Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. júna 2020*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Prípustnosť – Článok 63 ZFEÚ – Voľný pohyb kapitálu – Existencia obmedzenia – Dôkazné bremeno – Nepriama diskriminácia založená na pôvode kapitálu – Článok 12 Charty základných práv Európskej únie – Právo slobodne sa združovať – Vnútroštátna právna úprava, ktorá združeniam prijímajúcim finančnú pomoc z iných členských štátov alebo tretích krajín ukladá povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, spojené so sankciami – Článok 7 Charty základných práv – Právo na rešpektovanie súkromného života – Článok 8 ods. 1 Charty základných práv – Právo na ochranu osobných údajov – Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje zverejnenie informácií o osobách, ktoré poskytujú finančnú pomoc združeniam, a o výške tejto pomoci – Odôvodnenie – Naliehavý dôvod všeobecného záujmu – Transparentnosť financovania združení – Článok 65 ZFEÚ – Verejný poriadok – Verejná bezpečnosť – Boj proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a organizovanému zločinu – Článok 52 ods. 1 Charty základných práv“

Vo veci C-78/18,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ podaná 6. februára 2018,

Európska komisia, v zastúpení: pôvodne V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari a K. Talabér-Ritz, neskôr V. Di Bucci, L. Havas a L. Malferrari, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

ktorú v konaní podporuje:

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Falk, C. Meyer-Seitz a H. Shev, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastník konania,

proti

Maďarsku, v zastúpení: M. Z. Fehér a G. Koós, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredsedníčka R. Silva de Lapuerta, predsedovia komôr J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, E. Regan, S. Rodin, L. S. Rossi a I. Jarukaitis, sudcovia E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (spravodajca), D. Šváby a N. Piçarra,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Jazyk konania: maďarčina.

tajomníčka: R. Șereș, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 22. októbra 2019,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. januára 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou Komisia navrhuje, aby Súdny dvor určil, že Maďarsko tým, že prijalo ustanovenia külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zákon č. LXXVI z roku 2017 o transparentnosti organizácií, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci, ďalej len „zákon o transparentnosti“), ktoré pre určité kategórie organizácií občianskej spoločnosti, ktoré priamo alebo nepriamo prijímajú zahraničnú pomoc vo výške presahujúcej určitú prahovú hodnotu, stanovujú povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, pričom stanovujú možnosť uložiť sankcie organizáciám, ktoré tieto povinnosti nesplnia, zaviedlo diskriminačné obmedzenia, ktoré sú neodôvodnené a nie sú nevyhnutné v súvislosti s darmi zo zahraničia v prospech organizácií občianskej spoločnosti, čím porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ a z článkov 7, 8 a 12 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

I. Maďarská právna úprava

A. Zákon o transparentnosti

2 Preambula zákona o transparentnosti okrem iného uvádza, že organizácie občianskej spoločnosti „prispieva[jú] k demokratickej kontrole a k verejnej diskusii o verejných otázkach“, že tieto organizácie „plnia rozhodujúcu úlohu pri tvorbe verejnej mienky“ a „ich transparentnosť má zásadný verejný význam“.

3 Táto preambula tiež uvádza, že „zahraničné záujmové skupiny môžu využívať podporu z neznámych zahraničných zdrojov poskytovanú [organizáciám občianskej spoločnosti] na presadzovanie vlastných záujmov namiesto záujmov spoločnosti v spoločenskom a politickom živote Maďarska prostredníctvom spoločenského vplyvu týchto organizácií“, pričom táto podpora „môže ohroziť politické a hospodárske záujmy krajiny, ako aj nerušené fungovanie právnych inštitúcií“.

4 Podľa § 1 tohto zákona:

„1. Na účely uplatňovania tohto zákona sa za organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, považuje každé združenie alebo nadácia, ktorá prijíma finančné prostriedky podľa odseku 2 (ďalej spoločne len ‚organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci‘).

2. V zmysle tohto zákona sa každý peňažný vklad alebo vklad iného majetku, ktorý priamo alebo nepriamo pochádza zo zahraničia, bez ohľadu na právny dôvod považuje za pomoc, pokiaľ jednotlivo alebo celkovo v danom zdaňovacom období dosiahne dvojnásobok sumy uvedenej v § 6 ods. 1 písm. b) pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény [zákon č. LIII z roku 2017 o predchádzaní a boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu].

…

4. Z pôsobnosti tohto zákona sú vyňaté:

a) združenia a nadácie, ktoré sa nepovažujú za organizácie občianskej spoločnosti;

b) združenia, na ktoré sa vzťahuje sportról szóló 2004. évi I. törvény [zákon č. I z roku 2004 o športe];

c) organizácie, ktoré vykonávajú náboženskú činnosť;

d) organizácie a združenia národnostných menšín, na ktoré sa vzťahuje nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény [zákon č. CLXXIX z roku 2011 o právach národnostných menšín], ako aj nadácie, ktoré v súlade so svojimi stanovami vykonávajú činnosť priamo súvisiacu s kultúrnou autonómiou národnostnej menšiny alebo ktoré zastupujú a obhajujú záujmy určitej národnostnej menšiny.“

5 § 2 zákona o transparentnosti stanovuje:

„1. Každé združenie a každá nadácia podľa § 1 ods. 1 musí do 15 dní oznámiť svoju transformáciu na organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, ak výška pomoci, ktorú prijala počas daného roka, dosiahne dvojnásobok sumy uvedenej v § 6 ods. 1 písm. b) zákona č. LIII z roku 2017 o predchádzaní a boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu.

2. Organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, je povinná zaslať súdu, v obvode ktorého sa nachádza jej sídlo (ďalej len ‚registrový súd‘) vyhlásenie podľa odseku 1 a poskytnúť údaje uvedené v prílohe I. Registrový súd založí toto vyhlásenie do záznamov týkajúcich sa združenia alebo nadácie, ktoré sa nachádzajú v registri občianskych organizácií a iných organizácií považovaných za nepodnikateľské subjekty (ďalej len ‚register‘), a zaregistruje združenie alebo nadáciu ako organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci.

3. Organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, zasiela na základe analogického uplatnenia pravidiel uvedených v odseku 1 registrovému súdu súčasne s daňovým priznaním vyhlásenie spolu s údajmi uvedenými v prílohe I, vo vzťahu k pomoci prijatej v priebehu predchádzajúceho roka. Vo vyhlásení za príslušný rok sa musí uviesť:

a) v prípade pomoci nižšej ako 500 000 [maďarských forintov (HUF) (približne 1 500 eur)] na darcu, informácie uvedené v časti II bode A) prílohy I;

b) v prípade pomoci rovnej alebo vyššej ako 500 000 [HUF] na darcu, informácie uvedené v časti II bode B) prílohy I.

4. Do 15. dňa každého mesiaca musí registrový súd zaslať ministerstvu zodpovednému za správu portálu civilných informácií názov, sídlo a daňové identifikačné číslo združení a nadácií, ktoré počas predchádzajúceho mesiaca zapísal do registra ako organizácie, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci. Ministerstvo zodpovedné za správu portálu civilných informácií bezodkladne zverejní takto poskytnuté informácie s cieľom bezplatne ich sprístupniť verejnosti na elektronickej platforme zriadenej na tento účel.

5. Organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, bezodkladne po podaní vyhlásenia podľa odseku 1 uvedie na svojej domovskej stránke, ako aj vo svojich publikáciách a inej tlači v zmysle zákona o slobode tlače a základných pravidlách týkajúcich sa obsahu šíreného médiami, že je považovaná za organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci v zmysle tohto zákona.

6. Na organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, sa vzťahuje povinnosť uvedená v odseku 5 dovtedy, kým je považovaná za organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, v zmysle tohto zákona.“

6 § 3 zákona o transparentnosti stanovuje:

„1. Ak prokurátor získa informáciu o tom, že združenie alebo nadácia nedodržiavajú povinnosti, ktoré im ukladá tento zákon, bezodkladne a v súlade s pravidlami, ktorými je viazaný, vydá voči združeniu alebo nadácii príkaz splniť uvedené povinnosti do 30 dní od vydania uvedeného príkazu.

2. Ak organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, nesplní povinnosť uvedenú v príkaze prokurátora, prokurátor voči nej opätovne vydá príkaz splniť si svoje povinnosti, ktoré jej ukladá tento zákon, v lehote 15 dní. V lehote 15 dní od márneho uplynutia tejto lehoty prokurátor podá na registrovom súde návrh na uloženie pokuty podľa § 37 ods. 2 civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény [zákon č. CLXXXI z roku 2011 o súdnom registri organizácií občianskej spoločnosti a uplatniteľných procesných predpisoch].

3. Po vydaní nového príkazu voči organizácii podľa odseku 2 prokurátor postupuje v súlade s požiadavkami proporcionality, pričom analogicky uplatní pravidlá upravené v egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény [zákon č. CLXXV z roku 2011 o združovacom práve, neziskovom charaktere, fungovaní a financovaní organizácií občianskej spoločnosti] a zákone č. CLXXXI z roku 2011 o súdnom registri organizácií občianskej spoločnosti a uplatniteľných procesných predpisoch.“

7 § 4 zákona o transparentnosti stanovuje:

„1. Ak peňažný vklad alebo vklad iného majetku prijatý organizáciou, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, nedosiahne počas roka nasledujúceho po zdaňovacom období podľa § 2 ods. 3 dvojnásobok sumy stanovenej v § 6 ods. 1 písm. b) zákona č. LIII z roku 2017 o predchádzaní a boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, združenie alebo nadácia prestanú byť považované za organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci, pričom túto informáciu oznámi na základe analogického uplatnenia ustanovení o podávaní vyhlásenia do 30 dní po schválení svojej výročnej správy za rok, v ktorom nastala táto okolnosť. Registrový súd oznámi túto skutočnosť na základe § 2 ods. 4 aj ministerstvu zodpovednému za správu portálu civilných informácií, ktoré bezodkladne vymaže údaje dotknutej organizácie z elektronickej platformy zriadenej na tento účel.

2. Po podaní vyhlásenia podľa odseku 1 registrový súd bezodkladne vymaže z registra údaj o tom, že združenie alebo nadácia je organizáciou, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci.“

8 Príloha I zákona o transparentnosti vo svojej časti I spresňuje, že vyhlásenie týkajúce sa transformácie organizácie občianskej spoločnosti na organizáciu, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci podľa § 2 tohto zákona, musí uvádzať rok, v ktorom došlo k takejto transformácii, a názov, sídlo, ako aj identifikačné číslo dotknutej organizácie.

9 Okrem toho táto príloha I v časti II bode A stanovuje, že ak celková pomoc prijatá zo zahraničia nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v § 2 ods. 3 uvedeného zákona, predmetné vyhlásenie musí uvádzať po prvé celkový príjem prijatých peňažných prostriedkov, po druhé celkový príjem iného prijatého majetku a po tretie celkový počet darcov, od ktorých tieto vklady pochádzajú.

10 Napokon uvedená príloha I v časti II bode B uvádza, že ak celková pomoc prijatá zo zahraničia dosiahne alebo prekročí prahovú hodnotu uvedenú v § 2 ods. 3 toho istého zákona, vyhlásenie musí podrobne opísať výšku a zdroj každej získanej pomoci, pričom ak je tento zdroj fyzickou osobou, musí byť uvedené meno, krajina a mesto bydliska tejto osoby, alebo ak je právnickou osobou, jej obchodné meno a sídlo.

B. Zákon č. CLXXV z roku 2011

11 Zákon č. CLXXV z roku 2011 o združovacom práve, neziskovom charaktere, fungovaní a financovaní organizácií občianskej spoločnosti, na ktorý odkazuje § 3 zákona o transparentnosti, v § 3 ods. 3 stanovuje:

„Výkon združovacieho práva… nesmie spočívať v porušovaní právnych predpisov alebo v podnecovaní porušovania právnych predpisov…“

12 § 11 ods. 4 tohto zákona stanovuje:

„Na návrh prokurátora súd rozhodne o rozpustení združenia, ak sú jeho fungovanie alebo činnosť v rozpore s § 3 ods. 3 až 5.“

C. Zákon č. CLXXXI z roku 2011

13 Zákon č. CLXXXI z roku 2011 o súdnom registri organizácií občianskej spoločnosti a uplatniteľných procesných predpisoch, na ktorý odkazuje aj § 3 zákona o transparentnosti, obsahuje okrem iného § 71/G ods. 2, podľa ktorého príslušný súd môže vo vzťahu k organizácii občianskej spoločnosti prijať tieto opatrenia:

„a) uložiť pokutu od 10 000 do 900 000 [HUF (približne 30 až 2 700 eur)] organizácii alebo zástupcovi…;

b) zrušiť protiprávne… rozhodnutie organizácie a v prípade potreby nariadiť prijatie nového rozhodnutia, pričom v tomto príkaze stanoví primeranú lehotu;

c) ak je pravdepodobné, že správne fungovanie organizácie možno obnoviť zvolaním jej hlavného orgánu, zvolať rozhodovací orgán organizácie alebo zveriť túto úlohu vhodnej osobe alebo organizácii na náklady organizácie;

d) vymenovať správcu na obdobie najviac 90 dní, ak nie je možné inak zabezpečiť obnovenie riadneho fungovania organizácie a ak sa to zdá byť obzvlášť odôvodnené vzhľadom na fungovanie organizácie alebo iné okolnosti, berúc do úvahy očakávaný výsledok;

e) rozhodnúť o rozpustení organizácie.“

D. Zákon č. LIII z roku 2017

14 Suma stanovená v § 6 ods. 1 písm. b) zákona č. LIII z roku 2017 o predchádzaní a boji proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, na ktorú odkazujú § 1, 2 a 4 zákona o transparentnosti, predstavuje 7,2 milióna HUF (približne 20 800 eur).

II. Konanie pred podaním žaloby

15 Dňa 14. júla 2017 Komisia zaslala Maďarsku výzvu (ďalej len „výzva“), v ktorej konštatovala, že tento členský štát si tým, že prijal zákon o transparentnosti, nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ, ako aj z článkov 7, 8 a 12 Charty, a stanovila mu lehotu jedného mesiaca na predloženie pripomienok.

16 Dňa 17. júla 2017 Maďarsko požiadalo o predĺženie tejto lehoty, čo Komisia zamietla.

17 Dňa 14. augusta a 7. septembra 2017 Maďarsko zaslalo Komisii dve série pripomienok týkajúcich sa výzvy, pričom spochybnilo dôvodnosť v nej uvedených výhrad.

18 Dňa 5. októbra 2017 Komisia vydala odôvodnené stanovisko (ďalej len „odôvodnené stanovisko"), v ktorom dospela k záveru, že Maďarsko si nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ, ako aj z článkov 7, 8 a 12 Charty tým, že prostredníctvom ustanovení zákona o transparentnosti, ktoré pre určité kategórie organizácií občianskej spoločnosti, ktoré priamo alebo nepriamo prijímajú zahraničnú pomoc vo výške presahujúcej určitú prahovú hodnotu, stanovujú povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, pričom stanovujú možnosť uložiť sankcie organizáciám, ktoré tieto povinnosti nesplnia, zaviedlo diskriminačné obmedzenia, ktoré sú neodôvodnené a nie sú nevyhnutné v súvislosti s darmi zo zahraničia v prospech maďarských organizácií občianskej spoločnosti. Komisia tiež stanovila Maďarsku lehotu jedného mesiaca na prijatie opatrení potrebných na dosiahnutie súladu s odôvodneným stanoviskom alebo na predloženie pripomienok.

19 Maďarsko požiadalo 12. októbra 2017 o predĺženie tejto lehoty, čo Komisia zamietla.

20 Dňa 5. decembra 2017 Maďarsko zaslalo Komisii pripomienky týkajúce sa odôvodneného stanoviska, pričom spochybnilo dôvodnosť v ňom uvedených výhrad.

21 Keďže Komisiu tieto pripomienky nepresvedčili, rozhodla sa 7. decembra 2017 podať túto žalobu.

III. Konanie na Súdnom dvore

22 Podaním doručeným do kancelárie Súdneho dvora 2. augusta 2018 Švédske kráľovstvo podalo návrh na vstup do konania ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov Komisie.

23 Podaním doručeným do kancelárie Súdneho dvora 22. augusta 2018 Maďarsko predložilo svoje písomné pripomienky k tomuto návrhu.

24 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 26. septembra 2018, Komisia/Maďarsko (C-78/18, neuverejnené, EU:C:2018:790), predseda Súdneho dvora vyhovel uvedenej žiadosti.

IV. O prípustnosti

A. Argumentácia účastníkov konania

25 Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že žalobu je potrebné zamietnuť ako neprípustnú z dôvodu postupu Komisie počas konania pred podaním žaloby a z toho vyplývajúcich protiprávností.

26 V tejto súvislosti Maďarsko jednak uvádza, že Komisia mu po prvé uložila povinnosť predložiť svoje pripomienky k výzve a následne k odôvodnenému stanovisku v lehote jedného mesiaca namiesto lehoty dvoch mesiacov, ktorá sa bežne uplatňuje v rámci konaní pred podaním žaloby, po druhé zamietla jeho žiadosti o predĺženie tejto lehoty so stručným a stereotypným odôvodnením, ktoré neodôvodňovalo existenciu osobitnej naliehavosti, a po tretie prijala rozhodnutie o podaní tejto žaloby len dva dni po tom, čo jej bolo doručené vyjadrenie Maďarska k odôvodnenému stanovisku.

27 Okrem toho Maďarsko tvrdí, že postup Komisie spôsobil nezákonnosť konania pred podaním žaloby. Tento postup totiž podľa neho preukazuje, že táto inštitúcia sa nesnažila primerane ho vypočuť, čím porušila zásadu lojálnej spolupráce uvedenú v článku 4 ods. 3 ZEÚ a právo na riadnu správu vecí verejných zakotvené v článku 41 Charty. Okrem toho podľa jeho názoru uvedený postup sťažil vyvrátenie výhrad, ktoré uviedla Komisia, čím predstavuje porušenie práva na obranu.

28 Maďarsko vo svojej duplike okrem toho uvádza, že Komisia sa snaží odôvodniť svoj postup tým, že sa odvoláva na skutočnosť, že maďarské orgány nezamýšľali zrušiť zákon o transparentnosti. Takáto okolnosť sa však podľa neho môže vyskytnúť vo všetkých konaniach o určenie nesplnenia povinnosti členským štátom, a teda neumožňuje preukázať existenciu osobitnej núdzovej situácie. Okrem toho sa na túto skutočnosť podľa jeho názoru nemožno odvolávať na účely odôvodnenia skrátenia lehôt uplatniteľných na konanie pred podaním žaloby, inak by došlo k popretiu cieľov tohto konania.

29 Komisia podporovaná Švédskym kráľovstvom spochybňuje dôvodnosť tejto argumentácie.

B. Posúdenie Súdnym dvorom

30 Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, skutočnosť, že Komisia uplatní v konaní pred podaním žaloby krátke lehoty, nemôže sama osebe spôsobiť neprípustnosť následnej žaloby o nesplnenie povinnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 31. januára 1984, Komisia/Írsko, 74/82, EU:C:1984:34, body 12 a 13). Takáto neprípustnosť totiž vznikne len vtedy, keď postup Komisie dotknutému členskému štátu sťažil vyvracanie argumentov tejto inštitúcie, a tým porušil právo na obranu, pričom je úlohou uvedeného členského štátu, aby preukázal, že ide o tento prípad (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. mája 2005, Komisia/Belgicko, C-287/03, EU:C:2005:282, bod 14, a z 21. januára 2010, Komisia/Nemecko, C-546/07, EU:C:2010:25, bod 22).

31 V prejednávanej veci Maďarsko nepredložilo dôkaz o tom, že postup Komisie sťažil vyvrátenie výhrad tejto inštitúcie. Okrem toho z preskúmania priebehu konania pred podaním žaloby, ako je pripomenuté v bodoch 15 až 20 tohto rozsudku, v prvom rade vyplýva, že po predložení pripomienok týkajúcich sa výzvy v lehote jedného mesiaca, ktorú mu stanovila Komisia, Maďarsko o tri týždne neskôr v tejto súvislosti predložilo nové pripomienky, ktoré táto inštitúcia akceptovala. Ďalej tento členský štát predložil pripomienky týkajúce sa odôvodneného stanoviska v lehote dvoch mesiacov zodpovedajúcej tej, ktorá sa bežne uplatňuje v rámci konaní pred podaním žaloby, hoci mu bola na tento účel stanovená jednomesačná lehota, pričom Komisia aj tieto pripomienky prijala. Napokon z analýzy dokumentov, ktoré si tieto vymenili počas konania pred podaním žaloby, ako aj z návrhu na začatie konania vyplýva, že Komisia riadne zohľadnila všetky pripomienky, ktoré Maďarsko uviedlo v rôznych fázach tohto konania.

32 Preto nie je preukázané, že konanie Komisie sťažilo vyvrátenie výhrad tejto inštitúcie Maďarskom a porušilo tak právo na obranu.

33 V dôsledku toho je žaloba prípustná.

V. O dôkaznom bremene

A. Argumentácia účastníkov konania

34 Maďarsko vo svojom vyjadrení k žalobe tvrdí, že aj keby bola žaloba prípustná, musí byť hneď zamietnutá z dôvodu, že nezodpovedá požiadavkám uplatniteľným na vykonávanie dôkazov. Komisii totiž podľa neho prináleží preukázať existenciu nesplnenia povinností, ktoré vyšetruje, bez toho, aby sa mohla oprieť o akúkoľvek domnienku. V prejednávanej veci však táto inštitúcia podľa neho nepredložila dôkazy, podľa ktorých mal zákon o transparentnosti praktický vplyv na voľný pohyb kapitálu zaručený článkom 63 ZFEÚ.

35 Komisia podporovaná Švédskym kráľovstvom spochybňuje dôvodnosť tejto argumentácie.

B. Posúdenie Súdnym dvorom

36 Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, Komisii prináleží preukázať existenciu vytýkaného nesplnenia povinnosti bez toho, aby sa mohla opierať o akúkoľvek domnienku (rozsudky z 25. mája 1982, Komisia/Holandsko, 96/81, EU:C:1982:192, bod 6, a z 13. februára 2014, Komisia/Spojené kráľovstvo, C-530/11, EU:C:2014:67, bod 60).

37 Existencia nesplnenia povinnosti však môže byť v prípade, že toto nesplnenie povinnosti spočíva v prijatí legislatívneho alebo regulačného opatrenia, ktorého existencia a uplatňovanie nie sú spochybňované, preukázaná prostredníctvom právnej analýzy ustanovení tohto opatrenia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. novembra 2010, Komisia/Portugalsko, C-458/08, EU:C:2010:692, body 52 a 55, ako aj z 19. decembra 2012, Komisia/Belgicko, C-577/10, EU:C:2012:814, bod 35).

38 V prejednávanej veci pritom nesplnenie povinnosti, ktoré Komisia pripisuje Maďarsku, spočíva v prijatí legislatívneho opatrenia, ktorého existenciu ani uplatňovanie tento členský štát nespochybňuje a ktorého ustanovenia sú predmetom právnej analýzy v návrhu na začatie konania.

39 Maďarsko preto nemôže Komisii vytýkať, že nepredložila dôkazy o praktických účinkoch zákona o transparentnosti na slobodu pohybu zaručenú článkom 63 ZFEÚ.

VI. O veci samej

A. O článku 63 ZFEÚ

1. O existencii obmedzenia voľného pohybu kapitálu

a) Argumentácia účastníkov konania

40 Komisia podporovaná Švédskym kráľovstvom na úvod tvrdí, že zákon o transparentnosti obmedzuje voľný pohyb kapitálu tým, že zavádza nepriamo diskriminačné zaobchádzanie s pohybmi kapitálu medzi Maďarskom na jednej strane a ostatnými členskými štátmi, ako aj tretími krajinami na strane druhej. Hoci tento zákon neodkazuje na štátnu príslušnosť, uplatňuje sa vzhľadom na kritérium týkajúce sa existencie pohybu kapitálu zahraničného pôvodu, presnejšie finančnej pomoci vyplácanej organizáciám občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku fyzickými alebo právnickými osobami, ktoré majú bydlisko alebo sídlo v inom členskom štáte alebo v tretej krajine.

41 Maďarsko ďalej nemôže dôvodne tvrdiť, že použitie tohto kritéria odráža existenciu objektívneho rozdielu medzi situáciou maďarských štátnych príslušníkov a situáciou štátnych príslušníkov iných členských štátov alebo tretích krajín, ktorý sa týka skutočnosti, že pre príslušné maďarské orgány by bolo jednoduchšie kontrolovať finančnú pomoc poskytovanú prvými uvedenými, ktorých miesto bydliska alebo sídlo sa nachádza na štátnom území, než pomoc poskytovanú druhými uvedenými. Miesto usadenia totiž nemôže slúžiť ako parameter na posúdenie objektívnej porovnateľnosti dvoch situácií.

42 Napokon Komisia a Švédske kráľovstvo subsidiárne uvádzajú, že ak zákon o transparentnosti nie je kvalifikovaný ako nepriamo diskriminačné opatrenie, je prinajmenšom potrebné konštatovať, že zavádza súbor povinností, ktoré môžu svojou povahou odrádzať tak organizácie občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku, ako aj fyzické alebo právnické osoby, ktoré by im mohli poskytnúť finančnú pomoc z iných členských štátov alebo tretích krajín, od výkonu voľného pohybu kapitálu, ktorý im zaručuje článok 63 ZFEÚ. Povinnosti dotknutých organizácií zaregistrovať sa pod označením „organizácie, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci“ a systematicky sa prezentovať ako takéto

organizácie, ich totiž podľa Komisie a Švédskeho kráľovstva odrádzajú od toho, aby pokračovali v prijímaní takejto pomoci. Okrem toho povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania, ktoré sú s tým spojené, podľa nich odrádzajú osoby, ktoré túto pomoc poskytujú, od toho, aby v tom pokračovali a odrádzajú od toho aj ostatné osoby.

43 Maďarsko v rámci svojej obrany zdôrazňuje jednak to, že zákon o transparentnosti nemožno považovať za nepriamo diskriminačné opatrenie. Jeho uplatňovanie totiž podľa neho nezávisí od kritéria týkajúceho sa štátnej príslušnosti osôb, ktoré poskytujú finančnú pomoc organizáciám občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku, ale zdroja takejto pomoci. Okrem toho je podľa neho použitie tohto kritéria odôvodnené okolnosťou, že finančná pomoc poskytovaná osobami so sídlom v Maďarsku a finančná pomoc poskytovaná osobami usadenými v zahraničí sa nachádza v odlišnej situácii, keďže príslušné maďarské orgány môžu prvú z nich kontrolovať jednoduchšie než druhú uvedenú, pričom v členských štátoch alebo tretích krajinách, z ktorých pochádza druhá uvedená, sa nevyhnutne nemusia uplatňovať pravidlá týkajúce sa predchádzania praniu špinavých peňazí a transparentnosti.

44 Okrem toho podľa Maďarska povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania stanovené zákonom o transparentnosti, ako aj sankcie, ktoré ich sprevádzajú, nemožno považovať ani za povinnosti, ktoré majú odradzujúci účinok na voľný pohyb kapitálu. Tieto povinnosti sú totiž podľa neho formulované objektívne a neutrálne. Okrem toho sa podľa jeho názoru týkajú výlučne fyzických alebo právnických osôb poskytujúcich finančnú pomoc presahujúcu určité prahové hodnoty, pričom takýchto osôb nie je veľa.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

45 Článok 63 ZFEÚ v odseku 1 uvádza, že všetky obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi navzájom a členskými štátmi a tretími krajinami sú zakázané.

46 Ako vyplýva zo znenia tohto ustanovenia, predpokladom jeho porušenia je jednak existencia pohybu kapitálu s cezhraničným rozmerom, a jednak obmedzenie zavedené vo vzťahu k jeho voľnému pohybu.

47 Pokiaľ ide v prvom rade o existenciu pohybu kapitálu, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vzhľadom na neexistenciu definície pojmu „pohyb kapitálu“ v Zmluve o FEÚ sa tento pojem vykladá tak, že sa orientačne a nie vyčerpávajúco zohľadní nomenklatúra uvedená v prílohe I smernice Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 Zmluvy [ES (článok zrušený Amsterdamskou zmluvou)] (Ú. v. ES L 178, 1988, s. 5; Mim. vyd. 10/001, s. 10) [rozsudky z 27. januára 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, bod 24, a z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 54].

48 Súdny dvor už rozhodol, že dedenie a dary, na ktoré sa vzťahuje bod XI tejto prílohy I, nazvaný „Pohyby kapitálu osobnej povahy“, spadajú pod pojem pohyb kapitálu s výnimkou prípadov, keď sú ich podstatné prvky obmedzené na jediný členský štát (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. apríla 2012, van Putten, C-578/10 až C-580/10, EU:C:2012:246, bod 29, a zo 16. júla 2015, Komisia/Francúzsko, C-485/14, neuverejnený, EU:C:2015:506, bod 22).

49 Okrem toho tento pojem zahŕňa finančné pôžičky alebo úvery, ako aj ručenie alebo iné záruky poskytované cudzozemcami tuzemcom, uvedené v bodoch VIII a IX uvedenej prílohy I.

50 V prejednávanej veci sa pritom zákon o transparentnosti podľa svojho § 1 ods. 1 a 2 uplatňuje s výhradou prípadov vylúčenia stanovených v odseku 4 tohto paragrafu, pokiaľ združenie alebo nadácia so sídlom v Maďarsku prijme „peňažný vklad alebo vklad iného majetku, ktorý priamo alebo nepriamo pochádza zo zahraničia, bez ohľadu na právny dôvod“, ktorý v danom zdaňovacom období dosiahne určitú stanovenú prahovú hodnotu.

51 Z toho vyplýva, že tento zákon sa uplatňuje v prípade pohybov kapitálu s cezhraničným rozmerom, ktoré vzhľadom na zmienku o tom, že tieto pohyby sú v pôsobnosti zákona „bez ohľadu na právny dôvod“, môžu mať okrem iného formu darov, grantov, dedičstva, pôžičiek, úverov, ručenia alebo záruk poskytnutých fyzickými alebo právnickými osobami.

52 Pokiaľ ide v druhom rade o existenciu obmedzenia pohybu kapitálu, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pojem „obmedzenie“ uvedený v článku 63 ZFEÚ zahŕňa vo všeobecnosti akúkoľvek prekážku pohybu kapitálu, ktorá existuje tak medzi členskými štátmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. októbra 2013, Essent a i., C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 39 a citovanú judikatúru), ako aj medzi členskými štátmi a tretími krajinami [pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. januára 2018, Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, body 19 až 21, ako aj z 26. februára 2019, X (Sprostredkovateľské spoločnosti so sídlom v tretích krajinách), C-135/17, EU:C:2019:136, bod 26].

53 Tento pojem osobitne zahŕňa štátne opatrenia, ktoré majú diskriminačnú povahu, keďže priamo alebo nepriamo zavádzajú rozdielne zaobchádzanie medzi vnútroštátnymi pohybmi kapitálu a cezhraničnými pohybmi kapitálu, ktoré nezodpovedá objektívnemu rozdielu medzi situáciami (pozri v tomto zmysle rozsudky z 12. decembra 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, bod 46, ako aj zo 16. júla 2015, Komisia/Francúzsko, C-485/14, neuverejnený, EU:C:2015:506, body 25 a 26), a ktoré sú preto spôsobilé odradiť fyzické alebo právnické osoby z iných členských štátov alebo tretích krajín od uskutočnenia cezhraničného pohybu kapitálu.

54 V prejednávanej veci je v prvom rade potrebné konštatovať, že zákon o transparentnosti ukladá všetkým združeniam alebo nadáciám, ktoré patria do jeho pôsobnosti a ktoré prijímajú finančnú pomoc z iného členského štátu, než je Maďarsko, alebo z tretej krajiny, súbor osobitných povinností, ktoré spočívajú v povinnosti zaregistrovať sa na príslušných súdoch „ako organizácie, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci“ (§ 2 ods. 1), v každoročnom zasielaní vyhlásenia týmto súdom, ktoré obsahuje súbor údajov týkajúcich sa ich totožnosti, finančnej pomoci dosahujúcej alebo presahujúcej určitú sumu, ktorú prijímajú od fyzických alebo právnických osôb s bydliskom alebo sídlom v inom členskom štáte alebo tretej krajine, ako aj totožnosti týchto osôb (§ 2 ods. 2 a 3), a v tom aby na svojej internetovej stránke, ako aj vo svojich publikáciách a inej tlači uverejňovali informáciu o tom, že sú organizáciami, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci (§ 2 ods. 5).

55 Ďalej tento zákon ukladá ministerstvu zodpovednému za správu portálu civilných informácií povinnosť šíriť informácie týkajúce sa uvedených združení a nadácií na osobitne zriadenej elektronickej platforme bezplatne prístupnej verejnosti (§ 2 ods. 4).

56 Napokon uvedený zákon stanovuje, že nesplnenie povinností uplatniteľných na predmetné združenia a nadácie ich vystavuje súboru sankcií, ktoré zahŕňajú vydanie príkazov príslušného prokurátora na splnenie si povinností, uloženie pokút vo výške od 10 000 HUF do 900 000 HUF (približne 30 eur až 2 700 eur) zo strany príslušného súdu a možnosť, aby tento súd na návrh prokurátora rozhodol o ich rozpustení (§ 3).

57 Tieto jednotlivé opatrenia, ktoré boli zavedené spoločne a sledujú spoločný cieľ, zavádzajú súbor povinností, ktoré vzhľadom na ich obsah a kombináciu môžu svojou povahou brániť voľnému pohybu kapitálu, na ktorý sa môžu odvolávať tak organizácie občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku ako príjemcovia pohybu kapitálu vo forme finančnej pomoci z iných členských štátov alebo tretích krajín, ako aj fyzické alebo právnické osoby, ktoré im poskytujú takúto finančnú pomoc, a teda sú pôvodcami tohto pohybu kapitálu.

58 Presnejšie, ustanovenia uvedené v bodoch 50 a 54 až 56 tohto rozsudku zavádzajú režim, ktorý sa cielene a výlučne uplatňuje na združenia a nadácie prijímajúce finančnú pomoc z iných členských štátov alebo tretích krajín vo výške dosahujúcej prahové hodnoty stanovené zákonom o transparentnosti. Osobitne ich tieto ustanovenia vyčleňujú ako „organizácie, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci“ tým, že im ukladajú, aby sa za takéto organizácie samy vyhlásili, aby sa takto

registrovali a systematicky sa prezentovali na verejnosti pod týmto označením, a to pod hrozbou sankcií, ktoré môžu siahať až k ich rozpusteniu. Takouto stigmatizáciou týchto združení a nadácií môžu voči nim vytvoriť atmosféru nedôvery, ktorá je spôsobilá odrádzať fyzické alebo právnické osoby z iných členských štátov alebo tretích krajín od toho, aby im poskytovali finančnú pomoc.

59 Okrem toho z tohto režimu vyplývajú dodatočné formality a administratívna záťaž, ktoré zaťažujú výlučne uvedené združenia a nadácie z dôvodu „zahraničného“ pôvodu finančnej pomoci, ktorá im bola poskytnutá.

60 Navyše sa uvedené ustanovenia zameriavajú na osoby poskytujúce finančnú pomoc rovnakým združeniam alebo nadáciám z iných členských štátov alebo tretích krajín tým, že stanovujú verejné šírenie informácií týkajúcich sa týchto osôb a tejto finančnej pomoci, čo môže tiež odradiť uvedené osoby od poskytovania takejto pomoci.

61 Dotknuté ustanovenia chápané ako celok tak zavádzajú rozdielne zaobchádzanie nielen so združeniami a nadáciami usadenými v Maďarsku, ktoré sú príjemcami finančnej pomoci z iných členských štátov alebo z tretích krajín, v porovnaní s tými, ktoré prijímajú finančnú pomoc z maďarských zdrojov, ale aj s osobami, ktoré týmto združeniam a nadáciám poskytujú finančnú pomoc z iného členského štátu alebo z tretej krajiny v porovnaní s osobami, ktoré by tak robili z miesta bydliska alebo sídla v Maďarsku.

62 Toto odlišné zaobchádzanie v závislosti od vnútroštátneho alebo „zahraničného“ pôvodu predmetnej finančnej pomoci, a teda miesta, kde sa nachádza bydlisko alebo sídlo fyzických alebo právnických osôb, ktoré ju poskytujú, pritom predstavuje nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti (pozri analogicky v oblasti voľného pohybu pracovníkov rozsudky z 24. septembra 1998, Komisia/Francúzsko, C-35/97, EU:C:1998:431, body 38 a 39, ako aj z 5. mája 2011, Komisia/Nemecko, C-206/10, EU:C:2011:283, body 37 a 38).

63 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Maďarsko, miesto bydliska alebo sídla fyzických alebo právnických osôb, ktoré poskytujú uvedenú finančnú pomoc, už zo svojej podstaty nemôže predstavovať platné kritérium na vyvodenie záveru o existencii objektívneho rozdielu medzi predmetnými situáciami a v dôsledku toho na vylúčenie existencie takejto nepriamej diskriminácie (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júna 2011, Komisia/Rakúsko, C-10/10, EU:C:2011:399, bod 35).

64 Predmetné ustanovenia vnútroštátneho práva preto predstavujú nepriamo diskriminačné opatrenia, keďže zavádzajú rozdiely v zaobchádzaní, ktoré nezodpovedajú objektívnym rozdielom medzi situáciami.

65 Z toho vyplýva, že povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, ktoré majú „organizácie, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci“ podľa § 1 a 2 zákona o transparentnosti, ako aj sankcie stanovené v § 3 tohto zákona, predstavujú ako celok obmedzenie voľného pohybu kapitálu zakázané článkom 63 ZFEÚ, pokiaľ nie sú odôvodnené v súlade so Zmluvou o FEÚ a judikatúrou.

2. O existencii odôvodnení

a) Argumentácia účastníkov konania

66 Komisia a Švédske kráľovstvo tvrdia, že obmedzenie voľného pohybu kapitálu, ktoré obsahuje zákon o transparentnosti, nemožno odôvodniť ani niektorým z dôvodov uvedených v článku 65 ZFEÚ, a ani naliehavým dôvodom všeobecného záujmu.

67 V tejto súvislosti táto inštitúcia a tento členský štát pripúšťajú, že ciele uvádzané Maďarskom, ktoré spočívajú jednak vo zvýšení transparentnosti financovania organizácií občianskej spoločnosti a jednak v ochrane verejného poriadku a verejnej bezpečnosti prostredníctvom boja proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a všeobecnejšie organizovanému zločinu, sú v zásade legitímne.

68 V prejednávanej veci je však podľa nich zrejmé, že tieto ciele nemôžu odôvodniť také povinnosti, aké zaviedol zákon o transparentnosti.

69 Článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ totiž členským štátom umožňuje prijať opatrenia odôvodnené verejným poriadkom alebo verejnou bezpečnosťou, no tieto dôvody musia byť chápané striktne a nemôžu odôvodňovať právnu úpravu, ktorej ustanovenia principiálne a nediferencovane stigmatizujú „organizácie, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci“. Okrem toho Maďarsko podľa ich názoru nepreukázalo existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, ani to, že povinnosti stanovené zákonom o transparentnosti umožňujú účinne bojovať proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a všeobecnejšie organizovanému zločinu.

70 Pokiaľ ide o cieľ transparentnosti a nad rámec toho o vysledovateľnosť pohybov kapitálu určených pre organizácie, ktoré sa zúčastňujú verejného života, tento cieľ možno podľa Komisie a Švédskeho kráľovstva považovať za naliehavý dôvod všeobecného záujmu. Týmto cieľom však podľa nich v Európskej únii, ktorá je založená na spoločných hodnotách a ktorá podporuje aktívnu účasť svojich občanov na verejnom živote, a to vrátane pokiaľ ide o iný členský štát, než v ktorom sú usadení, nemožno odôvodniť to, aby vnútroštátna právna úprava vychádzala zo zásady, že organizácie občianskej spoločnosti, ktoré sú príjemcami finančnej pomoci pochádzajúcej od osôb usadených v iných členských štátoch, sú podozrivé.

71 V každom prípade ustanovenia zákona o transparentnosti podľa ich názoru idú nad rámec toho, čo je nevyhnutné a primerané na dosiahnutie cieľov, na ktoré sa odvoláva Maďarsko.

72 Tento členský štát na svoju obranu po prvé tvrdí, že tento zákon je odôvodnený predovšetkým naliehavým dôvodom všeobecného záujmu a subsidiárne niektorými z dôvodov uvedených v článku 65 ZFEÚ.

73 Uvedený zákon totiž podľa neho jednak zapadá do kontextu zvýšenia sumy financovania organizácií občianskej spoločnosti prostredníctvom kapitálu pochádzajúceho z iných členských štátov alebo tretích krajín, a to zo sumy 68,4 miliárd HUF (približne 228 miliónov eur) v roku 2010 na 169,6 miliárd HUF (približne 565 miliónov eur) v roku 2015, a legislatívnych prác realizovaných tak na európskej, ako aj na vnútroštátnej úrovni s cieľom zabezpečiť zvýšenú vysledovateľnosť pohybov kapitálu. Uvedený zákon je teda podľa jeho názoru odôvodnený naliehavým dôvodom všeobecného záujmu spočívajúcim vo zvýšení transparentnosti financovania organizácií občianskej spoločnosti vzhľadom na ich vplyv na verejný život.

74 Okrem toho je ten istý zákon podľa uvedeného členského štátu odôvodnený dôvodmi týkajúcimi sa verejného poriadku a verejnej bezpečnosti v zmysle článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ, ktoré spočívajú v boji proti praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu a v širšom zmysle organizovanému zločinu tým, že sa zvýši transparentnosť vo vzťahu k financovaniu, ktoré by mohlo zakrývať podozrivé činnosti.

75 Okrem toho zákon o transparentnosti je podľa jeho názoru nevyhnutný a primeraný týmto jednotlivým cieľom.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

76 Ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, štátne opatrenie, ktoré obmedzuje voľný pohyb kapitálu, je prípustné len pod podmienkou, že je v prvom rade odôvodnené niektorým z dôvodov uvedených v článku 65 ZFEÚ alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a v druhom rade, že je v súlade so zásadou proporcionality, čo znamená, že je vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa, a to koherentne a systematicky, a že nejde nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie [pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov), C-235/17, EU:C:2019:432, body 59 až 61 a citovanú judikatúru].

77 Okrem toho prislúcha dotknutému členskému štátu preukázať, že tieto dve kumulatívne podmienky sú splnené (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. februára 2009, Komisia/Taliansko, C-110/05, EU:C:2009:66, bod 62 a citovanú judikatúru). Pokiaľ ide konkrétnejšie o podmienku, podľa ktorej predmetné ustanovenia musia byť odôvodnené niektorým z dôvodov vymenovaných v článku 65 ZFEÚ alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, tento členský štát musí konkrétnym spôsobom vo vzťahu k okolnostiam daného prípadu preukázať, že uvedené ustanovenia sú odôvodnené (pozri v tomto zmysle rozsudky z 8. mája 2003, ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, body 66 až 69, ako aj zo 16. júla 2009, Komisia/Poľsko, C-165/08, EU:C:2009:473, body 53 a 57).

78 Pokiaľ ide v prejednávanej veci o odôvodnenie, na ktoré sa v prvom rade odvoláva Maďarsko, Súdny dvor už uviedol, že vzhľadom na zásady otvorenosti a transparentnosti, ktorými sa má riadiť činnosť inštitúcií Únie v súlade s článkom 1 druhým odsekom ZEÚ, článkom 10 ods. 3 ZEÚ a článkom 15 ods. 1 a 3 ZFEÚ, možno cieľ spočívajúci vo zvýšení transparentnosti finančnej pomoci poskytovanej fyzickým alebo právnickým osobám z verejných prostriedkov poskytovaných Úniou prostredníctvom povinnosti podávania vyhlásenia a povinnosti zverejňovania považovať za naliehavý dôvod všeobecného záujmu. Takýto cieľ totiž dokáže zlepšiť informovanosť občanov v tejto oblasti a umožniť im lepšie zapojenie do verejnej diskusie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 68 až 71, ako aj citovanú judikatúru).

79 Keďže, ako sa zhodli tak Komisia a Švédske kráľovstvo, ako aj Maďarsko, niektoré organizácie občianskej spoločnosti môžu vzhľadom na ciele, ktoré sledujú, a na prostriedky, ktoré majú k dispozícii, významne ovplyvniť verejný život a verejnú diskusiu (rozsudky ESĽP, 14. apríla 2009, Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, § 27, 36 a 38, ako aj 8. novembra 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Maďarsko, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 166 a 167), je potrebné vychádzať z toho, že aj cieľ spočívajúci vo zvýšení transparentnosti finančnej pomoci poskytovanej takýmto organizáciám môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu.

80 Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že tento cieľ zvýšenia transparentnosti financovania združení môže ako naliehavý dôvod všeobecného záujmu odôvodniť prijatie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá významnejšie obmedzuje voľný pohyb kapitálu pochádzajúceho z tretích krajín, než kapitálu pochádzajúceho z iných členských štátov. Pohyb kapitálu pochádzajúceho z tretích krajín sa totiž odlišuje od pohybu kapitálu pochádzajúceho z iných členských štátov v tom, že takýto pohyb kapitálu vo svojej krajine pôvodu nepodlieha harmonizačným opatreniam a opatreniam spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi, ktoré sa uplatňujú vo všetkých členských štátoch [pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. decembra 2007, A, C-101/05, EU:C:2007:804, body 36 a 37, ako aj z 26. februára 2019, X (Sprostredkovateľské spoločnosti so sídlom v tretích krajinách), C-135/17, EU:C:2019:136, bod 90].

81 V prejednávanej veci je však v prvom rade potrebné uviesť, že povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, ako aj sankcie uložené ustanoveniami zákona o transparentnosti uvedené v bode 65 tohto rozsudku sa uplatňujú bez rozdielu na všetky organizácie občianskej spoločnosti, ktoré z ktoréhokoľvek iného členského štátu ako z Maďarska alebo z ktorejkoľvek tretej krajiny prijímajú finančnú pomoc vo výške dosahujúcej prahové hodnoty stanovené týmto zákonom.

82 Maďarsko pritom napriek dôkaznému bremenu, ktoré má v oblasti odôvodnenia, nevysvetľuje dôvody, pre ktoré cieľ spočívajúci vo zvýšení transparentnosti financovania združení, na ktorý sa odvoláva, odôvodňoval to, že uvedené povinnosti sa uplatňujú bez rozdielu vo vzťahu k akejkoľvek finančnej pomoci pochádzajúcej z akéhokoľvek iného členského štátu alebo z ktorejkoľvek tretej krajiny, pokiaľ jej výška dosahuje prahové hodnoty stanovené zákonom o transparentnosti. Okrem toho neuvádza ani dôvody, pre ktoré ten istý cieľ podľa neho odôvodňuje to, že predmetné povinnosti sa uplatňujú bez rozdielu na všetky organizácie v rámci pôsobnosti tohto zákona, namiesto zamerania sa na tie organizácie, ktoré vzhľadom na ciele, ktoré sledujú, a na prostriedky, ktoré majú k dispozícii, skutočne môžu mať významný vplyv na verejný život a verejnú diskusiu.

83 V druhom rade zákon o transparentnosti ukladá každej z uvedených organizácií, aby sa systematicky zaregistrovali a prezentovali pod osobitným označením „organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci“. Okrem toho sa v preambule tohto zákona uvádza, že podporu poskytovanú organizáciám občianskej spoločnosti osobami usadenými „v zahraničí“ môžu „zahraničné záujmové skupiny… využívať… na presadzovanie vlastných záujmov namiesto záujmov spoločnosti v spoločenskom a politickom živote Maďarska prostredníctvom spoločenského vplyvu týchto organizácií“, pričom táto podpora „môže ohroziť politické a hospodárske záujmy krajiny, ako aj nerušené fungovanie právnych inštitúcií“.

84 Z toho vyplýva, že zámerom Maďarska bolo zvýšiť transparentnosť financovania združení z toho dôvodu, že finančnú pomoc pochádzajúcu z iných členských štátov alebo tretích krajín považuje za možné ohrozenie svojich významných záujmov.

85 Aj keby sa pritom pripustilo, že časť finančnej pomoci pochádzajúcej z iných členských štátov alebo z tretích krajín poskytovaná organizáciám, na ktoré sa vzťahuje zákon o transparentnosti, by mohla byť považovaná za možné ohrozenie významných záujmov Maďarska, nič to nemení na tom, že dôvody uvádzané týmto členským štátom v prospech zvýšenia transparentnosti financovania združení, ako sú uvedené v bode 83 tohto rozsudku, nemôžu odôvodniť povinnosti uvedené v tomto bode.

86 Cieľ zvýšenia transparentnosti financovania združení, akokoľvek legitímny, totiž nemôže odôvodniť právnu úpravu členského štátu, ktorá je založená na zásadnom a nediferencovanom predpoklade, podľa ktorého každá finančná pomoc poskytovaná fyzickou alebo právnickou osobou so sídlom v inom členskom štáte alebo v tretej krajine a akákoľvek organizácia občianskej spoločnosti, ktorá prijíma takúto finančnú pomoc, predstavujú samy osebe možné ohrozenie významných politických a hospodárskych záujmov prvého uvedeného členského štátu, ako aj ohrozenie nerušeného fungovania jeho inštitúcií.

87 Preto sa vzhľadom na obsah a účel ustanovení zákona o transparentnosti nezdá, že by v prejednávanej veci mohol byť ako odôvodnenie tohto zákona použitý cieľ zvýšenia transparentnosti financovania združení.

88 Pokiaľ ide o dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti uvedené v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ, na ktoré sa Maďarsko subsidiárne odvoláva, je potrebné pripomenúť, že ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, na takéto dôvody sa možno v danej oblasti odvolávať vtedy, ak normotvorca Únie nevykonal úplnú harmonizáciu opatrení smerujúcich k zabezpečeniu ich ochrany (pozri v tomto zmysle rozsudky z 23. októbra 2007, Komisia/Nemecko, C-112/05, EU:C:2007:623, body 72 a 73, ako aj z 25. apríla 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, bod 60).

89 Ako však už Súdny dvor uviedol, normotvorca Únie vykonal len čiastočnú harmonizáciu opatrení smerujúcich k boju proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, takže členské štáty sú aj naďalej oprávnené odvolávať sa na boj proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu na účely odôvodnenia vnútroštátnych ustanovení obmedzujúcich voľný pohyb kapitálu ako dôvodov

týkajúcich sa verejného poriadku (pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. apríla 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, body 61 až 64, a z 31. mája 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, bod 38).

90 Rovnako pri neexistencii všeobecnejšej harmonizácie v tejto oblasti sa členské štáty môžu odvolávať na boj proti organizovanému zločinu ako na dôvod týkajúci sa verejnej bezpečnosti v zmysle článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.

91 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že pokiaľ dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti uvedené v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ umožňujú odchýliť sa od základnej slobody stanovenej Zmluvou o FEÚ, je potrebné vykladať ich reštriktívne, pričom z tohto dôvodu ich rozsah nemôže stanoviť jednostranne každý členský štát bez kontroly zo strany inštitúcií Únie. Na tieto dôvody sa teda možno odvolávať len vtedy, ak je daná skutočná, existujúca a dostatočne vážna hrozba ovplyvňujúca niektorý zo základných záujmov spoločnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. marca 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, bod 17).

92 V prejednávanej veci však Maďarsko uvádza súhrnné údaje týkajúce sa zvýšenia financovania organizácií občianskej spoločnosti so sídlom na jeho území kapitálom pochádzajúcim z iných členských štátov alebo tretích krajín v priebehu rokov 2010 až 2015, ale nepredkladá žiadne tvrdenie, ktoré by konkrétne preukazovalo, že toto vyčíslené zvýšenie vyvolalo takúto hrozbu.

93 Ako totiž vyplýva z bodov 83 a 86 tohto rozsudku, zdá sa, že Maďarsko nezakladá zákon o transparentnosti na existencii skutočnej hrozby, ale na zásadnej a nediferencovanej domnienke, že finančná pomoc pochádzajúca z iných členských štátov alebo tretích krajín a organizácie občianskej spoločnosti, ktoré prijímajú takúto finančnú pomoc, môžu vyvolať takúto hrozbu.

94 Okrem toho aj za predpokladu, že by na rozdiel od toho, čo vyplýva z judikatúry citovanej v bode 91 tohto rozsudku, bolo možné pripustiť hrozbu, ktorá by napriek tomu, že nie je skutočná a aktuálna, bola prinajmenšom potenciálna, táto hrozba by mohla vzhľadom na požiadavku reštriktívneho výkladu pripomenutú v tomto bode odôvodniť len prijatie opatrení zodpovedajúcich jej povahe a závažnosti. V prejednávanej veci však boli finančné prahové hodnoty vedúce k uplatneniu povinností zavedených zákonom o transparentnosti stanovené vo výške, ktorá zjavne nezodpovedá prípadu dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti, ktorému by mali tieto povinnosti predchádzať.

95 Nie je teda preukázaná prítomnosť skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej niektorý zo základných záujmov spoločnosti, ktorá by umožnila odvolávanie sa na dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti uvedené v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.

96 Zákon o transparentnosti preto nemožno odôvodniť ani naliehavým dôvodom všeobecného záujmu týkajúcim sa zvýšenia transparentnosti financovania združení, a ani dôvodmi verejného poriadku a verejnej bezpečnosti uvedenými v článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ.

97 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné dospieť k záveru, že Maďarsko si tým, že prijalo ustanovenia zákona o transparentnosti uvedené v bode 65 tohto rozsudku, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ.

B. O článkoch 7, 8 a 12 Charty

1. O uplatniteľnosti Charty

a) Argumentácia účastníkov konania

98 Komisia podporovaná Švédskym kráľovstvom vo svojich vyjadreniach tvrdí, že vzhľadom na to, že zákon o transparentnosti obmedzuje základnú slobodu zaručenú Zmluvou o FEÚ, musí byť zlučiteľný aj s Chartou.

99 V odpovedi na otázky Súdneho dvora na pojednávaní, pokiaľ ide o rozsah tejto požiadavky, ako ju objasnil rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov) (C-235/17, EU:C:2019:432), ktorý bol vyhlásený po skončení písomnej časti konania v prejednávanej veci, Komisia dodala, že z tejto požiadavky vyplýva potreba určiť, či zákon o transparentnosti obmedzuje práva alebo slobody zakotvené v Charte, a následne v prípade kladnej odpovede na základe argumentácie uvedenej Maďarskom posúdiť, či sa tento zákon aj napriek tomu javí ako odôvodnený.

100 Maďarsko, ktorému boli tiež v tejto súvislosti na pojednávaní adresované otázky Súdneho dvora, zobralo uvedený rozsudok na vedomie.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

101 Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, ak členský štát tvrdí, že opatrenie, ktorého je pôvodcom a ktoré obmedzuje základnú slobodu zaručenú Zmluvou o FEÚ, je odôvodnené na základe tejto Zmluvy alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu uznaným právom Únie, takéto opatrenie je potrebné považovať za opatrenie, ktorým sa vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, a preto musí byť v súlade so základnými právami zakotvenými v Charte [rozsudky z 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, body 63 a 64, ako aj z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Užívanie poľnohospodárskych pozemkov), C-235/17, EU:C:2019:432, body 64 a 65].

102 V prejednávanej veci, ako bolo uvedené v bodoch 72 až 74 tohto rozsudku, Maďarsko tvrdí, že povinnosti stanovené ustanoveniami zákona o transparentnosti uvedené v bode 65 tohto rozsudku sú odôvodnené tak naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, ako aj dôvodmi uvedenými v článku 65 ZFEÚ.

103 Ako teda správne uvádzajú Komisia a Švédske kráľovstvo, ustanovenia tohto zákona musia byť v súlade s Chartou, pričom z tejto požiadavky vyplýva, že uvedené ustanovenia buď nemajú stanovovať obmedzenia práv a slobôd zakotvených v Charte, alebo ak ich stanovujú, potom takéto obmedzenia musia byť odôvodnené vzhľadom na požiadavky uvedené v článku 52 ods. 1 Charty (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, body 66 a 70, ako aj z 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, body 39 a 41).

104 Preto je potrebné preskúmať, či tieto ustanovenia obmedzujú práva, na ktoré poukazuje Komisia, a v prípade kladnej odpovede, či sú aj napriek tomu odôvodnené, ako namieta Maďarsko.

2. O existencii obmedzení práv zakotvených v Charte

a) Argumentácia účastníkov konania

105 Komisia, ktorú podporuje Švédske kráľovstvo, uvádza, že zákon o transparentnosti obmedzuje po prvé právo slobodne sa združovať zaručené v článku 12 ods. 1 Charty a po druhé právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa článku 7 Charty, ako aj právo na ochranu osobných údajov podľa článku 8 ods. 1 Charty.

106 Pokiaľ ide o právo slobodne sa združovať, Komisia v prvom rade uvádza, že výkon tohto práva sa vzťahuje nielen na možnosť zakladať a rozpúšťať združenie, ale v období medzi tým aj na možnosť, aby toto združenie existovalo a fungovalo bez neodôvodneného štátneho zásahu. Ďalej uvádza, že schopnosť získavať finančné zdroje je pre fungovanie združení zásadná. Napokon sa domnieva, že v prejednávanej veci po prvé povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania stanovené zákonom o transparentnosti môžu výrazne sťažiť činnosť organizácií občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku, po druhé, že povinnosti registrácie a používania označenia „organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci“, ktoré sú s týmito povinnosťami spojené, môžu tieto organizácie stigmatizovať, a po tretie, že sankcie spojené s nedodržaním týchto jednotlivých povinností ohrozujú samotnú existenciu týchto organizácií, keďže v sebe zahŕňajú aj možnosť ich rozpustenia.

107 Pokiaľ ide o právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako aj právo na ochranu osobných údajov, Komisia sa domnieva, že zákon o transparentnosti obmedzuje tieto práva tým, že stanovuje povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania, čo vedie k tomu, že informácie, ktoré v závislosti od konkrétneho prípadu zahŕňajú meno, krajinu a mesto bydliska fyzických osôb alebo obchodné meno a miesto sídla právnických osôb, ktoré z iného členského štátu alebo z tretej krajiny poskytli finančnú pomoc dosahujúcu isté prahové hodnoty organizáciám občianskej spoločnosti usadeným v Maďarsku, sú oznamované príslušným súdom a ministerstvu zodpovednému za správu portálu civilných informácií, a následne sprístupňované verejnosti.

108 Maďarsko na svoju obranu v prvom rade uvádza, že zákon o transparentnosti neobmedzuje právo slobodne sa združovať. Tento zákon sa totiž podľa neho obmedzuje na stanovenie pravidiel týkajúcich sa výkonu činností organizácií občianskej spoločnosti usadených v Maďarsku a s tým spojených sankcií za ich nedodržanie. Okrem toho povinnosti registrácie a zverejňovania, ktoré tento zákon stanovuje, sú podľa jeho názoru formulované neutrálne a vzťahujú sa na objektívnu skutočnosť týkajúcu sa toho, že tieto organizácie prijímajú istú významnú finančnú pomoc zo zahraničného zdroja. Napokon ani tieto povinnosti, ani označenie „organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci“, ktoré sa k nim viaže, nie sú podľa Maďarska stigmatizujúce. Naopak, z preambuly zákona o transparentnosti podľa neho jasne vyplýva, že prijatie finančnej pomoci zo zahraničného zdroja nie je samo osebe trestné.

109 V druhom rade údaje, ktoré sú podľa tohto zákona oznamované príslušným súdom a sprístupňované verejnosti, nemožno podľa jeho názoru samostatne kvalifikovať ako osobné údaje, na ktoré sa vzťahuje článok 8 ods. 1 Charty, ani za údaje, ktorých oznamovanie a zverejňovanie obmedzuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života zaručené v článku 7 Charty. Okrem toho osoby, ktoré poskytujú finančnú pomoc organizáciám občianskej spoločnosti, by podľa Maďarska mali byť v rozsahu, v akom sa tým snažia ovplyvňovať verejný život, považované za verejnoprávne osoby požívajúce nižšiu úroveň ochrany svojich práv ako bežné súkromné osoby.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

110 Pokiaľ ide v prvom rade o právo slobodne sa združovať, toto právo je zakotvené v článku 12 ods. 1 Charty, ktorý stanovuje, že každý má právo slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami.

111 Toto právo zodpovedá právu zaručenému v článku 11 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950. V súlade s článkom 52 ods. 3 Charty je teda potrebné tomuto právu priznať rovnaký význam a rozsah ako právu podľa uvedeného ustanovenia.

112 V tejto súvislosti predovšetkým z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že právo slobodne sa združovať predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej a pluralitnej spoločnosti, keďže umožňuje občanom konať kolektívne v oblastiach spoločného záujmu a prispieť tak k riadnemu fungovaniu verejného života (rozsudky ESĽP, 17. februára 2004, Gorzelik a i. v. Poľsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 a 92, ako aj 8. októbra 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti a Israfilov v. Azerbajdžan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 52 a 53).

113 Ďalej je potrebné uviesť, že toto právo nezahŕňa len možnosť založiť alebo rozpustiť združenie (rozsudky ESĽP, 17. februára 2004, Gorzelik a i. v. Poľsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, ako aj 8. októbra 2009, Tebieti Mühafize Cemiyyeti a Israfilov v. Azerbajdžan, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), ale zahŕňa aj možnosť tohto združenia v období medzi tým vyvíjať svoju činnosť a fungovať bez neodôvodneného štátneho zásahu (rozsudok ESĽP, 5. októbra 2006, Moskovská pobočka Armády spásy v. Rusko, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73 a 74).

114 Napokon z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že hoci v konečnom dôsledku môžu byť odôvodnené, také právne predpisy, ktoré významne sťažujú činnosť alebo fungovanie združení, či už posilnením požiadaviek týkajúcich sa ich registrácie (rozsudok ESĽP, 12. apríla 2011, Republikánska strana Ruska v. Rusko, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, § 79 až § 81), obmedzením ich schopnosti získavať finančné zdroje (rozsudok ESĽP, 7. júna 2007, Baskická nacionalistická strana – Regionálna organizácia Iparralde v. Francúzsko, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, § 37 a 38), ukladajú im povinnosť podávať vyhlásenie a povinnosť zverejňovania, ktoré môžu o nich vyvolávať negatívny obraz (rozsudok ESĽP, 2. augusta 2001, Grande oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani v. Taliansko, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, § 13 a 15), alebo ich vystavuje riziku sankcií, osobitne ich rozpustenia (rozsudok ESĽP, 5. októbra 2006, Moskovská pobočka Armády spásy v. Rusko, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), predstavujú prinajmenšom zásah do práva slobodne sa združovať, a teda sú obmedzením tohto práva, ako je zakotvené v článku 12 Charty.

115 S prihliadnutím na tieto skutočnosti je potrebné určiť, či v prejednávanej veci povinnosti zavedené ustanoveniami zákona o transparentnosti uvedené v bode 65 tohto rozsudku predstavujú obmedzenia práva slobodne sa združovať, osobitne tým, že podstatne sťažujú činnosť a fungovanie združení a nadácií, na ktoré sa tieto ustanovenia vzťahujú, ako to tvrdí Komisia.

116 V tejto súvislosti je jednak potrebné uviesť, že povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania, ktoré tieto ustanovenia zaviedli, sú spôsobilé obmedziť schopnosť predmetných združení a nadácií prijímať finančnú pomoc z iných členských štátov alebo tretích krajín vzhľadom na odstrašujúci účinok takýchto povinností a sankcie spojené s ich nedodržaním.

117 Okrem toho systematické povinnosti združení a nadácií, ktoré spadajú do pôsobnosti zákona o transparentnosti, zaregistrovať sa a prezentovať sa pod označením „organizácia, ktorá je príjemcom zahraničnej pomoci“, je potrebné, ako pripúšťa Maďarsko, posudzovať s prihliadnutím na preambulu tohto zákona, ktorej obsah bol pripomenutý v bode 83 tohto rozsudku.

118 V tomto kontexte, ako uviedol generálny advokát v bodoch 120 až 123 svojich návrhov, predmetné systematické povinnosti môžu mať odradzujúci účinok na účasť darcov s bydliskom v iných členských štátoch alebo v tretích krajinách na financovaní organizácií občianskej spoločnosti spadajúcich do pôsobnosti zákona o transparentnosti a týmto spôsobom sťažiť činnosti týchto organizácií, ako aj dosiahnutie cieľov, ktoré sledujú. Okrem toho môžu v Maďarsku vytvoriť atmosféru všeobecnej nedôvery voči predmetným združeniam a nadáciám a stigmatizovať ich.

119 Z tohto dôvodu ustanovenia zákona o transparentnosti uvedené v bode 65 tohto rozsudku obmedzujú právo slobodne sa združovať chránené v článku 12 ods. 1 Charty.

120 V druhom rade sa Komisia odvoláva na právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života v spojením s právom na ochranu osobných údajov, ktoré sú podľa nej obmedzované povinnosťami podávania vyhlásenia a zverejňovania stanovenými zákonom o transparentnosti.

121 Podľa článku 7 Charty má každý právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie. Okrem toho v súlade s článkom 8 ods. 1 Charty má každý právo na ochranu osobných údajov, ktoré sa ho týkajú.

122 Právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života zakotvené v článku 7 Charty zodpovedá právu zaručenému v článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v dôsledku toho mu musí byť priznaný rovnaký zmysel a rozsah [rozsudky z 5. októbra 2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, bod 53, a z 26. marca 2019, SM (Dieťa zverené do poručníctva na základe alžírskeho inštitútu kafala), C-129/18, EU:C:2019:248, bod 65].

123 Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva toto právo ukladá orgánom verejnej moci, aby sa zdržali akéhokoľvek neodôvodneného zasahovania do súkromného a rodinného života osôb, ako aj do vzájomných vzťahov medzi nimi. Ukladá teda negatívnu a bezpodmienečnú povinnosť orgánom verejnej moci, ktorá nemusí byť vykonaná prostredníctvom osobitných ustanovení, ku ktorej však možno pripočítať aj pozitívnu povinnosť prijať právne opatrenia na ochranu súkromného a rodinného života (rozsudky ESĽP, 24. júna 2004, Von Hannover v. Nemecko, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, a 20. marca 2007, Tysiąc v. Poľsko, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, § 109 a 110).

124 Súdny dvor pritom rozhodol, že ustanovenia, ktoré ukladajú povinnosť alebo zakladajú možnosť oznámiť verejnému orgánu osobné údaje, ako sú meno, bydlisko alebo finančné zdroje fyzických osôb, sa musia v prípade neexistencie súhlasu týchto fyzických osôb a bez ohľadu na neskoršie použitie predmetných údajov považovať za zásah do ich súkromného života, a teda za obmedzenie práva zaručeného v článku 7 Charty bez toho, aby tým bolo dotknuté ich prípadné odôvodnenie. To isté platí aj pokiaľ ide o ustanovenie stanovujúce poskytovanie takýchto údajov verejnosti (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. mája 2003, Österreichischer Rundfunk a i., C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, body 73 až 75 a 87 až 89; z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 56 až 58 a 64, ako aj z 2. októbra 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, body 48 a 51).

125 Naproti tomu oznámenie údajov o menách a finančných pomeroch týkajúcich sa právnických osôb orgánu verejnej moci a poskytovanie týchto údajov verejnosti je spôsobilé obmedziť právo zaručené článkom 7 Charty len vtedy, ak názov týchto právnických osôb obsahuje meno jednej alebo viacerých fyzických osôb (rozsudok z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 53).

126 Pokiaľ ide o právo na ochranu osobných údajov zakotvené v článku 8 ods. 1 Charty, ktoré je úzko spojené s právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života zaručeným článkom 7 Charty (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 47, ako aj z 24. novembra 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 a C-469/10, EU:C:2011:777, bod 41), toto právo bráni tomu, aby boli informácie týkajúce sa identifikovaných alebo identifikovateľných fyzických osôb šírené tretím osobám, či už ide o orgány verejnej moci alebo verejnosť vo všeobecnosti, s výnimkou prípadu, keď k takémuto šíreniu dochádza v rámci riadneho spracúvania zodpovedajúceho požiadavkám stanoveným v článku 8 ods. 2 Charty (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 49). Okrem tohto

prípadu sa teda uvedené šírenie, ktoré predstavuje spracúvanie osobných údajov, musí považovať za obmedzovanie práva na ochranu osobných údajov zaručeného v článku 8 ods. 1 Charty (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. októbra 2018, Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, bod 51).

127 V prejednávanej veci je potrebné na úvod konštatovať, že ako vyplýva z bodov 5 a 10 tohto rozsudku, informácie, ktorých sa týkajú povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania stanovené zákonom o transparentnosti, zahŕňajú meno, krajinu a mesto bydliska fyzických osôb, ktoré organizáciám občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku poskytujú finančnú pomoc vo výške dosahujúcej isté prahové hodnoty, ako aj výšku tejto finančnej pomoci. Zahŕňajú tiež, ako je uvedené v tých istých bodoch, okrem názvu a sídla právnických osôb poskytujúcich takúto finančnú pomoc aj obchodné meno týchto právnických osôb, ktoré môže samo osebe zahŕňať mená fyzických osôb.

128 Ako pritom vyplýva z judikatúry pripomenutej v bodoch 124 a 125 tohto rozsudku, na takéto údaje sa vzťahuje právo na ochranu súkromného života zaručené článkom 7 Charty.

129 Ďalej je pravda, ako uvádza Maďarsko, že Európsky súd pre ľudské práva uznal, že vzhľadom na existenciu práva občanov na informácie, ktoré sa môže za osobitných okolností vzťahovať aj na aspekty súkromného života verejnej osoby, akou je politický predstaviteľ, verejné osoby sa nemôžu domáhať rovnakej ochrany svojho súkromného života ako súkromné osoby [ESĽP, 24. júna 2004, Von Hannover v. Nemecko, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, a ESĽP, 7. februára 2012, Von Hannover v. Nemecko (č. 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110).

130 Pojem „verejná osoba“ je však definovaný striktne, pričom ako vyplýva z rozsudkov citovaných v predchádzajúcom bode Európsky súd pre ľudské práva napríklad vylúčil, aby sa za takúto osobu považovala osoba, ktorá aj napriek svojej všeobecnej známosti nevykonáva politickú funkciu.

131 Skutočnosť, že fyzické alebo právnické osoby, ktoré majú bydlisko alebo sídlo v inom členskom štáte alebo v tretej krajine, poskytujú organizáciám občianskej spoločnosti so sídlom v Maďarsku finančnú pomoc vo výške dosahujúcej prahové hodnoty stanovené zákonom o transparentnosti, pritom neumožňuje považovať tieto osoby za verejné osoby. Aj za predpokladu, že vzhľadom na konkrétne ciele, ktoré tieto osoby sledujú, sa na niektoré z týchto organizácií a uvedených osôb musí nazerať tak, že sa v Maďarsku zúčastňujú na verejnom živote, to totiž nič nemení na tom, že poskytnutie takejto finančnej pomoci nepatrí do výkonu politickej funkcie.

132 V dôsledku toho povinnosti podávania vyhlásenia a zverejňovania stanovené zákonom o transparentnosti obmedzujú právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života zakotvené v článku 7 Charty.

133 Napokon, hoci cieľ spočívajúci vo zvýšení transparentnosti financovania združení možno považovať za cieľ zodpovedajúci všeobecnému záujmu, ako vyplýva z bodu 79 tohto rozsudku, jeho uplatňovanie musí napriek tomu rešpektovať, pokiaľ sa prejavuje spracúvaním osobných údajov, požiadavky riadneho spracúvania stanovené v článku 8 ods. 2 Charty. V prejednávanej veci však Maďarsko vôbec netvrdí, že by ustanovenia upravujúce tieto povinnosti zodpovedali týmto požiadavkám.

134 Za týchto podmienok a vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 126 a 127 tohto rozsudku je nevyhnutné uvedené povinnosti považovať aj za obmedzenie práva na ochranu osobných údajov zaručeného v článku 8 ods. 1 Charty.

3. O existencii odôvodnení

a) Argumentácia účastníkov konania

135 Komisia a Švédske kráľovstvo tvrdia, že obmedzenia, ktoré zákon o transparentnosti vykonáva vo vzťahu k právam zakotveným v článku 12, článku 7 a článku 8 ods. 1 Charty, sa nezdajú byť odôvodnené vzhľadom na požiadavky uvedené v článku 52 ods. 1 Charty.

136 Hoci totiž ciele transparentnosti a ochrany verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, na ktoré sa odvoláva Maďarsko, možno v zásade na účely tohto ustanovenia považovať za ciele všeobecného záujmu uznané Úniou, tento členský štát v prejednávanej veci podľa nich nepreukázal, že tieto ciele odôvodňujú také obmedzenie práva slobodne sa združovať, práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, ako aj práva na ochranu osobných údajov, aké stanovuje zákon o transparentnosti.

137 V každom prípade tento zákon podľa ich názoru nezodpovedá požiadavke proporcionality uvedenej v článku 52 ods. 1 Charty.

138 Maďarsko v rámci svojej obrany vychádza z toho, že zvýšenie transparentnosti financovania združení je potrebné považovať za cieľ všeobecného záujmu uznaný Úniou v zmysle článku 52 ods. 1 Charty. Okrem toho opatrenia zavedené zákonom o transparentnosti podľa jeho názoru zodpovedajú ostatným požiadavkám uvedeným v tomto ustanovení.

b) Posúdenie Súdnym dvorom

139 Z článku 52 ods. 1 Charty okrem iného vyplýva, že akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v Charte musí skutočne zodpovedať cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou.

140 Súdny dvor pritom v bode 96 tohto rozsudku konštatoval, že ustanovenia zákona o transparentnosti uvedené v bode 65 tohto rozsudku nemožno odôvodniť žiadnym z cieľov všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou a na ktoré sa odvoláva Maďarsko.

141 Preto tieto ustanovenia, ktoré okrem obmedzení základnej slobody chránenej článkom 63 ZFEÚ, obmedzujú aj práva zakotvené v článku 12, článku 7 a článku 8 ods. 1 Charty, ako Súdny dvor konštatoval v bodoch 119, 132 a 134 tohto rozsudku, v každom prípade nezodpovedajú uvedeným cieľom všeobecného záujmu.

142 Z toho vyplýva, že Maďarsko si tým, že prijalo uvedené ustanovenia, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 7, 8 a 12 Charty.

C. Záver

143 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné konštatovať, že Maďarsko tým, že prijalo ustanovenia zákona o transparentnosti, uvedené v bode 65 tohto rozsudku, ktoré pre určité kategórie organizácií občianskej spoločnosti, ktoré priamo alebo nepriamo prijímajú zahraničnú pomoc vo výške presahujúcej určitú prahovú hodnotu, stanovujú povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, pričom stanovujú možnosť uložiť sankcie organizáciám, ktoré tieto povinnosti nesplnia, zaviedlo diskriminačné a neodôvodnené obmedzenia v súvislosti s darmi zo zahraničia v prospech organizácií občianskej spoločnosti, čím porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ, ako aj z článkov 7, 8 a 12 Charty.

VII. O trovách

144 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Maďarsko nemalo vo veci úspech, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom Komisie v tomto zmysle.

145 Podľa článku 140 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania. Švédske kráľovstvo preto znáša svoje vlastné trovy konania.

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

1. **Maďarsko tým, že prijalo ustanovenia külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (zákon č. LXXVI z roku 2017 o transparentnosti organizácií, ktoré sú príjemcami zahraničnej pomoci), ktoré pre určité kategórie organizácií občianskej spoločnosti, ktoré priamo alebo nepriamo prijímajú zahraničnú pomoc vo výške presahujúcej určitú prahovú hodnotu, stanovujú povinnosti registrácie, podávania vyhlásenia a zverejňovania, pričom stanovujú možnosť uložiť sankcie organizáciám, ktoré tieto povinnosti nesplnia, zaviedlo diskriminačné a neodôvodnené obmedzenia v súvislosti s darmi zo zahraničia v prospech organizácií občianskej spoločnosti, čím porušilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 63 ZFEÚ, ako aj z článkov 7, 8 a 12 Charty základných práv Európskej únie.**

2. **Maďarsko je povinné nahradiť trovy konania.**

3. **Švédske kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy