



KOMUNIKAT PRASOWY nr 16/26

Luksemburg, 12 lutego 2026 r.

Opinia rzeczniczki generalnej w sprawie C-829/24 | Komisja/Węgry (Ochrona przed zagraniczną ingerencją polityczną)

Rzeczniczka generalna Juliane Kokott: przyjmując ustawę o ochronie suwerenności narodowej, Węgry naruszyły prawo Unii

W grudniu 2023 r. Węgry przyjęły ustawę nr LXXXVIII o ochronie suwerenności narodowej. Ustawa ta ustanawia Urząd ds. ochrony suwerenności (zwany dalej „Urzędem”), niezależny organ odpowiedzialny za identyfikowanie organizacji lub osób, których działania prowadzone w interesie innych państw i podmiotów zagranicznych, w szczególności z wykorzystaniem wsparcia zagranicznego, mogą wpływać na procesy demokratyczne i na wolę wyborców, a tym samym naruszać suwerenność Węgier lub jej zagrażać. Urząd dysponuje szerokimi uprawnieniami dyskrecyjnymi i dochodzeniowymi, których wykonywanie nie podlega jakiegokolwiek kontroli sądowej. Może żądać wszelkich informacji, w tym danych osobowych, i przekazywać je właściwym organom krajowym do celów przyjęcia dalszych środków. Jest uprawniony do publikowania ustaleń ze swoich dochodzeń i sprawozdań rocznych.

Twierdząc, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy szeregu przepisów prawa pierwotnego i prawa wtórnego regulujących swobody podstawowe, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (zwanego dalej „RODO”)¹, Komisja Europejska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja nie kwestionuje zgodności z prawem Unii wymogów, które służą zapobieganiu bezpośredniemu lub pośredniemu finansowaniu węgierskich partii politycznych lub ich kandydatów w wyborach, a także wykrywaniu przypadków takiego finansowania, zapewnianiu jego przejrzystości, jego zakazywaniu lub penalizowaniu. Państwa członkowskie mają co do zasady swobodę w kwestii zapewniania ochrony swoich wyborów i woli wyborców przed niewłaściwą ingerencją zagraniczną.

Węgry kwestionują twierdzenia Komisji i powołują się na to, że z ich suwerenności narodowej, tożsamości narodowej i bezpieczeństwa narodowego² wynika ich wyłączna kompetencja do ustanowienia i wdrożenia tych przepisów. Zaprzeczają również temu, jakoby kompetencje w tej dziedzinie przysługiwały Unii, a także temu, jakoby wspomniane przepisy miały wpływ na wdrażanie i przestrzeganie prawa Unii.

Rzeczniczka generalna J. Kokott zaproponowała, aby Trybunał stwierdził, że przyjmując ustawę o ochronie suwerenności narodowej, Węgry uchybiły pod wieloma względami zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy prawa Unii.

Uznała, że przepisy tej ustawy i środki, jakie mogą zostać przyjęte na ich podstawie, mogą wpłynąć negatywnie na stosowanie prawa Unii. Ponadto uprawnienia dochodzeniowe Urzędu łączą się z korzystaniem ze środków prawnie wiążących i mogą mieć wpływ na transgraniczną działalność gospodarczą objętą zakresem stosowania swobód podstawowych. Należy zatem oddalić zarzuty oparte na braku kompetencji, które Węgry podniosły, powołując się na względy suwerenności i brak wpływu na prawo Unii.

Wymogi nakładane na usługodawców zagranicznych wynikające z korzystania przez Urząd z przysługujących mu uprawnień dochodzeniowych i uprawnień w zakresie ujawniania informacji w połączeniu z odpowiadającymi im

obowiązkami w zakresie współpracy są pośrednio dyskryminujące. **Należy uznać zasadność środków służących zapobieganiu w szczególności działaniom polegającym na reprezentacji interesów i działaniom mającym na celu wywieranie wpływu na wewnętrzną debatę demokratyczną i wewnętrzne procesy demokratyczne w interesie innych państw i podmiotów zagranicznych, a także działaniom polegającym na manipulowaniu informacjami i na dezinformacji ze strony takich państw lub podmiotów. Niemniej uprawnienia przyznane Urzędowi są – w części – nieproporcjonalne do zasadnego celu, jakim jest ochrona wewnętrznej debaty demokratycznej i wewnętrznych procesów demokratycznych. W związku z tym Węgry naruszyły szereg swobód podstawowych, których treść doprecyzowuje dyrektywa o usługach³.**

Przez nałożenie na usługodawców świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego wymogów bardziej restrykcyjnych niż te przewidziane w ich państwie członkowskim bez uprzedniego poinformowania o tym tego państwa członkowskiego Węgry naruszyły również zasadę swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego⁴. Podobnie ograniczenia działań prowadzonych z wykorzystaniem wsparcia pochodzącego z zagranicy naruszają swobodny przepływ kapitału⁵.

Groźba wszczęcia dochodzenia i ujawnienia wynikających z niego ustaleń w sprawozdaniach o charakterze oskarżycielskim lub stygmatyzującym oraz ryzyko wszczęcia ścigania karnego mają skutek odstrasżający i mogą prowadzić do autocenzury po stronie dziennikarzy i/lub wydawców oraz organizacji prasowych. Obowiązek współpracy przy identyfikacji anonimowych źródeł również ma skutek mrozący. W związku z tym przepisy odnośnej ustawy stanowią ingerencję w gwarantowaną przez Kartę wolność wypowiedzi i informacji⁶. Środki te utrudniają nadto działalność organizacji i stowarzyszeń, ich finansowanie oraz realizowanie przez nie ich celów, co stanowi ingerencję w wolność stowarzyszania się⁷. Zważywszy na nieadministracyjny charakter postępowań dochodzeniowych prowadzonych przez Urząd, nie jest oczywiste, że jest on rzeczywiście związany tajemnicą zawodową łączącą adwokata i jego klienta. Należy zatem stwierdzić naruszenie obowiązku zachowania tej tajemnicy⁸.

Odnośna ustawa upoważnia Urząd do przetwarzania danych osobowych, nie przewidując jednak wystarczająco jasnych i precyzyjnych ograniczeń, proporcjonalnych do zamierzonych celów interesu ogólnego. W związku z tym rzeczniczka generalna J. Kokott uważa, że sporna ustawa nie jest zgodna ani z przepisami RODO⁹, ani z gwarantowanymi w Karcie prawami podstawowymi¹⁰.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest kierowana przez Komisję lub inne państwo członkowskie przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. 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 nałożenia kar pieniężnych. Jednak w przypadku niepoinformowania Komisji o krajowych środkach 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](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu jej przedstawienia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793.

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106.

¹ Artykuły [49](#), [56](#) i [63](#) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. 3 dyrektywy [2000/31/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywy o handlu elektronicznym), art. 14, 16 i 19 dyrektywy [2006/123/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, art. [7](#), [8](#), [11](#), [12](#), [47](#) i [48](#) Karty, a także art. 5, 6, 9 i 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [\(UE\) 2016/679](#) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych).

² Artykuł 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

³ W szczególności art. 16 (swoboda świadczenia usług), art. 19 (swoboda korzystania z usług) i art. 14 (swoboda przedsiębiorczości) dyrektywy 2006/123.

⁴ Artykuł 3 dyrektywy 2000/31.

⁵ Artykuł 63 TFUE.

⁶ Artykuł 11 ust. 1 Karty.

⁷ Artykuł 12 ust. 1 Karty.

⁸ Artykuł 7 Karty w związku z jej art. 47.

⁹ Artykuł 5 ust. 1 (zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych), art. 6 ust. 1 lit. e) (przetwarzanie niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi), art. 6 ust. 2 i 3 (podstawy prawne przetwarzania), art. 9 ust. 2 lit. g) (przetwarzanie niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym) oraz art. 10 (przetwarzanie danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i czynów zabronionych) RODO.

¹⁰ Artykuły 7 i 8 Karty.