



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

**KOMUNIKAT PRASOWY nr 73/20**

Luksemburg, 18 czerwca 2020 r.

Wyrok w sprawie C-78/18  
Komisja / Węgry

## **Ograniczenia wprowadzone przez Węgry wobec finansowania organizacji obywatelskich przez osoby zamieszkałe lub mające siedzibę poza tym państwem członkowskim nie są zgodne z prawem Unii**

W wyroku w sprawie *Komisja/Węgry* (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18), ogłoszonym w dniu 18 czerwca 2020 r., wielka izba Trybunału **uwzględniła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wniesioną przez Komisję Europejską przeciwko temu państwu członkowskiemu**. Trybunał stwierdził, że **nakładając obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg oraz wprowadzając możliwość stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków, Węgry wprowadziły dyskryminujące i nieuzasadnione ograniczenia zarówno w odniesieniu do omawianych organizacji, jak i osób udzielających im takiego wsparcia**. Te ograniczenia naruszają zobowiązania ciążące na państwach członkowskich z tytułu swobody przepływu kapitału ustanowionej w art. 63 TFUE oraz art. 7, 8 i 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta praw podstawowych”), dotyczących prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawa do ochrony danych osobowych oraz prawa do swobodnego zrzeszania się.

W 2017 r. przyjęto na Węgrzech ustawę przedstawianą jako wyraz dążenia do zapewnienia przejrzystości organizacji obywatelskich otrzymujących darowizny z zagranicy („ustawa o przejrzystości”)<sup>1</sup>. Na mocy tej ustawy wskazane organizacje muszą zarejestrować się jako „organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne” w sądzie węgierskim, jeżeli kwota darowizn otrzymywanych przez nie z innych państw członkowskich lub państw trzecich na przestrzeni roku przekroczy określony próg. Przy rejestracji muszą również podać, między innymi, nazwisko lub nazwę darczyńców, od których wsparcie wyniosło co najmniej 500 000 forintów węgierskich (HUF) (ok. 1400 euro) oraz dokładną kwotę tego wsparcia. Te informacje publikowane są następnie na publicznie i bezpłatnie dostępnej platformie elektronicznej. Dane organizacje obywatelskie muszą ponadto podawać na swojej stronie internetowej oraz we wszystkich swoich publikacjach informację, że są „organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne”.

Komisja wniosła przeciwko Węgom do Trybunału Sprawiedliwości skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, uznając, że wspomniana ustawa narusza TFUE i kartę praw podstawowych.

Przed przystąpieniem do badania istoty sprawy Trybunał, orzekając w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Węgry, przypomniał, że wyznaczenie przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi krótkich terminów nie może samo w sobie spowodować, że późniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom będzie niedopuszczalna. 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 nie wykazano w niniejszym przypadku.

<sup>1</sup> A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény (ustawa LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne).

Co do istoty sprawy Trybunał orzekł na wstępie, że Węgry nie mają podstaw, by krytykować Komisję za nieprzedstawienie dowodów dotyczących praktycznych skutków ustawy o przejrzystości dla swobody przepływu gwarantowanej przez art. 63 TFUE. Istnienie naruszenia może zostać bowiem udowodnione, gdy ma ono swoje źródło w przyjęciu aktu ustawowego lub wykonawczego, którego istnienie i stosowanie nie jest kwestionowane, w drodze analizy prawnej przepisów tego aktu.

Następnie, badając zasadność zarzutów Komisji, Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że **transakcje podlegające ustawie o przejrzystości wchodzą w zakres pojęcia „przepływów kapitału”**, zawartego w art. 63 ust. 1 TFUE, i że **rozpatrywana ustawa stanowi środek ograniczający o charakterze dyskryminującym**. Wprowadza ona bowiem rozróżnienie w traktowaniu krajowych i transgranicznych przepływów kapitału, którego nie da się wytłumaczyć żadną obiektywną różnicą rozpatrywanych sytuacji, i które może zniechęcać osoby fizyczne lub prawne z innych państw członkowskich lub państw trzecich do udzielania wsparcia finansowego omawianym organizacjom. W szczególności ustawa o przejrzystości ma zastosowanie w sposób ukierunkowany i wyłączny do stowarzyszeń i fundacji otrzymujących wsparcie finansowe z innych państw członkowskich lub państw trzecich, które wyróżnia, nakazując im zgłaszanie się, rejestrację i występowanie publicznie zawsze jako „organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne”, pod rygorem sankcji, które mogą prowadzić nawet do ich rozwiązania. Ponadto **ustanowione w niej środki mogą wzbudzać nieufność wobec tych stowarzyszeń i fundacji**. Podanie do publicznej wiadomości informacji o osobach z innych państw członkowskich lub państw trzecich, udzielających wsparcia finansowego tym stowarzyszeniom i fundacjom może również zniechęcać te osoby do udzielania takiego wsparcia. W związku z tym **obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności oraz sankcje przewidziane w ustawie o przejrzystości rozpatrywane jako całość stanowią ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, zakazane przez art. 63 TFUE**.

W odniesieniu do ewentualnego uzasadnienia tego ograniczenia Trybunał podkreślił, że cel zwiększenia przejrzystości finansowania stowarzyszeń można uznać za nadrzędny względ interesu ogólnego. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą bowiem, ze względu na cele, do których dążą, i dostępne im środki, mieć znaczący wpływ na życie publiczne i debatę publiczną, który uzasadnia poddanie ich finansowania środkom służącym zapewnieniu jego przejrzystości, zwłaszcza gdy pochodzi ono z państw trzecich, a nie z Unii. Jednakże w tym przypadku **Węgry nie wykazały, dlaczego cel zwiększenia przejrzystości finansowania stowarzyszeń, na który się powołują, uzasadnia konkretnie te środki, które wprowadzono ustawą o przejrzystości**. W szczególności, **środki te znajdują zastosowanie bez rozróżnienia do wszelkiego zagranicznego wsparcia finansowego przekraczającego określony próg oraz do wszystkich organizacji objętych zakresem stosowania tej ustawy, zamiast skupić się na tych z nich, które rzeczywiście mogą mieć istotny wpływ na życie publiczne i debatę publiczną**.

W odniesieniu do względów porządku i bezpieczeństwa publicznego, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, Trybunał przypomniał, że na takie względy można się powołać w danej dziedzinie, jeżeli prawodawca Unii nie dokonał pełnej harmonizacji środków mających na celu ich ochronę, i że należą do nich między innymi zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Na względy te można się jednak powołać jedynie w obliczu rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społecznych. Tymczasem Węgry nie przedstawiły w tym przypadku żadnego argumentu, który mógłby konkretnie wykazać istnienie takiego zagrożenia. Ustawa o przejrzystości oparta jest raczej na domniemaniu co do zasady i bez rozróżnienia, że wszelakie zagraniczne wsparcie finansowe organizacji obywatelskich jest ze swej natury podejrzane.

Trybunał doszedł do wniosku, że **ograniczenia wynikające z ustawy o przejrzystości nie są uzasadnione, a więc Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE**.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał, czy przepisy ustawy o przejrzystości są zgodne z art. 7, 8 i 12 karty praw podstawowych, z którą środek krajowy musi być zgodny, jeżeli państwo

członkowskie będące autorem tego środka pragnie uzasadnić ograniczenie wynikające z tego środka naczelnym względem interesu ogólnego lub jednym ze względów określonych w TFUE.

Jeśli chodzi, przede wszystkim, o **prawo do swobodnego zrzeszania się**, wyrażone w art. 12 ust. 1 karty praw podstawowych, Trybunał podkreślił, że stanowi ono jedną z głównych podstaw demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólnie w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego. W omawianym przypadku Trybunał stwierdził, że **ustanowione w ustawie o przejrzystości środki ograniczają to prawo**, ponieważ pod wieloma względami znacznie utrudniają przedsięwzięcia i działanie stowarzyszeń, które podlegają tej ustawie.

Z kolei w odniesieniu do **prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego**, ustanowionego w art. 7 karty praw podstawowych, Trybunał przypomniał, że prawo to wymaga, by organy publiczne powstrzymały się od wszelkiej nieuzasadnionej ingerencji w życie osób. W omawianym przypadku wskazał, że **obowiązki w zakresie zgłaszania i jawności wynikające z ustawy o przejrzystości ograniczają to prawo**. Z kolei w kwestii **prawa do ochrony danych osobowych** ustanowionego w art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, które jest w określonym stopniu związane z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, Trybunał przypomniał, że zabrania ono 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 ustanowionymi w art. 8 ust. 2 karty praw podstawowych. 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. W omawianym przypadku zaś ustawa o przejrzystości przewiduje ujawnienie danych osobowych, a **Węgry nie podniosły, że ma ono miejsce w ramach przetwarzania danych osobowych spełniającego wskazane wyżej wymogi**.

Trybunał zajął się na koniec kwestią uzasadnienia ewentualnych ograniczeń praw podstawowych i wskazał, że **przepisów ustawy o przejrzystości nie może uzasadnić**, jak to wynika z przeprowadzonej analizy w świetle TFUE, **żaden z celów leżących w interesie ogólnym, na które powołały się Węgry**.

---

**UWAGA:** Skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego jest kierowana przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przez Komisję lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi uchybienie, państwo, którego to dotyczy, powinno jak najszybciej zastosować się do wyroku.

Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może wnieść nową skargę i domagać się sankcji finansowych. Jednak w sytuacji nieprzekazania Komisji krajowych środków transpozycji dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości może, na jej wniosek, nakładać kary pieniężne już na etapie pierwszego wyroku.

---

*Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.*

*[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.*

*Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793*

*Nagranie wideo z ogłoszenia wyroku jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106*