. Z toho vyplývá, že se Maďarsko nemůže dovolávat práv rodičů vychovávat své děti ve shodě se svým osobním přesvědčením ani jako důvodu obecného zájmu, ani jako základního práva rodičů chráněného Listinou.

129. Maďarsko rovněž předložilo dodatečný argument týkající se tvrzení Komise o porušení článku 21 Listiny. Dovolává se rozsudku ve věci WABE [69], když tvrdí, že právo rodičů zajišťovat vzdělání svých dětí ve shodě se svým náboženským, filozofickým nebo pedagogickým přesvědčením může odůvodnit rozdílné zacházení.

130. Je sice pravda, že v uvedeném rozsudku Soudní dvůr připustil odůvodnění diskriminace na základě náboženského vyznání, nicméně diskriminace v uvedené věci byla důsledkem neutrálního pravidla, které se pouze některých náboženství dotklo více než jiných. Soudní dvůr tudíž dospěl k závěru, že situace v uvedené věci představuje nepřímou diskriminaci. Na druhé straně, jak tvrdí Komise, diskriminace vyplývající z dotčených Pravidel nevyplývá z neutrálního opatření, ale je přímo založena na zakázaných důvodech pohlaví a sexuální orientace.

131. Nejenže tedy platí můj názor, že dotčená Pravidla nechrání rodičovská práva, Maďarsko se navíc nemůže dovolávat ani rozsudku ve věci WABE k odůvodnění diskriminace, na které jsou jeho Pravidla založena.

132. Závěrem lze říci, že ochrany nezletilých osob ani ochrany rodičovských práv se nelze dovolávat k odůvodnění zásahu do základního práva nebýt vystaven diskriminaci na základě pohlaví nebo sexuální orientace, do svobody poskytovat a přijímat informace a práva na soukromý život, k němuž došlo v důsledku pozměňovacího zákona a z něj vyplývajících Pravidel.

133. Pravidla 1, 3, 4, 6 a 7 tedy porušují články 21, 11 a 7 Listiny.

6. K porušení článku 1 Listiny

134. Podle vysvětlení k článku 1 Listiny není lidská důstojnost jen základním právem jako takovým, ale představuje samotný základ jiných základních práv. Ochrana před diskriminací, svoboda projevu a právo na soukromý život jsou konkrétními vyjádřeními lidské důstojnosti, jak je vyjádřena v Listině [70].

135. Vysvětlení rovněž uvádějí, že lidská důstojnost je součástí podstaty ostatních práv stanovených Listinou, a musí být proto respektována, a to i v případě, kdy ostatní práva omezuje.

[68] – Rozsudek ESLP ze dne 25. února 1982, Campbell a Cosans v. Spojené království (CE:ECLI:CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, bod 40).

[69] – Rozsudek ze dne 15. července 2021, WABE a MH Müller Handel (C-804/18 a C-341/19, EU:C:2021:594).

[70] – Soudní dvůr měl za to, že tolerování diskriminace na základě sexuální orientace nebo genderové identity by znamenalo nesplnění povinnosti respektovat důstojnost a svobodu, na které má každý právo. Viz rozsudek ze dne 30. dubna 1996, P. v. S. (C-13/94, EU:C:1996:170, bod 22).

136. Podle mého názoru z uvedených vysvětlení vyplývá, že k zásahu do lidské důstojnosti dojde, pokud omezení jiných práv, která jsou jejím konkrétním vyjádřením, nemohou být odůvodněna.

137. Soudní dvůr uznal, že k zásahu do lidské důstojnosti dojde, pokud jsou porušena absolutní práva, jako je zákaz nelidského a ponižujícího zacházení a mučení, jejichž porušení nemůže být odůvodněné nikdy [71]. Podle mého názoru obdobně platí, že jsou-li porušena jiná než absolutní základní práva, která jsou úzce spjata s lidskou důstojností, jako jsou práva dotčená v projednávané věci, neboť zásah do těchto práv nemohl být odůvodněný, je rovněž nutno na základě uvedeného dovodit, že lidská důstojnost byla porušena.

138. Vzhledem k tomu, že Maďarsko nebylo schopno předložit přijatelné důvody k odůvodnění diskriminace, omezení svobody projevu a zásahu do práva na soukromý život, které vyplývají z jeho právních předpisů, je nutno konstatovat, že uvedené právní předpisy představují též zásah do lidské důstojnosti. Dochází k zásahu do důstojnosti LGBTI osob i všech ostatních osob, kterým je bráněno v tom, aby s uvedenými LGBTI osobami zacházely stejně jako s ostatními členy společnosti.

139. Mám tedy za to, že vzhledem k tomu, že Maďarsko nebylo schopno odůvodnit zásah do základních práv, která jsou vyjádřením lidské důstojnosti, porušují Pravidla 1, 3, 4, 6 a 7 článek 1 Listiny.

140. Závěrem uvádím, že Maďarsko přijetím Pravidel 1, 3, 4, 6 a 7 porušilo články 1, 7, 11 a 21 Listiny.

141. To mne přivádí k dosud nevyřešené otázce, a sice zda a za jakých podmínek by závěr, kterým by bylo konstatováno porušení několika ustanovení primárního a sekundárního unijního práva, jakož i práv zaručených Listinou, mohl vést k samostatnému konstatování porušení článku 2 SEU.

C. K šestému žalobnímu důvodu Komise – porušení článku 2 SEU

142. V rámci šestého žalobního důvodu se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že přijetím pozměňovacího zákona, z něhož vzešla Pravidla 1, 3, 4, 6 a 7, Maďarsko kromě porušení konkrétních ustanovení primárního a sekundárního unijního práva a několika ustanovení Listiny porušilo i článek 2 SEU.

143. Maďarsko nesouhlasí s tím, že by mohlo porušení článku 2 SEU konstatováno samostatně, tedy nikoli ve spojení se závěrem o porušení jiných unijních pravidel. Podle jeho názoru je „nepředstavitelné, aby byl stát Soudním dvorem odsouzen pouze na základě článku 2 SEU, aniž Soudní dvůr konstatoval porušení jiné konkrétní povinnosti stanovené unijním právem“ [72].

144. V rozsahu, v němž popírá autonomní dovolávání se článku 2 SEU, je tento argument irelevantní. Jak jsem uvedla na začátku své analýzy, v projednávané věci není nutné zabývat se možností dovolávat se článku 2 SEU mimo působnost unijního práva. Komise uplatnila žalobní

[71] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. dubna 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, bod 85); ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, bod 78); a ze dne 17. října 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 36).

[72] – Bod 293 písemného žalobní odpovědi Maďarska. V tomto ohledu Maďarsko cituje body 132 a 133 stanoviska generálního advokáta P. Pikamäea ve věci Slovinsko v. Chorvatsko (C-457/18, EU:C:2019:1067).

důvod vycházející z porušení článku 2 SEU v rámci působnosti unijního práva poté, co navrhla, aby Soudní dvůr určil, že došlo k porušení Smlouvy, několika aktů sekundárního unijního práva a Listiny.

145. Maďarsko dále tvrdí, že článek 2 SEU nemůže sloužit jako samostatný právní základ pro žalobu pro nesplnění povinnosti v rámci unijního práva. Uvedený členský stát tvrdí, že samotná skutečnost, že Komise spojuje porušení článku 2 SEU s porušením konkrétních ustanovení unijního práva a Listiny, je argumentem na podporu závěru, že článek 2 SEU nemůže sloužit jako samostatný důvod vycházející z porušení. Předkládá řadu dalších argumentů, kterými se budu zabývat ve zbývající části tohoto oddílu stanoviska.

146. Uvedené argumenty vyvolávají první důležitou otázku, kterou si Soudní dvůr musí položit: je článek 2 SEU druhem ustanovení, kterého by bylo možné se dovolávat v rámci řízení o nesplnění povinnosti? Obecně zní otázka tak, zda může být nárok dovolávající se porušení hodnot soudně vymahatelný; mohou o takovém tvrzení vůbec soudy rozhodovat, nebo se jedná o záležitost, o které musí být rozhodnuto v rámci politického procesu?

147. Pokud článek 2 SEU může být soudně vymahatelný, vyvstává další otázka, a sice otázka týkající se kritérií, kterými by se měl Soudní dvůr řídit při rozhodování o tom, zda došlo k samostatnému porušení článku 2 SEU. Účastníci tohoto řízení se shodují na tom, že k uplatnění článku 2 SEU může dojít pouze výjimečně, pokud porušení dosáhne určité míry závažnosti. V kontextu projednávané věci je důležité rozlišovat mezi situacemi, kdy porušení základních práv vede též k porušení článku 2 SEU, a situacemi, kdy by se měl Soudní dvůr navzdory konstatování, že došlo k porušení Listiny či jiných základních zásad unijního práva, zdržet rozhodnutí o tom, že došlo k porušení článku 2 SEU.

148. Právní teorie věnovala článku 2 SEU značnou pozornost a zkoumala jej z různých úhlů. V tomto stanovisku se nemohu zabývat všemi otázkami, které jsou v těchto akademických pracích zmiňovány. Soudnímu dvoru by k rozhodnutí o tom, zda se Maďarsko přijetím sporné právní úpravy dopustilo kromě jiných údajných porušení i porušení článku 2 SEU, měla postačovat odpověď na dvě výše uvedené klíčové otázky, jak byly vzneseny účastníky řízení a vedlejšími účastníky v projednávané věci.

149. Nejprve se tedy budu zabývat otázkou soudní vymahatelnosti článku 2 SEU. Poté zjištění, že za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávané věci, neexistuje žádná překážka, která by Soudnímu dvoru bránila v projednání žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 2 SEU, je nutno se ptát, zda by měl Soudní dvůr šestému žalobnímu důvodu Komise vyhovět. Tuto otázku nejprve posoudím obecně a poté uvedená zjištění uplatním na projednávanou věc.

1. K soudní vymahatelnosti článku 2 SEU

150. Výraz „soudní vymahatelnost“ může mít různé významy. Budu jej používat jako vyjádření toho, že soudy mohou takové ustanovení právní úpravy, jako je článek 2 SEU, použít k rozhodnutí ve věci.

151. Soudy mohou právní normy používat k různým účelům: jako nástroj pro výklad a zjištění významu jiných právních norem, jako zdroje práv jednotlivých právních subjektů nebo jako měřítko pro posuzování legality jiné normy.

152. V projednávané věci vyvstává pouze otázka, zda může být článek 2 SEU Soudním dvorem použit v posledním ze tří výše uvedených způsobů užití, a sice pro účely soudního přezkumu právních předpisů členského státu v rámci řízení o nesplnění povinnosti.

153. V projednávané věci tedy nevyvstává otázka přímého ani výkladového účinku článku 2 SEU [73].

154. První podmínkou pro použití určitého pravidla pro účely soudního přezkumu je, aby uvedené pravidlo obsahovalo povinnost právní povahy. Než se budu zabývat otázkou, zda právě článek 2 SEU takovou právní normu představuje, vysvětlím, jaké dvě nejdůležitější funkce má podle mého názoru uvedené ustanovení v unijním právním řádu, neboť tyto funkce ovlivní odpověď na otázku právní povahy uvedeného ustanovení.

a) Funkce článku 2 SEU v unijním právním řádu

1) Ústavní identita Unie

155. Článek 2 SEU vyjadřuje *volbu* zakladatelů Unie, pokud jde o druh společnosti, kterou se členské státy zavázaly společně vytvořit v rámci Unie.

156. Lze si představit různé společnosti: autokracie, které nejsou založeny na dělbě moci; společnosti, v nichž volená většina není omezena požadavkem na respektování lidských práv; společnosti, které jsou řízeny muži, nikoli právem; společnosti, kde neplatí rovné zacházení s menšinami a lidská důstojnost je vyhrazena pouze většině; nebo společnosti, které neuznávají rovnost žen a mužů. Takové společnosti skutečně existují a vznikají po celém světě.

157. Vize toho, jak by měla vypadat *řádná společnost* v unijní ústavě, je odlišná. Tato vize je vyjádřena v článku 2 SEU. Hodnoty, které jsou v uvedeném ustanovení vyjmenovány: úcta k lidské důstojnosti, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin, vytvářejí společně obraz *ústavní demokracie, v níž jsou respektována lidská práva* [74].

158. Tato volba je vyjádřena v úvodním ustanovení Smluv, a představuje tedy, jak vysvětlil Soudní dvůr, *samotnou identitu* Unie [75]. Stručně řečeno, bez uvedených hodnot by Evropská unie přestala být Unií, tak jak je zakotvena ve Smlouvách.

[73] – Musím nicméně konstatovat, že pokud by Soudní dvůr připustil, že se článku 2 SEU lze dovolávat samostatně, s největší pravděpodobností by tím znovu otevřel diskusi o rozdílu mezi možností požadovat nahrazení unijních pravidel a možností požadovat vyloučení unijních pravidel, kterých se účastníci řízení dovolávají před vnitrostátními soudy.

[74] – Druhá věta článku 2 SEU rovněž zmiňuje pluralismus, nepřípustnost diskriminace, toleranci, spravedlnost, solidaritu a rovnost žen a mužů. Tyto dodatečně zmíněné hodnoty by mohly být chápány tak, že jsou nezbytné pro dosažení hodnot vyjádřených v první větě. Například pluralismus je předpokladem demokratické společnosti; tolerance, nepřípustnost diskriminace a rovnost žen a mužů jsou předpokladem rovnosti; přičemž spravedlnost a solidarita by mohly být chápány jako podmínka úcty k lidské důstojnosti. Někteří akademičtí autoři se domnívají, že není namístě rozlišovat mezi hodnotami uvedenými v první větě a těmi, které jsou uvedeny ve druhé větě. Například Wouters, J., „Revisiting Art. 2 TEU: A True Union of Values?“, *European Papers*, 2020, s. 255, na s. 258 až 259. V tomto stanovisku není nutné pouštět se do diskuse o možných důvodech pro rozdělení článku 2 SEU do dvou vět a o rozdílech mezi nimi. K takové diskusi viz Rossi, L. S., poznámka pod čarou 22, *op. cit.*, s. 1 až 24, od s. 11.

[75] – Rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 127), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 145). Já však budu o těchto rozsudcích hovořit jako o „rozsudcích týkajících se podmíněnosti“.

2) Podmínka fungování právního řádu Evropské unie

159. Důležitost článku 2 SEU nespočívá pouze ve vymezení identity Evropské unie. Toto ustanovení má rovněž značný praktický význam, neboť umožňuje fungování unijního právního řádu.

160. Právní řád Evropské unie je složeným právním řádem, který se skládá z pravidel přijatých na unijní úrovni a na úrovni členských států. Pravidla přijatá na unijní úrovni závisí na pravidlech přijatých na vnitrostátní úrovni a na řádném fungování právních řádů členských států. Nutnou podmínkou existence takového složeného právního řádu je dodržování společných hodnot na unijní úrovni i na úrovni členských států [76].

161. Podle ustálené judikatury Soudního dvora vycházející již z posudku 2/13 unijní „právní konstrukce spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je Unie založena, jak je uvedeno v článku 2 SEU, a uznává, že s ním ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená a zároveň odůvodňuje existenci vzájemné důvěry členských států v uznání těchto hodnot, a tím i v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty uplatňuje“ [77].

162. Pokud si členské státy nejsou schopny vzájemně důvěřovat, když jde o dodržování základních hodnot, nelze unijní právní řád, který je z velké části založen na zásadě vzájemného uznávání, uskutečnit. Je to právě výše uvedená zásada, která již od vydání rozsudku ve věci Cassis de Dijon [78] umožňuje zachování rozmanitosti právních řešení přijatých členskými státy, nicméně současně umožňuje volný pohyb zboží, služeb, osob, kapitálu a soudních rozhodnutí mezi jednotlivými členskými státy.

163. Dodržování hodnot zakotvených v článku 2 SEU je tedy politickou a praktickou podmínkou existence právního řádu Unie.

b) Článek 2 SEU jakožto právně závazné ustanovení

164. V *rozsudcích týkajících se podmíněnosti* Soudní dvůr konstatoval, že „[č]lánek 2 SEU […] *nepředstavuje pouze vyjádření politického směrování nebo záměrů*, ale obsahuje hodnoty, které jsou součástí samotné identity Evropské unie jako společného právního řádu, přičemž se jedná o hodnoty, které *jsou konkretizovány v zásadách zahrnujících povinnosti, které jsou* pro členské státy *právně závazné*“ [79].

165. Toto konstatování lze vykládat přinejmenším dvěma různými způsoby. Bylo by možno tvrdit, což je patrně postoj, který zastává Komise, Parlament a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, že článek 2 SEU, který není pouhým politickým prohlášením, je

[76] – V posudku 1/17 (Dohoda CETA EU-Kanada) ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 110) Soudní dvůr konstatoval, že Unie je nadána vlastním ústavním rámcem, do něhož spadají hodnoty zakotvené v článku 2 SEU.

[77] – Posudek 2/13 (Přistoupení Evropské unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 168); rozsudky ze dne 6. března 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, bod 34); ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v systému soudnictví) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 35); a ze dne 29. července 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, bod 62).

[78] – Rozsudek ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

[79] – Rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 232), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 264) (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska). Tento bod byl Soudním dvorem převzat v pozdějších rozsudcích. Viz například rozsudky ze dne 29. července 2024, Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653, bod 47); ze dne 10. září 2024, KS a další v. Rada a další (C-29/22 P a C-44/22 P, EU:C:2024:725, bod 68); a ze dne 19. listopadu 2024, Komise v. Polsko (Volitelnost a členství v politické straně) (C-814/21, EU:C:2024:963, bod 157).

ustanovením, jež obsahuje právní povinnosti členských států. Na druhé straně lze na základě poslední části věty tvrdit, jak činí Maďarsko, že tyto povinnosti nejsou založeny samotným článkem 2 SEU, ale musí být konkretizovány právními zásadami, aby bylo možno vytvořit kontrolní kritérium v rámci řízení o nesplnění povinnosti před Soudním dvorem.

166. Souhlasím s postojem Komise, který podporuje i 16 členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, a Parlament. Podle mého názoru jsou členským státům skutečně uloženy určité povinnosti přímo na základě článku 2 SEU. Navrhuji, aby Soudní dvůr využil příležitosti, kterou mu projednávaná věc nabízí, a potvrdil takový výklad citovaného bodu svých *rozsudků týkajících se podmíněnosti*. Nabídnu několik argumentů ve prospěch takového výkladu.

1) Znění, kontext a historie

167. Článku 2 SEU může být přiznána právní závaznost na základě jeho postavení ve struktuře Smluv. Je totiž součástí normativního znění SEU, nikoli její preambule. Bylo by možno tvrdit, že pokud by autoři Smlouvy chtěli článku 2 SEU odejmout právní sílu, vyjádřili by namísto toho závazek k dodržování těchto hodnot v preambuli [80]. Uznání Soudního dvora, že uvedené ustanovení „nepředstavuje pouze vyjádření politického směrování nebo záměrů“, by tedy mělo být chápáno jako vyjádření toho, že hodnoty zakotvené v článku 2 mají sílu právní povinnosti [81].

168. Znění, které vychází z výrazu „hodnoty“, nevylučuje, že je článek 2 SEU právně závazný.

169. Předchozí znění Smlouvy o Evropské unii odkazovalo v čl. 6 odst. 1 na zásady, nikoli na hodnoty: „Unie je založena na *zásadách* svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům [82].“ Pojem „hodnoty“ je používán až od Lisabonské smlouvy, která přijala stejné znění, které bylo navrženo Konventem pro Smlouvu o Ústavě pro Evropu [83]. Uvedená změna znění nemohla být vykládána jako úmyslné popření či omezení právní povahy hodnot v současném znění článku 2 SEU. Právě naopak: z prací Konventu pro Ústavu pro Evropu vyplývá, že ve skutečnosti bylo záměrem zavést pro členské státy řadu právních závazků. Při navrhování ustanovení o hodnotách prezídium zdůraznilo potřebu stručného výčtu základních hodnot, které mají „jasný a nekontroverzní právní základ umožňující členským státům rozpoznat povinnosti, které z něj vyplývají“ [84].

[80] – V tomto ohledu viz například Petit, Y., „Article L“, in Constantinesco, V., Kovar, R., Simon, S. (eds.), *Traité sur l'Union européenne, Commentaire article par article*, Economica, Paříž, 1995, s. 866.

[81] – V tomto ohledu viz Spieker, L., *EU Values before the Court of Justice*, OUP, Oxford, 2023, s. 35; Hillion, C., „Overseeing the Rule of Law in the EU, Legal Mandate and Means“, in Closa, C. a Kochenov, D. (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 59 až 81; Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, s. 639; Tridimas, T., „Wreaking the Wrongs: Balancing Rights and the Public Interest the EU Way“, The Columbia Journal of European Law, 2023, s. 185 až 213; Dupont, P., *Les dispositions liminaires du traité sur l'Union européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne*, dizertační práce obhájená na Université Paris, Panthéon-Assas, listopad 2024, kapitola 1 (k dispozici u autorky).

[82] – Smlouva o Evropské unii ve znění platném po změnách zavedených Amsterodamskou smlouvou. Viz Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění 1997) (Úř. věst. 1997, C 340, s. 145); viz též konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství (Úř. věst. 2006, C 321E, s. 1).

[83] – Článek 2 SEU v současném znění přesně odpovídá znění článku I-2 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

[84] – Sekretariát Evropského konventu, *Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty (Návrh článků 1 až 16 Ústavní smlouvy)*, CONV 528/03, s. 11, dostupný na internetových stránkách https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20030219/conv528en.pdf. Podrobné pojednání viz Spieker, L., poznámka pod čarou 81, *op. cit.*, s. 43 až 47. Viz též von Bogdandy, A., „Founding Principles“, in von Bogdandy, A. a Bast, J. (eds), *Principles of European Constitutional Law*, 2. vydání, Hart, Oxford, 2009, 11, na s. 22.

170. Kromě toho samotné Smlouvy používají pojmy „hodnoty“ a „zásady“ zaměnitelně [85] stejně jako Soudní dvůr [86].

171. Rovněž odkaz na článek 2 SEU v jiných ustanoveních Smluv hovoří ve prospěch výkladu, podle kterého je dodržování hodnot právní povinností. Článek 3 první pododstavec SEU obecně stanoví, že cílem Unie je podporovat mír a své hodnoty, a odstavec 5 uvedeného ustanovení stanoví, že Unie zastává a podporuje své hodnoty ve vztazích s okolním světem. Význam hodnot při rozvíjení vztahů se sousedy Unie je opětovně zdůrazněn v článku 8 SEU a povinnost Unie chránit své hodnoty ve vnějších vztazích je dále rozvinuta v čl. 21 odst. 2 písm. a), v článku 32 a v čl. 42 odst. 5 SEU. Úvodní ustanovení týkající se orgánů Unie, článek 13 SEU, stanoví, že Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat hodnoty Unie.

172. Uvedená ustanovení umožňují dospět k závěru, že unijní orgány mají povinnost zastávat a podporovat hodnoty uvedené v článku 2 SEU při přijímání právní úpravy v rámci Unie nebo při právním jednání ve vnějších vztazích. Je taková povinnost uložena i členským státům?

173. Významný argument ve prospěch závěru, že dodržování uvedených hodnot je povinností uloženou Smlouvami členským státům, představuje článek 7 SEU, který zavádí zvláštní postup, jenž může vést až k pozastavení hlasovacích práv členského státu, který se dopustí závažného a trvajícího porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU.

174. V tomto ohledu preambule Smlouvy o FEU připomíná, že členské státy musí respektovat hodnoty uvedené v článku 2 SEU, když odkazuje na články 49 a 7 SEU.

175. Podle mého názoru je nejdůležitějším ustanovením vedoucím k závěru, že článek 2 SEU zakládá členským státům právní povinnosti, článek 49 SEU.

2) Důležitost článku 49 SEU

176. Článek 49 SEU otevírá dveře do Unie každému evropskému státu, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 SEU a zavazuje se k jejich podpoře.

177. Když tedy nové členské státy přistupují k Unii, přistupují rovněž k ústavní volbě řádné společnosti vyjádřené v článku 2 SEU.

[85] – Preambule Smlouvy o Evropské unii zmiňuje „všeobecné *hodnoty* nedotknutelných a nezadatelných práv lidských bytostí, demokracie, rovnosti, svobody a právního státu“ a následně potvrzuje svou oddanost *„zásadám* svobody, demokracie a úcty k lidským právům a základním svobodám a zásadám právního státu“ (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska).

[86] – Například v bodě 69 rozsudku ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky v systému soudnictví) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), Soudní dvůr zmiňuje „hodnoty uvedené v článku 2 SEU“, ovšem v následujících bodech 70 až 71 mění formulaci na „zásady stanovené v článku 2 SEU“ (viz Spieker, L., poznámka pod čarou 81, *op. cit.*, s. 41).

178. Článek 49 SEU má dva významné důsledky. Zaprvé vychází z předpokladu, že stát se rozhoduje přistoupit k Unii z toho důvodu, že hodnoty uvedené v článku 2 SEU jsou i jeho ústavní volbou. Jak totiž konstatoval Soudní dvůr [87], před přijetím do Unie musí kandidátský stát vůči ostatním členským státům prokázat, že splňuje „kodaňská politická kritéria", která odrážejí hodnoty uvedené v článku 2 [88].

179. Tento aspekt článku 49 SEU umožnil Soudnímu dvoru dospět k závěru, že „Unie sdružuje státy, které se svobodně a dobrovolně přihlásily ke společným hodnotám uvedeným v článku 2 SEU, uznávají tyto hodnoty a zavazují se k jejich podpoře" [89].

180. Závazek ve vztahu k hodnotám uvedeným v článku 2 trvá po celou dobu členství členského státu v Evropské unii. Jak se vyjádřil Soudní dvůr, „[d]održování těchto hodnot totiž nelze omezit na povinnost, kterou je kandidátský stát vázán pro přistoupení k Unii a od níž by se mohl po přistoupení osvobodit" [90].

181. V rozsudku Repubblika Soudní dvůr doplnil, že „dodržování hodnot zakotvených v článku 2 SEU členským státem je podmínkou pro požívání všech práv vyplývajících z uplatňování Smluv na tento členský stát" [91].

182. Článek 49 SEU zmiňuje závazek členských států *podporovat* hodnoty uvedené v článku 2. Z toho pro členské státy vyplývají dva druhy povinností: povinnost nesnižovat úroveň právní ochrany a povinnost přijmout opatření k zajištění hodnot uvedených v článku 2 SEU. Obě tyto povinnosti jsou povinnostmi dosáhnout výsledku uloženými členským státům, jak již Soudní dvůr potvrdil ve vztahu k hodnotě právního státu [92].

183. Prvním aspektem této povinnosti dosáhnout výsledku je, že členské státy musí zachovat alespoň takovou úroveň ochrany hodnot, která existovala v okamžiku jejich vstupu do Evropské unie. V tomto ohledu Soudní dvůr konstatoval, že členské státy mají povinnost nesnižovat úroveň právní ochrany. Jinými slovy, členským státům se zakazuje měnit své právní předpisy tak, aby to vedlo ke snížení úrovně ochrany unijních hodnot [93]. Soudní dvůr měl sice příležitost stanovit

87 – Viz například rozsudek ze dne 29. března 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, bod 104).

88 – Evropská rada na zasedání v Kodani ve dnech 21. a 22. června 1993 stanovila kritéria, která musí kandidátské státy splnit, aby mohly být přijaty do Evropské unie. Část těchto kritérií, obvykle nazývaná kodaňská politická kritéria, vyžaduje, aby stát zajistil „stabilitu institucí zaručujících demokracii, právní stát, lidská práva a respektování a ochranu menšin". Při posuzování toho, zda kandidátský stát uvedené hodnoty dodržuje, bere Komise v úvahu všechny aspekty společnosti daného státu, včetně těch, které nespadají do regulační pravomoci Unie, jako je organizace soudnictví a veřejné správy nebo respektování nevládních organizací a plurality sdělovacích prostředků. Evropská rada, „Závěry předsednictví", zasedání Evropské rady v Kodani ve dnech 21. až 22. června 1993, dostupné na internetových stránkách: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf.

89 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 24. června 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost Nejvyššího soudu) (C-619/18, EU:C:2019:531, bod 42).

90 – Rozsudek ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 126). Viz též rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 68).

91 – Rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 63).

92 – Viz *rozsudky týkající se podmíněnosti*, [rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:9, bod 231), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 263)], v nichž Soudní dvůr připomněl, že povinnost spočívající v dodržování právního státu, která je zakotvena v nařízení o podmíněnosti, je zvláštním vyjádřením požadavků vyplývajících pro členské státy z jejich členství v Unii podle článku 2 SEU. Dále vysvětluje, že povinnost dosáhnout určitého výsledku, která je zakotvena v uvedeném ustanovení nařízení o podmíněnosti, vyplývá přímo ze závazků přijatých členskými státy vůči sobě navzájem a vůči Unii.

93 – Rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 63).

a potvrdit zásadu zákazu snížení úrovně právní ochrany pouze ve věcech týkajících se hodnoty právního státu [94], nicméně není důvod se domnívat, že se stejná zásada zákazu snížení úrovně právní ochrany nepoužije na všechny hodnoty stanové v článku 2 SEU.

184. Krize právního státu, která vedla k řadě rozsudků Soudního dvora, nás naučila, že hodnoty by neměly být považovány za samozřejmé. Členské státy musí aktivně pracovat nejen na zachovávání úrovně ochrany existující v okamžiku vstupu do Unie, ale musí též přijímat nezbytná opatření k odstranění veškerých existujících překážek, které brání plnému dodržování těchto hodnot v jejich společnostech.

185. Přestože Soudní dvůr neměl dosud příležitost vyjádřit takovou pozitivní povinnost přímo, mám za to, že slovo „podpora" uvedené v článku 49 SEU rovněž vyžaduje pozitivní úsilí o dosažení hodnot uvedených v článku 2 ve společnostech všech členských států. Výše uvedené je důležité ve vztahu k obnovení dělby moci a nezávislé soudní moci. Je to stejně důležité i ve vztahu k jiným hodnotám, například ve vztahu k rovnosti. Pokud ve společnosti existuje strukturální nerovnost, tak jak patrně existuje ve vztahu k LGBTI menšině v Maďarsku, měl by členský stát aktivně pracovat na odstranění takového strukturálního problému, a tím spíše nesmí tento problém zhoršovat.

186. Soudní dvůr by měl tudíž vysvětlit, že svým závěrem uvedeným v bodě 164 tohoto stanoviska neměl na mysli popření způsobilosti článku 2 SEU ukládat členským státům samostatné povinnosti. Právě naopak, členské státy mají na základě uvedeného ustanovení ve spojení s článkem 49 SEU povinnost zachovávat a aktivně podporovat hodnoty uvedené v článku 2 SEU.

187. Prohlášení citované v bodě 164 tohoto stanoviska by tak mohlo být přeformulováno následujícím způsobem: „článek 2 SEU nepředstavuje pouze vyjádření politického směrování nebo záměrů, ale obsahuje hodnoty, které jsou součástí samotné identity Unie jako společného právního řádu, a členským státům ukládá tyto hodnoty zachovávat a podporovat. Uvedené hodnoty jsou konkretizovány v zásadách zahrnujících konkrétnější povinnosti, které jsou pro členské státy právně závazné".

188. Konstatování, že článek 2 SEU obsahuje právní povinnosti členských států dosáhnout výsledku, ještě neznamená, že jsou takové povinnosti soudně uznatelné a vymahatelné. Této problematice se budu věnovat v následujících pasážích.

c) Důvody pro a proti soudní vymahatelnosti článku 2 SEU

1) Důvody ve prospěch soudní vymahatelnosti

189. Článek 19 odst. 1 první pododstavec SEU definuje úlohu Soudního dvora tak, že zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

190. Při plnění tohoto úkolu se od Soudního dvora zajisté očekává, že zajistí dodržování unijního práva ústavní povahy. Jak bylo vysvětleno, článek 2 SEU takovým ustanovením je; toto ustanovení je pro právní řád Unie nanejvýš důležité, neboť vymezuje její identitu a umožňuje její fungování.

[94] – Například rozsudky ze dne 18. května 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România" a další (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 162); ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596, bod 51); ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 74); a ze dne 7. září 2023, Asociația „Forumul Judecătorilor din România" (C-216/21, EU:C:2023:628, bod 69).

191. Soudní dvůr plní ústavní úlohu v rámci postupů upravených Smlouvami. Mezi tato řízení patří řízení o nesplnění povinnosti upravené v článcích 258 až 260 SFEU.

192. Podle článku 258 SFEU má Soudní dvůr pravomoc určit, že členský stát nesplnil *povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv*[95].

193. Jak jsem vysvětlila výše, vzhledem k tomu, že článek 2 SEU zakládá členským státům právní povinnosti, je vynucování plnění těchto povinností prostřednictvím konstatování nesplnění povinnosti v řízení zahájeném podle článku 258 SFEU součástí běžných pravomocí Soudního dvora podle Smluv.

194. Jak uvedla Komise, řízení podle článku 258 SFEU má objektivní povahu[96] a Soudní dvůr musí pouze určit, zda k porušení právního ustanovení došlo či nikoli. Vzhledem k tomu, že je článek 2 SEU právním ustanovením, může Soudní dvůr rozhodnout, zda bylo toto ustanovení porušeno, není-li jeho pravomoc ve vztahu k tomuto ustanovení vyloučena.

195. V případech, kdy autoři Smluv chtěli vyloučit pravomoc Soudního dvora ve vztahu k některým ustanovením unijního práva, to bylo ve Smlouvách výslovně stanoveno[97]. V tomto ohledu není, na rozdíl od předchozích verzí Smluv[98], pravomoc Soudního dvora ve vztahu k článku 2 SEU vyloučena ani omezena.

2) Posouzení důvodů v neprospěch soudní vymahatelnosti

i) Článek 7 SEU

196. Jeden z argumentů předložených Maďarskem, jimiž oponuje pravomoci Soudního dvora konstatovat samostatné porušení článku 2 SEU, se týkal článku 7 SEU.

197. Podle uvedeného argumentu otázka porušení hodnot článku 2 SEU nespadá do pravomoci Soudního dvora, ačkoli není žádným ustanovením Smluv z pravomoci Soudního dvora výslovně vyňata, neboť článek 7 SEU přiznává výlučnou pravomoc rozhodování o této otázce politickým orgánům[99].

[95] – Od počátku měl Soudní dvůr za to, že tento výraz znamená, že pravidlo, které členský stát údajně porušil, musí obsahovat právní povinnosti stanovené pro uvedený stát. Viz rozsudek ze dne 10. července 1980, Komise v. Spojené království (32/79, EU:C:1980:189, bod 11).

[96] – *Ex multis* viz rozsudky ze dne 10. listopadu 2020, Komise v. Itálie (Mezní hodnoty – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, bod 70 a citovaná judikatura), nebo ze dne 28. ledna 2020, Komise v. Itálie (Směrnice o postupu proti opožděným platbám) (C-122/18, EU:C:2020:41, bod 64 a citovaná judikatura). Soudní dvůr zdůraznil objektivní povahu řízení o nesplnění povinnosti, aby vysvětlil, že důvody Komise k zahájení konkrétního řízení jsou irelevantní a žalovaný stát je nemůže využít na svou obranu. Jakmile se Komise dovolává porušení konkrétního právního ustanovení, musí Soudní dvůr ověřit, zda se tak z právního a skutkového hlediska skutečně stalo, bez ohledu na důvody, kterých se Komise dovolávala. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 56).

[97] – Na základě článku 24 SEU a článku 275 SFEU je pravomoc Soudního dvora vyloučena, pokud jde o ustanovení společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Soudní dvůr však toto vyloučení vykládá restriktivně. Viz rozsudek ze dne 10. září 2024, KS a další v. Rada a další (C-29/22 P a C-44/22 P, EU:C:2024:725). Pravomoc Soudního dvora je omezena i ve vztahu k postupu uplatňovaném při nadměrném schodku veřejných financí, a to na základě čl. 126 odst. 10 SFEU. Konečně článek 269 SFEU omezuje pravomoc Soudního dvora v oblasti přezkumu legality aktů přijatých na základě článku 7 SEU. Takový přezkum může být zahájen výlučně na žádost členského státu dotčeného takovým rozhodnutím, a to pouze v otázce dodržení procedurálních ustanovení obsažených v článku 7 SEU.

[98] – Podle čl. 46 písm. d) SEU ve znění Niceské smlouvy se pravomoc Soudního dvora vztahovala pouze na tehdejší čl. 6 odst. 2 SEU, nikoli na „zásady“ stanovené v čl. 6 odst. 1, které byly později přejmenovány na „hodnoty“.

[99] – Tento druh argumentace používala ústavní praxe Spojených států pod názvem „doktrína politických otázek“. Jedním z důvodů, jak byly shrnuty ve věci Baker v. Carr, 369 U. S. 186, 217 (1962), pro který by mohly federální soudy Spojených států považovat určitou otázku za nevhodnou k tomu, aby o ní bylo rozhodováno v soudním řízení, je „prokazatelné svěření dotčené otázky rovnocennému politickému orgánu vyplývající ze znění ústavního předpisu“.

198. Podobnou argumentaci Maďarsko použilo již ve věcech, v nichž byly vydány *rozsudky týkající se podmíněnosti*, přičemž tvrdilo, že článek 7 SEU je jediným postupem, který umožňuje unijním orgánům posuzovat existenci porušení článku 2 SEU a sankcionovat je [100]. V rozsudcích v uvedených věcech Soudní dvůr takovou argumentaci odmítl. Uvedl, že „na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, podporované Polskou republikou, kromě postupu stanoveného v článku 7 SEU, četná ustanovení Smluv, často konkretizovaná v různých aktech sekundárního práva, svěřují unijním orgánům pravomoc přezkoumat, konstatovat a případně sankcionovat porušování hodnot zakotvených v článku 2 SEU ze strany členského státu“ [101].

199. V uvedených rozsudcích již Soudní dvůr rozhodl, že článek 7 SEU nelze vykládat jako ústavní volbu přenechat kontrolu dodržování článku 2 SEU a sankcionovat jeho porušení výlučně postupu stanovenému v článku 7 SEU.

200. Uvedené ustanovení tedy nelze vykládat tak, že pravomoc Soudního dvora vylučuje [102].

ii) Obecná povaha hodnot uvedených v článku 2 SEU

201. Druhým argumentem, kterým Maďarsko zpochybňuje pravomoc Soudního dvora konstatovat samostatné porušení článku 2 SEU, je obecná povaha a neurčitý obsah hodnot, které uvedené ustanovení vyjmenovává.

202. I když článek 2 SEU ukládá členským státům povinnosti dosáhnout výsledku – nesnížit úroveň právní ochrany hodnot a podporovat je v rámci svých společností, konkrétní obsah každé z těchto hodnot uvedeným ustanovením určen není.

203. Hodnoty jsou však záměrně abstraktní [103]. Jejich otevřený obsah ponechává prostor pro ústavní dialog mezi členskými státy a pro paralelní existenci různých „konkretizací“ hodnot [104].

204. Brání tento otevřený obsah hodnot uvedených v článku 2 SEU, aby Soudní dvůr použil toto ustanovení pro účely soudního přezkumu?

205. Zaprvé Soudní dvůr již rozhodl, že obecná povaha unijních zásad není nutně překážkou jejich použití pro účely soudního přezkumu [105].

[100] – Rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 155), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 195).

[101] – Rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 159), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 328).

[102] – Kromě toho článek 269 SFEU, který stanoví, že v rámci žaloby na neplatnost podané proti rozhodnutí přijatému v rámci postupu podle článku 7 SEU členským státem, kterému je toto rozhodnutí určeno, má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat pouze o tom, zda byla porušena procesní ustanovení článku 7 SEU, nemá vliv na pravomoc Soudního dvora v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti podané proti členskému státu a vycházející z porušení článku 2 SEU.

[103] – V tomto ohledu viz Dubout, E., „Peut-on défendre les valeurs de l'Union européenne par le droit?“, *RDLF*, 2024 chron. č. 80.

[104] – To názorně dokládají okolnosti věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 14. října 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614). Hra, ve které šlo o simulaci střílení a zabíjení lidí v zařízení zvaném „laserdrome“, byla považována za zásah do lidské důstojnosti podle německé ústavy, ačkoli lze podle všeho říci, že v jiných členských státech nebyla tato hra považována za problematickou z hlediska lidské důstojnosti.

[105] – Tak například v rozsudku ze dne 15. července 2021, Německo v. Polsko (C-848/19 P, EU:C:2021:598), který se týkal soudního přezkumu unijního aktu, Německo tvrdilo, že zásada energetické solidarity zakotvená v čl. 194 odst. 1 SFEU je abstraktní, ryze politický pojem, a nemůže být tedy právním kritériem, na jehož základě by mohla být posuzována platnost aktu přijatého unijním orgánem (viz bod 27 uvedeného rozsudku). Soudní dvůr uvedený argument nepřijal. Měl za to, že abstraktní povaha zásady solidarity jí nebrání v tom, aby zakládala povinnosti, jimiž jsou vázány členské státy a Unie. Může tedy sloužit jako měřítko pro posuzování legality opatření členských států a Unie (body 42 až 45).

206. Zadruhé výklad neurčitých pojmů je běžnou náplní práce soudů a vzhledem k neurčitosti, která je často přítomná v právních předpisech ústavní povahy, je to i jeden z klíčových úkolů ústavních soudů.

207. To neznamená, že Soudní dvůr naplňuje taková ustanovení obsahem svévolně a bez ohledu na cokoli jiného. Jak již bylo vysvětleno, obsah hodnot je přesněji vyjádřen v řadě konkrétních zásad uvedených ve Smlouvách, Listině a ustanovení sekundárního unijního práva, které jsou výsledkem legislativního procesu, do něhož jsou zapojeny všechny členské státy [106]. Konkretizace hodnot je tedy výsledkem dialogu o významu hodnot, ať již na úrovni primárního práva nebo na úrovni sekundárního práva.

208. V řadě rozsudků, počínaje rozsudkem Associação Sindical dos Juízes Portugueses [107], Soudní dvůr konstatoval, že hodnota právního státu je konkretizována v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU. V následujících věcech Soudní dvůr podrobně rozvinul výklad požadavku nezávislosti soudů jakožto požadavku, který prostřednictvím článku 19 SEU a článku 47 Listiny konkretizuje hodnotu právního státu [108]. Podobně Soudní dvůr vyložil čl. 10 odst. 1 SEU, který stanoví, že Unie funguje na základě zastupitelské demokracie, ve světle demokracie jakožto hodnoty vyjádřené v článku 2 SEU [109]. Podobně je i hodnota rovnosti konkretizována v článku 19 SFEU a v nástrojích sekundárního práva přijatých na jeho základě.

209. To neznamená, že soudní přezkum musí být založen na konkretizované normě, a nikoli přímo na samotném článku 2 SEU, ani že takový přezkum je možný pouze tehdy, je-li určitá hodnota konkretizována. Pokud ovšem konkretizována je, musí Soudní dvůr takovou konkretizaci hodnoty zohlednit a nesmí vykládat hodnotu v rozporu s uvedeným ustanovením.

210. Zatřetí míra přesnosti právního pravidla, která je používána jako měřítko v rámci soudního přezkumu, nemusí být tak vysoká jako přesnost a jasnost vyžadovaná pro přímý účinek [110].

211. V rámci řízení o nesplnění povinnosti je Soudní dvůr žádán, aby určil, že určitá právní úprava je neslučitelná s unijním právem. V projednávané věci není Soudní dvůr při rozhodování o šestém žalobním důvodu Komise žádán, aby určil, co by mělo Maďarsko učinit, aby splnilo povinnosti vyplývající z článku 2 SEU, ani takové určení učinit nemůže. Musí pouze rozhodnout o tom, zda článek 2 SEU brání dotčené vnitrostátní právní úpravě.

212. Na základě samotného článku 2 SEU je Soudní dvůr schopen rozhodnout o tom, co nelze tolerovat; může učinit závěr o tom, zda členský stát nepřekročil „červené linie“ [111]. Za uvedených okolností nemusí Soudní dvůr dále doplňovat obsah dotčených hodnot.

[106] – V tomto ohledu nabídl Boeckestein tabulku, která dává do vzájemného vztahu jednotlivé hodnoty stanovené v článku 2 SEU s nejrůznějšími konkretizujícími ustanoveními Smluv a Listiny. Viz Boeckestein, T. L., „Making Do with What We Have: On the Interpretation and Enforcement of the EU's Founding Values“, *German Law Journal*, 2022, s. 431 až 451.

[107] – Rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 32).

[108] – Citovaná judikatura vychází z rozsudku ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C-192/18, EU:C:2019:924, bod 98). Nejnovější věcí z této linie judikatury je rozsudek ze dne 6. března 2025, D. K. a další (Odnětí věcí soudci) (C-647/21 a C-648/21, EU:C:2025:143, bod 66).

[109] – Rozsudky ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63); ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 64); a ze dne 19. listopadu 2024, Komise v. Polsko (Volitelnost a členství v politické straně) (C-814/21, EU:C:2024:963, bod 112).

[110] – Otázka možného přímého účinku článku 2 SEU v řízení o nesplnění povinnosti vedeného před Soudním dvorem nevyvstává. Není tedy nezbytné věnovat se zkoumání otázky, zda mají být povinnosti uložené členským státům na základě článku 2 SEU plněny vůči jednotlivcům. Přímé založení práv jednotlivců vyžaduje, aby byla unijní norma dostatečně jasná a přesná, pokud jde o obsah práva přiznaného jednotlivci.

[111] – V tomto ohledu viz von Bogdandy, A., „Towards a Tyranny of values“, in von Bogdandy, A., a kol. (eds), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlín, 2021, s. 92.

213. V každém případě je Soudní dvůr za okolností daných v projednávané věci žádán, aby konstatoval porušení článku 2 SEU, jakmile konstatuje, že sporná Pravidla porušují rovněž unijní právní předpisy a některá základní práva zakotvená v Listině. Tato pravidla konkretizují hodnoty uvedené v článku 2 SEU, které jsou v projednávané věci dotčeny: lidskou důstojnost, rovnost a dodržování lidských práv. Věcný obsah dotčených hodnot je tedy již do značné míry konkretizován.

214. Konečně bylo uvedeno, že uplatnění článku 2 SEU jako samostatného důvodu nesplnění povinnosti by mohlo mít nepříznivý dopad na legitimitu Soudního dvora, neboť by uvedený soud mohl být vzhledem k otevřenému obsahu těchto hodnot vnímán jako zpolitizovaný [112].

215. Soudní dvůr je ústavní soud a základní ústavní zásady jsou často zároveň politické a právní. Vzhledem k tomu, že článek 2 SEU vyjadřuje volbu ve prospěch ústavní demokracie, která dodržuje lidská práva, není ochrana uvedených hodnot Soudním dvorem jeho politickou volbou, ale jeho ústavním posláním.

216. V *rozsudcích týkajících se podmíněnosti* Soudní dvůr rozhodl, že Unie musí být schopna v mezích pravomocí stanovených Smlouvami unijní hodnoty chránit [113]. Pravomoc, kterou Smlouvy svěřují Soudnímu dvoru, představuje pravomoc vykládat jejich právní ustanovení a v rámci řízení o nesplnění povinnosti provádět soudní přezkum zejména vnitrostátní právní úpravy, pokud jde o její soulad s uvedenými právními ustanoveními.

217. Žaloby pro nesplnění povinnosti jsou nástroji k dosažení cílů právní povahy: odhalování porušení práva za účelem jejich ukončení. Patří sem i porušení článku 2 SEU. V případech sociálně citlivých a sporných otázek, jako jsou práva LGBTI, je rozsudek Soudního dvora pouze částí řešení nezbytného k dosažení rovnosti a lidské důstojnosti LGBTI osob. Dosažení právního souladu si rovněž vyžádá určité sladění sociálních hodnot. To však neznamená, že by se měl Soudní dvůr zdržet konstatování porušení uvedených hodnot, pokud k němu dojde.

218. Závěrem lze říci, že obecná povaha hodnot uvedených v článku 2 SEU není překážkou, která by bránila dovolávání se jich před Soudním dvorem pro účely soudního přezkumu vnitrostátní právní úpravy v rámci řízení o nesplnění povinnosti.

iii) Národní ústavní identita

219. Maďarsko se v žalobní odpovědi rovněž dovolává své národní ústavní identity, kterou je nutno respektovat z hlediska ústavního práva Unie na základě čl. 4 odst. 2 SEU.

220. V tomto ohledu je třeba nejprve konstatovat, jak již Soudní dvůr vysvětlil, že hodnoty uvedené článku 2 SEU nebrání rozmanitosti ústavních modelů [114]. Stanoví pouze rámec, s nímž mají být různá vnitrostátní ústavní řešení v souladu.

[112] – Bonnelli, M., „Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice“, *European Constitutional Law Review*, 2022, od s. 49.

[113] – Rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 127), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 145).

[114] – Rozsudky ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 229), a ze dne 22. února 2022, RS (Účinek rozsudků ústavního soudu) (C-430/21, EU:C:2022:99, bod 43). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta D. Spielmanna ve věci Komise v. Polsko (Ultra vires přezkum judikatury Soudního dvora – Přednost unijního práva) (C-448/23, EU:C:2025:165, body 90 a 93).

221. Vnitrostátní ústavní volby však nemohou tento společný rámec překročit. V tomto ohledu, jak jsem již navrhla, by mohl být článek 2 SEU chápán tak, že stanoví určité „červené linie“, jejichž překročení vyvolává nutnost reakce za účelem ochrany ústavního modelu Unie.

222. To není v rozporu s respektováním národních ústavních identit [115]. Jak jsem již vysvětlila, každý členský stát se v okamžiku přistoupení k Evropské unii zavázal dodržovat uvedený rámec společných hodnot. Bylo to ostatně považováno i za vnitřní ústavní volbu daného státu v okamžiku přistoupení.

223. Jak jsem již podotkla (viz bod 211 tohoto stanoviska), v řízení o nesplnění povinnosti může Soudní dvůr pouze konstatovat, že došlo k odchýlení se od unijních hodnot. Takový závěr zakládá povinnost státu ukončit nedodržování hodnot uvedených v článku 2 SEU, neboť jejich dodržování zůstává i nadále podmínkou členství v Unii. Způsob zajištění souladu s rozhodnutím Soudního dvora je ponechán na volbě dotčeného členského státu v závislosti na jeho ústavní identitě.

224. Závazek Unie respektovat národní ústavní identitu tedy nebrání Soudnímu dvoru v tom, aby konstatoval, že členský stát přijetím určité právní úpravy překročil „červené linie“ stanovené článkem 2 SEU.

iv) Účel samostatného konstatování porušení článku 2 SEU

225. Maďarsko ve svých vyjádřeních popírá, že by samostatné konstatování porušení článku 2 SEU nad rámec konstatování porušení základních práv nebo jiných pravidel unijního práva mohlo mít jakýkoli smysluplný účel.

226. Z judikatury jasně vyplývá, že účelem řízení o nesplnění povinnosti je vyřešit spor mezi Komisí a členským státem, pokud jde o to, zda došlo k porušení unijního práva, a je-li takové porušení prokázáno, přimět dotčený stát k jeho ukončení [116].

227. Je tedy legitimní položit si otázku, jakým způsobem konstatování porušení článku 2 SEU, vedle konstatování porušení konkrétních ustanovení unijních právních předpisů a Listiny, přispěje k určení a ukončení nesplnění povinností členského státu, které pro něj vyplývají z unijního práva.

228. Podobné otázky již byly položeny ve vztahu k účelu konstatování porušení Listiny ve věcech, v nichž již bylo prokázáno porušení pravidla Smlouvy nebo sekundárního unijního práva. V tomto ohledu poskytla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku ve věci Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) následující vysvětlení: „Konstatování samostatného porušení základního práva […] v projednávané věci nemá žádné zvláštní důsledky. Opodstatněnost žaloby

[115] – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, bod 233), a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 265). Viz též rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců) (C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72).

[116] – Viz například rozsudek ze dne 8. března 2022, Komise v. Spojené království (Boj proti podvodům s podhodnocováním) (C-213/19, EU:C:2022:167, bod 180). Soudní dvůr měl za to, že ani řízení podle článku 260 SFEU nemá za cíl stát potrestat, ale spíše přimět členský stát, který se dopustil nesplnění povinnosti, aby splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z rozsudku, a tím odstranil porušení povinnosti založené na unijním právu. Viz rovněž rozsudek ze dne 12. července 2005, Komise v. Francie (C-304/02, EU:C:2005:444, bod 80).

pro nesplnění povinnosti totiž vyplývá již z porušení směrnice o službách a článku 49 SFEU. Přesto však samostatné posouzení základního práva jasněji ilustruje mimořádnou závažnost a hodnotu tohoto porušení [117]“.

229. Podobnou argumentací by bylo možno odůvodnit důvody, z kterých by Komise mohla navrhovat samostatné konstatování porušení článku 2 SEU, i když konstatování porušení jiných ustanovení unijního práva a Listiny by stačilo k prokázání nesplnění povinností členského státu vyplývajících z unijního práva.

230. Takové konstatování má nejen funkci symbolickou, když dokládá zvláštní význam porušení, ale rovněž by pomohlo ke stanovení „diagnózy“ [118]. Odhalilo by totiž skutečnou příčinu jiných porušení povinností.

231. To by bylo důležité jak pro volbu členského státu, který nesplnil svou povinnost, pokud jde o způsob ukončení nesplnění povinnosti, tak pro kontrolu ze strany Komise, zda dotčený členský stát ukončil nesplnění povinnosti konstatované rozsudkem [119].

232. Kromě tohoto důvodu by konstatování samostatného porušení článku 2 SEU ovlivnilo výpočet sankcí podle článku 260 SFEU, pokud by nesplnění povinnosti nebylo po vydání rozsudku Soudního dvora ukončeno [120].

233. Závěrem uvádím, že účelem samostatného konstatování porušení článku 2 SEU je identifikovat a určit, že přijetím určité právní úpravy členský stát překročil „červené linie“ stanovené v uvedeném ustanovení. Tím rovněž dochází k odhalení toho, že příčina jiných porušení unijního práva, která jsou předmětem stejného řízení, tkví v odchýlení se členského státu od ústavních hodnot Unie.

234. To mne přivádí k poslední otázce, která vyvstala v projednávané věci: jakým způsobem by měl Soudní dvůr posuzovat, zda došlo k překročení „červených linií“, a rozhodovat o tom, zda došlo k samostatnému porušení článku 2 SEU?

[117] – C-66/18, EU:C:2020:172, bod 180.

[118] – V tomto ohledu viz Scheppele, K. L., Kochenov, D. a Grabowska-Moroz, B., „EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union“, *Yearbook of European Law*, 2020, s. 3 až 121. Akademičtí autoři kritizovali některá starší řízení o nesplnění povinnosti, například řízení týkající se změny věkové hranice pro odchod do důchodu soudců v Maďarsku, které bylo předmětem rozsudku ze dne 6. listopadu 2012, Komise v. Maďarsko (C-286/12, EU:C:2012:687), za skrývání skutečných příčin nesplnění povinnosti. Připomínám, že Komise podala žalobu pro nesplnění povinnosti v uvedené věci na základě porušení směrnice 2000/78 zakazující diskriminaci na základě věku, čímž byl zastřen výchozí problém nedodržování zásad právního státu.

[119] – Právě v tomto světle si vykládám odpověď Komise poskytnutou na jednání, že by považovala za prokázané, že porušování článku 2 SEU bylo ukončeno, pokud by „Maďarsko odstranilo diskriminaci vůči uvedené menšině; všechny relevantní prvky; pokud budeme všichni považovat za prokázané, že na hlubší úrovni bylo vše potlačeno, a pokud říkáme vše, myslíme tím, že byly odstraněny všechny formy diskriminace“.

[120] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 13. června 2024, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu II) (C-123/22, EU:C:2024:493).

2. Jakým způsobem posuzovat, zda došlo k překročení „červených linií“?

235. Podle Komise došlo v projednávané věci k samostatnému porušení článku 2 SEU, neboť porušení, kterých se Maďarsko dopustilo, jsou „zvláště závažná, četná a zjevná a představují obecné a koordinované porušování dotčených základních práv“ [121]. Řada členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, má rovněž za to, že samostatné dovolávání se článku 2 SEU vyžaduje vysokou míru závažnosti protiprávních jednání.

236. Maďarsko se k případným kritériím, na jejichž základě by bylo možné konstatovat porušení článku 2 SEU, nevyjádřilo, neboť má za to, že takové porušení vůbec nelze v rámci řízení v projednávané věci vedeného před Soudním dvorem konstatovat.

a) Popření hodnot jako kritérium pro konstatování porušení článku 2 SEU

237. Podle mého názoru kritérium, na jehož základě lze konstatovat, že byl porušen článek 2 SEU, nespočívá v počtu ani závažnosti porušení základních práv či jiných základních zásad unijního práva, ale spíše v popření hodnot uvedených v článku 2 SEU členským státem.

238. Pro účely posouzení, zda lze právní úpravu členského státu v rámci unijního systému hodnot tolerovat, je totiž nutno se ptát, zda přijetím této právní úpravy členský stát nepopírá jednu nebo více hodnot uvedených v článku 2 SEU.

239. Kritérium závažnosti možná bylo účastníky tohoto řízení zdůrazňováno, neboť se jedná o jedno ze dvou kritérií použitých v článku 7 SEU, který stanoví, že pouze existence závažného a trvajícího porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU může vést k zahájení uvedeného řízení [122].

240. Závažné porušení vyžadované článkem 7 SEU však odkazuje na závažnost porušení samotného článku 2 SEU, a nikoli na závažnost ostatních údajných porušení, která se v projednávané věci týkají řady unijních pravidel provádějících volný pohyb služeb a řady základních práv.

241. K porušení článku 2 SEU podle mého názoru nedochází pouze z toho důvodu, že jsou ostatní porušení závažná [123]. Je to spíše naopak: vzhledem k tomu, že výchozí příčinou uvedených porušení je popření hodnot zakotvených v článku 2 SEU, stávají se tato porušení sama závažnými a systémovými.

[121] – Bod 247 žaloby Komise.

[122] – Skutečnost, že se v článku 7 SEU vyžaduje, aby porušení hodnot bylo závažné a trvající, lze vysvětlit přísností sankcí, které následují, pokud jsou taková kritéria splněna. Podle článku 7 SEU může být členský stát vyloučen z rozhodování na unijní úrovni. Naproti tomu konstatování, že došlo k porušení článku 2 SEU, v řízení o nesplnění povinnosti k takovému následku vést nemůže. Uvedené ustanovení spíše usiluje o to, aby takový důsledek nenastal, když se členský stát snaží přimět k tomu, aby dotčené porušení odstranil.

[123] – Rovněž bych ráda podotkla, že postrádáme kritérium, podle kterého by bylo možno rozhodovat o tom, které porušení základního práva je závažné a které nikoli.

242. Účinek odchýlení se od hodnot není vnitřní záležitostí členského státu, ale ovlivňuje fungování unijního právního řádu. Omezuje schopnost uvedeného členského státu plnit i jiné povinnosti vyplývající z unijního práva [124]. Projednávaná věc je ukázkou toho, že odchýlení se od hodnot ovlivňuje schopnost Maďarska dodržovat pravidla upravující volný pohyb služeb. To odůvodňuje zásah Soudního dvora prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti [125].

243. Aby mohl Soudní dvůr určit, zda členský stát popírá hodnotu vyjádřenou v článku 2 SEU, musí posoudit konkrétní okolnosti dané věci.

244. Soudní dvůr by měl tudíž posoudit, zda porušení základních práv chráněných Listinou vyplývá ze skutečnosti, že členský stát popřel hodnotu zakotvenou v článku 2 SEU.

245. Mám za to, že kromě „popření hodnot“ jakožto kritéria nelze *in abstracto* vytvořit žádný přesnější vzorec jakožto nástroj, který by mohl Soudní dvůr použít.

246. Počet porušení pravidel primárního a sekundárního unijního práva a Listiny, jakož i způsob, jakým se členský stát těchto porušení dopustil, však mohou sloužit jako ukazatele toho, že hlavní příčina uvedených porušení může spočívat v popření hodnot.

247. Kritérium pro konstatování porušení článku 2 SEU je tudíž popření hodnoty, které je hlavní příčinou ostatních porušení unijního práva. Závažnost nebo počet těchto jiných porušení nesmí samy o sobě, rozhodujícím způsobem a automaticky sloužit jako kritérium pro určení porušení článku 2 SEU, přestože mohou být tyto prvky důležitým ukazatelem popření hodnot zakotvených v článku 2 SEU.

b) Porušení práv zaručených Listinou a ústavní dialog

248. Individuální porušení, zejména pokud se týkají základních práv nebo jiných základních zásad unijního práva, by mohla být důležitým ukazatelem toho, že příčina nedodržení unijního práva spočívá v popření hodnot. To platí zejména v případě, kdy jsou taková porušení četná, zjevná a obecná. Ani to však podle mého názoru samo o sobě nutně nepostačuje ke konstatování porušení článku 2 SEU, neboť porušení práv zaručených Listinou by mohlo být součástí ústavního dialogu v Unii, nikoli popřením hodnot.

249. Unijní právní řád se vyvíjí právě prostřednictvím takového dialogu. To znamená, že mohou existovat různé vize toho, jakým způsobem by měly být společné hodnoty konkretizovány.

250. V tomto ohledu by porušení základních práv mohla vyplývat zaprvé z odlišného poměření dvou základních hodnot na unijní úrovni a na vnitrostátní úrovni nebo zadruhé z rozdílu v tom, jaký obsah unijní právo a vnitrostátní právo určitému základnímu právu připisují. V obou situacích by příčina uvedených porušení spadala do sféry dialogu v mezích stanovených hodnotami, aniž došlo k popření těchto hodnot samotných.

251. V první zmíněné situaci, kdy je nutno poměřovat dvě základní práva, by přiznání větší váhy jednomu nebo druhému právu mohlo vést ke vzniku významného rozdílu v právní úpravě, která uvedená práva konkretizuje. Například právo na (duševní) vlastnictví by se mohlo střetnout se

[124] – V tomto ohledu viz Poiares Maduro, M. a Menezes Queiroz, B., „A Hard Law Approach to States Systemic Violations of Article 2 of the Treaty of the European Union: Reasons and Means“, in Fisher, E., King, J. a Young, A. (eds), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, OUP, Oxford, 2020, s. 363 až 380.

[125] – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2007:505, bod 20).

svobodou projevu. Členský stát by se mohl rozhodnout, že zakáže využívání díla chráněného autorským právem pro účely vyjadřování politických názorů bez svolení autora. Při přijímání takového řešení uvedený členský stát přizná větší váhu právu na duševní vlastnictví než svobodě projevu. Uvedené řešení samo o sobě neznamená, že členský stát popírá důležitost svobody projevu pro hodnotu demokracie. Pokud by nicméně unijní normotvůrce nastavil odlišnou rovnováhu přiznáním větší váhy svobodě projevu, musel by dotčený členský stát takovou volbu respektovat v oblastech, které spadají do působnosti unijního práva [126].

252. Příklad druhé situace, týkající se rozdílu v tom, jak je chápán obsah základního práva, aniž tento rozdíl představuje popření hodnot, lze použít z rozsudku ve věci Max-Planck [127]. V uvedené věci Soudní dvůr rozhodl, že vnitrostátní právní předpisy, které pracovníkovi upírají nárok na finanční náhradu za nevyčerpanou dovolenou za kalendářní rok při ukončení pracovního poměru, zasahují do podstaty základního práva na placenou dovolenou za kalendářní rok. Znamená to, že Německo, o jehož právní předpisy se jednalo, porušilo článek 2 SEU [128]? Podle mého názoru, i kdyby se jednalo o porušení podstaty základního práva, by byla odpověď záporná. Jakmile Německo své právní předpisy změní, bude porušení napraveno. Německo tím, že si nárok na dovolenou za kalendářní rok vykládalo odlišně od unijního výkladu tohoto nároku v uvedené konkrétní situaci, nepopřelo význam nároku na placenou dovolenou za kalendářní rok pro zajištění hodnot uvedených v článku 2 SEU.

253. Rozpory ohledně obsahu základních práv nebo odlišné názory na výsledek poměřování dvou či více základních práv by tak neměly vést ke konstatování porušení článku 2 SEU. Jedná se o součást ústavního dialogu v rámci unijního právního systému, který připouští odlišné konkretizace práv [129]. Takové rozpory ovšem nepopírají hodnoty samotné.

254. Konstatování porušení článku 2 SEU by mělo být učiněno pouze v případě, že Soudní dvůr dospěje k závěru, že členský stát porušil právo zakotvené v Listině, neboť popřel hodnotu, kterou uvedené právo konkretizuje.

3. Porušení článku 2 SEU v projednávané věci

255. Lze s přihlédnutím k výše uvedeným úvahám říci, že Komise prokázala, že porušení, kterého se dopustilo Maďarsko přijetím pozměňovacího zákona, z něhož vzešla sporná Pravidla, je porušením, které odůvodňuje konstatování porušení článku 2 SEU?

256. Podle mého názoru je nutno na uvedenou otázku, s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci, odpovědět kladně.

[126] – Jako případ poměřování uvedených dvou práv na unijní úrovni pro účely výkladu pojmu „parodie“, jak je obsažen ve směrnici o autorském právu [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2011 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti (Úř. věst. L 167, s. 10; Zvl. vyd. 17/01, s. 230)], viz rozsudek ze dne 3. září 2014, Deckmyn a Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132).

[127] – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874).

[128] – Tato otázka samozřejmě v uvedené věci položena nebyla. Vznáším ji pouze pro účely diskuse.

[129] – Jakmile je však toto poměřování na unijní úrovni provedeno nebo jakmile unijní normotvůrce obsah práva upřesní, nemohou již členské státy v oblastech, na které se vztahuje unijní právo, zachovávat odlišná řešení. V tomto ohledu viz například rozsudek ze dne 26. února 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

a) Dotčená Pravidla popírají hodnoty uvedené v článku 2 SEU

257. Konstatování, že napadená právní úprava mnoha různými způsoby omezuje volný pohyb služeb a konstatování, což je ještě důležitější, že tatáž Pravidla porušila uvedená čtyři práva zaručená Listinou, vskutku významně nasvědčují možnému porušení článku 2 SEU.

258. Důležité je, že důvod porušení těchto několika ustanovení unijního práva v projednávané věci je jeden a tentýž: záměr Maďarska bránit nezletilým osobám v přístupu k „LGBTI obsahu“, který uvedený členský stát považuje za škodlivý. To odráží postoj maďarského zákonodárce, podle kterého jsou LGBTI osoby nežádoucí částí společnosti a nezaslouží si rovné zacházení.

259. Práva LGBTI osob, zejména otázky spjaté s genderovou identitou, jsou stále společensky citlivou záležitostí[130]. Měla by být tato skutečnost důvodem pro to, aby byla dotčená maďarská právní úprava považována za součást ústavního dialogu v rámci Unie, a nikoli za porušení článku 2 SEU?

260. Podle mého názoru se porušení v projednávané věci liší od výše uvedených příkladů ústavního dialogu v jednom podstatném ohledu. V uvedených příkladech nebyly odlišný výsledek poměřování základních práv ani odlišné vnímání jejich obsahu způsobeny popřením hodnot, o které se jednalo. Ve srovnání s těmito příklady však dotčená maďarská právní úprava v projednávané věci popírá hodnoty zakotvené v článku 2 SEU.

261. Popření rovnosti LGBTI osob, které stojí v pozadí sporné právní úpravy, je hlavní příčinou všech porušení povinností, k nimž v projednávané věci došlo. K ostatním porušením by nedošlo, kdyby Maďarsko nepovažovalo LGBTI obsah za škodlivý pro vývoj nezletilých osob.

262. Podle mého názoru platí, že teze, podle které si LGBTI osoby zaslouží, aby se jim v členských státech dostávalo stejného respektu, není možno zpochybňovat prostřednictvím dialogu. Nerespektování a marginalizace určité skupiny ve společnosti jsou „červenými liniemi“, které jsou stanoveny hodnotami rovnosti, lidské důstojnosti a dodržování lidských práv.

263. Způsob, jakým má být rovnosti LGBTI osob dosaženo, se může lišit a může být předmětem diskuse, avšak zásadní volba spočívající v zákazu diskriminace na základě pohlaví nebo sexuální orientace je pevně zakotvena v ústavním rámci Unie. To platí i tehdy, když je LGBTI problematika sociálně citlivou záležitostí. Pokud by byl chráněný důvod nahrazen méně sociálně sporným důvodem, jako je barva pleti nebo náboženství, bylo by popření rovnosti prostřednictvím takové právní úpravy, jako je právní úprava v projednávané věci, očividné.

264. Navzdory citlivé povaze dotčené otázky se tudíž domnívám, že sporná maďarská právní úprava splňuje kritérium popření hodnot pro účely konstatování porušení článku 2 SEU.

[130] – Z uvedeného důvodu se v publikaci Bonelli, M. a Claes, M., „Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2023, s. 3 až 14, usuzovalo, že projednávaná věc není dobrým příkladem pro účely rozhodování o tom, zda může být článek 2 SEU využit jako samostatný důvod nesplnění povinnosti.

b) Které hodnoty byly porušeny?

265. Pokud je příčinou porušení unijního práva popření hodnot, má tato situace nutně za následek odchýlení se od modelu společnosti stanoveného v článku 2 SEU. Uvedené hodnoty jsou vzájemně propojené a konstatování porušení jedné z nich je známkou toho, že dotčený členský stát popřel model ústavní demokracie, která je založena na dodržování lidských práv.

266. V projednávané věci Komise tvrdí, že hodnotami, které byly napadenou právní úpravou porušeny, jsou rovnost, lidská důstojnost a dodržování lidských práv.

267. K tomu uvádím, že konstatování porušení základních práv může být ukazatelem toho, které hodnoty byly uvedenými porušeními popřeny. Všechna základní práva, o nichž mám za to, že byly v projednávané věci porušeny, jsou výrazem a konkretizací hodnot zakotvených v článku 2 SEU, jichž se dovolávala Komise.

268. Zaprvé porušení článku 21 Listiny, které spočívá v diskriminaci příslušníků LGBTI menšiny a jejich stigmatizace a marginalizace, je v příkrém rozporu s hodnotami rovnosti a tolerance, stejně jako s hodnotou lidské důstojnosti.

269. Zadruhé porušení svobody projevu a informací, která je zaručena článkem 11 Listiny, je v rozporu s nezbytným základem demokratické a pluralitní společnosti, jak stanoví článek 2 SEU [131], která je nezbytným předpokladem rovnosti a lidské důstojnosti.

270. Zatřetí porušení práva na soukromý a rodinný život, chráněného článkem 7 Listiny, je v očividném rozporu s hodnotou lidské důstojnosti.

271. Lidská důstojnost, kterou dotčená Pravidla popírají, není pouze základním právem, ale též klíčovou hodnotou vyjádřenou v článku 2 SEU. Abych citovala kolegu generálního advokáta, „[h]odnota lidské důstojnosti představuje skutečnou *Grundnorm* evropského konstitucionalismu po druhé světové válce jako protiklad k hrůzám totalitarismu, který popíral jakoukoli hodnotu člověka“ [132].

272. Více než kdy jindy je ve světle současného vývoje ve světě důležité neztrácet ze zřetele, z jakého důvodu se Unie přihlásila k hodnotám zakotveným v článku 2 SEU a z jakého důvodu je mimořádně důležité uvedené hodnoty znovu potvrdit a chránit.

273. Závěrem uvádím, že podle mého názoru uvedená porušení základních práv dokládají významné odchýlení se dotčených Pravidel od modelu ústavní demokracie, která dodržuje lidská práva a odráží se v článku 2 SEU.

274. Toto popření hodnot zakotvených v článku 2 SEU je oním nehmatatelným „něčím více“, co Komisi přimělo k uplatnění šestého žalobního důvodu.

275. Z výše uvedených důvodů se domnívám, že by Soudní dvůr měl konstatovat, že Maďarsko přijetím pozměňovacího zákona, který vedl k přijetí Pravidel 1, 3, 4, 6 a 7, porušilo článek 2 SEU.

[131] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. září 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, bod 31), a ze dne 23. dubna 2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (C-507/18, EU:C:2020:289, bod 48).

[132] – Stanovisko generálního advokáta G. Pitruzzelly ve věci X (Neuvedení důvodů ukončení pracovní smlouvy) (C-715/20, EU:C:2023:281, bod 76).

III. Analýza – část druhá: porušení primárního a sekundárního práva týkajícího se volného pohybu služeb a nařízení GDPR

276. V této části stanoviska se budu zabývat zbývajícími argumenty týkajícími se tvrzení Komise, že Maďarsko porušilo konkrétní pravidla primárního a sekundárního unijního práva, která se týkají volného pohybu služeb a nařízení GDPR (první až čtvrtý žalobní důvod Komise).

A. K prvnímu žalobnímu důvodu Komise

277. Komise tvrdí, že přijetím Pravidel 3, 4, 5 a 6 Maďarsko porušilo směrnici o AVMS.

278. Stejně jako jiné nástroje upravující volný pohyb služeb na vnitřním trhu je i směrnice o AVMS založena na zásadě vzájemného uznávání, která je vyjádřena jako zásada „domovské země“, resp. „země původu“. Uvedená zásada, zakotvená v čl. 2 odst. 1 směrnice o AVMS, znamená, že poskytovatelé AVMS vykonávají činnost v souladu s právními předpisy členského státu, v němž jsou usazeni.

279. Při uplatňování uvedené zásady ukládá čl. 3 odst. 1 směrnice o AVMS hostitelskému státu (který přijímá AVM službu) povinnost zajistit svobodu příjmu tím, že nebude bránit přenosu prováděnému poskytovateli z jiných členských států z důvodů, které spadají do oblastí upravených touto směrnicí.

1. Pravidlo 4

280. Článek 6a směrnice o AVMS vyžaduje, aby členské státy přijaly vhodná opatření za účelem ochrany tělesného, duševního nebo mravního vývoje nezletilých osob. Uvedená opatření mohou spočívat v omezení vysílacího času a musí být úměrná újmě, která by mohla být pořadem způsobena. Pokud je pořad v souladu s pravidly na ochranu nezletilých osob v domovském státě, musí být možné jej volně šířit na území kteréhokoli jiného členského státu.

281. S přihlédnutím k tomuto legislativnímu rámci Komise zaprvé tvrdí, že Pravidlo 4, které vyžaduje zařazení pořadů obsahujících „LGBTI obsah“ do kategorie V, což znamená, že mohou být vysílány pouze v čase mezi 22:00 a 5:00 hod., nelze chápat jako provedení článku 6a směrnice o AVMS, a představuje tudíž omezení volného pohybu AVM služeb.

282. Maďarsko v žalobní odpovědi nejprve uvádí, že Pravidlo 4 bylo přijato v rámci provádění článku 6a směrnice o AVMS. Tato směrnice neharmonizuje druhy pořadů, které jsou považovány za škodlivé pro nezletilé osoby, s výjimkou požadavku, aby obsah zobrazující bezdůvodné násilí a pornografii podléhal nejpřísnějším opatřením. Maďarsko tvrdí, že vzhledem k takové minimální harmonizaci spadá do autonomie členských států, vycházející z jejich vlastních kulturních a morálních hodnot, aby určily, které pořady jsou pro děti škodlivé.

283. Jak však tvrdí Komise, rozhodnutí o obsahu, který může být pro děti škodlivý, musí být založeno na určitých vědeckých důkazech o potenciální škodlivosti určitého obsahu.

284. Jak jsem vysvětlila výše (bod 111 tohoto stanoviska), Maďarsko nepředložilo žádné důkazy, že pořady obsahující „LGBTI obsah“ jsou škodlivé pro vývoj nezletilých osob. Kromě toho bylo prokázáno (viz část tohoto stanoviska, která se zabývá pátým žalobním důvodem Komise), že takové omezení porušuje svobodu projevu a informací a právo na soukromý život a rovněž je

diskriminační a zasahuje do lidské důstojnosti LGBTI osob. Vzhledem k tomu, že každé omezení volného pohybu služeb [133], včetně AVMS [134], musí respektovat základní práva, nelze přijmout argument, že Pravidlo 4 slouží ochraně nezletilých osob.

285. Pravidlo 4 tedy nemůže být vykládáno jako provedení článku 6a směrnice o AVMS.

286. Maďarsko dále tvrdí, že požadavek klasifikace se týká pouze pořadů, jejichž ústředním prvkem je „LGBTI obsah“, kdežto pořady, ve kterých takový obsah není určující, ale vyskytuje se pouze sporadicky, nemusí být do kategorie V zařazeny. To by znamenalo, že film, jehož tématem je život LGBTI rodiny, nebo dokumentární pořad o změně pohlaví, musí být v Maďarsku zařazeny do kategorie V. Ovšem pořady, které obsahují pouze sporadicky se vyskytující scény znázorňující „LGBTI obsah“, jako například homosexuální pár držící se za ruce, nemusí být do kategorie V zařazeny.

287. Názor Maďarska není v rozporu s tvrzením, že existuje omezení svobody vysílat pořady, jejichž hlavním tématem je „LGBTI obsah“. Podle judikatury je omezením volného pohybu služeb nejen, když vnitrostátní opatření zakazuje poskytování služeb, ale i situace, kdy vnitrostátní opatření jinak tvoří překážku činnostem poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě nebo je činí méně atraktivními [135]. Jak již bylo vysvětleno, takové omezení není soudržným způsobem odůvodněno ani ochranou tělesného, duševního nebo mravního vývoje nezletilých osob, ani právem rodičů vychovávat své děti ve shodě se svým osobním přesvědčením.

288. Pravidlo 4 tudíž představuje neodůvodněné omezení poskytování AVM služeb.

2. Pravidlo 6

289. Maďarské právo stanoví výjimku z povinnosti klasifikace pro oznámení veřejného zájmu a osvětu [136]. Pravidlo 6 však stanoví, že oznámení obsahující „LGBTI obsah“ nemůže být za takové oznámení považováno. Oznámení ve sdělovacích prostředcích obsahující „LGBTI obsah“, například informace o pořádání pochodů hrdosti (*pride parade*), musí být klasifikovány a budou (pravděpodobně) zařazeny do kategorie V, tj. mohou být šířeny pouze ve výše uvedených omezených hodinách.

290. Pokud jde o Pravidlo 6, Komise tvrdí, že Maďarsko porušilo článek 6a směrnice o AVMS.

291. Maďarsko v žalobní odpovědi odůvodňuje své jednání snahou o ochranu nezletilých osob a zajištění práv rodičů.

292. Touto potřebou však Pravidlo 6 odůvodněno být nemůže, a to ze stejného důvodu jako Pravidlo 4. Společně s Pravidlem 4 je Pravidlo 6 rovněž v rozporu se svobodou projevu a informací, jakož i právem na soukromý život LGBTI osob; Pravidlo 6 je rovněž diskriminační na

[133] – Viz odkazy v poznámce pod čarou 21 tohoto stanoviska.

[134] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. září 2011, Mesopotamia Broadcast a Roj TV (C-244/10 a C-245/10, EU:C:2011:607, bod 33), v němž Soudní dvůr upřesnil, že jakékoli opatření omezující přenos z jiného členského státu musí být slučitelné se základními právy zaručenými Listinou. To je zopakováno v bodě 16 odůvodnění směrnice o AVMS.

[135] – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 12), a ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Itálie (C-465/05, EU:C:2007:781, bod 17).

[136] – Maďarsko vysvětlilo, že oznámení ve veřejném zájmu je sdělením informací, jehož cílem je přitáhnout pozornost veřejnosti k otázce obecného zájmu, kdežto cílem osvěty je nejen upoutat pozornost, ale rovněž veřejnost ovlivňovat.

základě pohlaví a sexuální orientace, neboť povinnost klasifikace se vztahuje pouze na oznámení ve veřejném zájmu obsahující LGBTI obsah, nikoli na oznámení, která se týkají života heterosexuálních a cisgender osob [137].

293. Pravidlo 6 tudíž představuje neodůvodněné omezení poskytování AVM služeb, což je v rozporu s článkem 6a směrnice o AVMS.

3. Pravidlo 3

294. Zatímco Pravidlo 6 se týká nekomerčních oznámení, Pravidlo 3 obsažené v zákoně o reklamě se týká obchodních sdělení. Zakazuje sdělování nebo zpřístupňování reklam, které obsahují „LGBTI obsah“ nezletilým osobám.

295. Komise tvrdí, že Pravidlo 3 porušuje čl. 9 odst. 1 písm. c) bod ii) směrnice o AVMS, který stanoví, že členské státy musí zajistit, aby audiovizuální obchodní sdělení poskytovaná poskytovateli mediálních služeb byla v souladu se zákazem diskriminace na základě mimo jiné pohlaví a sexuální orientace. Uvedené ustanovení směrnice o AVMS je výrazem obecné zásady zakazující diskriminaci.

296. Směrnice o AVMS se vztahuje pouze na obchodní sdělení, která doprovázejí AVMS nebo jsou do nich zahrnuta [138]. To je stále velké množství sdělení, jako jsou například sdělení vyjmenovaná v čl. 1 písm. h) směrnice o AVMS, a sice televizní reklama, sponzorství, teleshopping a umístění zboží. Tato sdělení spadají do působnosti směrnice o AVMS.

297. V písemné žalobní odpovědi a duplice však Maďarsko tvrdí, že zákon o reklamě musí být vykládán ve spojení se zákonem o svobodě tisku a mediálním zákonem a vysílání reklamy v AV sdělovacích prostředcích nespadá do působnosti zákona o reklamě.

298. Z ustanovení § 1 odst. 3 zákona o reklamě, jehož součástí je Pravidlo 3, vyplývá, že na reklamy poskytované v rámci audiovizuálních mediálních služeb a rozhlasových mediálních služeb se musí použít zákon CIV z roku 2010 (zákon o svobodě tisku) a zákon CLXXXV z roku 2010 (mediální zákon). To však přesto nedokládá, že se zákon o reklamě nepoužije. Pokud měl maďarský zákonodárce v úmyslu říci, že pouze tyto dva zákony upravují reklamy v televizi a rozhlase, pak by byla v jejich znění patrně použita restriktivní formulace (jako například „výlučně“ či „použijí se pouze tyto zákony“). Vzhledem k tomu, že tomu tak není, je zákon o reklamě i nadále použitelný společně s nimi. Zákon o reklamě tak spadá do působnosti směrnice o AVMS, přičemž zákazem LGBTI obsahu omezuje volný pohyb služeb, který směrnice o AVMS upravuje.

299. Stejným způsobem, jak bylo dříve uvedeno ve vztahu k Pravidlům 4 a 6, představuje Pravidlo 3 neodůvodněné omezení poskytování AVM služeb, což je v rozporu s článkem 9 odst. 1 písm. c) bodem ii) směrnice o AVMS.

[137] – Zde odkazuji zpět na část tohoto stanoviska, kde je analyzován pátý žalobní důvod Komise.

[138] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. února 2018, Peugeot Deutschland (C-132/17, EU:C:2018:85, body 27 a 28).

4. Pravidlo 5

300. Pravidlo 5 ukládá Radě pro sdělovací prostředky povinnost, aby požádala jiný členský stát, aby jednal v případě porušení, kterých se dopustí poskytovatel AVMS, který spadá do pravomoci uvedeného státu a provozuje vysílání v Maďarsku, pokud tento poskytovatel porušil maďarská klasifikační pravidla týkající se LGBTI obsahu.

301. Komise tvrdí, že Pravidlo 5 porušuje zásadu země původu vyjádřenou v článku 2 a v čl. 3 odst. 1 směrnice o AVMS tím, že zavádí mechanismus, kterým se členský stát příjmu domáhá uložení povinnosti členskému státu původu, aby členský stát původu zajistil soulad s jeho pravidly za jiných podmínek, než jsou podmínky stanovené směrnicí.

302. Článek 3 odst. 2 směrnice o AVMS upravuje možnost dočasné odchylky od povinnosti členského státu příjmu umožnit přijímání AVM služeb, které jsou vysílány z jiných členských států. To je možné pouze v případě, že poskytovatel ve druhém členském státě zřejmým, závažným a hrubým způsobem porušuje čl. 6 odst. 1 písm. a) nebo čl. 6a odst. 1 směrnice o AVMS.

303. Podle názoru Komise, s nímž se ztotožňuji, však nelze čl. 3 odst. 2 vykládat v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, aby zavedl ve vnitrostátním právu zvláštní souběžné ustanovení za účelem rozšíření svých pravidel na poskytovatele, kteří spadají do pravomoci jiného členského státu a uplatnil minimální hranici stanovenou pro zásah, která je nižší, než je hranice nastavená čl. 3 odst. 2.

304. Maďarsko však uvádí, že cílem Pravidla 5 nebylo provést čl. 3 odst. 2 směrnice o AVMS, ale čl. 4 odst. 2 této směrnice.

305. Podle uvedeného ustanovení mohou členské státy, které využily možnosti přijetí podrobnějších nebo přísnějších pravidel uplatňovaných na poskytovatele mediálních služeb podle čl. 4 odst. 1, výjimečně požádat členský stát původu, aby po poskytovatelích mediálních služeb, kteří spadají do jeho pravomoci, požadoval dodržování uvedených pravidel, a to pouze v případě, že jsou jejich mediální služby zcela či převážně zaměřeny na území členského státu příjmu [139].

306. Uvedené ustanovení se použije pouze tehdy, když členský stát využil možnosti stanovit přísnější pravidla v koordinovaných oblastech.

307. Ochrana nezletilých osob před potenciálně škodlivými AVM službami je skutečně oblastí koordinovanou čl. 6a odst. 1 směrnice o AVMS.

308. Pravidla týkající se klasifikace pořadů AVMS (Pravidla 4 a 6) však nemohou být vykládána jako přísnější pravidla ve smyslu čl. 4 odst. 1 směrnice o AVMS, neboť taková pravidla musí být podle znění uvedeného ustanovení v souladu s unijním právem.

309. Jak bylo vysvětleno výše, uvedená pravidla nejsou v souladu s unijním právem, neboť omezují poskytování AVM služeb a bez jakéhokoli přijatelného odůvodnění porušují několik základních práv zaručených Listinou [140]. Jinými slovy, vnitrostátní ustanovení, které porušuje čl. 6a odst. 1 směrnice o AVMS, nemůže představovat takové „podrobnější nebo přísnější“ pravidlo ve smyslu čl. 4 odst. 2 této směrnice, jelikož pravidlo založené na porušení uvedené směrnice nemůže představovat legitimní provedení výjimky zakotvené v článku 4.

[139] – Tato dvě kritéria jsou stanovena v čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) směrnice o AVMS.

[140] – Viz oddíl B.5 v druhé části tohoto stanoviska.

310. Z uvedeného důvodu se Maďarsko nemůže dovolávat čl. 4 odst. 2 směrnice o AVMS k odůvodnění omezující povahy Pravidla 5.

311. Z výše uvedených důvodů je Pravidlo 5 v rozporu s článkem 2 a čl. 3 odst. 1 směrnice o AVMS.

B. Ke druhému žalobnímu důvodu Komise

312. Komise tvrdí, že Pravidla 1 a 3 omezují poskytování služeb informační společnosti a porušují tím směrnici o elektronickém obchodu.

313. Pravidlo 1 zakazuje subjektům, jimž je určen zákon o ochraně dětí[141], aby „LGBTI obsah" zpřístupňovaly nezletilým osobám. Jak je vysvětleno výše, Pravidlo 3 zakazuje zpřístupňování „LGBTI obsahu" nezletilým osobám v obchodních sděleních. Komise má za to, že obě tato pravidla omezují volný pohyb služeb informační společnosti v rozporu s čl. 3 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu, který podobně jako článek 2 a čl. 3 odst. 1 směrnice o AVMS zakazuje členským státům příjmu ukládat poskytovatelům služeb informační společnosti z jiných členských států omezení v koordinovaných oblastech.

1. Pravidla 1 a 3 spadají do koordinovaných oblastí ve smyslu směrnice o elektronickém obchodu

314. Hlavním argumentem Maďarska vznášeným na obranu proti tomuto žalobnímu důvodu je, že se na uvedená dvě Pravidla nevztahuje čl. 3 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu, který se týká pouze koordinovaných oblastí, přičemž žádné z obou dotčených pravidel se takových oblastí netýká.

315. Podle Maďarska se Pravidlo 1 nevztahuje na služby informační společnosti. Je určeno pouze institucím, které zajišťují péči o děti a jejich ochranu, která nemůže být zajištěna rodinami, a týká se povinností těchto institucí ve vztahu k dětem, o které pečují. Maďarsko tvrdí, že vzhledem k tomu, že Pravidlo 1 nestanoví žádné požadavky, které by se použily na poskytovatele služeb informační společnosti, čl. 3 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu se na uvedené Pravidlo nevztahuje.

316. Podobně Maďarsko uvádí, že Pravidlo 3 nespadá do koordinovaných oblastí směrnice, neboť zákon o reklamě neupravuje konkrétně služby informační společnosti.

317. Podle čl. 2 písm. a) směrnice o elektronickém obchodu ve spojení s čl. 1 odst. 1 písm. b) směrnice 2015/1535[142] se „službami informační společnosti" rozumí „každá služba poskytovaná zpravidla za úplatu, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb"[143].

[141] – Podle čl. 1 odst. 1 uvedeného zákona se jedná o stát, místní orgány, fyzické a právnické osoby odpovědné za ochranu dětí, jakož i jiné organizace bez právní subjektivity.

[142] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 2015, L 241, s. 1).

[143] – Podle čl. 1 odst. 1 písm. b) bodu ii) směrnice 2015/1535 se „„službou poskytovanou elektronicky' rozumí služba odeslaná z výchozího místa a přijatá v místě jejího určení prostřednictvím elektronického zařízení pro zpracování (včetně digitální komprese) a uchovávání dat a jako celek odeslaná, přenesená nebo přijatá drátově, rádiově, opticky nebo jinými elektromagnetickými prostředky".

318. Podle čl. 2 písm. h) směrnice o elektronickém obchodu se koordinovanými oblastmi uvedené směrnice rozumí „požadavky stanovené právními řády členských států pro poskytovatele služeb informační společnosti *nebo pro služby informační společnosti, bez ohledu na to*, zda mají *obecnou povahu* či zda byly pro ně zvláště určené“ [144].

319. Podle uvedeného ustanovení jsou tedy koordinovanými oblastmi rovněž požadavky, které členské státy stanoví pro samotné služby informační společnosti. Totéž ustanovení dále upřesňuje, že uvedené požadavky nemusí být ukládány konkrétně službám informační společnosti, ale mohou být uloženy obecně. Stanovení omezení obsahu služby, která může být poskytována jako služba informační společnosti, tedy spadá do koordinovaných oblastí, přestože dotčený vnitrostátní zákon není zaměřen konkrétně na regulaci služeb informační společnosti.

320. To potvrzuje i čl. 2 písm. h) bod i) druhá odrážka směrnice o elektronickém obchodu, která výslovně uvádí, že koordinované oblasti se týkají požadavků, které musí poskytovatel služeb splnit, mimo jiné pokud jde o „požadavky na […] kvalitu nebo obsah služby včetně požadavků na reklamu“.

321. Pravidlo 1 i Pravidlo 3 vylučují možnost předkládání určitého obsahu dětem, který mohou nabízet poskytovatelé služeb informační společnosti. Do koordinovaných oblastí tedy spadají.

2. Pravidlo 1 spadá do působnosti směrnice o elektronickém obchodu

322. Pokud jde o Pravidlo 1, Maďarsko tvrdí, že subjekty, kterým je určeno, neposkytují služby informační společnosti ani služby ve smyslu způsobu, jakým unijní právo tento pojem vymezuje, neboť jejich činnosti nejsou v zásadě nabízeny za úplatu. Tvrdí tedy, že Pravidlo 1 nespadá do působnosti směrnice o elektronickém obchodu.

323. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury „volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb“ [145].

324. I když tedy subjekty, kterým je určeno Pravidlo 1, neposkytují služby informační společnosti, jsou od využívání takových služeb odrazovány. Například středisko denní péče o děti nemá žádný důvod využívat hrané nebo kreslené filmy dostupné na digitální platformě v jiných členských státech, pokud obsahují „LGBTI obsah“. Takové středisko či kterákoli jiná instituce, na kterou se zaměřuje Pravidlo 1, by rovněž neměly žádný důvod využívat nakupování on-line za účelem koupě knihy nebo jiného materiálu s obsahem LGBTI, neboť by nemohly tento materiál používat v rámci svých činností z důvodu Pravidla 1. Toto omezení využívání určitých služeb potenciálními příjemci představuje omezení volného pohybu takových služeb z jednoho členského státu do druhého [146].

325. Situace upravené Pravidlem 1 tudíž mohou spadat do působnosti směrnice o elektronickém obchodu.

[144] – Kurzivou zvýraznila autorka stanoviska. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 1. října 2020, A (Reklama a on-line prodej léčivých přípravků) (C-649/18, EU:C:2020:764, body 87 a 88).

[145] – Viz odkazy v poznámce pod čarou 29 tohoto stanoviska.

[146] – Viz odkazy v poznámce pod čarou 28 tohoto stanoviska.

3. Pravidla 1 a 3 omezují služby informační společnosti

326. Pravidlo 1 i Pravidlo 3 omezují volný pohyb služeb informační společnosti již tím, že činí příjem takových služeb méně atraktivním pro subjekty, na které se uvedená pravidla vztahují (jako je tomu v případě Pravidla 1).

327. Taková omezení nemohou být odůvodněná, protože na ně nelze uplatnit žádné použitelné odůvodnění na základě důvodů veřejného zájmu a protože porušují několik práv chráněných Listinou, jak bylo prokázáno výše [147].

328. Pravidlo 1 i Pravidlo 3 tudíž porušují čl. 3 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu.

C. Ke třetímu žalobnímu důvodu Komise

329. Komise tvrdí, že Pravidla 1, 3 a 7 rovněž omezují volný pohyb jiných služeb než audiovizuálních služeb či služeb informační společnosti. Taková omezení by byla v rozporu s články 16 a 19 směrnice o službách, jakož i s článkem 56 SFEU.

330. Společně s článkem 56 SFEU stanoví směrnice o službách obecná pravidla, která umožňují uplatňování vzájemného uznávání v oblasti jiných služeb, než jsou audiovizuální služby či služby informační společnosti [148]. Články 16 a 19 směrnice o službách zakazují členským státům ukládat poskytovatelům služeb, resp. příjemcům služeb omezení, která nejsou odůvodněna důvody obecného veřejného zájmu a nejsou uvedeným důvodům přiměřená.

1. Pravidla 1 a 3

331. Lze si vskutku představit, že Pravidlo 1 omezuje volný pohyb jiných druhů služeb, než jsou audiovizuální služby nebo služby informační společnosti, a to stejným způsobem, jakým omezuje právě audiovizuální služby nebo služby informační společnosti. K prokázání tohoto tvrzení postačí jediný příklad. Poskytovatelé péče o děti by byli na základě Pravidla 1 odrazováni od sjednání představení loutkového divadla, které znázorňuje život LGBTI osob, neboť jim je zakázáno takový obsah zpřístupňovat dětem, o které pečují [149].

332. Vzhledem k tomu, že se na subjekty, jimž je určeno Pravidlo 1, vztahují unijní pravidla jakožto na příjemce služeb, a nikoli jako na poskytovatele služeb, je osvobození sociálních služeb stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. j) směrnice o službách irelevantní.

333. Stejně tak platí, pokud jde o Pravidlo 3, že reklama zpřístupňovaná jiným způsobem než prostřednictvím sdělovacích prostředků AVMS nebo elektronicky, například na plakátech, obsahuje-li LGBTI obsah, nemůže být v Maďarsku zobrazována na místech, kde by ji mohly vidět děti, což znamená přinejmenším ve všech veřejných prostorách.

147 – Viz první část oddíl B tohoto stanoviska týkající se pátého žalobního důvodu Komise.

148 – Některé druhy služeb jsou však z působnosti směrnice o službách vyloučeny, a to článkem 2 odst. 2 uvedené směrnice.

149 – Byli by klasifikováni jako potenciální příjemci uvedených služeb směrnicí o službách, resp. pokud dotčená služba nespadá do působnosti směrnice o službách na základě jejího čl. 2 odst. 2 (jako například zdravotní služba), pak přímo článkem 56 SFEU. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 14. července 2016, Promoimpresa a další (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, bod 62).

334. Pravidlo 1 i Pravidlo 3 tudíž zjevně neodůvodněně porušují obecná pravidla o zákazu omezení svobody poskytování služeb obsažená v článcích 16 a 19 směrnice o službách a v článku 56 SFEU.

2. Pravidlo 7

335. Zbývá ještě analyzovat Pravidlo 7. Uvedené pravidlo je součástí zákona o národním veřejném vzdělávání a zakazuje propagaci (nikoli však znázorňování) „LGBTI obsahu" v rámci sexuální výchovy.

336. Maďarsko popírá, že by se unijní právo mohlo vztahovat na vzdělávací činnosti, a tvrdí, že Pravidlo 7 tudíž nemůže porušovat směrnici o službách ani článek 56 SFEU.

337. Jak jsem již vysvětlila v bodě 56 tohoto stanoviska, vzdělávací služby, jsou-li poskytovány za úplatu, spadají do působnosti unijního práva. Z tohoto hlediska totiž Pravidlo 7 může omezit služby zaměřené na vzdělávání nebo poskytování informací o sexualitě mladým lidem, pokud jsou tyto služby poskytovány mimo rámec veřejného vzdělávacího systému, popřípadě v rámci uvedeného systému, avšak externími poskytovateli služeb.

338. Vzhledem k tomu, že Pravidlo 7 zakazuje pouze propagaci, a nikoli též znázorňování „LGBTI obsahu", mohlo by být omezení volného pohybu služeb případně odůvodněno potřebou „nestrannosti" ve vzdělávání. Nicméně jak jsem již vysvětlila, uvedené pravidlo není neutrální, ale přímo diskriminační, neboť nezakazuje propagaci jakéhokoli druhu sexuálního života nebo chování, ale pouze propagaci sexuálního života nebo chování LGBTI osob.

339. Z důvodů totožných s důvody uvedenými ve vztahu k Pravidlům 1, 3, 4, 5 a 6 Pravidlo 7 porušuje základní práva, zejména článek 21 Listiny, a nemůže být tedy odůvodněné.

340. Pravidlo 1, Pravidlo 3 i Pravidlo 7 tedy porušují směrnici o službách i článek 56 SFEU.

D. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu Komise

341. Komise tvrdí, že Pravidlo 8, zakotvené v zákoně o systému rejstříku trestů, porušuje článek 10 nařízení GDPR ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny.

342. Pravidlo 8 ukládá subjektům, které mají přístup k zaznamenaným údajům, aby poskytovaly „oprávněným osobám" přímý přístup k záznamům v trestním rejstříku osob odsouzených za sexuálně motivované trestné činy spáchané na dětech. Pokud jde o kategorizaci „oprávněných osob", § 75/B odst. 3 zákona o systému rejstříku trestů stanoví, že zpřístupnění zaznamenaných údajů bude dovoleno pouze tehdy, je-li žadatel zletilou osobou, která je buď příbuzným osoby mladší 18 let, nebo takovou osobu vzdělává, vykonává nad ní dohled, popřípadě o ni pečuje.

343. Podle Komise k porušení došlo, neboť Pravidlo 8 neuvádí dostatečně jasně, kdo je oprávněn podat žádost o poskytnutí údajů, a neposkytuje tudíž dostatečné záruky zachování práv a svobod subjektů údajů, pokud jde o podmínky přístupu k jejich osobním údajům.

344. V žalobní odpovědi Maďarsko uvádí, že Pravidlo 8 musí být vykládáno ve spojení s § 8 odst. 1 bodem 1 maďarského občanského zákoníku (Polgári törvénykönyv), který definuje pojem „blízký příbuzný" tak, že zahrnuje manžele, rodiče v přímé linii, děti (včetně osvojených dětí, nevlastních

dětí a dětí v pěstounské péči), sourozence, partnery, příbuzné získané sňatkem a jiné osoby, s nimiž existují rodinné vztahy. Uvedený členský stát dále uvádí, že v souladu s různými ustanoveními občanského zákoníku jsou osoby odpovědné za péči o nezletilé osoby nebo jejich výživu, jako jsou rodiče, kteří jsou nositeli rodičovské zodpovědnosti, opatrovníci, osvojitelé a osoby, které rodiče podporují, přičemž žijí ve společné domácnosti, rovněž oprávněny požádat o přístup k údajům na základě zákona o systému rejstříku trestů. Z uvedených důvodů Maďarsko tvrdí, že seznam oprávněných subjektů je dostatečně vymezen a je ve skutečnosti ještě dále zajištěn kritérii pro přístup, a sice že a) oprávněná osoba musí považovat relevantní údaje za „pravděpodobně nezbytné“ pro účely řízení a b) „by bylo nepřiměřeně obtížné získat relevantní údaje jiným způsobem“.

345. Předně je třeba uvést, že cíl sledovaný nařízením GDPR, jak je stanoven v článku 1, jakož i v bodech 1 a 10 odůvodnění nařízení GDPR, spočívá zejména v zajištění vysoké úrovně ochrany základních práv a svobod fyzických osob, zejména práva na soukromí v souvislosti se zpracováním osobních údajů, jak je zakotveno v čl. 8 odst. 1 Listiny a v čl. 16 odst. 1 SFEU, které podobně přiznávají každému právo na ochranu osobních údajů. Právě za tímto účelem nařízení GDPR stanoví, že jakékoli zpracování osobních údajů musí být v souladu se zásadami zpracování údajů stanovenými v článku 5 nařízení GDPR. Aby bylo zpracování zákonné, musí být splněna jedna z podmínek stanovených v článku 6 uvedeného nařízení [150].

346. V tomto duchu je zpracování údajů zákonné podle čl. 6 odst. 1 písm. e) nařízení GDPR, pokud je nezbytné „pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci“. Článek 10 stanoví další omezení zpracování údajů z rejstříků trestů, když vyžaduje dozor orgánu veřejné moci nebo zákonné povolení s vhodnými zárukami.

347. Soudní dvůr upřesnil, že nařízení GDPR neukládá orgánům veřejné moci absolutní zákaz sdělování osobních údajů, pokud toto sdělování slouží legitimnímu obecnému zájmu a zahrnuje přiměřenou ochranu práv a svobod subjektů údajů [151]. Ve stejném duchu čl. 8 odst. 2 Listiny uvádí, že osobní údaje musí být zpracovány mimo jiné „k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem“.

348. Ochrana nezletilých osob před těmi, kdo by jim mohli způsobit újmu, je nepochybně mimořádně důležitým obecným zájmem, který by mohl odůvodnit zpřístupnění osobních údajů. Zároveň jsou údaje z rejstříků trestů vysoce citlivé a mohly by vést ke stigmatizaci. Jejich zpřístupnění může mít vážný dopad na soukromý a profesní život jednotlivce, tudíž vyžaduje přísné odůvodnění a jasné právní záruky [152].

349. Při vyvažování těchto dvou zájmů tudíž musí být vnitrostátní opatření, jejichž snahou je dosažení cíle spočívajícího v ochraně nezletilých osob, posuzována z hlediska požadavků proporcionality.

350. Maďarsko v tomto ohledu tvrdí, že režim zpracování údajů zavedený Pravidlem 8 je odůvodněný a přiměřený stanovenému cíli.

[150] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. ledna 2025, Mousse (C-394/23, EU:C:2025:2, body 21 až 25 a citovaná judikatura).

[151] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, body 46 až 49 a citovaná judikatura).

[152] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. března 2024, Endemol Shine Finland (C-740/22, EU:C:2024:216, body 52 až 54 a citovaná judikatura).

351. S tím nesouhlasím. Podle mého názoru Pravidlo 8 překračuje meze toho, co je nezbytné k zajištění ochrany nezletilých osob.

352. Zaprvé kategorie subjektů oprávněných k přístupu k osobním údajům o odsouzeních v trestních věcech, která se týkají sexuálně motivovaných trestných činů spáchaných na dětech, tak jak je vymezena Pravidlem 8, je příliš nepřesná a široká na to, aby byla v souladu s článkem 10 nařízení GDPR. V souvislosti s připuštěním přístupu příslušných vnitrostátních orgánů k osobním údajům Soudní dvůr rozhodl, že ke splnění požadavku proporcionality musí vnitrostátní právní úprava umožňující takový přístup „stanovit jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití předmětného opatření a vymezit minimální požadavky, tak aby osoby, o jejichž osobní údaje jde, měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit tyto údaje před rizikem zneužití“ [153]. To by mělo stejným způsobem platit i ve vztahu k přístupu soukromých osob k osobním údajům. Kromě toho zásada transparentnosti, jak je zakotvena v čl. 5 odst. 1 nařízení GDPR, vyžaduje, aby veškeré informace a sdělení týkající se zpracování uvedených osobních údajů byly „snadno přístupné“.

353. Ve světle těchto skutečností se nedomnívám, že kategorie „oprávněných subjektů“, jimž je dovoleno žádat o údaje podle Pravidla 8, je dostatečně definována a omezena různými ustanoveními, která jsou rozptýlena v zákoně o systému rejstříku trestů i v maďarském občanském zákoníku.

354. Pro fyzické osoby by mělo být transparentní, že jsou jejich osobní údaje shromažďovány, zpracovávány a zpřístupňovány v souladu se zásadami ochrany údajů. Tak tomu nebude v případě, bude-li subjekt údajů nucen orientovat se ve složitém a nekompaktním souboru vnitrostátních právních ustanovení, přičemž z žádného z nich nevyplývá jasně jejich vzájemný vztah, což vede ke zbytečnému zmatení a procesní neefektivitě.

355. Zadruhé hmotněprávní podmínky přístupu nejsou ve vnitrostátním právu definovány dostatečně přesně, aby mohl příslušný orgán ověřit, zda je takový přístup odůvodněný a nezbytný.

356. Odkazuji zejména na § 75/B odst. 3 písm. b) zákona o systému rejstříku trestů, který stanoví, že přístup bude poskytnut oprávněnému osobě, která se domnívá, že přístup k údajům je nezbytný pro konkrétní účely, a která by se potýkala se zjevnými obtížemi, pokud by se pokusila tyto údaje získat jinými prostředky.

357. Rozhodující je, že se Pravidlo 8 ve spojení s § 75/B odst. 3 písm. b) zákona o systému rejstříku trestů řídí pouhým čestným prohlášením a *de facto* vkládá posouzení nezbytnosti a přiměřenosti do rukou žadatele, nikoli příslušného orgánu pověřeného dozorem nad přístupem k údajům v rejstříku trestů.

358. Podle mého názoru je čestné prohlášení týkající se nezbytnosti neslučitelné s článkem 10 nařízení GDPR a článkem 8 Listiny a hrozí riziko jeho svévolného uplatňování.

359. Podmínky stanovené Pravidlem 8 a jinými ustanoveními zákona o systému rejstříku trestů tudíž nepředstavují dostatečné záruky pro účely ustanovení nařízení GDPR a článku 8 Listiny.

360. Pravidlo 8 tedy porušuje článek 10 nařízení GDPR a čl. 8 odst. 2 Listiny, jak tvrdí Komise.

[153] – Rozsudky ze dne 2. března 2021, H. K. (C-746/18, EU:C:2021:152, bod 48), a ze dne 24. února 2022, „SS“ SIA v. Valsts ieņēmumu dienests (Zpracování osobních údajů pro daňové účely) (C-175/20, EU:C:2022:124, bod 55).

IV. K nákladům řízení

361. Komise požadovala, aby byla Maďarsku uložena náhrada nákladů řízení. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uložit mu náhradu nákladů řízení.

362. Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, a Evropský parlament vlastní náklady řízení.

V. Závěry

363. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) Určil, že Maďarsko přijetím a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (zákon č. LXXIX z roku 2021, kterým se zpřísňují opatření vůči pedofilním pachatelům trestných činů a mění některé zákony na ochranu dětí) nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva, a to následujícím způsobem:

– Maďarsko tím, že zákonem o ochraně dětí stanovilo zákaz přístupu nezletilých osob k informacím, které propagují nebo znázorňují genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu, porušilo čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o elektronickém obchodu), články 16 a 19 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, článek 56 SFEU, články 1, 7, 11 a 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina') a článek 2 SEU;

– Maďarsko tím, že zákonem o reklamě stanovilo zákaz přístupu nezletilých osob k reklamě propagující nebo znázorňující genderovou identitu, která neodpovídá pohlaví při narození, změnu pohlaví nebo homosexualitu, porušilo čl. 9 odst. 1 písm. c) bod ii) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách), čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/31, články 16 a 19 směrnice 2006/123, článek 56 SFEU, články 1, 7, 11 a 21 Listiny a článek 2 SEU;

– Maďarsko tím, že poskytovatelům mediálních služeb nabízejícím lineární mediální služby uložilo mediálním zákonem povinnost zařazovat všechny programy, které se zaměřují na propagaci nebo znázorňování genderové identity, která neodpovídá pohlaví při narození, změny pohlaví nebo homosexuality, do kategorie V, potažmo vysílat tyto pořady mezi 22:00 a 5:00 hod., a vyloučilo možnost zařadit pořady tohoto druhu jako sdělení ve veřejném zájmu nebo společensky prospěšnou reklamu, porušilo čl. 6a odst. 1 směrnice 2010/13, články 1, 7, 11 a 21 Listiny a článek 2 SEU;

– Maďarsko tím, že Radě pro sdělovací prostředky uložilo mediálním zákonem povinnost požádat členský stát, do jehož pravomoci spadá poskytovatel mediálních služeb, aby přijal

účinná opatření za účelem ukončení protiprávního jednání konstatovaného Radou pro sdělovací prostředky, porušilo článek 2 a čl. 3 odst. 1 směrnice 2010/13;

– Maďarsko tím, že zákonem o národním veřejném vzdělávání stanovilo zákaz možnosti propagace nebo znázorňování genderové identity, která neodpovídá pohlaví při narození, změny pohlaví nebo homosexuality ve vzdělávání souvisejícím se sexuální kulturou, pohlavním životem, sexuální orientací a pohlavním vývojem, porušilo články 16 a 19 směrnice 2006/123, článek 56 SFEU, články 1, 7, 11 a 21 Listiny a článek 2 SEU;

– Maďarsko tím, že subjektu s přímým přístupem k zaznamenaným údajům uložilo zákonem o systému rejstříku trestů povinnost zpřístupnit oprávněným osobám zaznamenané údaje o pachatelích, kteří se dopustili sexuálně motivovaných trestných činů na dětech, porušilo článek 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), jakož i čl. 8 odst. 2 Listiny.

2) Rozhodl, že Maďarsko ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.

3) Rozhodl, že Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Irsko, Řecká republika, Španělské království, Estonská republika, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Republika Malta, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Republika Slovinsko, Finská republika, Švédské království, jakož i Evropský parlament ponesou vlastní náklady řízení.“