Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 czerwca 2020 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dopuszczalność – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Istnienie ograniczenia – Ciężar dowodu – Dyskryminacja pośrednia związana z pochodzeniem kapitału – Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego zrzeszania się – Przepisy krajowe nakładające obwarowane sankcją obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na organizacje pozarządowe otrzymujące wsparcie finansowe z innych państw członkowskich lub z państw trzecich – Artykuł 7 karty praw podstawowych – Prawo do poszanowania życia prywatnego – Artykuł 8 ust. 1 karty praw podstawowych – Prawo do ochrony danych osobowych – Przepisy krajowe nakładające obowiązek ujawnienia informacji o osobach udzielających wsparcia finansowego stowarzyszeniom i o kwocie tego wsparcia – Uzasadnienie – Nadrzędny wzgląd interesu ogólnego – Przejrzystość finansowania stowarzyszeń – Artykuł 65 TFUE – Porządek publiczny – Bezpieczeństwo publiczne – Zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej – Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych

W sprawie C-78/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 6 lutego 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo V. Di Bucci, L. Havas, L. Malferrari i K. Talabér-Ritz, a następnie V. Di Bucci, L. Havas i L. Malferrari, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Szwecji, które reprezentowali A. Falk, C. Meyer-Seitz i H. Shev, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Węgrom, które reprezentowali M.Z. Fehér i G. Koós, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: węgierski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský (sprawozdawca), D. Šváby i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 października 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 stycznia 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że przyjmując przepisy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (ustawy LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne, zwanej dalej „ustawą o przejrzystości"), które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące, nieuzasadnione i niepotrzebne ograniczenia dotyczące darowizn zagranicznych na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, naruszając swoje zobowiązania wynikające z art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych").

I. Przepisy węgierskie

A. Ustawa o przejrzystości

2 W preambule do ustawy o przejrzystości stwierdza się między innymi, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego „przyczynia[ją] się do demokratycznej kontroli i publicznej debaty na temat spraw publicznych" oraz że „odgrywają decydującą rolę w kształtowaniu opinii publicznej", a ich „przejrzystość leży w najbardziej istotnym interesie publicznym".

3 W preambule tej stwierdza się również, że „wsparcie udzielane organizacjom [społeczeństwa obywatelskiego] z nieznanych źródeł zagranicznych może być wykorzystane przez zagraniczne grupy interesów do forsowania – za pomocą oddziaływania społecznego tych organizacji – ich własnych interesów zamiast interesów społeczności w życiu społecznym i politycznym Węgier" oraz że to wsparcie „może stanowić zagrożenie dla politycznych i gospodarczych interesów kraju, a także dla funkcjonowania instytucji prawnych bez ingerencji z zewnątrz".

4 Artykuł 1 tej ustawy brzmi następująco:

„1. Do celów stosowania niniejszej ustawy za organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne uznaje się stowarzyszenia lub fundacje otrzymujące korzyści majątkowe określone w ust. 2 (zwane dalej łącznie: »organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne«).

2. W rozumieniu niniejszej ustawy każde przysporzenie środków pieniężnych lub innych aktywów pochodzących pośrednio lub bezpośrednio z zagranicy, bez względu na tytuł prawny, uznaje się za wsparcie, z chwilą gdy osiągnie – samodzielnie lub łącznie – w danym roku podatkowym dwukrotność kwoty określonej w art. 6 ust. 1 lit. b) pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu).

[…]

4. Niniejsza ustawa nie ma zastosowania do:

a) stowarzyszeń i fundacji niebędących organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

b) stowarzyszeń objętych sportról szóló 2004. évi I. törvény (ustawą I z 2004 r. o sporcie);

c) organizacji prowadzących działalność religijną;

d) organizacji i stowarzyszeń mniejszości narodowych objętych nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (ustawą CLXXIX z 2011 r. o prawach mniejszości narodowych), a także fundacji, które zgodnie ze swoim statutem prowadzą działalność bezpośrednio związaną z autonomią kulturalną mniejszości narodowej albo które reprezentują i chronią interesy danej mniejszości narodowej”.

5 Artykuł 2 ustawy o przejrzystości stanowi:

„1. Z chwilą gdy kwota otrzymanego w danym roku wsparcia osiągnie dwukrotność kwoty określonej w art. 6 ust. 1 lit. b) ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu, stowarzyszenie lub fundacja w rozumieniu art. 1 ust. 1 zgłaszają, w terminie 15 dni, że stały się organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne.

2. Organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne przekazuje zgłoszenie, o którym mowa w ust. 1, do sądu właściwego ze względu na jej siedzibę (zwanego dalej »sądem rejestrowym«) wraz z danymi określonymi w załączniku I. Sąd rejestrowy dołącza zgłoszenie do akt stowarzyszenia lub fundacji znajdujących się w rejestrze organizacji obywatelskich oraz innych organizacji uznanych za niekomercyjne (zwanym dalej »rejestrem«) oraz dokonuje rejestracji stowarzyszenia lub fundacji jako organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne.

3. Stosując odpowiednio przepisy ust. 1, organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne przekazuje do sądu rejestrowego jednocześnie ze swoim rozliczeniem zgłoszenie zawierające dane określone w załączniku I dotyczące wsparcia otrzymanego w poprzednim roku. Odnośnie do danego roku zgłoszenie powinno zawierać:

a) w przypadku wsparcia poniżej 500 000 forintów [węgierskich (HUF) (ok. 1500 EUR)] na darczyńcę – informacje wymienione w części II A załącznika I,

b) w przypadku wsparcia wynoszącego co najmniej 500 000 [HUF] na darczyńcę – informacje wymienione w części II B załącznika I.

4. Do 15 dnia każdego miesiąca sąd rejestrowy przekazuje ministrowi odpowiedzialnemu za prowadzenie portalu informacji obywatelskiej nazwę, siedzibę i numer identyfikacji podatkowej stowarzyszeń i fundacji, które wpisał do rejestru jako organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne w poprzednim miesiącu. Minister bezzwłocznie rozpowszechnia przekazane informacje w celu ich bezpłatnego publicznego udostępnienia na ustanowionej w tym celu platformie elektronicznej.

5. Po dokonaniu zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne niezwłocznie zamieszcza na swojej stronie internetowej i w swoich publikacjach oraz innych produktach prasowych w rozumieniu ustawy o wolności prasy i podstawowych zasadach mających zastosowanie do treści rozpowszechnianych przez media informację, że została uznana za organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne w rozumieniu niniejszej ustawy.

6. Organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne pozostaje związana obowiązkiem określonym w ust. 5 tak długo, jak długo jest uznawana za organizację tego typu w rozumieniu niniejszej ustawy".

6 Artykuł 3 ustawy o przejrzystości stanowi:

„1. Jeśli stowarzyszenie lub fundacja nie wypełniają obowiązków wynikających z niniejszej ustawy, prokurator, gdy tylko poweźmie o tym wiadomość, stosując obowiązujące w stosunku do niego przepisy, wzywa stowarzyszenie lub fundację do spełnienia w terminie 30 dni wynikających z ustawy obowiązków.

2. Jeśli organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne nie spełni obowiązku wskazanego przez prokuratora, prokurator ponownie wzywa ją do spełnienia obowiązków nałożonych niniejszą ustawą w terminie 15 dni. Po bezskutecznym upływie tego terminu w ciągu kolejnych 15 dni prokurator wnosi do sądu rejestrowego o nałożenie grzywny na podstawie art. 37 ust. 2 civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (ustawy CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz mających zastosowanie zasadach i procedurach).

3. Po ponownym wezwaniu organizacji, o którym mowa w ust. 2, prokurator podejmuje działania z zachowaniem proporcjonalności i stosując w drodze analogii przepisy egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (ustawy CLXXV z 2011 r. o prawie do stowarzyszania się, statusie stowarzyszeń o celach niezarobkowych, działaniu i finansowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego) oraz ustawy CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz mających zastosowanie zasadach i procedurach".

7 Artykuł 4 ustawy o przejrzystości stanowi:

„1. Jeśli wpłaty środków pieniężnych lub innych aktywów otrzymywanych przez organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne nie osiągną w ciągu roku następującego po roku podatkowym, o którym mowa w art. 2 ust. 3, dwukrotności kwoty określonej w art. 6 ust. 1 lit. b) ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu, stowarzyszenie lub fundacja przestają być uznawane za organizację otrzymującą wsparcie zagraniczne oraz podają tę informację, stosując przepisy dotyczące zgłoszenia przez analogię, w terminie 30 dni od przyjęcia sprawozdania rocznego za rok, w którym ta okoliczność wystąpiła. Sąd rejestrowy powiadamia o tym również, zgodnie z art. 2 ust. 4, ministra odpowiedzialnego za prowadzenie portalu informacji obywatelskiej, który niezwłocznie usuwa dane tej organizacji z ustanowionej w tym celu platformy elektronicznej.

2. Po dokonaniu zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, sąd rejestrowy niezwłocznie wykreśla z rejestru informację, że stowarzyszenie lub fundacja są organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne".

8 Część I załącznika I do ustawy o przejrzystości stanowi, że zgłoszenie, iż organizacja społeczeństwa obywatelskiego stała się organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne, o którym mowa w art. 2 ustawy, musi wskazywać rok, w którym następuje takie przekształcenie, oraz nazwę, siedzibę i numer identyfikacyjny danej organizacji.

9 Ponadto część II A załącznika I stanowi, że jeżeli całkowita kwota wsparcia otrzymanego z zagranicy nie osiąga progu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 wspomnianej ustawy, w zgłoszeniu należy podać, po pierwsze, całkowitą kwotę uzyskaną w wyniku przysporzenia środków pieniężnych, po drugie, całkowitą kwotę uzyskaną w wyniku przysporzenia innych aktywów, a po trzecie, łączną liczbę darczyńców, od których te korzyści majątkowe pochodzą.

10 Wreszcie, część II B załącznika I stanowi, że w przypadku gdy całkowita kwota wsparcia otrzymanego z zagranicy osiągnie lub przekroczy próg, o którym mowa w art. 2 ust. 3 tej ustawy, zgłoszenie powinno wyszczególniać kwotę i źródło każdej otrzymanej darowizny, ze wskazaniem, w przypadku gdy źródłem jest osoba fizyczna, nazwiska, państwa i miasta zamieszkania tej ostatniej, a w przypadku gdy źródłem jest osoba prawna, jej nazwę i siedzibę.

B. Ustawa CLXXV z 2011 r.

11 Ustawa CLXXV z 2011 r. o prawie do stowarzyszania się, statusie stowarzyszeń o celu niezarobkowym, działaniu i finansowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, do której odnosi się art. 3 ustawy o przejrzystości, stanowi w art. 3 ust. 3:

„Prawo do stowarzyszania się […] nie może polegać na naruszeniu lub nakłanianiu do naruszenia prawa […]”.

12 Artykuł 11 ust. 4 tej ustawy stanowi:

„Sąd rozwiązuje stowarzyszenie na wniosek prokuratora, jeżeli jego działanie lub działalność narusza art. 3 ust. 3–5”.

C. Ustawa CLXXXI z 2011 r.

13 Ustawa CLXXXI z 2011 r. o sądowej rejestracji organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz mających zastosowanie zasadach i procedurach, do której odnosi się również art. 3 ustawy o przejrzystości, zawiera między innymi art. 71/G ust. 2, zgodnie z którym właściwy sąd może podjąć w stosunku do organizacji społeczeństwa obywatelskiego następujące działania:

„a) nałożyć grzywnę w wysokości od 10 000 do 900 000 [HUF (od około 30 do około 2700 EUR)] na organizację lub na jej przedstawiciela […];

b) uchylić decyzję organizacji […] niezgodną z prawem i, w razie potrzeby, nakazać podjęcie nowej decyzji, wskazując w nakazie odpowiedni termin;

c) jeżeli jest prawdopodobne, że prawidłowe działanie organizacji może zostać przywrócone poprzez zwołanie jej organu nadrzędnego, zwołać organ decyzyjny organizacji lub zlecić to zadanie właściwej osobie lub organizacji – na koszt organizacji;

d) wyznaczyć zarządcę na okres maksymalnie 90 dni, jeśli przywrócenia prawidłowego działania organizacji nie można zapewnić w inny sposób i jeśli, mając na uwadze wynik postępowania, wydaje się to szczególnie uzasadnione, biorąc pod uwagę działanie organizacji lub inne okoliczności;

e) rozwiązać organizację”.

D. Ustawa LIII z 2017 r.

14 Kwota określona w art. 6 ust. 1 lit. b) ustawy LIII z 2017 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczaniu, o której mowa w art. 1, 2 i 4 ustawy o przejrzystości, wynosi 7,2 mln HUF (około 20 800 EUR).

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15 W dniu 14 lipca 2017 r. Komisja skierowała do Węgier wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że przyjmując ustawę o przejrzystości, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych, oraz wyznaczyła mu miesięczny termin na przedstawienie uwag.

16 W dniu 17 lipca 2017 r. Węgry wniosły o przedłużenie tego terminu, na co Komisja się nie zgodziła.

17 W dniach 14 sierpnia i 7 września 2017 r. Węgry przesłały Komisji dwa zestawy uwag dotyczących wezwania do usunięcia uchybienia, kwestionując zasadność zawartych w nim zarzutów.

18 W dniu 5 października 2017 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych, wprowadzając dyskryminujące, nieuzasadnione i niepotrzebne ograniczenia dotyczące darowizn zagranicznych na rzecz organizacji społeczeństwa obywatelskiego na mocy przepisów ustawy o przejrzystości, nakładających obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na niektóre kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego otrzymujących bezpośrednio lub pośrednio wsparcie zagraniczne przekraczające określony próg i przewidujących możliwość stosowania sankcji wobec organizacji, które nie wywiązują się z tych obowiązków. Komisja dała również Węgrom miesiąc na podjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii lub przedłożenia jej uwag.

19 W dniu 12 października 2017 r. Węgry wniosły o przedłużenie tego terminu, na co Komisja się nie zgodziła.

20 W dniu 5 grudnia 2017 r. Węgry przesłały Komisji uwagi dotyczące uzasadnionej opinii, kwestionując zasadność zawartych w niej zarzutów.

21 Komisja – nie będąc usatysfakcjonowana taką odpowiedzią – wniosła w dniu 7 grudnia 2017 r. skargę w niniejszej sprawie.

III. Postępowanie przed Trybunałem

22 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 2 sierpnia 2018 r. Królestwo Szwecji wniosło o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta w celu poparcia żądań Komisji.

23 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 22 sierpnia 2018 r. Węgry przedstawiły swoje uwagi w sprawie tego wniosku.

24 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 26 września 2018 r., Komisja/Węgry (C-78/18, niepublikowanym, EU:C:2018:790), uwzględnił on ten wniosek.

IV. W przedmiocie dopuszczalności

A. Argumentacja stron

25 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą, że powinna ona zostać odrzucona jako niedopuszczalna ze względu na zachowanie Komisji w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi oraz ze względu na niezgodność z prawem, która wynikała z tego zachowania.

26 W tym względzie Węgry wskazują, że Komisja, po pierwsze, zażądała od nich przedstawienia uwag dotyczących wezwania do usunięcia uchybienia, a następnie uzasadnionej opinii w terminie jednego miesiąca, zamiast dwumiesięcznego terminu zwykle stosowanego w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, po drugie, odrzuciła wnioski o przedłużenie tego terminu w krótkich standardowych pismach, nie uzasadniając istnienia szczególnie pilnego charakteru, a po trzecie, zdecydowała się wnieść skargę w niniejszej sprawie w zaledwie dwa dni po otrzymaniu uwag Węgier w przedmiocie uzasadnionej opinii.

27 Poza tym Węgry podnoszą, że zachowanie Komisji obarczyło postępowanie poprzedzające wniesienie skargi wadą niezgodności z prawem. Takie zachowanie wskazywało bowiem, że instytucja nie próbowała wysłuchać Węgier w należyty sposób, co stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE oraz prawa do dobrej administracji zapisanego w art. 41 karty praw podstawowych. Ponadto zachowanie to utrudniło obalenie zarzutów podniesionych przez Komisję i stanowiło tym samym naruszenie prawa do obrony.

28 W swojej duplice Węgry wskazują również, że Komisja próbuje uzasadnić swoje postępowanie tym, że władze węgierskie nie chciały uchylić ustawy o przejrzystości. Jednakże taka okoliczność prawdopodobnie zachodzi we wszystkich postępowaniach w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom, a więc nie pozwala na stwierdzenie istnienia szczególnej pilnego charakteru sprawy. Ponadto nie można się na nią powołać w celu uzasadnienia skrócenia terminów mających zastosowanie do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, gdyż byłoby to wbrew celowi tego postępowania.

29 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji kwestionuje zasadność tych argumentów.

B. Ocena Trybunału

30 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wyznaczenie przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi krótkich terminów nie może samo w sobie spowodować, że późniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego będzie niedopuszczalna (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 1984 r., Komisja/Irlandia, 74/82, EU:C:1984:34, pkt 12, 13). Stwierdzenie niedopuszczalności jest konieczne jedynie w przypadku, gdy zachowanie Komisji utrudniło danemu państwu członkowskiemu obalenie zarzutów Komisji, a tym samym naruszyło prawo do obrony, czego udowodnienie należy do państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 maja 2005 r., Komisja/Belgia, C-287/03, EU:C:2005:282, pkt 14; z dnia 21 stycznia 2010 r., Komisja/Niemcy, C-546/07, EU:C:2010:25, pkt 22).

31 W niniejszej sprawie Węgry nie przedstawiły dowodów na to, że zachowanie Komisji utrudniło obalenie jej zarzutów. Zresztą badanie przebiegu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, przedstawionego w pkt 15–20 niniejszego wyroku, ukazuje przede wszystkim, że po tym, jak przedstawiły uwagi dotyczące wezwania do usunięcia uchybienia w wyznaczonym przez Komisję terminie jednego miesiąca, trzy tygodnie później Węgry przedstawiły kolejne uwagi w tym przedmiocie, które zostały przez Komisję zaakceptowane. Następnie to państwo członkowskie przedstawiło uwagi dotyczące uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy, odpowiadającym

terminowi zwykle stosowanemu w postępowaniach poprzedzających wniesienie skargi, mimo że został mu na to wyznaczony termin jednego miesiąca, a uwagi te również zostały przyjęte przez Komisję. Wreszcie, z analizy dokumentów przesyłanych w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz skargi wszczynającej postępowanie wynika, że Komisja rozpatrzyła wszystkie uwagi zgłoszone przez Węgry na różnych etapach tego postępowania.

32 W związku z tym nie wykazano, że zachowanie Komisji utrudniło Węgrom obalenie jej zarzutów, a tym samym naruszało prawo do obrony.

33 W konsekwencji skarga jest dopuszczalna.

V. W przedmiocie ciężaru dowodu

A. Argumentacja stron

34 W odpowiedzi na skargę Węgry podnoszą, że nawet gdyby skarga była dopuszczalna, to należy ją od razu oddalić, ponieważ nie spełnia ona wymogów mających zastosowanie do rozkładu ciężaru dowodu. To Komisja powinna bowiem wykazać istnienie zarzucanych uchybień, bez możliwości oparcia się na jakichkolwiek domniemaniach. W niniejszej sprawie instytucja ta nie przedstawiła zaś dowodów, że ustawa o przejrzystości miała jakikolwiek praktyczny wpływ na swobodny przepływ kapitału gwarantowany w art. 63 TFUE.

35 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji kwestionuje zasadność tych argumentów.

B. Ocena Trybunału

36 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, Komisja powinna wykazać istnienie zarzucanych uchybień, bez możliwości oparcia się na jakichkolwiek domniemaniach (wyroki: z dnia 25 maja 1982 r., Komisja/Niderlandy, 96/81, EU:C:1982:192, pkt 6; z dnia 13 lutego 2014 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 60).

37 Jednakże istnienie naruszenia może zostać udowodnione, gdy ma ono swoje źródło w przyjęciu aktu ustawowego lub wykonawczego, którego istnienie i zastosowanie nie jest kwestionowane, w drodze analizy prawnej przepisów tego aktu (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia, C-458/08, EU:C:2010:692, pkt 52, 55; z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, pkt 35).

38 Otóż w niniejszej sprawie uchybienie zobowiązaniom, które Komisja zarzuca Węgrom, wynika z przyjęcia aktu ustawodawczego, którego istnienia i stosowania to państwo członkowskie nie kwestionuje i którego przepisy są przedmiotem analizy prawnej w skardze wszczynającej postępowanie.

39 W związku z tym Węgry nie mają podstaw, by krytykować Komisję za nieprzedstawienie dowodów dotyczących praktycznych skutków ustawy o przejrzystości dla swobody przepływu gwarantowanej przez art. 63 TFUE.

VI. Co do istoty

A. W przedmiocie art. 63 TFUE

1. W przedmiocie istnienia ograniczenia swobodnego przepływu kapitału

a) Argumentacja stron

40 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji podnosi, po pierwsze, że ustawa o przejrzystości ogranicza swobodny przepływ kapitału, stosując pośrednio dyskryminacyjne traktowanie przepływów kapitału między Węgrami a pozostałymi państwami członkowskimi i państwami trzecimi. Choć bowiem ustawa ta nie odnosi się do przynależności państwowej, to ma zastosowanie według kryterium dotyczącego istnienia przepływu kapitału z zagranicy, a dokładniej wsparcia finansowego przekazywanego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech przez osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim.

41 Po drugie, Węgry nie mają podstaw twierdzić, że zastosowanie tego kryterium odzwierciedla obiektywną różnicę między sytuacją obywateli węgierskich a sytuacją obywateli innych państw członkowskich lub państw trzecich, polegającą na tym, że właściwym organom węgierskim łatwiej jest kontrolować wsparcie finansowe udzielane przez obywateli węgierskich, których miejsce zamieszkania lub siedziba znajdują się w kraju, niż wsparcie przekazywane przez te inne osoby. Miejsce siedziby nie może bowiem służyć jako kryterium oceny obiektywnej porównywalności obu tych sytuacji.

42 Wreszcie Komisja i Królestwo Szwecji podnoszą pomocniczo, że jeżeli ustawa o przejrzystości nie zostanie zakwalifikowana jako środek pośrednio dyskryminujący, to należy jednak stwierdzić, że wprowadza ona szereg obowiązków, które mogą zniechęcać nie tylko organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające siedzibę na Węgrzech, ale również osoby fizyczne lub prawne, które mogą udzielać im wsparcia finansowego, z innych państw członkowskich lub z państw trzecich, do korzystania ze swobody przepływu kapitału zagwarantowanej im w art. 63 TFUE. Obowiązek rejestrowania się przez dane organizacje jako „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne" i występowania zawsze publicznie pod tym mianem zniechęca je bowiem do dalszego przyjmowania takiego wsparcia. Ponadto towarzyszące temu wymogi w zakresie zgłaszania i jawności zniechęcają podmioty, które udzielają takiego wsparcia, do czynienia tego w dalszym ciągu, zaś inne podmioty – do udzielenia tego wsparcia.

43 W swojej obronie Węgry podkreślają, po pierwsze, że ustawy o przejrzystości nie można uznać za środek pośrednio dyskryminujący. Jej stosowanie jest bowiem uzależnione od kryterium związanego nie z przynależnością państwową osób udzielających wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech, lecz ze źródłem tego wsparcia. Ponadto zastosowanie tego kryterium jest uzasadnione faktem, że wsparcie finansowe przekazywane przez osoby mające siedzibę na Węgrzech oraz przez osoby mające siedzibę za granicą stanowi dwie różne sytuacje, gdyż właściwe organy węgierskie mogą łatwiej kontrolować to pierwsze niż to drugie, a przepisy o zapobieganiu praniu pieniędzy i o przejrzystości niekoniecznie muszą mieć zastosowanie w państwach członkowskich lub państwach trzecich, z których pochodzi ta druga kategoria wsparcia.

44 Po drugie, nie można również uznać, że obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności wprowadzone ustawą o przejrzystości oraz towarzyszące im sankcje mają zniechęcający skutek w stosunku do swobodnego przepływu kapitału. Obowiązki te są bowiem sformułowane w sposób obiektywny i neutralny. Ponadto dotyczą one wyłącznie osób fizycznych lub prawnych przekazujących wsparcie finansowe przekraczające określone progi, a są one nieliczne.

b) Ocena Trybunału

45 Zgodnie z art. 63 ust. 1 TFUE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi.

46 Jak wynika z treści tego postanowienia, jego naruszenie wymaga istnienia zarówno przepływu kapitału o wymiarze transgranicznym, jak i ograniczenia swobodnego przepływu tego kapitału.

47 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, istnienia przepływu kapitału, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że wobec braku definicji w traktacie FUE pojęcia „przepływu kapitału" jest ono rozumiane z uwzględnieniem, w sposób przykładowy i niewyczerpujący, nomenklatury zawartej w załączniku I do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 traktatu [WE (artykuł uchylony przez traktat z Amsterdamu)] (Dz.U. 1988, L 178, s. 5) [wyroki: z dnia 27 stycznia 2009 r., Persche, C-318/07, EU:C:2009:33, pkt 24; z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 54].

48 A więc Trybunał orzekł już, że dziedziczenie i darowizny objęte tytułem XI tegoż załącznika I, zatytułowanym „Przepływy kapitału o charakterze osobistym", wchodzą w zakres pojęcia przepływu kapitału z wyjątkiem przypadków, w których wystąpienie ich elementów konstytutywnych ograniczone jest do terytorium jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2012 r., van Putten, od C-578/10 do C-580/10, EU:C:2012:246, pkt 29; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Francja, C-485/14, niepublikowany, EU:C:2015:506, pkt 22).

49 Ponadto pojęcie to obejmuje pożyczki lub kredyty finansowe, jak również poręczenia lub inne zabezpieczenia udzielone rezydentom przez nierezydentów, wymienione w pkt VIII i IX wskazanego załącznika I.

50 W niniejszej sprawie ustawa o przejrzystości ma zaś zastosowanie, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 i 2 oraz z zastrzeżeniem wyłączeń określonych w ust. 4 tego artykułu, jeżeli stowarzyszenie lub fundacja z siedzibą na Węgrzech otrzymuje „przysporzenie środków pieniężnych lub innych aktywów pochodzących pośrednio lub bezpośrednio z zagranicy, bez względu na tytuł prawny", które osiąga określony próg w danym roku podatkowym.

51 Wynika z tego, że ta ustawa ma zastosowanie w przypadku przepływów kapitału o wymiarze transgranicznym, które, biorąc pod uwagę stwierdzenie, że są nią objęte „bez względu na tytuł prawny", mogą przybierać między innymi postać darowizn, dotacji, spadków, pożyczek, kredytów, zabezpieczeń lub poręczeń udzielanych przez osoby fizyczne lub prawne.

52 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o istnienie ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie „ograniczenia" zawarte w art. 63 TFUE obejmuje zasadniczo wszelkie przeszkody w przepływie kapitału występujące zarówno między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok z dnia 22 października 2013 r., Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo), jak i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi [zob. podobnie wyroki: z dnia 18 stycznia 2018 r., Jahin, C-45/17, EU:C:2018:18, pkt 19–21; z dnia 26 lutego 2019 r., X (spółki pośredniczące mające siedzibę w państwach trzecich), C-135/17, EU:C:2019:136, pkt 26].

53 W szczególności pojęcie to obejmuje środki państwowe, które mają charakter dyskryminujący, ponieważ ustanawiają, bezpośrednio lub pośrednio, rozróżnienie w traktowaniu krajowych i transgranicznych przepływów kapitału, które nie odpowiada obiektywnej różnicy sytuacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 2006 r., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, pkt 46; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Francja, C-485/14, niepublikowany,

EU:C:2015:506, pkt 25, 26), i które mogą w związku z tym zniechęcać osoby fizyczne lub prawne z innych państw członkowskich lub państw trzecich do działań związanych z transgranicznym przepływem kapitału.

54 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że ustawa o przejrzystości nakłada na wszystkie stowarzyszenia lub fundacje objęte jej zakresem stosowania i otrzymujące wsparcie finansowe z państwa członkowskiego innego niż Węgry lub z państwa trzeciego szereg szczególnych obowiązków polegających na zarejestrowaniu się „jako organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne" we właściwych sądach (art. 2 ust. 1), przedkładaniu co roku tym sądom zgłoszenia zawierającego zestaw danych dotyczących ich tożsamości, wsparcia finansowego osiągającego lub przekraczającego określone kwoty, otrzymywanego od osób fizycznych lub prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim, oraz tożsamości tych osób (art. 2 ust. 2, 3), a także na podaniu na swojej stronie internetowej oraz w swoich publikacjach i innych produktach prasowych informacji, że są one organizacjami otrzymującymi wsparcie zagraniczne (art. 2 ust. 5).

55 Poza tym ustawa nakłada na ministerstwo odpowiedzialne za prowadzenie portalu informacji obywatelskiej obowiązek rozpowszechniania informacji dotyczących wspomnianych stowarzyszeń i fundacji na specjalnej, publicznie i bezpłatnie dostępnej platformie elektronicznej (art. 2 ust. 4).

56 Wreszcie przewiduje ona, że za niewywiązanie się z obowiązków mających zastosowanie do danych stowarzyszeń i fundacji grozi im szereg sankcji, w tym wezwanie do ich dopełniania przez właściwego prokuratora, nałożenie przez właściwy sąd grzywien w wysokości od 10 000 do 900 000 HUF (od około 30 EUR do około 2700 EUR) oraz możliwość zarządzenia rozwiązania organizacji przez ten sąd na wniosek prokuratora (art. 3).

57 Te rozmaite środki, które zostały wprowadzone razem i służą wspólnemu celowi, ustanawiają szereg obowiązków mogących względu na swoją treść i zestawienie utrudniać swobodny przepływ kapitału, z którego mają prawo korzystać zarówno organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające siedzibę na Węgrzech, jako adresaci przepływu kapitału w formie wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich, jak i osoby fizyczne lub prawne udzielające im takiego wsparcia finansowego i tym samym będące źródłem tego przepływu kapitału.

58 Dokładniej rzecz ujmując, przepisy, o których mowa w pkt 50 i 54–56 niniejszego wyroku, ustanawiają mechanizm mający zastosowanie w sposób ukierunkowany i wyłączny do stowarzyszeń i fundacji, które otrzymują z innych państw członkowskich lub państw trzecich wsparcie finansowe w wysokości osiągającej progi określone w ustawie o przejrzystości. W szczególności wyróżniają je jako „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne", nakazując im składanie zgłoszeń, rejestrację i występowanie zawsze publicznie pod tym mianem, pod rygorem sankcji, które mogą sięgać nawet ich rozwiązania. Stygmatyzują one w ten sposób te stowarzyszenia i fundacje oraz mogą wzbudzać wobec nich nieufność, co może zniechęcać osoby fizyczne lub prawne z innych państw członkowskich lub państw trzecich do udzielania im wsparcia finansowego.

59 Ponadto mechanizm ten rodzi dodatkowe formalności i obciążenia administracyjne, które ponoszą wyłącznie wspomniane stowarzyszenia i fundacje, ze względu na „zagraniczne" pochodzenie przekazywanego im wsparcia finansowego.

60 Przepisy te są przy tym wymierzone w osoby udzielające tymże stowarzyszeniom lub fundacjom wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich, ponieważ przewidują one podanie do publicznej wiadomości informacji o tych osobach oraz wsparciu finansowym, co również może zniechęcać te osoby do udzielania takiego wsparcia.

61 W ten sposób omawiane przepisy rozpatrywane jako całość traktują w odmienny sposób nie tylko stowarzyszenia i fundacje mające siedzibę na Węgrzech, które otrzymują wsparcie finansowe z innych państw członkowskich lub państw trzecich, w porównaniu z tymi, które otrzymują wsparcie ze źródeł

węgierskich, ale także osoby, które udzielają tym stowarzyszeniom i fundacjom wsparcia finansowego z innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, w porównaniu z osobami, które czynią to z miejsca zamieszkania lub siedziby na Węgrzech.

62 Te różnice w traktowaniu w zależności od krajowego lub „zagranicznego" pochodzenia rozpatrywanego wsparcia finansowego, czyli od miejsca zamieszkania lub siedziby osób fizycznych lub prawnych udzielających tego wsparcia, stanowią pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową (zob. analogicznie, w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników, wyroki: z dnia 24 września 1998 r., Komisja/Francja, C-35/97, EU:C:1998:431, pkt 38, 39; z dnia 5 maja 2011 r., Komisja/Niemcy, C-206/10, EU:C:2011:283, pkt 37, 38).

63 Wbrew temu, co utrzymują Węgry, miejsce zamieszkania lub siedziba osób fizycznych lub prawnych udzielających wsparcia finansowego nie może z definicji stanowić ważnego kryterium pozwalającego stwierdzić istnienie obiektywnej różnicy między rozpatrywanymi sytuacjami, a w konsekwencji wyłączyć istnienie takiej pośredniej dyskryminacji (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r., Komisja/Austria, C-10/10, EU:C:2011:399, pkt 35).

64 Rozpatrywane przepisy krajowe stanowią zatem środki pośrednio dyskryminujące, ponieważ wprowadzają różnice w traktowaniu, które nie odpowiadają obiektywnym różnicom sytuacji.

65 Wynika z tego, że obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności ciążące na „organizacjach otrzymujących wsparcie zagraniczne" na mocy art. 1 i 2 ustawy o przejrzystości, jak również sankcje określone w art. 3 tej ustawy, rozpatrywane jako całość stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, zakazane przez art. 63 TFUE, chyba że są uzasadnione w zgodzie z traktatem FUE i orzecznictwem.

2. W przedmiocie istnienia uzasadnienia

a) Argumentacja stron

66 Komisja i Królestwo Szwecji utrzymują, że ograniczenia swobodnego przepływu kapitału zawarte w ustawie o przejrzystości nie sposób uzasadnić ani żadnym ze względów wymienionych w art. 65 TFUE, ani nadrzędnym względem interesu ogólnego.

67 W tym zakresie Komisja i Królestwo Szwecji przyznają, że cele, na które powołują się Węgry, a które polegają, po pierwsze, na zwiększeniu przejrzystości finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a po drugie, na ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego poprzez zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i, bardziej ogólnie, przestępczości zorganizowanej, są co do zasady uzasadnione.

68 W omawianym przypadku widać jednak jasno, że cele te nie uzasadniają obowiązków takich jak te ustanowione w ustawie o przejrzystości.

69 Artykuł 65 ust. 1 lit. b) TFUE pozwala bowiem państwom członkowskim na przyjęcie środków uzasadnionych względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ale względy te należy interpretować ściśle i nie mogą one uzasadniać uregulowań, których przepisy stygmatyzują, co do zasady i bez rozróżnienia, „organizacje otrzymujące wsparcie zagraniczne". Ponadto Węgry nie wykazały ani istnienia rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, ani tego, że obowiązki określone w ustawie o przejrzystości umożliwią skuteczne zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i, szerzej, przestępczości zorganizowanej.

70 Jeśli chodzi o cel, jakim jest przejrzystość, a idąc dalej, zdolność śledzenia przepływów kapitału do organizacji uczestniczących w życiu publicznym, można by go uznać za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Jednakże w Unii Europejskiej opartej na wspólnych wartościach i promującej aktywny udział obywateli w życiu publicznym, w tym również w państwie członkowskim innym niż to, w którym mają oni miejsce zamieszkania, cel ten nie może uzasadniać przepisów krajowych opartych na zasadzie, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące wsparcie finansowe od osób mających siedzibę w innych państwach członkowskich są podejrzane.

71 W każdym razie przepisy ustawy o przejrzystości wykraczają poza to, co jest niezbędne i proporcjonalne do osiągnięcia celów, na które powołują się Węgry.

72 W odpowiedzi na skargę to państwo członkowskie podnosi, w pierwszej kolejności, że rozpatrywana ustawa jest uzasadniona, tytułem głównym, nadrzędnym względem interesu ogólnego, a pomocniczo, niektórymi względami wymienionymi w art. 65 TFUE.

73 Po pierwsze bowiem, ustawa powstała w sytuacji zwiększenia finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy pomocy kapitału z innych państw członkowskich lub państw trzecich, które wzrosło z 68,4 mld HUF (około 228 mln EUR) w 2010 r. do 169,6 mld HUF (około 565 mln EUR) w 2015 r., oraz prowadzenia zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym prac legislacyjnych mających na celu zapewnienie większej zdolności śledzenia przepływów kapitału. Tym samym jest ona uzasadniona nadrzędnym względem interesu ogólnego polegającym na zwiększeniu przejrzystości finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zważywszy na ich oddziaływanie na życie publiczne.

74 Po drugie, ustawa ta jest również uzasadniona względami porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, w rozumieniu art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, polegającymi na zwalczaniu prania pieniędzy, finansowania terroryzmu oraz, szerzej, przestępczości zorganizowanej, poprzez zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do finansowania mogącego stanowić przykrywkę dla podejrzanej działalności.

75 W drugiej kolejności, ustawa o przejrzystości jest niezbędna i proporcjonalna do tych poszczególnych celów.

b) Ocena Trybunału

76 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, środek państwowy, który ogranicza swobodę przepływu kapitału, może być dopuszczony jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że jest uzasadniony jednym ze względów wymienionych w art. 65 TFUE lub nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że jest zgodny z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiedni do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [zob. podobnie wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 59–61 i przytoczone tam orzecznictwo].

77 Ponadto do danego państwa członkowskiego należy wykazanie, że obie te łączne przesłanki są spełnione (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności jeśli chodzi o przesłankę, zgodnie z którą rozpatrywane przepisy powinny być uzasadnione jednym ze względów wymienionych w art. 65 TFUE lub nadrzędnym względem interesu ogólnego, państwo członkowskie musi udowodnić, w sposób konkretnie odnoszący się do okoliczności sprawy, że przepisy te są uzasadnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2003 r., ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, pkt 66–69; z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Polska, C-165/08, EU:C:2009:473, pkt 53, 57).

78 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o uzasadnienie, na które powołują się Węgry tytułem głównym, Trybunał wskazał już, że cel zwiększenia przejrzystości wsparcia finansowego udzielanego osobom fizycznym lub prawnym ze środków publicznych przyznanych przez Unię, za pomocą obowiązków w zakresie zgłaszania i jawności, można uznać, zważywszy na zasady otwartości i przejrzystości, którymi powinny się kierować instytucje Unii zgodnie z art. 1 akapit drugi, art. 10 ust. 3 TUE i art. 15 ust. 1, 3 TFUE, za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Taki cel może bowiem przyczynić się do lepszego poinformowania obywateli na ten temat oraz sprawić, że będą oni mogli pełniej uczestniczyć w debacie publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 68–71 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Ponieważ, jak przyznają to zarówno Komisja i Królestwo Szwecji, jak i Węgry, niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą, ze względu na cele, do których dążą, i dostępne im środki, mieć znaczący wpływ na życie publiczne i debatę publiczną (wyrok ETPC z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2009:0414JUD003737405, §§ 27, 36, 38; wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 166, 167), należy uznać, że cel zwiększenia przejrzystości wsparcia finansowego udzielanego takim organizacjom może również należeć do nadrzędnych względów interesu ogólnego.

80 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że jako nadrzędny wzgląd interesu ogólnego omawiany cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń może uzasadniać przyjęcie przepisów krajowych, które w większym stopniu ograniczają swobodny przepływ kapitału z państw trzecich niż kapitału z innych państw członkowskich. Przepływy kapitału z państw trzecich różnią się bowiem od przepływów kapitału z innych państw członkowskich tym, że w kraju pochodzenia nie podlegają one środkom harmonizacji regulacyjnej i współpracy między organami krajowymi, które mają zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich [zob. podobnie wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., A, C-101/05, EU:C:2007:804, pkt 36, 37; z dnia 26 lutego 2019 r., X (spółki pośredniczące mające siedzibę w państwach trzecich), C-135/17, EU:C:2019:136, pkt 90].

81 W niniejszej sprawie należy jednak, w pierwszej kolejności, zauważyć, że obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności oraz przewidziane w przepisach ustawy o przejrzystości sankcje, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego otrzymujących z jakiegokolwiek państwa członkowskiego innego niż Węgry oraz z jakiegokolwiek państwa trzeciego wsparcie finansowe powyżej progów określonych w tej ustawie.

82 Węgry nie wyjaśniają jednak, pomimo spoczywającego na nich ciężaru dowodu w zakresie uzasadnienia, dlaczego cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń, na który się powołują, uzasadnia zastosowanie tych obowiązków bez rozróżnienia do każdego wsparcia finansowego z jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego lub z jakiegokolwiek państwa trzeciego, o ile tylko jego wysokość osiąga progi określone w ustawie o przejrzystości. Nie przedstawiają również powodów, dla których ten sam cel miałby uzasadniać zastosowanie omawianych obowiązków bez rozróżnienia do wszystkich organizacji objętych zakresem stosowania tej ustawy, zamiast skupienia się na tych, które ze względu na cele, do których dążą, i środki, jakimi dysponują, rzeczywiście mogą mieć istotny wpływ na życie publiczne i debatę publiczną.

83 W drugiej kolejności, ustawa o przejrzystości wymaga tego, by każda taka organizacja zarejestrowała się i występowała zawsze pod szczególnym mianem „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne”. Ponadto w preambule tej ustawy stwierdza się, że wsparcie udzielane organizacjom społeczeństwa obywatelskiego przez osoby mające miejsce zamieszkania lub siedzibę „za granicą” „może być wykorzystane przez zagraniczne grupy interesów do forsowania – za pomocą oddziaływania społecznego tych organizacji – ich własnych interesów zamiast interesów społeczności w życiu

społecznym i politycznym Węgier" oraz że to wsparcie „może stanowić zagrożenie dla politycznych i gospodarczych interesów kraju, a także dla funkcjonowania instytucji prawnych bez ingerencji z zewnątrz".

84 Z tego wynika, że Węgry chciały zwiększyć przejrzystość finansowania stowarzyszeń, ponieważ uważają, że wsparcie finansowe pochodzące z innych państw członkowskich lub państw trzecich może zagrozić ich ważnym interesom.

85 Jednakże nawet gdyby uznać, że pewna część wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich udzielanego organizacjom, które podlegają ustawie o przejrzystości, może zostać uznana za mogącą zagrozić ważnym interesom Węgier, to podnoszone przez to państwo członkowskie powody zwiększenia przejrzystości finansowania stowarzyszeń, przedstawione w pkt 83 niniejszego wyroku, nie mogą uzasadniać obowiązków, o których mowa w tym punkcie.

86 Cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń, jakkolwiek by był uzasadniony, nie może usprawiedliwiać przepisów państwa członkowskiego opartych na domniemaniu co do zasady i bez rozróżnienia, że wszelkie wsparcie finansowe przekazywane przez osobę fizyczną lub prawną mającą miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim, a także wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące takie wsparcie mogą same w sobie stanowić zagrożenie dla politycznych i gospodarczych interesów tego pierwszego państwa członkowskiego oraz dla wolnego od ingerencji funkcjonowania jego instytucji.

87 W związku z tym w niniejszej sprawie nie wygląda na to, aby cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń być w stanie uzasadnić ustawę o przejrzystości, biorąc pod uwagę treść i cel jej przepisów.

88 W odniesieniu do względów porządku i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, na które Węgry powołują się pomocniczo, należy przypomnieć, że – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – na takie względy można się powołać w danej dziedzinie, jeżeli prawodawca Unii nie dokonał pełnej harmonizacji środków mających na celu ich ochronę (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 października 2007 r., Komisja/Niemcy, C-112/05, EU:C:2007:623, pkt 72, 73; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 60).

89 Jak już zaś wskazał Trybunał, prawodawca Unii jedynie częściowo zharmonizował środki zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, przez co państwa członkowskie zachowały prawo do powoływania się na zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w celu uzasadnienia przepisów krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału jako na względy porządku publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 kwietnia 2013 r., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 61–64; z dnia 31 maja 2018 r., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, pkt 38).

90 Podobnie, wobec braku bardziej ogólnej harmonizacji w tej dziedzinie, również zwalczanie przestępczości zorganizowanej może być podawane przez państwa członkowskie jako wzgląd bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.

91 Jednakże z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skoro względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, pozwalają na odstępstwo od podstawowej swobody przewidzianej w traktacie FUE, należy je interpretować ściśle, i dlatego ich zakres nie może być określany jednostronnie przez państwo członkowskie bez nadzoru ze strony instytucji Unii. Tym samym na względy te można się powołać jedynie w obliczu rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych (zob. podobnie wyrok z dnia 14 marca 2000 r., Kościół Scjentologiczny, C-54/99, EU:C:2000:124, pkt 17).

92 Tymczasem w niniejszej sprawie Węgry pokazują zbiorcze dane dotyczące zwiększenia się w latach 2010–2015 finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających siedzibę na ich terytorium przez kapitał pochodzący z innych państw członkowskich lub z państw trzecich, lecz nie przedstawiają żadnego argumentu, który mógłby konkretnie wykazać, że owo zwiększenie spowodowało takie zagrożenie.

93 W istocie, jak wynika z pkt 83 i 86 niniejszego wyroku, wydaje się, że Węgry opierają ustawę o przejrzystości nie na istnieniu rzeczywistego zagrożenia, lecz na domniemaniu co do zasady i bez rozróżnienia, że wszelkie wsparcie finansowe z innych państw członkowskich lub państw trzecich, a także organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymujące takie wsparcie mogą same w sobie stanowić takie zagrożenie.

94 Ponadto nawet gdyby, wbrew temu, co wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 91 niniejszego wyroku, możliwe było uznanie zagrożenia, które wprawdzie nie jest realne i aktualne, ale jest potencjalne, to zagrożenie to mogłoby jedynie uzasadniać, biorąc pod uwagę wymóg ścisłej wykładni, o którym mowa we wspomnianym punkcie, przyjęcie środków odpowiadających jego charakterowi i wadze. Jednakże w niniejszej sprawie progi finansowe, od których mają zastosowanie obowiązki wprowadzone ustawą o przejrzystości, zostały ustalone na poziomie, który wyraźnie nie jest dopasowany do sytuacji wystarczająco poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych, któremu obowiązki te mają zapobiec.

95 W związku z tym nie wykazano istnienia rzeczywistego, aktualnego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla podstawowego interesu społecznego, które pozwalałoby na powołanie się na względy porządku i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.

96 Dlatego też ustawy o przejrzystości nie mogą uzasadnić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego związany ze zwiększeniem przejrzystości finansowania stowarzyszeń ani względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.

97 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przyjmując przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE.

B. W przedmiocie art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych

1. W przedmiocie zastosowania karty praw podstawowych

a) Argumentacja stron

98 Jak podnosi w swoich pismach Komisja wspierana przez Królestwo Szwecji, z uwagi na to, że ustawa o przejrzystości ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, powinna ona być również zgodna z kartą praw podstawowych.

99 Komisja, zapytana przez Trybunał na rozprawie o zakres tego wymogu, objaśnionego w wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432), który został ogłoszony już po zamknięciu pisemnego etapu postępowania w niniejszej sprawie, dodała, że wymóg ten wymaga ustalenia, czy ustawa o przejrzystości ogranicza prawa lub wolności ustanowione w karcie praw podstawowych, a następnie, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, ocenienia na podstawie argumentacji Węgier, czy nie jest ona jednak uzasadniona.

100 Węgry, które również zostały wysłuchane przez Trybunał na rozprawie w tej kwestii, przyjęły do wiadomości ten wyrok.

b) Ocena Trybunału

101 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że jeżeli państwo członkowskie twierdzi, iż środek, którego jest autorem i który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, jest uzasadniony na podstawie tego traktatu lub nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za środek wykonania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, przez co powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie praw podstawowych [wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 63, 64; z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych), C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 64, 65].

102 W niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 72–74 niniejszego wyroku, Węgry podnoszą, że obowiązki ustanowione przez przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 tego wyroku, są uzasadnione zarówno nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jak i względami wymienionymi w art. 65 TFUE.

103 Przepisy tej ustawy powinny zatem, jak słusznie podkreślają Komisja i Królestwo Szwecji, być zgodne z kartą praw podstawowych, co oznacza, że przepisy te nie mogą ograniczać praw i wolności zapisanych w karcie praw podstawowych, a jeżeli tak się dzieje, to ograniczenia te muszą być uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, pkt 66, 70; z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 39, 41).

104 Należy zatem zbadać, czy przepisy te ograniczają prawa, do których odnosi się Komisja, a jeśli tak, to czy są one mimo to uzasadnione, jak w odpowiedzi podnoszą Węgry.

2. W przedmiocie istnienia ograniczeń praw zapisanych w karcie praw podstawowych

a) Argumentacja stron

105 Komisja popierana przez Królestwo Szwecji podnosi, że ustawa o przejrzystości ogranicza, w pierwszej kolejności, prawo do swobodnego zrzeszania się zagwarantowane w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych, a w drugiej kolejności, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, o których mowa odpowiednio w art. 7 oraz w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych.

106 W odniesieniu do prawa do swobodnego zrzeszania się Komisja stwierdza przede wszystkim, że korzystanie z tego prawa obejmuje nie tylko możliwość założenia i rozwiązania stowarzyszenia, ale także, w międzyczasie, możliwość jego istnienia i działania bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej. Twierdzi ona ponadto, że zdolność do otrzymywania środków finansowych jest niezbędna dla funkcjonowania stowarzyszeń. Wreszcie Komisja podnosi w niniejszej sprawie, że, po pierwsze, obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności wprowadzone ustawą o przejrzystości mogą znacznie utrudnić działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających siedzibę na Węgrzech, po drugie, że towarzyszące temu obowiązki rejestracji i używania miana „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne” mogą stygmatyzować te organizacje, a po trzecie, że sankcje związane z niewywiązaniem się z tych rozmaitych obowiązków zagrażają prawnie samemu istnieniu tych organizacji, ponieważ obejmują możliwość ich rozwiązania.

107 Jeśli chodzi o prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, Komisja uważa, że ustawa o przejrzystości ogranicza te prawa, ustanawiając obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności, które wiążą się z przekazywaniem właściwym sądom i ministerstwu odpowiedzialnemu za zarządzanie portalem informacji obywatelskiej, a następnie podawaniem do wiadomości publicznej informacji zawierających, w zależności od danego przypadku, nazwisko, kraj

i miasto zamieszkania osób fizycznych lub nazwę i siedzibę osób prawnych, które udzieliły organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech wsparcia finansowego osiągającego określony próg, z innego państwa członkowskiego lub z państwa trzeciego.

108 W ramach obrony Węgry podnoszą, w pierwszej kolejności, że ustawa o przejrzystości nie ogranicza prawa do swobodnego zrzeszania się. Ustawa ta ogranicza się bowiem do ustanowienia przepisów dotyczących prowadzenia działalności przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego z siedzibą na Węgrzech i do obwarowania ich nieprzestrzegania sankcjami. Ponadto przewidziane w niej obowiązki w zakresie rejestracji i jawności zostały zredagowane w sposób neutralny i odnoszą się do obiektywnych danych dotyczących faktu, że organizacje te otrzymują określonej wielkości wsparcie finansowe ze źródeł zagranicznych. Wreszcie, ani te obowiązki, ani miano „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne" nie są stygmatyzujące. Wręcz przeciwnie, z preambuły do ustawy o przejrzystości jasno wynika, że otrzymywanie wsparcia finansowego ze źródeł zagranicznych nie jest samo w sobie niczym nagannym.

109 W drugiej kolejności, danych, które zgodnie z tą ustawą podlegają przekazaniu właściwym sądom i podaniu do wiadomości publicznej, nie można zakwalifikować odrębnie jako danych osobowych objętych art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych lub danych, których podawanie i ujawnianie ogranicza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego gwarantowane w art. 7 karty praw podstawowych. Ponadto osoby udzielające wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego powinny być uważane, w zakresie, w jakim dążą do wywarcia w ten sposób wpływu na życie publiczne, za osoby publiczne korzystające z mniejszej ochrony swoich praw niż zwykłe jednostki.

b) Ocena Trybunału

110 Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o prawo do swobodnego zrzeszania się, jest ono zapisane w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych, który stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich.

111 Jest to odpowiednik prawa gwarantowanego w art. 11 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Należy zatem nadawać mu takie samo znaczenie i zakres jak temu ostatniemu, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych.

112 W tym względzie z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika przede wszystkim, że prawo do swobodnego zrzeszania się stanowi jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólne w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego (wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90 i 92; wyrok ETPC z dnia 8 października 2009 r. w sprawie Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov przeciwko Azerbejdżanowi, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, §§ 52, 53).

113 Poza tym prawo to obejmuje nie tylko prawo do założenia lub rozwiązania stowarzyszenia (wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52; wyrok ETPC z dnia 8 października 2009 r. w sprawie Tebieti Mühafize Cemiyyeti i Israfilov przeciwko Azerbejdżanowi, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), ale również możliwość działania przez to stowarzyszenie w międzyczasie, co oznacza między innymi, że może ono prowadzić działalność i funkcjonować bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej (wyrok ETPC z dnia 5 października 2006 r. w sprawie Oddział Moskiewski Armii Zbawienia przeciwko Rosji, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, §§ 73, 74).

114 Wreszcie, z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że jakkolwiek mogłyby być uzasadnione, to jednak przepisy, które znacznie utrudniają przedsięwzięcia lub działanie stowarzyszeń poprzez zaostrzenie wymogów dotyczących ich rejestracji (wyrok ETPC z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie Republikańska Partia Rosji przeciwko Rosji, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, §§ 79–81), ograniczenie możliwości otrzymywania przez nie środków finansowych (wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie Partia Nacjonalistów Baskijskich – Organizacja Regionalna w Iparralde przeciwko Francji, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, §§ 37, 38), nałożenie na nie obowiązków w zakresie zgłaszania i jawności mogących kreować ich negatywny wizerunek (wyrok ETPC z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani przeciwko Włochom, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, §§ 13, 15), czy też poddanie ich groźbie sankcji, a zwłaszcza rozwiązania (wyrok ETPC z dnia 5 października 2006 r. w sprawie Oddział Moskiewski Armii Zbawienia przeciwko Rosji, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), także należy uznać za ingerencję w prawo do swobodnego zrzeszania się, a zatem za ograniczenia tego prawa, zapisanego w art. 12 karty praw podstawowych.

115 To właśnie w świetle tych wskazówek należy ustalić, czy w niniejszym przypadku obowiązki wprowadzone przez przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, stanowią ograniczenie prawa do swobodnego zrzeszania się, w szczególności w zakresie, w jakim znacznie utrudniają przedsięwzięcia i działanie stowarzyszeń i fundacji, które im podlegają, tak jak utrzymuje to Komisja.

116 W tym zakresie, po pierwsze, należy zauważyć, że wprowadzone przez te przepisy obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności mogą ograniczać zdolność rozpatrywanych stowarzyszeń i fundacji do otrzymywania wsparcia finansowego z innych państw członkowskich lub państw trzecich, zważywszy na odstraszający skutek takich obowiązków oraz przewidziane za niewywiązanie się z nich sankcje.

117 Po drugie, automatycznie nakładane na stowarzyszenia i fundacje objęte zakresem stosowania ustawy o przejrzystości obowiązki w zakresie rejestracji i występowania pod mianem „organizacji otrzymującej wsparcie zagraniczne" trzeba rozpatrywać, jak przyznają Węgry, w świetle preambuły do tej ustawy, której treść została przywołana w pkt 83 niniejszego wyroku.

118 W tym kontekście omawiane tu automatycznie nakładane obowiązki mogą, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 120–123 opinii, mieć zniechęcający wpływ na udział darczyńców zamieszkałych w innych państwach członkowskich lub w państwach trzecich w finansowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego objętych zakresem stosowania ustawy o przejrzystości i w ten sposób przeszkodzić działaniom tych organizacji, jak również realizacji celów, do których dążą. Co więcej, mogą one wzbudzić na Węgrzech ogólny klimat braku zaufania i stygmatyzacji w odniesieniu do takich stowarzyszeń i fundacji.

119 Z tego tytułu przepisy ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, ograniczają prawo do swobodnego zrzeszania się, chronione w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych.

120 W drugiej kolejności, Komisja powołuje się łącznie na prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, które podlegają ograniczeniom z racji obowiązków dotyczących zgłaszania i jawności określonych w ustawie o przejrzystości.

121 Zgodnie z art. 7 karty praw podstawowych każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.

122 Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zapisane w art. 7 karty praw podstawowych, odpowiada prawu zagwarantowanemu w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w związku z tym należy nadawać mu takie samo znaczenie i zakres

[wyroki: z dnia 5 października 2010 r., McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, pkt 53; z dnia 26 marca 2019 r., SM (dziecko oddane na wychowanie w algierskim systemie kafali), C-129/18, EU:C:2019:248, pkt 65].

123 Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo to wymaga, by władze publiczne powstrzymały się od wszelkiej nieuzasadnionej ingerencji w życie prywatne i rodzinne jednostek oraz w stosunki między nimi. Nakłada ono zatem na organy publiczne negatywny i bezwarunkowy obowiązek, niewymagający wdrożenia w drodze przepisów szczególnych, do którego może jednak dochodzić pozytywny obowiązek przyjęcia środków prawnych w celu ochrony życia prywatnego i rodzinnego (wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie Von Hannover przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57; wyrok ETPC z dnia 20 marca 2007 r., Tysiąc przeciwko Polsce, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, §§ 109, 110).

124 Trybunał orzekł zaś, że przepisy nakazujące lub dopuszczające przekazanie organowi publicznemu danych osobowych, takich jak nazwisko, miejsce zamieszkania lub dane o środkach finansowych osób fizycznych. należy, w braku zgody tych osób fizycznych i niezależnie od późniejszego wykorzystania tych danych, uznać za ingerencję w ich życie prywatne, a zatem za ograniczenie prawa zagwarantowanego w art. 7 karty praw podstawowych, bez uszczerbku dla możliwości ich ewentualnego uzasadnienia. To samo odnosi się do przepisów dotyczących publicznego rozpowszechniania takich danych (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 maja 2003 r., Österreichischer Rundfunk i in., C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 73–75, 87–89; z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 56–58, 64; z dnia 2 października 2018 r., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, pkt 48, 51).

125 Natomiast przekazywanie organowi publicznemu danych imiennych i finansowych dotyczących osób prawnych oraz publiczne rozpowszechnianie takich danych może ograniczać prawo zagwarantowane w art. 7 karty praw podstawowych tylko wtedy, gdy nazwa prawna tych osób prawnych zawiera nazwisko lub nazwiska osób fizycznych (wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 53).

126 Z kolei prawo do ochrony danych osobowych zapisane w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, które jest ściśle związane z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowanym w art. 7 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 47; z dnia 24 listopada 2011 r., Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 i C-469/10, EU:C:2011:777, pkt 41), zabrania rozpowszechniania informacji dotyczących zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób fizycznych, wśród osób trzecich, którymi mogą być zarówno organy publiczne, jak i ogół społeczeństwa, chyba że takie rozpowszechnianie odbywa się w drodze rzetelnie prowadzonego przetwarzania, zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 8 ust. 2 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 49). Poza tą sytuacją takie rozpowszechnianie, które stanowi przetwarzanie danych osobowych, należy zatem uznać za ograniczenie prawa do ochrony danych osobowych zagwarantowanego w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 2 października 2018 r., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, pkt 51).

127 W niniejszej sprawie należy zauważyć, po pierwsze, że informacje, do których odnoszą się obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności przewidziane w ustawie o przejrzystości, obejmują nazwisko, kraj i miasto zamieszkania osób fizycznych, które udzielają wsparcia finansowego w wysokości osiągającej określony próg organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech, oraz kwotę tego wsparcia finansowego, jak wynika to z pkt 5 i 10 niniejszego wyroku. Obejmują one również, jak wskazano w tych samych punktach, oprócz nazwy prawnej i siedziby osób prawnych udzielających takiego wsparcia, także nazwę tych osób prawnych, która sama może zawierać nazwiska osób fizycznych.

128 Tego rodzaju dane podlegają zaś zakresowi prawa do ochrony życia prywatnego, gwarantowanego w art. 7 karty praw podstawowych, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 124 i 125 niniejszego wyroku.

129 Po drugie, to prawda, że – jak zauważają Węgry – Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż w zakresie, w jakim istnieje prawo obywateli do bycia poinformowanymi i prawo to może, w szczególnych okolicznościach, odnosić się nawet do aspektów życia prywatnego osób publicznych, takich jak politycy, osoby publiczne nie mogą domagać się takiej samej ochrony swojego życia prywatnego jak osoby prywatne [wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie Von Hannover przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64; wyrok ETPC z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie Von Hannover przeciwko Niemcom (nr 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110].

130 Jednakże pojęcie „osoby publicznej" podlega ścisłej wykładni, gdyż na przykład Europejski Trybunał Praw Człowieka wykluczył, jak wynika z wyroków przytoczonych w poprzednim punkcie, możliwość uznania za takową osoby, która nie pełni funkcji politycznej, choć jest bardzo znana.

131 Jednakże okoliczność, że osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim lub w państwie trzecim udzielają wsparcia finansowego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego mającym siedzibę na Węgrzech w wysokości osiągającej próg określony w ustawie o przejrzystości, nie pozwala uznać tych osób za osoby publiczne. Nawet gdyby bowiem należało uznać, że niektóre z tych organizacji i osób, że ze względu na konkretne cele, do których dążą, uczestniczą w życiu publicznym na Węgrzech, to mimo wszystko udzielanie takiego wsparcia finansowego nie wchodzi w zakres pełnienia funkcji politycznej.

132 W związku z tym obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności wynikające z ustawy o przejrzystości ograniczają prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zapisane w art. 7 karty praw podstawowych.

133 Wreszcie, chociaż można uznać, że cel polegający na zwiększeniu przejrzystości finansowania stowarzyszeń leży w interesie ogólnym, jak wynika to z pkt 79 niniejszego wyroku, to jego realizacja musi jednak być zgodna, w przypadku gdy wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych, z wymogami rzetelnego przetwarzania określonymi w art. 8 ust. 2 karty praw podstawowych. W niniejszej sprawie Węgry nie wskazały, że przepisy ustanawiające rozpatrywane obowiązki spełniają te wymogi.

134 W tych okolicznościach oraz uwzględniając rozważania przedstawione w pkt 126 i 127 niniejszego wyroku, należy uznać, że rozpatrywane obowiązki ograniczają również prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych.

3. W przedmiocie istnienia uzasadnienia

a) Argumentacja stron

135 Komisja i Królestwo Szwecji podnoszą, że nie wygląda na to, by ograniczenia, jakie ustawa o przejrzystości nakłada na prawa zapisane w art. 12 i 7 oraz w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, były uzasadnione w świetle wymogów art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.

136 Chociaż bowiem cele przejrzystości i ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego, na które powołują się Węgry, można co do zasady postrzegać jako cele leżące w interesie ogólnym uznane przez Unię, w rozumieniu tego postanowienia, to jednak to państwo członkowskie nie wykazało w niniejszej sprawie, że cele te uzasadniają ograniczenie prawa do swobodnego zrzeszania się, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do ochrony danych osobowych, co czyni ustawa o przejrzystości.

137 W każdym razie ustawa ta nie spełnia wymogu proporcjonalności ustanowionego w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.

138 W ramach obrony Węgry podnoszą, że zwiększenie przejrzystości finansowania stowarzyszeń należy uznać za cel leżący w interesie ogólnym uznawany przez Unię, w rozumieniu art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych. Ponadto środki wprowadzone ustawą o przejrzystości spełniają ich zdaniem pozostałe wymogi określone w tym postanowieniu.

b) Ocena Trybunału

139 Z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych wynika w szczególności, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie praw podstawowych muszą rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

140 Tymczasem w pkt 96 niniejszego wyroku Trybunał stwierdził, że przepisów ustawy o przejrzystości, o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, nie może uzasadnić żaden z celów leżących w interesie ogólnym uznanych przez Unię, na które powołały się Węgry.

141 Wynika z tego, że przepisy tej ustawy, które wprowadziły, oprócz ograniczenia podstawowej swobody chronionej przez art. 63 TFUE, ograniczenia praw zapisanych kolejno w art. 12 i 7 oraz art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, jak Trybunał orzekł w pkt 119, 132 i 134 niniejszego wyroku, w żadnym wypadku nie odpowiadają tym celom interesu ogólnego.

142 W związku z tym, przyjmując te przepisy, Węgry uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych.

C. Wnioski

143 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że przyjmując przepisy ustawy o przejrzystości wspomniane w pkt 65 niniejszego wyroku, które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące i nieuzasadnione ograniczenia w odniesieniu do darowizn zagranicznych przekazywanych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, z naruszeniem zobowiązań, które na nich ciążą na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych.

VII. W przedmiocie kosztów

144 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Węgry przegrały sprawę, należy, zgodnie z żądaniem Komisji, obciążyć je kosztami postępowania.

145 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Przyjmując przepisy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (ustawy LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne), które nakładają obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na**

określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i które przewidują możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące i nieuzasadnione ograniczenia w odniesieniu do darowizn zagranicznych przekazywanych organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, z naruszeniem zobowiązań, które na nich ciążą na mocy art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2) **Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**

3) **Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.**

Podpisy