

Brusel 19. září 2022
(OR. en)

12551/22

Interinstitucionální spis:
2022/0295(NLE)

FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	18. září 2022
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 485 final
Předmět:	Návrh prováděcí rozhodnutí Rady o opatřeních na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 485 final.

Příloha: COM(2022) 485 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Návrh

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY

**o opatřeních na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v
Maďarsku**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

- (1) V čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie¹ (dále jen „nařízení o podmíněnosti“) se stanoví, že se přijmou „vhodná opatření, pokud je podle článku 6 zjištěno, že porušování zásad právního státu v členském státě dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie“.
- (2) V čl. 6 odst. 1 nařízení o podmíněnosti se stanoví, že „pokud Komise usoudí, že má dostatečné důvody se domnívat, že jsou podmínky článku 4 splněny, zašle dotčenému členskému státu písemné oznámení, ve kterém uvede věcné prvky a konkrétní důvody, o které své zjištění opírá, ledaže se domnívá, že by jí jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie umožnily chránit rozpočet Unie účinnějším způsobem“.
- (3) V čl. 6 odst. 9 nařízení o podmíněnosti se uvádí, že „pokud se Komise domnívá, že podmínky uvedené v článku 4 jsou splněny a že případná nápravná opatření navržená členským státem podle odstavce 5 dostatečně neřeší zjištění uvedená v jejím oznámení, předloží Radě návrh prováděcího rozhodnutí o vhodných opatřeních do jednoho měsíce ode dne, kdy obdržela připomínky členského státu, nebo v případě, že žádné připomínky předloženy nebyly, bez zbytečného prodlení a v každém případě do jednoho měsíce od uplynutí lhůty“.
- (4) Dne 24. listopadu 2021 zaslala Komise Maďarsku žádost o informace (dále jen „žádost o informace“) podle čl. 6 odst. 4 nařízení o podmíněnosti, na niž maďarské orgány odpověděly dne 27. ledna 2022.
- (5) Dne 27. dubna 2022 zaslala Komise Maďarsku písemné oznámení podle čl. 6 odst. 1 nařízení o podmíněnosti (dále jen „oznámení“). Oznámení obsahovalo zjištění Komise týkající se řady otázek ohledně systému zadávání veřejných zakázek v Maďarsku, včetně systémových nesrovnalostí, nedostatků a slabín v postupech zadávání veřejných zakázek; vysokého podílu nabídkových řízení s jediným uchazečem a nízké intenzity hospodářské soutěže v zadávacích řízeních; otázek týkajících se používání rámcových dohod; otázek souvisejících s odhalováním, prevencí a nápravou střetů zájmů; obav týkajících se využívání finančních prostředků Unie veřejně prospěšnými fundacemi. Tyto problematické otázky a jejich opakovaný výskyt v průběhu času ukazují na systémovou neschopnost, nemožnost nebo neochotu maďarských orgánů zabránit rozhodnutím, která jsou v rozporu s platnými právními předpisy, pokud jde o zadávání veřejných zakázek a střety zájmů, a tudíž odpovídajícím způsobem řešit rizika korupce. Tato porušení představují porušení zásad právního státu, zejména zásady právní jistoty a zákazu svévole výkonné moci, a vyvolávají obavy ohledně dělby moci. Kromě toho oznámení prezentovalo zjištění týkající se vyšetřování a stíhání a protikorupčního rámce: existují další problémy, pokud jde o omezování účinného vyšetřování a stíhání údajné trestné činnosti, organizaci státních zastupitelství a absenci funkčního a účinného protikorupčního rámce. Tyto otázky rovněž představují porušení zásad právního státu, zejména pokud jde o právní jistotu, zákaz svévole výkonné moci a účinnou soudní ochranu. Jak je

¹ Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 1.

uvedeno v oznámení, tato porušení ovlivňují nebo vážně ohrožují finanční zájmy Unie a jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie by neumožnily chránit tyto zájmy účinněji než prostřednictvím nařízení o podmíněnosti. V oznámení Komise rovněž Maďarsko požádala, aby v odpovědi na žádost o informace poskytlo určité informace a údaje týkající se věcných prvků a důvodů, o něž Komise svá zjištění opírá. Byly rovněž položeny otázky ohledně potenciálně souvisejících otázek týkajících se nezávislosti soudnictví. V oznámení poskytla Komise maďarským orgánům dva měsíce na to, aby předložily své připomínky.

- (6) Maďarsko odpovědělo na oznámení dne 27. června 2022 (dále jen „první odpověď“). V dopisech ze dne 30. června a 5. července 2022 předložila maďarská ministryně spravedlnosti další informace k doplnění první odpovědi. Dne 19. července 2022 navíc Maďarsko zaslalo dodatečný dopis, v němž navrhlo řadu nápravných opatření s cílem řešit zjištění uvedená v oznámení, která vzhledem k předložení v této velmi pozdní fázi procesu, krátce před tím, než Komise měla přijmout další krok v postupu, nemohla být při posuzování první odpovědi zohledněna. V souladu se zásadou loajální spolupráce s členskými státy vzala Komise v úvahu všechny relevantní prvky uvedené v těchto dodatečných dopisech v průběhu další fáze postupu stanoveného nařízením o podmíněnosti.
- (7) Komise měla za to, že první odpověď a dodatečné dopisy zaslané dne 30. června a 5. července 2022 neobsahují přiměřená nápravná opatření, k nimž se v souvislosti s nařízením o podmíněnosti náležitě zavázaly.
- (8) V souladu s čl. 6 odst. 7 nařízení o podmíněnosti zaslala Komise Maďarsku dne 20. července 2022 dopis (dále jen „dopis o záměru“), v němž ho informovala o svém posouzení podle čl. 6 odst. 6 nařízení o podmíněnosti a o opatřeních, která plánuje navrhnout Radě k přijetí podle čl. 6 odst. 9 uvedeného nařízení v případě neexistence přiměřených nápravných opatření. V souladu s čl. 6 odst. 7 nařízení o podmíněnosti bylo proto Maďarsko vyzváno, aby do jednoho měsíce předložilo své připomínky, zejména pokud jde o přiměřenost zamýšlených opatření.
- (9) Maďarsko odpovědělo na dopis o záměru dne 22. srpna 2022 (dále jen „druhá odpověď“) ve lhůtě jednoho měsíce stanovené v čl. 6 odst. 7 nařízení o podmíněnosti.
- (10) Ve své druhé odpovědi Maďarsko zopakovalo argumenty uvedené v první odpovědi a zkritizovalo způsob, jakým je postup veden. Zpochybnilo přiměřenost opatření uvedených v dopise o záměru. Maďarsko zároveň předložilo sedmnáct nápravných opatření. Toto podání navazovalo na technické diskuse vedené na úrovni útvarů mezi Komisí a maďarskými orgány v souladu se zásadou loajální spolupráce s členskými státy. Dne 13. září 2022 zaslalo Maďarsko Komisi dopis, který obsahoval vysvětlení a další závazky v rámci navrhovaných nápravných opatření (dále jen „dopis ze září“).

2. PROBLÉMY NAZNAČUJÍCÍ PORUŠENÍ ZÁSAD PRÁVNÍHO STÁTU

2.1. Systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v zadávání veřejných zakázek

2.1.1. Zjištění Komise

- (11) Komise ve svém oznámení zjistila a v dopise o záměru potvrdila, že v Maďarsku existují systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v postupech zadávání veřejných zakázek. Tyto nesrovnalosti byly zjištěny v návaznosti na řadu auditů útvarů Komise, jež byly provedeny za programové období 2007–2013 i 2014–2020, jakož i v návaznosti na několik šetření úřadu OLAF, která vedla k finančním

doporučením týkajícím se významných částek. Na základě systémové povahy nesrovnalostí, jejich opakování v průběhu času a rozsahu finančních oprav, o nichž bylo rozhodnuto, Komise mimo jiné konstatovala, že má dostatečné důvody se domnívat, že podmínky stanovené v článku 4 nařízení o podmíněnosti byly splněny.

- (12) Kromě toho z dostupných údajů vyplývá, že existuje nezvykle vysoký procentní podíl zakázek zadáných v zadávacím řízení, jehož se zúčastnil pouze jeden uchazeč; zakázky jsou přidělovány konkrétním společnostem, které postupně získávají velkou část trhu; jakož i závažné nedostatky v přidělování rámcových dohod. Komise tyto prvky považovala za ukazatele zřejmého rizika pro transparentnost a hospodářskou soutěž, které poškozuje řádné finanční řízení finančních prostředků Unie vynakládaných v příslušných řízeních, a za určitých okolností za ukazatel zvýšeného rizika korupce a střetu zájmů.
- (13) Kromě toho Komise poukázala na závažné nedostatky zjištěné útvary Komise v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci určitých rámcových dohod a konstatovala, že existují vážné obavy ohledně budoucích rámcových dohod.

2.1.2. *Vyjádření předložená Maďarskem*

- (14) Maďarsko předložilo popis svých právních předpisů a postupů v oblasti zadávání veřejných zakázek. Maďarsko poukázalo na to, že podle jeho názoru je jeho systém zadávání veřejných zakázek jak funkční, tak i v souladu se směrnicemi Evropské unie o zadávání veřejných zakázek. V tomto ohledu Maďarsko odkázalo na některá ustanovení zákona CXLIII z roku 2015 o zadávání veřejných zakázek novelizovaná v návaznosti na audity útvarů Komise, a na řadu prvků tohoto systému zadávání veřejných zakázek, jakož i na opatření, která v posledních letech přijalo na podporu hospodářské soutěže a zvýšení transparentnosti². Na tomto základě Maďarsko tvrdilo, že praxe zadávání veřejných zakázek v Maďarsku je nyní v souladu s požadavky Evropské unie, pokud jde o předcházení nesrovnalostem při zadávání veřejných zakázek a jejich odhalování.
- (15) Pokud jde o nesrovnalosti zmíněné Komisí, Maďarsko tvrdilo, že příslušné finanční opravy souvisely pouze částečně s nedostatky v zadávání veřejných zakázek, že nedostatky zjištěné během auditů nebyly systémové povahy a že nevedly k přerušení nebo pozastavení plateb.
- (16) Maďarsko kromě toho tvrdilo, že vzhledem k tomu, že nařízení o podmíněnosti se použije až od 1. ledna 2021, nelze údajné nesrovnalosti zjištěné před tímto datem považovat za porušení zásad právního státu podle uvedeného nařízení. Maďarsko rovněž tvrdilo, že k prokázání toho, že systémové nedostatky a nesrovnalosti zjištěné v průběhu auditů útvarů Komise představují porušení zásad právního státu ve smyslu čl. 2 písm. a) ve spojení s čl. 4 odst. 2 písm. a) nařízení o podmíněnosti, je rovněž třeba prokázat, že rozhodnutí dotčených orgánů nebo subjektů nemohou podléhat účinnému soudnímu přezkumu³.

² Maďarsko poukázalo na i) novelu zákona o zadávání veřejných zakázek zákonem č. LXXXIII z roku 2018, kterou se ruší předchozí omezení subdodávek, ii) zvýšení počtu zaměstnanců a fungování interního systému odborné přípravy orgánu DPPC, iii) zlepšení vnitřních postupů a kontrolních postupů orgánu DPPC a vydání pokynů pro odborníky v oblasti zadávání veřejných zakázek, iv) přezkum pravidel, jimiž se řídí využívání pomoci z některých fondů Unie.

³ Podle názoru Maďarska by to vyplývalo z bodu 325 rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve věci C-157/21.

- (17) Podle Maďarska ukazuje skutečnost, že podíl zadávacích řízení na veřejné zakázky s jedinou nabídkou v případě finančních prostředků Unie je nižší než podíl v případě vnitrostátních finančních prostředků, na to, že maďarský kontrolní systém je v souvislosti s finančními prostředky Unie schopen účinně čelit faktorům, které jsou příčinou omezené hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek.
- (18) Maďarsko rovněž zpochybňuje pravdivost a spolehlivost metodiky a základních údajů obsažených ve studiích o intenzitě hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek a soustředění zakázek na malý počet společností uvedených Komisí v oznámení⁴ a v dopise o záměru.
- (19) Pokud jde o rámcové dohody, Maďarsko tvrdilo, že zajištěná úroveň hospodářské soutěže je vysoká. Zadávací řízení probíhá ve dvou fázích za účelem účinného zadání zakázky: zaprvé, uchazeči soupeří o právo účastnit se rámcové dohody a poté, pokud jsou zadávány konkrétní zakázky po obnovení soutěže, opět dochází k hospodářské soutěži mezi hospodářskými subjekty. Podle Maďarska nebylo na úrovni ústřední vlády přijato žádné rozhodnutí, které by vyžadovalo, aby kdokoli uplatňoval rámcové dohody během stávajícího období víceletého finančního rámce (VFR).

2.1.3. Posouzení Komise

- (20) Ačkoli Maďarsko zavedlo určité změny ve svých právních předpisech a řízení systému zadávání veřejných zakázek, vzhledem k dostupným údajům se jeví, že tyto změny nevedly ke zlepšení, pokud jde o výsledek zadávacích řízení u veřejných zakázek v praxi. Navzdory opatřením přijatým v posledních letech dosud nebylo dosaženo dostatečné transparentnosti a nelze účinně a efektivně provádět vnější kontrolu, která je jedním z cílů transparentnosti.
- (21) Na rozdíl od toho, co tvrdilo Maďarsko, finanční opravy požadované pro období 2014–2020 souvisely především se systémovými nedostatky v řízení zadávání veřejných zakázek, což dokládají výsledky příslušných provedených auditů. Tyto finanční opravy byly nejvyšší ze všech členských států Unie během uvedeného období⁵, což Maďarsko nezpochybnilo. Kromě toho se tyto audity týkaly také fungování systému řízení a kontroly s cílem zajistit soulad s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Týkaly se tedy systémových otázek⁶. Komise nemůže souhlasit s argumentem Maďarska, podle kterého by neexistence přerušení nebo pozastavení plateb znamenala, že Komise neposuzovala existenci závažného nedostatku. V tomto ohledu je třeba připomenout, že i riziko přesahující 5 % výdajů, první paušální finanční oprava stanovená v nařízení v přenesené pravomoci⁷, se může týkat

⁴ Nové trendy v riziku korupce a intenzitě hospodářské soutěže v maďarských veřejných zakázkách od ledna 2005 do dubna (*New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*), blesková zpráva 2020:1, květen 2020; Středisko pro výzkum korupce v Budapešti, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526.pdf.

⁵ Zpráva o Maďarsku 2020 Brusel, 26.2.2020 SWD(2020) 516 final, s. 43, k dispozici na adrese <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ Konkrétně audit REGC214HU0068, citovaný v poznámkách pod čarou 10 a 13 oznámení byl včasným preventivním auditem.

⁷ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu a o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu (Úř. věst. L 138, 13.5.2014, s. 5).

závažného nedostatku. Závažné nedostatky v systému řízení a kontroly nejsou definovány pouze na základě kvantitativních prahových hodnot, ale také a konkrétně v tomto případě v souvislosti s porušením základních klíčových požadavků nebo kombinací požadavků stanovených v platných pravidlech s možnými systémovými účinky.

- (22) Pokud jde o časovou působnost nařízení o podmíněnosti, systémová porušení zásad právního státu, která byla zjištěna před 1. lednem 2021, nebyla napravena a opakují se a pokračují i po tomto datu, mohou spadat do působnosti nařízení o podmíněnosti, a to vzhledem k systémové a opakující se nebo trvalé povaze těchto porušení a přetrvávajícímu závažnému riziku, které představují pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie a ochranu finančních zájmů Unie po 1. lednu 2021.
- (23) Komise nemůže souhlasit s argumentem Maďarska, že systémové nedostatky a nesrovnalosti mohou představovat porušení zásad právního státu ve smyslu nařízení o podmíněnosti pouze tehdy, pokud rozhodnutí dotčených orgánů nebo subjektů nemohou být předmětem účinného soudního přezkumu. Z nařízení o podmíněnosti jasně vyplývá, že veškeré systémové nedostatky a nesrovnalosti naznačující porušení zásad právního státu, které Komise zjistila, jsou samostatné a může se na ně toto nařízení vztahovat. Žádná situace, která by naznačovala porušení zásad právního státu, tedy nevyžaduje dodatečnou podmínku, kterou je třeba zohlednit podle nařízení o podmíněnosti⁸.
- (24) Komise nemůže souhlasit s argumentem Maďarska, že podíl zadávacích řízení na veřejné zakázky s jedinou nabídkou v případě finančních prostředků Unie se jeví nižší než podíl v případě vnitrostátních finančních prostředků, je nutné konstatovat, že maďarský kontrolní systém v souvislosti s finančními prostředky Unie je schopen účinně čelit faktorům, které jsou příčinou omezené hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek. Skutečnost, že podíl jediných nabídek je nižší u veřejných zakázek zahrnujících finanční prostředky Unie než u veřejných zakázek zahrnujících vnitrostátní finanční prostředky, sama o sobě neznamena, že kontroly při zadávání veřejných zakázek zahrnujících finanční prostředky Unie fungují řádně. To je rovněž zachyceno i v doporučení Rady k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2022, které potvrzuje, že tyto otázky zůstávají relevantní i do budoucna⁹¹⁰.
- (25) Maďarsko neposkytlo žádné důkazy o nedávných zlepšeních systému zadávání veřejných zakázek (zejména pokud jde o transparentnost, intenzitu hospodářské

⁸ V bodě 325 svého rozsudku ve věci C-157/21 Soudní dvůr nepřidává žádnou další podmínku k jakémukoliv druhu porušení zásad právního státu ve smyslu nařízení o podmíněnosti, ale pouze objasňuje prvky obecného pojmu právního státu.

⁹ Doporučení Rady k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2022 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2022, bod 30 a doporučení 4, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/cs/pdf>: „Zadávání veřejných zakázek je nadále zranitelné, pokud jde o postupy poškozující hospodářskou soutěž. Podíl zakázek zadáných v řízeních s pouze jedním uchazečem nadále patří k nejvyšším v Unii. [...] V únoru 2021 vláda sama vytyčila ambiciózní cíl snížit podíl postupů zadávání veřejných zakázek s pouze jedním uchazečem na méně než 15 %, ačkoli bez pevné lhůty, *ačkoliv bez pevné lhůty*“ (doporučení č. 4 „Zlepšit hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek“; zdůraznění doplněno).

¹⁰ Viz také Orgán pro zadávání veřejných zakázek (2021), blesková zpráva: Maďarské veřejné zakázky v číslech. V posledních letech, po roce 2018, začal trend zhoršování celkového počtu zadávacích řízení s jednou nabídkou; zpráva je k dispozici na adrese https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

soutěže, kontroly střetů zájmů). Údaje, které má Komise k dispozici, svědčí nejen o větší koncentraci zadávaných veřejných zakázek, ale také o větší šanci společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami na aktéry maďarské vládnoucí strany (dále jen „společnosti s politickými vazbami“), na vítězství ve veřejných soutěžích. Generální ředitelství pro rozpočet zadalo studii, která poskytla statistickou empirickou analýzu více než 270 000 maďarských veřejných zakázek v letech 2005 až 2021¹¹. Studie ukazuje, že v období 2005–2010 byla pravděpodobnost získání veřejných zakázek (financovaných jak z vnitrostátních zdrojů, tak z prostředků EU) u společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami, 1,5 až 2,1krát vyšší než pravděpodobnost úspěchu u společností, které nejsou považovány za společnosti s politickými vazbami. Tento rozdíl se v období 2011–2021 výrazně zvýšil. S přihlédnutím pouze k zakázkám financovaným z prostředků EU v období po roce 2011 přesáhla pravděpodobnost úspěšného podávání nabídek u společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami, 3,3 až 4,4krát pravděpodobnost úspěchu u společností, které nejsou považovány za společnosti s politickými vazbami. Ve stejném období byla jak u zakázek financovaných z vnitrostátních zdrojů, tak u zakázek financovaných z prostředků EU pravděpodobnost získání veřejných zakázek u společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami, 2,5krát až 3krát vyšší než u společností, které nejsou považovány za společnosti s politickými vazbami. Studie dospěla k závěru, že přímé či nepřímé politické vazby některých společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami, jsou rozhodujícím faktorem pro zvýšení pravděpodobnosti jejich úspěchu v nabídkových řízeních ve srovnání se společnostmi, které nejsou považovány za společnosti s politickými vazbami, a pro zajištění vyšší souhrnné hodnoty získaných zakázek. Studie ukázala, že účinek je silnější v závislosti na tom, jak blízko má hospodářský subjekt k vládnoucí straně. V některých případech se odhaduje, že v období po roce 2011 byly šance společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami, získat veřejné zakázky až o 130 % vyšší než šance společností, které nejsou považovány za společnosti s politickými vazbami. Tento údaj má neustále rostoucí trend a zahrnuje rok 2021. Tyto postřehy byly potvrzeny zjištěními přezkumu některých údajů o nabídkových řízeních týkajících se zakázek zadávaných některým ze společností, které lze považovat za společnosti s politickými vazbami. Kromě toho byly shromážděny zprávy sdělovacích prostředků a zúčastněných stran v odvětví cestovního ruchu, komunikace a sportu, které ukazují stejným směrem.

- (26) Pokud jde o rámcové dohody, Komise poznamenává, že z povahy rámcové dohody vyplývá, že jakmile je taková dohoda podepsána, společnosti, které se neúčastnily původního procesu vedoucího k dohodě, nemohou předkládat nabídky. S ohledem na významné nesrovnalosti při provádění postupů zadávání veřejných zakázek těchto dohod, které byly zjištěny při auditech útvarů Komise, s ohledem na významné částky, na něž se vztahují rámcové dohody předpokládané v odvětvích, jako je odvětví IT, a s ohledem na jejich dlouhou dobu trvání je velmi pravděpodobné, že na

¹¹ Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021 (Studie o koncentraci udělených zakázek a možných rizicích podvodů, korupce a střetu zájmů v zadávacích řízeních v Maďarsku se zaměřením na zadávání zakázek financovaných z prostředků EU – empirická analýza údajů o zadávání veřejných zakázek v Maďarsku za období 2005 až 2021), Středisko pro výzkum korupce v Budapešti. Studie byla pro informaci zaslána Maďarsku zvlášť.

období 2021–2027 budou v příslušném odvětví zadány všechny zakázky s podílem financování z prostředků EU pouze některým společnostem seskupeným v určitých konsorciích, která se účastní každé jednotlivé dohody.

2.2. Odhalování, prevence a náprava střetů zájmů; obavy týkající se „veřejně prospěšných fondů“

2.2.1. Zjištění Komise

- (27) Komise vyjádřila obavy ohledně schopnosti Maďarska zlepšit kontroly týkající se střetů zájmů při využívání finančních prostředků Unie prostřednictvím zvláštních nástrojů IT, jako je Arachne (tj. jednotný nástroj pro vytěžování údajů a hodnocení rizik, který Komise dává členským státům k dispozici), a to vzhledem k vlastnostem těchto nástrojů a údajům, které do nich maďarské orgány nahrávají pro analytické účely.
- (28) Komise rovněž vyjádřila obavy ohledně toho, že se na veřejně prospěšné fundace nevztahují pravidla podle směrnic EU o zadávání veřejných zakázek. Vyjádřila také obavy ohledně otázek souvisejících se střetem zájmů a transparentností veřejně prospěšných fondů, včetně výslovné právní výjimky u členů správních rad těchto fondů z požadavků týkajících se střetu zájmů a pravidel pro střet zájmů spočívající v tom, že tyto požadavky se nevztahují na poslance parlamentu, státní tajemníky a další veřejné činitele vlády, kteří mohou působit současně jako členové správních rad těchto fondů.

2.2.2. Vyjádření předložené Maďarskem

- (29) Pokud jde o kontroly střetu zájmů, Maďarsko nepředložilo informace požadované Komisí, ale uvedlo, že údaje pravidelně zasílá do nástroje Arachne a také jej do určité míry využívá, přičemž připomnělo, že používání nástroje Arachne není podle práva EU povinné. I když Maďarsko zpochybnilo užitečnost nástroje Arachne a tvrdilo, že maďarský informační systém (FAIR EUPR) je účinnější, poukázalo na probíhající jednání o svém plánu pro oživení a odolnost v souvislosti se svým závazkem v tomto ohledu široce využívat nástroj Arachne.
- (30) Pokud jde o použitelnost pravidel pro zadávání veřejných zakázek na veřejně prospěšné fundace, Maďarsko uvedlo, že tyto obavy jsou pouze teoretické, neboť tyto fundace jsou pro účely zadávání veřejných zakázek podle aktuálně platných pravidel (a zejména podle maďarského zákona o zadávání veřejných zakázek) již považovány za „veřejné zadavatele“. Pokud jde o požadavky týkající se střetu zájmů u členů správních rad těchto fondů, Maďarsko tvrdí, že obavy Komise jsou pouhou hypotézou, přičemž jasně uvádí, že členové správních rad těchto fondů jsou výslovně vyloučeni z uplatňování pravidel pro střet zájmů. Maďarsko poukázalo na řadu pravidel pro vyloučení a střet zájmů, která jsou údajně obsažena ve stanovách všech těchto subjektů.

2.2.3. Posouzení Komise

- (31) Pokud jde o argumenty vznesené Maďarskem ohledně nástroje Arachne, Komise poznamenává, že v návaznosti na preventivní audit systému z roku 2016¹² dospěly útvary Komise k závěru, že maďarský informační systém FAIR EUPR nelze považovat za systém s funkcemi rovnocennými nástroji Arachne a že údaje nahrané

¹² U operačního programu Hospodářský rozvoj a inovace.

maďarskými orgány nezahrnují určité kategorie údajů¹³, které jsou nezbytné pro funkce testování rizik.

- (32) Komise se domnívá, že i kdyby byly veřejně prospěšné fundace považovány za veřejné zadavatele, protože splňují požadavky čl. 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24/EU¹⁴, neznamená to, že jsou považovány za veřejné zadavatele ve všech případech. Vzhledem k pravidlům jmenování členů správní rady může existovat nejistota, pokud jde o kritérium „kontroly státu“ stanovené směrnicí, zatímco prahová hodnota příslušná pro 50 % státních finančních prostředků nemusí vždy platit. Veřejně prospěšné fundace proto nebudou ve všech případech považovány za veřejné zadavatele ve smyslu směrnic o zadávání veřejných zakázek.
- (33) Pokud jde o otázky týkající se střetu zájmů a transparentnosti veřejně prospěšných fundací, Maďarsko nepředložilo žádné argumenty v souvislosti s výslovnou právní výjimkou u členů správních rad těchto fundací z požadavků týkajících se střetu zájmů. Maďarsko navíc neposkytlo podrobnější informace o uvedených stanovách (např. zda mají být tato ustanovení zákonem začleněna do stanov všech veřejně prospěšných fundací) ani neposkytlo důkazy o možných kontrolách střetu zájmů prováděných u členů správních rad veřejně prospěšných fundací, jak bylo výslovně požadováno. Komise v tomto ohledu poznamenává, že zřízení soukromoprávních subjektů, kterým stát daroval významná veřejná aktiva, může znamenat nedostatečnou veřejnou kontrolu nad fungováním a správou těchto subjektů. Zejména se zdá, že stát po převodu práv zakladatele z příslušného ministra na správní radu zřejmě ztrácí nad těmito fundacemi jakoukoli formu kontroly. Komise ve zprávě o právním státu 2022 rovněž konstatuje, že pravidla pro střet zájmů nejsou použitelná na poslance parlamentu, státní tajemníky a další veřejné činitele vlády, kteří jsou zároveň členy správních rad veřejně prospěšných fundací, a to navzdory skutečnosti, že tyto subjekty dostávají značné veřejné finanční prostředky, což s sebou nese zvýšené riziko korupce¹⁵.

3. DALŠÍ DŮVODY SOUVISEJÍCÍ S VYŠETŘOVÁNÍM, TRESTNÍM STÍHÁNÍM, PROTIKORUPČNÍM RÁMCEM

3.1. Vyšetřování a trestní stíhání

3.1.1. Zjištění Komise

- (34) Oznámení a dopis o záměru poukázaly na vážné riziko oslabení účinného vyšetřování a trestního stíhání ve věcech týkajících se finančních prostředků Unie, a to následkem soustředění pravomocí v rukou nejvyššího státního zastupitelství, přísně hierarchické organizace státního zastupitelství, neexistence požadavku na odůvodnění při přiřazování nebo přeřazování věcí, neexistence pravidel pro předcházení svévolných rozhodnutí, která by mohla bránit účinné politice vyšetřování a trestního stíhání, jakož i nedostatečného soudního přezkumu

¹³ Např. úroveň dodavatelů a smluv.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65).

¹⁵ Viz strana 17 pracovního dokumentu útvarů Komise Zpráva o právním státu 2022 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku – průvodní dokument ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zpráva o právním státu 2022, Stav právního státu v Evropské unii, SWD(2022) 517 final „Zpráva o stavu právního státu 2022 v Maďarsku“.

rozhodnutí vyšetřujících orgánů nebo státního zastupitelství nepokračovat v řízení. V tomto ohledu Komise odkázala na maďarskou kapitolu Zprávy o právním státu 2021¹⁶ a poukázala na doporučení týkající se státních zástupců vydaná Skupinou států proti korupci (GRECO) v rámci Rady Evropy od roku 2015¹⁷ a na nedostatek účinných opravných prostředků proti rozhodnutím státního zastupitelství nevyšetřovat nebo nestíhat údajnou trestnou činnost poškozující veřejný zájem, včetně korupce a podvodů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU a zpronevěry veřejných prostředků¹⁸.

- (35) Vzhledem k tomu, že Maďarsko spolupracuje s Úřadem evropského veřejného žalobce (EPPO) pouze na dvoustranné úrovni a není zúčastněným členským státem¹⁹, zůstává úřad OLAF jediným vyšetřovacím správním orgánem Unie příslušným k vyšetřování obvinění z podvodu, korupce nebo jiného protiprávního jednání poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Unie.

3.1.2. *Připomínky, které předložilo Maďarsko*

- (36) Maďarsko zpochybnilo odkaz Komise na doporučení skupiny GRECO, která zůstávají neprovedena, a na základě nejnovějších údajů poskytnutých skupinou GRECO srovnalo míru provádění Maďarska s mírou provádění ostatních členských států²⁰.
- (37) Maďarsko také poukázalo na to, že není povinno účastnit se úřadu EPPO, a zdůraznilo, že s ním uzavřelo dohodu o spolupráci a že evropský nejvyšší žalobce v rozhovoru uvedl, že maďarské státní zastupitelství odpovědělo na všechny žádosti úřadu EPPO. Maďarsko tvrdilo, že v členských státech, které jsou stranami posílené spolupráce za účelem zřízení úřadu EPPO, je EPPO samostatným orgánem, který jedná nezávisle na vnitrostátních vyšetřovacích orgánech a státních zastupitelstvích. Z tohoto důvodu se vnitrostátní donucovací orgány nezabývají záležitostmi spadajícími do pravomoci úřadu EPPO. Naproti tomu spolupráce s úřadem OLAF může skutečně vést ke zvýšení účinnosti, neboť OLAF spolupracuje s vnitrostátními orgány a doplňuje jejich schopnosti. Maďarsko navíc zdůraznilo, že kromě Maďarska nejsou členy úřadu EPPO čtyři další členské státy EU a že účinnost státních zastupitelství v těchto zemích není pro Komisi důvodem k obavám.
- (38) Pokud jde o i) možnost nejvyššího státního zástupce přímo či nepřímo dávat státním zástupcům pokyny a přiřazovat nebo odebírat věci a ii) soubor kritérií pro převádění věcí mezi podřízenými státními zástupci, Maďarsko odkázalo na příslušná ustanovení vnitrostátního práva a tvrdilo, že hierarchická struktura státního zastupitelství nemůže být sama o sobě otázkou právního státu, a zpochybnilo tvrzení Komise, že tato struktura může mít vliv na účinnost rozhodování v trestních věcech.

¹⁶ Pracovní dokument útvarů Komise – Zpráva o právním státu 2021 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, SWD(2021) 714 final, k dispozici na adrese <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 8.

¹⁷ GRECO, čtvrté kolo hodnocení – hodnotící zpráva ze dne 27. března 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E k dispozici na adrese <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Pracovní dokument útvarů Komise – Zpráva o právním státu 2021 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, SWD(2021) 714 final, k dispozici na adrese <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, poznámka pod čarou č. 58.

¹⁹ Nezúčastněné členské státy EU spolupracují s úřadem EPPO dvoustranně.

²⁰ GRECO, 22. souhrnná zpráva o činnosti (2021), k dispozici na adrese <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

Maďarsko rovněž uvedlo, že nynější nejvyšší státní zástupce během svého funkčního období neodebírá věci státním zástupcům. Maďarsko dále poukázalo na možnost Unie uplatňovat práva obětí v souvislosti s trestními řízeními souvisejícími s podvody poškozujícími nebo ohrožujícími finanční zájmy Unie a na možnost podat stížnost proti úkonům vyšetřovacího orgánu nebo jednat jako náhradní soukromý žalobce. Maďarsko rovněž uvedlo, že ve věcech zahájených po předání soudního doporučení od úřadu OLAF maďarské státní zastupitelství na základě ujednání o spolupráci uzavřeného s úřadem OLAF dne 11. února 2022 vždy zasílá úřadu OLAF rozhodnutí o zastavení trestního řízení. Maďarsko dodalo, že pokud Unie nenapadne příslušná rozhodnutí nebo nebude jednat jako náhradní soukromý žalobce, bude to svědčit o tom, že s uvedenými rozhodnutími souhlasí nebo proti nim nevznáší námitku.

3.1.3. *Posouzení Komise*

- (39) Komise uvedla důvody týkající se vyšetřování a stíhání v souvislosti s ostatními otázkami, které v tomto případě vznesla, zejména s nesrovnalostmi, nedostatky a slabými stránkami při zadávání veřejných zakázek, a tyto důvody se jako takové nezakládaly výhradně na obavách, jimiž se zabývala doporučení skupiny GRECO. Srovnání výsledků Maďarska při plnění příslušných doporučení skupiny GRECO s výsledky jiných členských států neřeší obavy vznesené Komisí. Komise v tomto ohledu dále poznamenává, že podle nařízení o podmíněnosti se posouzení každé věci, škály a rozsahu důkazů, provádí na základě její podstaty a s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem. Kromě toho, ačkoli nejnovější hodnocení skupiny GRECO²¹ týkající se míry provádění příslušných doporučení Maďarskem zaznamenalo mírné zlepšení, řada příslušných doporučení týkajících se předcházení korupci, pokud jde o státní zástupce, je i nadále neprovedena nebo provedena jen částečně.
- (40) Na rozdíl od toho, co, jak se zdá, tvrdí Maďarsko ve své druhé odpovědi, Komise nenaznačila, že by Maďarsko bylo povinno připojit se k úřadu EPPO. Komise si je také plně vědoma dvoustranné spolupráce mezi Maďarskem a úřadem EPPO a vítá dobrou reakci Maďarska na žádosti úřadu EPPO v souladu s jeho povinností loajální spolupráce. Avšak vzhledem k tomu, že se Maďarsko neúčastní úřadu EPPO, je maďarské státní zastupitelství jediným orgánem, který vede vyšetřování trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU. Neúčast Maďarska v úřadu EPPO je proto s ohledem na obavy týkající se účinného fungování maďarského státního zastupitelství relevantní. Dále pro Maďarsko, jak je uvedeno v oznámení, zůstává úřad OLAF jediným vyšetřovacím správním orgánem Unie příslušným k vyšetřování obvinění z podvodu, korupce nebo jiného protiprávního jednání poškozujícího nebo ohrožujícího finanční zájmy Unie. Bez ohledu na to, zda se členský stát účastní úřadu EPPO, či nikoli, je i nadále nezbytné, aby vnitrostátní státní zastupitelství bylo účinné a nezávislé, protikorupční rámec pevný a spolupráce s úřadem OLAF účinná.
- (41) Pokud jde o připomínky Maďarska týkající se státního zastupitelství, vzala Komise na vědomí poskytnuté informace, které potvrdily přísně hierarchickou strukturu státního zastupitelství a popsaly požadavky na odnímání případů a jejich předávání a pravidla disciplinárního řízení. Maďarsko neposkytlo úplné odpovědi týkající se organizace a fungování státního zastupitelství, aby rozptýlilo obavy Komise, a to ani

²¹ Viz GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení.

pokud jde o řízení týkající se soudních doporučení úřadu OLAF. Přetrvávají tedy obavy ohledně systémových otázek týkajících se skutečného řádného fungování vyšetřovacích orgánů a státního zastupitelství v souvislosti s vyšetřováním a stíháním trestných činů nebo porušení práva Unie, které se týkají plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie, neboť diskreční pravomoci státního zastupitelství jsou posíleny jeho přísně hierarchickou strukturou. Komise je toho názoru, že rozsáhlé pravomoci nejvyššího státního zástupce ve spojení s neexistencí systému brzd a protivah v rámci státního zastupitelství mohou ovlivnit jeho účinné fungování a mít dopad na ochranu finančních zájmů Unie.

- (42) Komise nesouhlasí s argumentem Maďarska, že nezpochybnění rozhodnutí nebo nevystupování jako náhradní soukromý žalobce naznačuje souhlas s rozhodnutím o zastavení řízení nebo nevyslovení námítky proti tomuto rozhodnutí. Nejenže tento argument nezohledňuje rozhodnutí nevyšetřit trestné činy, které jsou důležité pro ochranu finančních zájmů Unie, nebo ukončit jejich vyšetřování, ale jeho cílem je rovněž přenést odpovědnost za stíhání na Unii, což je v rozporu s rozdělením pravomocí mezi Unii a členskými státy, jež je výslovně vyjádřeno v článku 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Stejně tak ustanovení rozhodnutí o zastavení řízení na základě dohody o správní spolupráci s úřadem OLAF nelze chápat tak, že naznačuje souhlas s rozhodnutím o zastavení řízení nebo nevyslovení námítky proti němu.
- (43) V tomto ohledu Komise připomíná své posouzení, které potvrdila Rada v rámci evropského semestru 2022 a v němž se uvádí, že „[p]okud se vyskytnou vážná obvinění, systematicky chybí rozhodné kroky, které by vedly k vyšetřování stíhání korupčních věcí týkajících se vysokých úředníků nebo jejich bezprostředního okolí. Odpovědnost za rozhodnutí o ukončení vyšetřování vyvolává nadále obavy, jelikož neexistují účinné opravné prostředky proti rozhodnutím státního zastupitelství nestíhat údajnou trestnou činnost“²², což vedlo k doporučení „[p]osílit protikorupční rámec, mimo jiné zlepšením práce státních zástupců [...]“²³. Komise dále konstatuje, že v souvislosti se zprávou o právním státu z roku 2022 týkající se Maďarska bylo Maďarsku doporučeno, aby posílilo své výsledky v oblasti vyšetřování, stíhání a rozsudků v případech korupce na vysoké úrovni²⁴.

3.2. Protikorupční rámec

3.2.1. Zjištění Komise

- (44) Komise uvedla, že protikorupční strategie nebo širší rámec (včetně například pravidel týkajících se střetu zájmů, skutečného vlastnictví, lobbování a majetkových přiznání) zřejmě neobsahují ustanovení nebo činnosti týkající se účinné prevence a potlačování trestných činů, které mohou ovlivnit řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie. Poukázala rovněž na přetrvávající obavy týkající se prevence a nápravy korupce na vysoké úrovni a konstatovala, že maďarské orgány neposkytly informace o opatřeních přijatých za účelem zpětného

²² Doporučení Rady k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2022 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2022, bod 26, dostupné na adrese <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/cs/pdf>.

²³ Doporučení Rady k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2022 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2022, doporučení 4, dostupné na adrese <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/cs/pdf>.

²⁴ Zpráva o právním státu z roku 2022 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, dostupná na adrese https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 2.

získání částek dotčených nesrovnalostmi, které vedly k vynětí projektů z financování Unie, ani neposkytly údaje o zpětně získaných částkách. V této souvislosti Komise rovněž poukázala na limity vnitrostátních právních předpisů týkajících se spolupráce v případě nedostatku spolupráce hospodářských subjektů, který by ovlivnil účinnost spolupráce s úřadem OLAF.

3.2.2. *Připomínky, které předložilo Maďarsko*

- (45) Maďarsko zpochybnilo odkaz Komise na index vnímání korupce, který spolu s dalšími ukazateli naznačuje, že Maďarsko patří mezi nejméně úspěšné členské státy, pokud jde o předcházení korupci, její odhalování a nápravu. Maďarsko v tomto ohledu odkázalo na analýzu Společného výzkumného střediska (JRC)²⁵ zveřejněnou v roce 2018, která vyzvala k obezřetnosti při interpretaci uvedeného indexu. Maďarsko rovněž odkázalo na průzkum Eurobarometr 502 o vnímání korupce (ukazatel, který není v oznámení citován), zveřejněný v červnu 2020, z něhož vyplývá, že se Maďarsko umístilo na lepším místě než osm jiných členských států. S cílem potvrdit, že pokud jde o výskyt případů korupce, zaujímá místo ve středu seznamu zemí, zmínilo Maďarsko dále zprávu Eurojustu z května 2022²⁶.
- (46) Pokud jde o protikorupční rámec, Maďarsko odkázalo na strategii pro předcházení korupci na období 2020–2022 a zpochybnilo zjištění Komise, že lhůta pro provedení (téměř poloviny) opatření byla prodloužena. Podle Maďarska byla důvodem skutečnost, že pandemie COVID-19 znemožnila fyzicky provádět školení, konzultace nebo výzkum, a proto byla lhůta pro provádění uvedené strategie prodloužena do 30. června 2023. Maďarsko kromě toho uvedlo, že konkrétní intervenční opatření a harmonogram protikorupční strategie na období 2020–2022 byly zahrnuty do rozhodnutí vlády č. 1328/2020 ze dne 19. června 2020.
- (47) Maďarsko rovněž nesouhlasilo s tvrzením, že oznámení správních orgánů o možných nesrovnalostech hlášených oznamovateli hrají v trestním vyšetřování poměrně malou úlohu, a uvedlo, že Národní ochranná služba (NVSZ) nemá vyšetřovací pravomoc, ale ověřuje, zda jsou obvinění pravdivá, a iniciuje vhodná následná opatření. Zpochybnilo rovněž zjištění Komise, že vnitrostátní daňový a celní orgán může zahájit řízení pouze tehdy, když zahájí trestní řízení rovněž vyšetřovací orgány, a odkázalo na příslušná ustanovení vnitrostátních právních předpisů.
- (48) Pokud jde o majetková přiznání, Maďarsko uvedlo, že maďarský systém majetkových přiznání platný pro členy Národního shromáždění a vrcholné politické představitele je transpozicí systému, který jako mezinárodní osvědčený postup používá Evropský parlament.
- (49) Kromě toho, ačkoli Maďarsko původně tvrdilo, že právní předpisy EU a právní předpisy členských států pojem korupce na vysoké úrovni konkrétně nedefinují, ve druhé odpovědi odkázalo na informace, které poskytlo v souvislosti se zprávou o právním státu z roku 2022, pokud jde o boj proti korupci na vysoké úrovni. Mimo to zpochybnilo rozsah korupce v rámci práva Unie.

²⁵ Viz <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights, květen 2022, dostupné na adrese <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

3.2.3. Posouzení Komise

- (50) Je třeba poznamenat, že i) Komise jasně uvedla, že index vnímání korupce byl vzat do úvahy jako doplňkový ukazatel, ii) Maďarsko samo uznalo, že podle indexu za rok 2021 patřilo mezi nejméně úspěšné země (na předposledním místě), a zejména iii) že metodika výpočtu skóre pro uvedený index byla bezprostředně po analýze ze strany JRC změněna tak, aby byla v souladu s doporučeními Komise²⁷. Pokud jde o argument Maďarska týkající se zvláštního průzkumu Eurobarometr, Komise konstatuje, že zvláštní průzkum Eurobarometr 523 týkající se korupce²⁸, zveřejněný dne 13. července 2022, uvádí, že 91 % maďarských respondentů považuje korupci ve své zemi za rozšířenou, což je mnohem více než průměr EU, který činí 68 %. Kromě toho existují údaje o tom, že stále více lidí se domnívá, že dochází ke korupci mezi podniky a politiky, přičemž 74 % dotázaných si myslí, že jediným způsobem, jak uspět v podnikání, je mít politické vazby. Pokud jde o odkaz na zprávu Eurojustu, Komise připomíná, že Eurojust eviduje pouze přeshraniční případy²⁹; zpráva jako taková je tedy ukazatelem mimo jiné úrovně korupce zaznamenané v jednotlivém členském státě a schopnosti vnitrostátních orgánů potírat korupci bez přeshraničního prvku.
- (51) Pokud jde o předložené argumenty týkající se opatření v rámci strategie pro boj proti korupci, ve zprávě o Maďarsku v kontextu evropského semestru 2022 se uvádí, že „[p]okud by tato opatření byla bývala provedena, pomohla by účinnějšímu odhalování a stíhání korupce ve veřejných institucích a státních podnicích“³⁰. Zpráva o stavu právního státu 2022 v Maďarsku na tento problém rovněž poukazuje³¹. Komise se dále domnívá, že by pandemie COVID-19 nebránila realizaci některých opatření, jejichž lhůta pro provedení byla prodloužena do roku 2023³².
- (52) Komise konstatuje, že pokud jde o „relativně menší úlohu“, kterou v trestním vyšetřování plní preventivní nástroje, od maďarského státního zastupitelství obdržela příslušné informace v souvislosti s přípravou zpráv Komise o právním státu 2021 a 2022³³. Státní zastupitelství považuje Národní ochrannou službu za hlavní a

²⁷ Viz https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

²⁹ Viz <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, jakož i první bod shrnutí zprávy Eurojustu citované Maďarskem.

³⁰ Pracovní dokument útvarů Komise – Zpráva o Maďarsku 2022: Průvodní dokument k doporučení pro doporučení Rady k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2022 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2022, Brusel, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, s. 14.

³¹ Viz Zpráva Komise o právním státu 2021 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, SWD(2021) 714 final, k dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 13. Zpráva o právním státu 2022 – kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 12.

³² Například v případě a) vývoje automatizovaného systému na podporu rozhodování s cílem zlepšit transparentnost a odpovědnost v rozhodovacím procesu (nová lhůta 31. ledna 2023), b) soupisu případů boje proti korupci pro odborníky (nová lhůta 30. června 2023), c) zadávání údajů do systému posuzování rizik Národní ochranné služby (nová lhůta 30. června 2023), d) právního rámce boje proti korupci v oblasti velkých investic do infrastruktury (nová lhůta 30. června 2023), e) průzkumů o modelech řízení integrity státních subjektů a státních podniků (lhůta 30. června 2023) a f) zprávy ministra vnitra o provádění úkolů stanovených ve strategii na období 2020–2022 (lhůta pro předložení zprávy ministrů 31. května 2023 a souhrnné zprávy ministra vnitra 30. června 2023).

³³ Viz rovněž Zpráva o právním státu 2022 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 13.

nepostradatelný zdroj pro shromažďování důkazů za účelem zahájení vyšetřování a stíhání korupce. V téže souvislosti samy maďarské orgány uvedly, že trestní řízení v trestných činech korupce je zahajováno zejména na základě vyšetřování trestných činů vyšetřovacími orgány, přičemž většina vyšetřovaných případů vychází z odhalení Národní ochranné služby (v rámci tajného sledování)³⁴. Informace plynoucí z nástrojů pro odhalování, jako jsou majetková přiznání, zveřejnění informací oznamovateli a registry, hrají při vyšetřování korupce poměrně malou úlohu³⁵.

- (53) Pokud jde o vnitrostátní daňový a celní úřad, Komise konstatuje, že Maďarsko samo uznává, že tyto kontroly mohou být prováděny pouze v případě podezření vyšetřujícího orgánu ze spáchání trestného činu, což potvrzuje zjištění uvedená v oznámení.
- (54) Dále je důležité poznamenat, že ve státních orgánech vykonávajících funkce dohledu došlo k politickým jmenováním, jež vyvolala otázky ohledně nestrannosti těchto orgánů při odhalování korupce³⁶. Nedostatečné mechanismy nezávislého dohledu a úzká propojení mezi politikou a některými vnitrostátními podniky napomáhají korupci³⁷.
- (55) Pokud jde o argumentaci Maďarska týkající se majetkových přiznání, Komise konstatuje, že přetrvávají dlouhodobé obavy, pokud jde o účinný a transparentní dohled, ověřování a prosazování pravidel stanovených v kodexech chování, střety zájmů a majetková přiznání poslanců parlamentu a dalších vysoce rizikových úředníků³⁸. Změny v pravidlech pro majetková přiznání poslanců parlamentu, které byly zavedeny v červenci 2022, nejsou zaměřeny na řešení těchto obav. V důsledku nových pravidel se oproti předchozím pravidlům, která platila do 31. července 2022, požadavky na majetková přiznání ještě více zmírnily, neboť poslanci parlamentu již nejsou povinni podávat zprávy o svých aktivech³⁹. Pro posouzení účinnosti systému majetkových přiznání je třeba vzít v úvahu celkovou situaci, pro kterou tento systém platí. Jak je vysvětleno v oznámení, v dopise o záměru a výše, vzbuzuje situace v Maďarsku obavy, a vyžaduje proto komplexnější systém majetkových přiznání.
- (56) Maďarsko ve své druhé odpovědi odkazuje na probíhající vyšetřování případů korupce na vysoké úrovni, jež zmínilo v souvislosti se zprávou o právním státu 2022. To dokládá, že pochopilo v podstatě pouze pojem korupce na vysoké úrovni a rozdíl

³⁴ Viz pracovní dokument útvarů Komise Zpráva o právním státu 2021 – Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, SWD(2021) 714 final, k dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, s.13.

³⁵ Viz rovněž Zpráva o právním státu 2022, Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 13.

³⁶ V tomto ohledu viz Zpráva o právním státu 2022, Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, poznámka pod čarou č. 92.

³⁷ V tomto ohledu viz Zpráva o právním státu 2022, Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, poznámka pod čarou č. 93.

³⁸ GRECO, čtvrté kolo hodnocení – druhá průběžná zpráva o plnění doporučení, s. 5.

³⁹ Existuje pouze povinnost vykazovat příjmy a podíly, nikoli aktiva. Majetkové přiznání musí zahrnovat aktiva v pravém smyslu, tj. nemovitosti, cenný movitý majetek (např. vozidla, plavidla, cenné starožitnosti a umělecká díla atd.), úspory na bankovních vkladech a v hotovosti, ujednání o správě, svěřenské fondy (včetně všech vztahů, který má ke svěřenskému fondu veřejný činitel nebo jeho rodinný příslušník), fondy soukromého kapitálu, životní pojištění a informace o skutečných majitelích.

oproti korupci na nízké úrovni / drobné korupci a nevzalo v úvahu definici trestných činů korupce v unijním ani vnitrostátním právu. A ačkoli Komise poskytnuté informace uvítala, neznamená to, že Maďarsko prokázalo solidní výsledky ve vyšetřování obvinění z korupce týkajících se vysoce postavených úředníků a jejich nejbližšího okolí, což zůstává vážným problémem⁴⁰. Nelze tedy dojít k závěru, že se Maďarsko věnovalo obavám v oblasti prevence a nápravy korupce na vysoké úrovni.

4. ZÁVĚRY POSOUZENÍ KOMISE, POKUD JDE O PORUŠENÍ ZÁSAD PRÁVNÍHO STÁTU

(57) S ohledem na výše uvedené se Komise domnívá, že problémy uvedené v oznámení a poté znovu v dopise o záměru stále přetrvávají a představují systémová porušení zásad právního státu ve smyslu čl. 2 písm. a) nařízení o podmíněnosti, zejména zásad právní jistoty a zákazu svévole výkonné moci podle čl. 4 odst. 1 nařízení o podmíněnosti ve světle čl. 3 písm. b) uvedeného nařízení. Tyto obavy se týkají několika situací vyjmenovaných v čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, zejména:

- a) řádného fungování orgánů, které plní rozpočet Unie, [...] především v souvislosti s postupy pro zadávání veřejných zakázek nebo udělování grantů;
- b) řádného fungování orgánů, které provádějí finanční kontrolu, sledování a audit, a řádného fungování účinných a transparentních systémů finančního řízení a odpovědnosti;
- e) předcházení podvodům a jejich trestání, [...] korupce nebo jiných případů porušení práva Unie týkajícího se plnění rozpočtu Unie nebo ochrany finančních zájmů Unie [...];
- h) jiných situací [...], které jsou relevantní pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie a které jsou v tomto případě představovány neustálou neschopností zajistit, aby regulační rámec a praxe v oblasti zadávání veřejných zakázek bránily rizikům korupce a jiných nesrovnalostí při správě finančních prostředků Unie.

5. JINÉ POSTUPY NEUMOŽŇUJÍ ÚČINNĚJŠÍ OCHRANU ROZPOČTU UNIE

5.1. Počáteční posouzení Komise

(58) Komise se domnívá, že žádný jiný postup podle práva Unie by jí neumožnil chránit rozpočet Unie účinněji než postup stanovený v nařízení o podmíněnosti. Zjištěné nedostatky, slabiny, omezení a rizika jsou rozsáhlé a vzájemně se prolínají. To brání tomu, aby jiné postupy byly účinnější než postupy stanovené v nařízení o podmíněnosti. Maďarsko je již přes deset let adresátem doporučení a oprav kvůli slabinám a závažným nesrovnalostem, a to zejména v oblasti veřejných zakázek. Ač Komise přijímala opatření pokaždé, když zjistila porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nebo platných právních předpisů na ochranu rozpočtu Unie na základě postupů stanovených v právních předpisech Unie, a to každý další rok a každé další programové období, veřejné zakázky v Maďarsku nadále vykazovaly nedostatky a slabiny, které měly dopad na řádné finanční řízení rozpočtu Unie a ochranu finančních zájmů Unie.

⁴⁰ V tomto ohledu viz Zpráva o právním státu 2022, Kapitola o stavu právního státu v Maďarsku, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, s. 14.

- (59) Preventivní přístup auditů provedených útvary Komise ukázal na jedné straně, že Maďarsko není schopno zajistit účinné fungování orgánů odpovědných za plnění a monitorování rozpočtu Unie, a na druhé straně, že je třeba, aby Komise neustále přijímala rozsáhlá a do budoucna zaměřená opatření na ochranu tohoto rozpočtu.
- (60) Pokud jde o nedávné reformy týkající se veřejně prospěšné fundace, retrospektivní povaha postupů stanovených v jiných právních předpisech Unie spolu s vážným rizikem, že finanční prostředky Unie mohou být vyčleněny a vyplaceny bez kontroly střetu zájmů a ne nutně v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek, činí z postupu stanoveného nařízením o podmíněnosti nejúčinnější nástroj na ochranu rozpočtu Unie.
- (61) I když lze předpokládat použití některých dalších prostředků, které jsou k dispozici podle odvětvových pravidel, jako jsou audity prováděné útvary Komise, jež mohou odhalit nesrovnalosti, jimž maďarské orgány nezabránily, nezjistily je či je nenapravily, tato opatření se obecně týkají výdajů, které již byly Komisi vykazány. Ani finanční opravy nejsou v tomto případě dostatečným nápravným opatřením, protože v zásadě nemají preventivní charakter a nemusí se vždy týkat systémových problémů.
- (62) Dokonce i proaktivní přístup Komise, jako jsou preventivní audity útvarů Komise, by zůstal omezen na konkrétní fondy, kterých se týkají použitelná odvětvová pravidla. Kromě toho by takový přístup Komisi neumožnil chránit rozpočet více nebo dostatečně účinně, poněvadž by se zaměřoval na konkrétní programy, aniž by se zabýval zjištěnými nedostatky v plném rozsahu.
- (63) Závažnost těchto nedostatků vzrůstá kvůli obavám týkajícím se vyšetřování a stíhání a kvůli omezením protikorupčního rámce. Tyto obavy a omezení jsou zvláště důležité v případě, kdy jsou projekty vyšetřované úřadem OLAF staženy z financování Unie, protože to obecně znamená, že hlavní příčina nedostatků není řešena a bude se opakovat.
- (64) Tyto okolnosti v praxi vedou k závěru, že nesrovnalosti se mohou týkat i významné části operací, které nebyly vyšetřeny nebo auditovány, s ohledem na to, že pokud jsou nesrovnalosti skutečně odhaleny, jsou finanční prostředky Unie nahrazeny vnitrostátními finančními prostředky, jež se pravděpodobně dostanou k určeným příjemcům, a to dost možná bez konkrétních důsledků za zapříčiněné správní nebo trestní nesrovnalosti, což umožňuje, aby nesrovnalosti pokračovaly nebo se opakovaly v jiných operacích, které nebyly vyšetřeny nebo auditovány, aniž by byla přijata účinná a odrazující opatření, jak vyžaduje čl. 325 odst. 1 SFEU.
- (65) Podobně by dohody, akční plány a další nástroje mohly v zásadě zlepšit řádné vyšetřování podvodů, případů korupce nebo jiných relevantních porušení práva Unie nebo trestných činů poškozujících finanční zájmy Unie. Vzhledem k nedostatku důkazů o jejich účinném provádění však nelze předpokládat, že by dokázaly zajistit ochranu před vážnými riziky pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie a její finanční zájmy.
- (66) Závěrem lze říci, že obavy Komise v případě Maďarska se týkají řady klíčových oblastí plnění rozpočtu Unie a dodržování zásad řádného finančního řízení a kumulativně představují vážné riziko pro finanční zájmy Unie. Při plnění rozpočtu Unie v Maďarsku skutečně existují problémy, které zřejmě nejsou řádně vyšetřeny z důvodu strukturálních, právních nebo praktických omezení či překážek při odhalování, vyšetřování a nápravě podvodů a jiných nesrovnalostí; tím se utváří

celková situace, která přímo a vážně ohrožuje finanční zájmy Unie. Z tohoto hlediska jsou zjištěné problémy tak rozsáhlé a závažné, že celková finanční rizika pro rozpočet Unie a její finanční zájmy přesahují rizika, která lze řešit jinými postupy stanovenými v různých odvětvových nástrojích. Komise se proto domnívá, že vzhledem ke složitosti a provázanosti těchto problémů by jí žádné jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie neumožnily účinněji chránit rozpočet Unie.

5.2. Přípomínky, které předložilo Maďarsko

- (67) Maďarsko tvrdilo, že nařízení č. 1060/2021 (nařízení o společných ustanoveních)⁴¹ obsahuje opatření, jako je přerušení platebních lhůt, pozastavení plateb a finanční opravy, která jsou účinná a vhodná k ochraně rozpočtu Unie. Maďarsko rovněž poukázalo na další prostředky, které má Komise k dispozici k zajištění ochrany finančních zájmů Unie v souvislosti s přijetím dohody o partnerství, programů pro strukturální fondy, jakož i Nástroj pro oživení a odolnost. Maďarsko rovněž tvrdilo, že pokud jde o pravidla pro zadávání veřejných zakázek, jejich výklad a praktické uplatňování, může Komise zasahovat i prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti.

5.3. Posouzení Komise

- (68) Komise nesouhlasí s Maďarskem, že jiná opatření Unie by mohla lépe chránit rozpočet Unie. Pokud jde o uplatňování finančních opatření stanovených v nařízení č. 1060/2021 (nařízení o společných ustanoveních)⁴², Komise konstatuje, že tato opatření jsou z definice omezena na rozsah a kritéria obsažená v této odvětvové právní úpravě a nemohou dosáhnout obecné preventivní a systémové ochrany, která je možná podle nařízení o podmíněnosti. Význam tohoto obecného preventivního rozměru nařízení o podmíněnosti potvrdil i Soudní dvůr⁴³. Pokud jde o dodržování a monitorování podmínek, které jsou zakotveny v nařízení o společných ustanoveních, Komise by nejprve ráda poznamenala, že zatímco podle článku 15 nařízení o společných ustanoveních je jediným důsledkem nesplnění podmínky to, že Komise neproplatí vykázané výdaje, skýtá nařízení o podmíněnosti větší rozsah možností ochrany rozpočtu Unie, včetně pozastavení schválení jednoho nebo více programů, jakož i pozastavení závazků v rámci sdíleného řízení. Na rozdíl od postupu podle článku 15 nařízení o společných ustanoveních to zahrnuje i předběžné financování. Kromě toho se rozsah podmínek, které by mohly být v tomto případě relevantní, zejména „účinné mechanismy kontroly trhu s veřejnými zakázkami“ a „účinné uplatňování a provádění Listiny základních práv“, liší od oblasti působnosti nařízení o podmíněnosti a je restriktivnější.
- (69) Pokud jde o řízení o nesplnění povinnosti týkající se uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek a jejich výkladu, 17. bod odůvodnění nařízení o

⁴¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159.

⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky, Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159.

⁴³ Viz rozsudek Soudního dvora (pléna) ze dne 16. února 2022, *Maďarsko v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*, věc C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, zejména body 262 a 266.

podmíněnosti objasňuje, že „právními předpisy“, na které odkazuje čl. 6 odst. 1 nařízení o podmíněnosti, jsou finanční a odvětvové právní předpisy. Řízení o nesplnění povinnosti, která nejsou založena na legislativním aktu, ale přímo na primárním právu (článek 258 Smlouvy o fungování EU), nelze považovat za relevantní ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení o podmíněnosti.

- (70) Pokud jde o Nástroj pro oživení a odolnost, nařízení (EU) 2021/241 obsahuje ustanovení související s ochranou finančních zájmů Unie⁴⁴, která musí členské státy při provádění opatření v rámci tohoto nástroje dodržovat. Kromě toho primární odpovědnost za dodržování práva Unie a vnitrostátního práva při provádění těchto opatření zůstává na členských státech v souladu s čl. 22 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241, přičemž Komise může přistoupit k nápravným opatřením *ex post* v případech podvodu, korupce a střetu zájmů poškozujících finanční zájmy Unie, které nebyly členským státem napraveny, nebo v případech závažného porušení povinnosti vyplývající z úvěrové smlouvy nebo dohody o financování v souladu s čl. 22 odst. 5 uvedeného nařízení. Důležitější je, že maďarský plán pro oživení a odolnost ještě nebyl přijat a jeho obsah a kapacita chránit finanční zájmy Unie závisí na skutečných opatřeních, která bude obsahovat, ale také na tom, jak budou tato opatření Maďarskem prováděna.
- (71) S ohledem na výše uvedené se Komise domnívá, že žádný jiný postup podle práva Unie by jí neumožnil chránit rozpočet Unie účinněji než postup stanovený v nařízení o podmíněnosti.

6. OBECNÉ PŘIPOMÍNKY, KTERÉ PŘEDLOŽILO MAĎARSKO

- (72) Kromě argumentů předložených Maďarskem ke konkrétním otázkám vzneseným Komisí předložilo Maďarsko také obecné připomínky, kterými zpochybnilo několik prvků postupu. Zejména tvrdilo, že zahájení postupu proti Maďarsku ze strany Komise nebylo založeno na dostatečných skutkových a právních důvodech, a zpochybnilo zejména spolehlivost zdrojů, které Komise použila. Rovněž tvrdilo, že Komise nezajistila nediskriminaci a rovné zacházení mezi členskými státy, přičemž poukazovalo zejména na výsledky ostatních členských států ve srovnávacím přehledu jednotného trhu a na doporučení v rámci evropského semestru týkající se posílení rámce pro zadávání veřejných zakázek, vytvoření protikorupčních rámců a zajištění nezávislosti státního zastupitelství. Kromě toho tvrdilo, že Komise náležitě nezohlednila specifické rysy maďarského právního systému, který poskytuje prostor pro uvážení při uplatňování zásad právního státu. Dále tvrdilo, že v této souvislosti by se měly uplatnit zásady práva na obhajobu v trestním řízení, jakož i práva hospodářské soutěže, a že Komise tato práva nerespektovala.
- (73) Ve své druhé odpovědi Maďarsko kritizovalo, že dopis o záměru ze dne 20. července byl zaslán bez zohlednění čtrnácti nápravných opatření, jež byla Komisi předložena dne 19. července. U dvanácti z těchto opatření se Maďarsko zavázalo zachovat je bezpodmínečně a na dobu neurčitou. Proto Maďarsko argumentovalo, že Komise měla tyto závazky zohlednit ve svém posouzení před zasláním tohoto dopisu, zejména také proto, že lhůta stanovená v nařízení o podmíněnosti v délce jednoho měsíce pro zaslání dopisu byla orientační. Dále se domnívalo, že opatření navržená s odkazem na návrh etap jeho zamýšleného plánu pro oživení a odolnost měla být

⁴⁴ Článek 22 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost, Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17.

přijata jako nápravná opatření, a tvrdilo, že nařízení o podmíněnosti ani pokyny k jeho uplatňování nevyžadují konkrétní formu, v níž lze v průběhu postupu navrhopvat nápravná opatření. Na tomto základě tvrdilo, že Komise závažným způsobem porušila zásadu loajální spolupráce mezi Komisí a členským státem, jakož i požadavek objektivního, nestranného a spravedlivého posouzení stanovený v nařízení o podmíněnosti.

Připomínky Komise

- (74) Komise se domnívá, že argumenty předložené Maďarskem jsou neopodstatněné, neboť Komise provedla důkladné kvalitativní posouzení, které je objektivní, nestranné, spravedlivé a respektuje rovnost mezi členskými státy. Komise řádně zohlednila informace z několika dostupných zdrojů⁴⁵, aby zjistila, zkontrolovala a posoudila příslušná porušení zásad právního státu v souladu s nařízením o podmíněnosti, jak je vykládá Soudní dvůr Evropské unie⁴⁶, včetně informací, které v odpovědi na žádost o informace předložilo Maďarsko. Komise v této souvislosti zdůrazňuje, že posouzení každého případu, rozsahu a působnosti důkazů, se provádí na základě jeho vlastních skutečností a s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem. I když je pravda, že při pohledu na jednotlivé ukazatele mohou mít jiné členské státy v některých případech horší výsledky než Maďarsko, pokud jde o některé aspekty, hodnocení Komise je komplexním kvalitativním hodnocením, které zohledňuje příslušný právní a institucionální kontext a spojuje informace, ukazatele a zjištění z více zdrojů, aby vytvořilo úplnější obraz o situaci v Maďarsku, než by mohly poskytnout jednotlivé ukazatele.
- (75) V oznámení, jakož i v dopise o záměru bylo objasněno, že přetrvávání problémů po dobu více než deseti let naznačuje, že existuje trvalé riziko pro řádné finanční řízení finančních prostředků Unie, které je v rozporu s právem Unie, a že maďarské orgány veřejné moci trvale selhávají při prevenci nebo nápravě těchto porušení a při účinné ochraně finančních zájmů Unie. Na základě toho dospěla Komise k závěru, že nebudou-li přijata další opatření k účinnému a naléhavému řešení této záležitosti, není důvod předpokládat, že se situace výrazně zlepší.
- (76) Komise také řádně respektovala právo Maďarska na obhajobu v souladu s požadavky nařízení o podmíněnosti, jakož i se zásadami práva Unie, neboť jasně vyjádřila své obavy a důvody pro zahájení postupu, poskytla Maďarsku možnost předložit připomínky v každém kroku řízení a připomínky předložené Maďarskem, jakož i nápravná opatření, která Maďarsko navrhlo ve své první a druhé odpovědi, řádně zohlednila.
- (77) Pokud jde o opatření nebo kroky navržené Maďarskem dne 19. července 2022, argumenty předložené Maďarskem jsou neopodstatněné z několika důvodů. Zaprvé, nápravná opatření nebyla navržena spolu s připomínkami k dopisu s oznámením a ve lhůtě stanovené v tomto dopise, jak stanoví čl. 6 odst. 5 a 9 nařízení o podmíněnosti, ale později v průběhu procesu. Zadruhé, skutečnost, že lhůta v čl. 6 odst. 6 nařízení o podmíněnosti je orientační, neznamená, že je Komise povinna ji zbytečně prodlužovat. Takové prodloužení je možné, pokud je to odůvodněno analýzou

⁴⁵ Tyto zdroje byly uvedeny v poznámkách pod čarou a v přílohách oznámení a dopisu o záměru a jsou veřejně přístupné.

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2022 *Maďarsko v. Evropský parlament a Rada*, věc C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2022 *Polsko v. Evropský parlament a Rada*, věc C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

připomínek a přiměřeností nápravných opatření, která musí být předložena včas. Komise v dopise o záměru vyzvala Maďarsko, aby co nejdříve předložilo další podrobnosti o navrhovaných nápravných opatřeních, a to jak o jejich povaze, tak o různých nástrojích, které by mohly být použity k jejich realizaci. Zejména pokud jde o nápravné opatření týkající se změny soudního přezkumu rozhodnutí státního zastupitelství, které bylo projednáváno v rámci plánu pro oživení a odolnost, Komise jasně uvedla, že má několik výhrad k technickým aspektům, jež by mohly ohrozit jeho účinnost. V této fázi tedy Komise neměla žádný důvod odkládat zaslání dopisu o záměru. Tato nápravná opatření jsou nyní plně nahrazena opatřeními formálně předloženými ve druhé odpovědi, včetně dodatečných závazků obsažených v zářijovém dopise.

- (78) Dále Komise ve svém dopise o záměru jasně vysvětlila, že aby byla nápravná opatření, včetně případných návrhů právních předpisů, považována pro účely nařízení o podmíněnosti za přiměřená, měla by být bezpodmínečně navržena v rámci postupu podle uvedeného nařízení a dále by měla být dostatečně přesná, pokud jde o obsah a harmonogram provádění, a neměla by být časově omezená. První odpověď obsahovala četné odkazy na návrhy zvažované v souvislosti s návrhem maďarského plánu pro oživení a odolnost. Pouhé odkazy na milníky navrhovaného plánu pro oživení a odolnost nelze považovat za nápravná opatření předložená v rámci postupu podle čl. 6 odst. 5 nařízení o podmíněnosti. Komise zároveň nebyla schopna posoudit, zda by tyto milníky byly přiměřené k řešení zjištění uvedených v oznámení, aby je mohla zohlednit v opatřeních, která navrhla prostřednictvím svého dopisu o záměru.

7. NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ PŘEDLOŽENÁ MAĎARSKEM A ANALÝZA JEJICH PŘIMĚŘENOSTI PODLE NAŘÍZENÍ O PODMÍNĚNOSTI

7.1. Nápravná opatření předložená Maďarskem

- (79) V souladu s čl. 6. odst. 6 nařízení o přiměřenosti „[K]omise při rozhodování o tom, zda předloží návrh prováděcího rozhodnutí o vhodných opatřeních, zohlední informace, které obdržela, a případné připomínky dotčeného členského státu, jakož i přiměřenost případných navržených nápravných opatření“.
- (80) Ve své první odpovědi a dodatečných dopisech zaslaných dne 30. června a 5. července 2022 Maďarsko nepředložilo přiměřená nápravná opatření, k nimž se podle nařízení o podmíněnosti náležitě zavázalo.
- (81) Dne 19. července 2022 Maďarsko zaslalo dodatečný dopis, v němž navrhlo řadu nápravných opatření k řešení zjištění uvedených v oznámení, jež nemohla být vzhledem k předložení v této velmi pozdní fázi procesu při posouzení první odpovědi zohledněna.
- (82) Ve své druhé odpovědi Maďarsko předložilo řadu nápravných opatření, jež doplnilo o další závazky v zářijovém dopise, a uvedlo, že odpovídajícím způsobem řeší všechny záležitosti, které Komise uvedla v oznámení. Jedná se o tato nápravná opatření:
- i. zlepšení prevence, odhalování a nápravy protiprávních jednání a nesrovnalostí týkajících se vynakládání finančních prostředků Unie prostřednictvím nově zřízeného Úřadu pro prověřování bezúhonnosti;
 - ii. pracovní skupina pro boj proti korupci;

- iii. posílení protikorupčního rámce;
- iv. zajištění transparentnosti při využívání podpory z Unie prostřednictvím veřejně prospěšných fundací;
- v. zavedení specifického postupu v případě zvláštních trestných činů souvisejících s výkonem veřejné moci nebo správou veřejného majetku;
- vi. posílení auditních a kontrolních mechanismů zaručujících řádné využívání podpory z EU;
- vii. snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných z prostředků Unie;
- viii. snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných ze státního rozpočtu;
- ix. vývoj nástroje pro podávání zpráv o jediných nabídkách s cílem monitorovat uzavřené veřejné zakázky, u nichž byla podána jediná nabídka, a podávat o nich zprávy;
- x. vývoj elektronického systému pro zadávání veřejných zakázek s cílem zvýšit transparentnost;
- xi. vytvoření rámce pro měření výkonnosti posuzujícího účinnost a nákladovou efektivnost veřejných zakázek;
- xii. přijetí akčního plánu ke zvýšení hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek;
- xiii. školení pro mikropodniky a malé a střední podniky o postupech zadávání veřejných zakázek;
- xiv. zavedení režimu podpory pro kompenzaci nákladů spojených s účastí mikropodniků a malých a středních podniků na zadávání veřejných zakázek;
- xv. využívání nástroje ARACHNE;
- xvi. posílení spolupráce s úřadem OLAF a
- xvii. přijetí legislativního aktu zajišťujícího větší transparentnost veřejných výdajů.

7.2. Posouzení nápravných opatření Komisí

- (83) Komise vítá, že Maďarsko předložilo nápravná opatření k řešení problémů uvedených v oznámení, pokud jde o systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v zadávání veřejných zakázek, rizika střetu zájmů a obavy týkající se veřejně prospěšných fundací, jakož i další důvody týkající se vyšetřování, stíhání a protikorupčního rámce. Maďarsko se obecně zavázalo (jak uvedlo ve své druhé odpovědi) bezpodmínečně ponechat nápravná opatření (a související právní předpisy) v platnosti bez časového omezení a řádně vymáhat pravidla v nich stanovená.
- (84) Pokud jde o posouzení navrhovaných nápravných opatření, Komise se domnívá, že vzhledem k tomu, že konkrétní problémy zjištěné v Maďarsku se týkají jak právního rámce, tak do značné míry praxe, nelze vhodnost těchto opatření z hlediska dosažení cíle, jímž je ukončit porušování zásad právního státu nebo ohrožení řádného finančního řízení rozpočtu Unie a finančních zájmů Unie, řádně vyhodnotit bez plné znalosti podrobností o konkrétních opatřeních a před účinným provedením některých klíčových prvků. Maďarsko proto musí sdělit další podrobnosti a podniknout hlavní

kroky u mnoha z výše uvedených navrhovaných nápravných opatření do 19. listopadu 2022 (kdy se předpokládá zahájení činnosti Úřadu pro prověřování bezúhonnosti), jak je uvedeno ve lhůtách pro nápravná opatření předložených Maďarskem dne 22. srpna⁴⁷.

7.2.1. *Posouzení jednotlivých nápravných opatření*

i. Úřad pro prověřování bezúhonnosti

- (85) Maďarská vláda se zavázala zřídit Úřad pro prověřování bezúhonnosti s cílem zlepšit prevenci, odhalování a nápravu podvodů, konfliktů zájmů a korupce i dalšího protiprávní jednání a nesrovnalostí týkajících se provádění jakékoli finanční podpory, kterou Unie poskytuje.
- (86) Jedná se o zásadní nápravné opatření zaměřené na řešení výše uvedených problémů a dalších důvodů (viz oddíly 2 a 3). Navrhované nápravné opatření obsahuje zvláštní pravidla pro jmenování rady Úřadu pro prověřování bezúhonnosti a pro zapojení „výboru pro způsobilost“⁴⁸, jejichž cílem je zajistit, aby Úřad pro prověřování bezúhonnosti a členové jeho rady byli zcela nezávislí: členové budou vybráni prostřednictvím otevřené výzvy k podávání přihlášek na základě odborných kvalit uchazečů, jejich kvalifikace, rozsáhlých a nesporných zkušeností a dobrého jména – a to i na mezinárodní úrovni – v právních a finančních záležitostech týkajících se zadávání veřejných zakázek a boje proti korupci a jejich prokázané způsobilosti v těchto oblastech⁴⁹. Členové rady budou jmenováni pouze na základě závazného stanoviska výboru pro způsobilost. Na členy výboru pro způsobilost i členy rady se budou vztahovat přísná pravidla pro střet zájmů. Úřad pro prověřování bezúhonnosti bude mít rovněž rozsáhlé pravomoci, například pravomoc vydat veřejným zadavatelům pokyn k pozastavení zadávacího řízení (nejvýše na dva měsíce); pravomoc požádat správní vyšetřovací orgány o provedení vyšetřování; pravomoc doporučit, aby konkrétní hospodářské subjekty nemohly po určitou dobu využívat finanční prostředky z Unie; pravomoc nařídit příslušným vnitrostátním orgánům nebo subjektům výkon jejich dohledových nebo kontrolních funkcí, zejména pokud jde o postupy ověřování prohlášení o střetu zájmů a podezření v souvislosti se správou finančních prostředků Unie; právo požádat o přístup ke všem relevantním spisům, včetně probíhajících nebo nadcházejících zadávacích řízení; pravomoc doporučit veřejným zadavatelům, aby v konkrétní veřejné zakázce nebo v určité kategorii zadávacích řízení použili specifické řízení; právo zahájit řízení u příslušných vnitrostátních orgánů nebo subjektů s cílem prověřit podezření na protiprávní jednání nebo nesrovnalosti; způsobilost ověřovat majetková přiznání⁵⁰;

⁴⁷ Harmonogram hlavních kroků do 19. listopadu je uveden v příloze důvodové zprávy.

⁴⁸ V souladu se závazkem uvedeným v zářijovém dopise bude výbor pro způsobilost vybrán na základě otevřené výzvy k vyjádření zájmu, ohledně níž bude Komise konzultována.

⁴⁹ Zářijový dopis obsahuje rovněž vysvětlení ohledně balíčku odměn, který se plánuje pro členy rady Úřadu pro prověřování bezúhonnosti jako další prostředek k zajištění jejich nezávislosti.

⁵⁰ Jak se Maďarsko v zářijovém dopise zavázalo, patří sem i pravomoc ověřovat veřejná majetková přiznání všech rizikových úředníků a v této souvislosti mít přístup k příslušným databázím a registrům za účelem ověření majetku osob podávajících tato přiznání v souladu s předpisy o ochraně údajů a soukromí. Maďarsko rovněž objasnilo, že tyto závazky doplňují již existující pravidla pro majetková přiznání, která se do značné míry vztahují na další funkce, včetně státních úředníků, stálých státních tajemníků, státních podtajemníků, hlavních i jiných politických poradců, hlavních i jiných vládních a ministerských poradců, státních úředníků zastávajících výkonnou funkci, státních úředníků podléhajících národní bezpečnostní kontrole na základě právních předpisů, notářů, soudních vykonavatelů, vedoucích představitelů Maďarské rozvojové banky, vedoucích představitelů

právo požadovat soudní přezkum všech rozhodnutí příslušných orgánů týkajících se postupů zadávání veřejných zakázek, které zahrnují jakoukoli podporu z Unie a mohou podléhat soudnímu přezkumu atd. Úřad bude rovněž vydávat výroční zprávy o činnosti, které budou mimo jiné obsahovat analýzu koncentrace udělených zakázek, posouzení praxe využívání rámcových dohod, analýzu toho, jak zavedený kontrolní systém pomáhá identifikovat rizika korupce, podvodů a střetu zájmů a účinně jim předcházet (a jak takové případy odhalovat a řešit), a doporučení ke zjištěným problémům. Výroční zpráva bude zveřejněna a vláda bude mít povinnost písemně vysvětlit, jak ke zjištěním Úřadu pro prověřování bezúhonnosti přistoupí. Navrhované nápravné opatření rovněž obsahuje podrobný harmonogram s různými prováděcími kroky, včetně konzultace s Komisí a OECD o návrhu právního předpisu (či předpisů), kterým se zřídí Úřad pro prověřování bezúhonnosti a jež bude obsahovat další nezbytné podrobnosti o výše uvedených prvcích. Zahájení činnosti Úřadu pro prověřování bezúhonnosti, které je klíčovým krokem k provedení tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je plánováno na 19. listopadu 2022.

- (87) Vzhledem k významu Úřadu pro prověřování bezúhonnosti jako nového základního prvku v řízení celého systému platí, že pokud bude jeho činnost správně vymezena na základě podrobných pravidel a úřad bude zřízen tak, jak je stanoveno v nápravném opatření předloženém Maďarskem (mj. v dalších závazcích obsažených v zářijovém dopise), a to způsobem, který zajistí jeho plnou nezávislost a účinné pravomoci v praxi, pokud jde o všechny postupy, které mohou skutečně nebo potenciálně ovlivnit řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo finanční zájmy Unie, přispěl by tento úřad v zásadě ke zvýšení úrovně hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek, k prevenci či omezení rizik střetu zájmů a obecněji k posílení prevence, odhalování a nápravy podvodů, korupce, střetu zájmů a jiných nesrovnalostí, jež jsou v maďarském systému zadávání veřejných zakázek v rozporu s právem Unie, ve prospěch zdravějšího a účinnějšího využívání finančních prostředků Unie. Úřad pro prověřování bezúhonnosti se bude opírat o skutečnosti zjištěné soudními rozhodnutími, bude mít možnost obrátit se na soudy a jeho vlastní rozhodnutí budou podléhat soudnímu přezkumu. Komise proto vítá další závazek Maďarska, obsažený v zářijovém dopise, že všechny soudy v Maďarsku projednávající občanskoprávní, správní a trestní věci, včetně těch, které jsou relevantní pro ochranu finančních zájmů Unie, musí splňovat požadavky na nezávislost a nestrannost a musí být zřízeny zákonem v souladu s čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a s příslušným *acquis* EU.

ii. Pracovní skupina pro boj proti korupci

- (88) Maďarská vláda se zavázala, že do 1. prosince 2022 zřídí pracovní skupinu pro boj proti korupci, která bude mít tyto úkoly: a) zkoumání stávajících protikorupčních opatření a vypracování návrhů ke zlepšení odhalování, vyšetřování, stíhání a trestání korupčních praktik, b) navrhování opatření zaměřených na zlepšení prevence a odhalování korupce, c) vypracování výroční zprávy analyzující rizika a trendy korupce a korupčních praktik, navrhování účinných protipatření a osvědčených postupů a hodnocení, zda jsou účinně prováděny. Vláda zprávu a návrhy v ní obsažené projedná do dvou měsíců, a pokud se nerozhodne jednat na základě

maďarského úřadu pro správu národního majetku, úředníků a členů dozorčí rady hospodářských organizací s většinovým státním podílem, soudců, státních zástupců a členů místních samospráv. Rovněž objasnilo, že pravidla vztahující se na členy Národního shromáždění platí také pro nejvyššího státního zástupce a jeho náměstka.

určitého návrhu, zašle předsedovi pracovní skupiny podrobné odůvodnění svého rozhodnutí. Regulační rámec pracovní skupiny bude začleněn do zákona, kterým se zřizuje Úřad pro prověřování bezúhonnosti (viz nápravné opatření i. popsané výše), a předseda tohoto úřadu bude zároveň předsedou pracovní skupiny. Do činnosti pracovní skupiny budou zapojeni příslušní nestátní aktéři, kteří jsou prokazatelně nezávislí na vládě, orgánech veřejné moci, politických stranách a obchodních zájmech a prokazatelně aktivní v oblasti boje proti korupci, přičemž bude zajištěna jejich plná, strukturovaná a účinná účast: počet těchto členů bude činit 50 % členů pracovní skupiny bez předsedy a členové budou mít právo vypracovat stínovou zprávu. Nebude-li možné dosáhnout 50% zastoupení, upraví se hlasovací právo těchto členů tak, aby bylo odevzdáno 50 % hlasů, přičemž předseda je vyloučen. Do 15. prosince 2022 se uskuteční první zasedání pracovní skupiny. Do 15. března 2023 pracovní skupina přijme první zprávu za rok 2022 a zašle ji vládě. Pracovní skupina pro boj proti korupci zřízená rozhodnutím vlády č. 1337/2022 ze dne 15. července 2022 ukončuje činnost a příslušné rozhodnutí vlády se zrušuje. Rozhodnutí vlády, kterým se zrušuje předchozí rozhodnutí a stanoví harmonogram a úkoly pro zřízení Úřadu pro prověřování bezúhonnosti a pracovní skupiny pro boj proti korupci, je hlavním prvkem tohoto opatření. Stejně tak je hlavním krokem k provedení tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, předložení návrhu zákona o zřízení úřadu Národnímu shromáždění do 30. září 2022, neboť v něm bude stanoven regulační rámec pro tuto pracovní skupinu.

- (89) Komise pozitivně hodnotí, že cílem nápravného opatření je zajistit plnou, strukturovanou a účinnou účast nestátních aktérů, kteří jsou v oblasti boje proti korupci skutečně aktivní, spolu se zástupci vlády, přičemž to je pro ni klíčový prvek. Maďarsko se dále zavazuje, že při přípravě zmíněného návrhu právního předpisu povede rozsáhlé a smysluplné konzultace s vnitrostátními a mezinárodními zúčastněnými stranami, včetně Komise. Za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitého provedení by toto nápravné opatření v zásadě řešilo otázky vznesené s ohledem na neúčinné vyšetřování a stíhání nebo ukládání sankcí za porušení práva v souvislosti s ochranou finančních zájmů Unie, jakož i otázky týkající se systémových nedostatků systému zadávání veřejných zakázek.

iii. Posílení protikorupčního rámce

- (90) V tomto nápravném opatření (včetně dodatečných závazků v zářijovém dopise) se maďarská vláda zavázala, že do 30. září 2022 přijme strategie pro boj proti podvodům a korupci, v nichž vymezí úkoly subjektů zapojených do provádění finanční podpory, kterou Unie poskytuje, v souvislosti s prevencí, odhalováním a nápravou podvodů, střetů zájmů a korupce. Součástí strategií bude posouzení hlavních rizik, faktorů přispívajících k podvodům, podvodných praktik, střetu zájmů a korupce. Maďarská vláda se rovněž zavazuje, že do 30. června 2023 přijme novou národní protikorupční strategii a akční plán, které se zaměří zejména na posílení institucionálního a normativního rámce pro boj proti velké korupci zvýšením transparentnosti práce veřejných orgánů, a to i na vysoké politické úrovni. Pracovní skupina pro boj proti korupci bude zapojena do přípravy této strategie a akčního plánu i do monitorování jejich provádění. V souladu se závazky uvedenými v zářijovém dopise obsahuje akční plán konkrétní opatření, jejichž cílem je zavedení účinného, přiměřeného a odrazujícího sankčního režimu nejpozději do 1. října 2023, včetně správních a trestních sankcí, pro závažná porušení povinností v rámci systému majetkových přiznání. Maďarsko se rovněž zavazuje, že do 30. června 2023 dokončí provedení všech opatření národní protikorupční strategie na období 2020–2022. V

zářijovém dopise Maďarsko také přijalo další závazky týkající se osobní a věcné působnosti majetkových přiznání. V tomto kontextu se Maďarsko zavázalo předložit Národnímu shromáždění návrh zákona (účinný od 1. listopadu 2022), který rozšíří osobní působnost systému majetkových přiznání na i) osoby pověřené vyššími politickými funkcemi podle článků 183 a 184 zákona CXXV z roku 2018 o státní správě a na jejich příbuzné žijící s nimi ve společné domácnosti a dále na ii) členy Národního shromáždění a jejich příbuzné žijící s nimi ve společné domácnosti. Pokud jde o věcnou působnost, Maďarsko se zavázalo ji rozšířit tak, aby zahrnovala nejen příjmy, ale i majetek⁵¹. Rovněž se Maďarsko v zářijovém dopise zavázalo zavést (do 31. března 2023) systém majetkových přiznání podávaných elektronicky v digitálním formátu, který bude uložen v databázi, v níž bude možné vyhledávat zdarma a bez nutnosti registrace. Dále se v tomto dopise zavázalo k rozsáhlým konzultacím s Komisí během přípravy všech návrhů právních předpisů týkajících se výše uvedených bodů. Úřad pro prověřování bezúhonnosti bude také pověřen přezkumem regulačního rámce a fungování systému majetkových přiznání, včetně oblasti působnosti a postupů ověřování; tento přezkum bude předmětem zprávy podané do 31. prosince 2023. Hlavními kroky tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je přijetí účinných strategií pro boj proti podvodům a korupci do 30. září 2022, a dále schválení pravidel pro rozšíření osobní a věcné působnosti majetkových přiznání Národním shromážděním, jak je popsáno v nápravném opatření a v zářijovém dopise, s účinností od 1. listopadu 2022.

- (91) Podle názoru Komise zahrnuje toto nápravné opatření, doplněné o další závazky v dopise ze září, mnoho pozitivních prvků, jako je závazek přijmout strategie pro boj proti podvodům a korupci, které se budou vztahovat rovněž na všechny subjekty zapojené do čerpání finančních prostředků Unie, a předložení informací o aktuálním stavu provádění stávající protikorupční strategie na období 2020–2022, rozšíření osobní a věcné působnosti majetkových přiznání, zavedení konkrétních opatření a sankcí ke zvýšení transparentnosti majetkových přiznání. Výše uvedená databáze by proto měla být veřejně přístupná. Úřad pro prověřování bezúhonnosti by navíc měl mít pravomoc ve všech případech zahájit proces ověřování majetku i z vlastního podnětu. Komise má obecně za to, že za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitého provedení by toto nápravné opatření v zásadě řešilo zjištěné problémy s ohledem na neúčinné vyšetřování a stíhání nebo ukládání sankcí za porušení právních předpisů v souvislosti s ochranou finančních zájmů Unie, jakož i problémy týkající se systémových nedostatků systému zadávání veřejných zakázek.

iv. Veřejně prospěšné fundace

- (92) Prostřednictvím tohoto nápravného opatření se maďarská vláda zavázala, že do 30. září 2022 a) přijme pozměňující akt, aby zajistila všeobecné uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na veřejně prospěšné fundace vykonávající činnosti ve veřejném zájmu a právnické osoby jimi zřízené nebo spravované, b) přijme pozměňující akt, aby zajistila plný soulad s článkem 61 finančního nařízení, jakož i uvedení pokynů a postupů do souladu s pokyny Komise k zabránění střetu zájmů a jeho řešení podle finančního nařízení, aby se zlepšila a vyjasnila obecná pravidla pro střet zájmů týkající se veřejně prospěšných fundací. Hlavním krokem provádění

⁵¹ Podle zářijového dopisu se jedná o nemovitosti; cenné movitosti (vozidla, plavidla, cenné starožitnosti a umělecká díla atd.); úspory v bankovních vkladech a na hotovosti; akcie, cenné papíry a fondy soukromého kapitálu; životní pojistky; svěřenské fondy a skutečné vlastnictví podniků.

tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je přijetí obou výše uvedených pozměňujících aktů do 30. září 2022.

- (93) Komise se domnívá, že nápravné opatření navržené Maďarskem by za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitého provedení v zásadě umožnilo řešit zjištěné problémy, jelikož by umožnilo všeobecné a bezpodmínečné uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na veřejně prospěšné fundace a subjekty, které uvedené fundace spravují nebo řídí (tj. všechny by byly pro účely pravidel pro zadávání veřejných zakázek považovány za veřejné zadavatele), a jelikož by stanovilo jasná pravidla pro střet zájmů pro tyto subjekty a členy jejich správních rad.

v. Soudní přezkum rozhodnutí státních zástupců

- (94) Maďarská vláda se zavázala ke změně trestního řádu s cílem zavést řízení pro zvláštní trestné činy související s výkonem veřejné moci nebo správou veřejného majetku. V řízení je stanoven soudní přezkum rozhodnutí státního zastupitelství nebo vyšetřujícího orgánu o zamítnutí oznámení o trestném činu nebo o ukončení trestního řízení (tj. o ukončení trestního vyšetřování bez podání obžaloby). Na základě přezkumu bude mít vyšetřující soudce pravomoc nařídít zahájení nebo pokračování trestního řízení. Řízení může být zahájeno na podnět jakékoli osoby; v tomto řízení by mohly podávat návrhy fyzické a právnické osoby s výjimkou orgánů veřejné moci. Řízení by v konečném důsledku mohlo vést i k možnosti podat obžalobu k soudu.
- (95) Komise konstatuje, že Maďarsko zahrnuje do tohoto nápravného opatření (a do souvisejících dodatečných závazků přijatých v dopise ze září) několik prvků souvisejících s novým řízením o soudním přezkumu rozhodnutí státních zástupců, jako je možnost právnických osob (tj. nejen fyzických osob) navrhnout zahájení tohoto řízení, zaručené privilegované procesní postavení osoby oznamující trestný čin, odkaz na skutečnost, že výlučná pravomoc k projednání věci v novém řízení bude svěřena specializovanému soudu (tj. ústřednímu obvodnímu soudu v Budě), odkaz na skutečnost, že všechny soudy a vyšetřující soudci účastníci se nového řízení budou dodržovat ustanovení článku 19 Smlouvy o EU a příslušné *acquis* EU, a obecně přiměřený časový rámec řízení, který by zajistil jeho účinnost. Maďarsko se rovněž zavázalo, že s Komisí provede rozsáhlé konzultace o návrhu legislativního textu, který bude předložen k přijetí v souladu s tímto nápravným opatřením a který bude obsahovat další důležité podrobnosti, jež jsou pro posouzení relevantní. V této souvislosti by návrh zákona také zejména vyžadoval, aby soud, u něhož probíhá soudní řízení, nerozhodoval o opodstatněnosti obžaloby, aniž by posoudil důkazy. Maďarsko se zavazuje, že do 31. prosince 2023 přezkoumá fungování řízení a v případě potřeby přijme změny legislativního rámce (po konzultacích s Evropskou komisí), a to nejpozději do 30. června 2024. Hlavní kroky provádění a další podrobnosti o tomto nápravném opatření, jak je uvedeno v příloze, představuje finalizace a přijetí návrhu prováděcích nařízení (nezbytných pro uplatnění přezkumného řízení) do 31. října 2022⁵², zahájení přezkumu zákona *ex ante* Ústavním soudem a vstup v platnost nového zákona, kterým se mění trestní řád, do 15. listopadu 2022.
- (96) Komise se domnívá, že nápravné opatření předložené Maďarskem obsahuje několik prvků, jejichž cílem je zajistit účinnost řízení. Maďarsko se navíc zavázalo, že řízení

⁵²

Tato nařízení budou nezbytná, jakmile bude zákon přijat.

v přiměřené lhůtě přezkoumá. To však bude muset být potvrzeno na základě podrobných informací o příslušných návrzích právních předpisů, jakmile Komise tyto informace obdrží a posoudí. Za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitého provedení by toto nápravné opatření v zásadě řešilo zjištěné problémy s ohledem na neúčinné vyšetřování a stíhání nebo ukládání sankcí za porušení práva v souvislosti s ochranou finančních zájmů Unie, jakož i problémy týkající se systémových nedostatků systému zadávání veřejných zakázek.

vi. Posílení auditních a kontrolních mechanismů pro čerpání finančních prostředků Unie

- (97) Prostřednictvím tohoto nápravného opatření se maďarská vláda zavázala, že do 31. srpna 2022 zřídí pracovní skupinu, která vypracuje ustanovení, jež budou zahrnuta do příslušných vyhlášek vlády o provádění podpory Unie (např. Nástroj pro oživení a odolnost, fondy ve sdíleném řízení atd.), aby se posílily pravidla a postupy pro účinnější předcházení střetu zájmů a jeho odhalování a nápravu v souladu s definicí obsaženou v článku 61 finančního nařízení a zvýšily procesní kapacity řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů a vnitrostátního orgánu odpovědného za provádění maďarského plánu pro oživení a odolnost, aby bylo možné uplatňovat posílené řízení rizik a předcházení podvodům, korupci a dvojímu financování a jejich odhalování a nápravu a bezpodmínečně zachovat a prosazovat tato ustanovení po neomezenou dobu. Tato ustanovení rovněž zajistí účinný mechanismus kontroly platnosti prohlášení o střetu zájmů. Za účelem získání zpětné vazby vede pracovní skupina rozsáhlé konzultace s útvary Komise odpovědnými za finanční podporu Unie a tuto zpětnou vazbu zohlední v příslušných vyhláškách vlády. Maďarsko se dále v dopise ze září zavázalo poskytnout generálnímu ředitelství pro audit evropských fondů (EUTAF) nezbytné finanční a lidské zdroje, které budou dále upřesněny pracovní skupinou zřízenou tímto nápravným opatřením, aby se zaručilo řádné využívání podpory Unie, zachovala nezávislost EUTAF a aby tento subjekt mohl plnit současné i další úkoly, které mu mají být přiděleny prostřednictvím řady nápravných opatření, jež Maďarsko předložilo dne 22. srpna 2022. Hlavními kroky provádění tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je zřízení pracovní skupiny do 31. srpna 2022, zřízení ředitelství pro interní audit a integritu na Úřadě předsedy vlády do 30. září 2022 a přijetí příslušných změn relevantních vyhlášek vlády (413/2021 a 256/2021) do 30. září 2022. Maďarsko pracovní skupinu zřídilo v souladu se závazkem uvedeným v nápravném opatření, přičemž k druhému zářijovému týdnu se již uskutečnila čtyři setkání této pracovní skupiny, a to ve dnech 8., 9., 13. a 16. září.

- (98) Za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitého provedení by toto nápravné opatření (v kombinaci s dalšími nápravnými opatřeními) v zásadě rozptýlilo obavy vznesené v souvislosti se systémovými nedostatky systému zadávání veřejných zakázek, jakož i obavy vyjádřené v souvislosti s účinným předcházením možným střetům zájmů, jejich odhalováním a nápravou, neboť cílem tohoto opatření je přijmout ustanovení k posílení pravidel a postupů pro účinnější předcházení střetu zájmů při využívání finančních prostředků Unie, jeho odhalování a nápravu, včetně účinného mechanismu kontroly platnosti prohlášení o střetu zájmů.

vii. Snížení podílu jediných nabídek v zadávacích řízeních zahrnujících finanční prostředky Unie

- (99) Prostřednictvím tohoto nápravného opatření se maďarská vláda zavázala a) do 31. prosince 2022 snížit podíl zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek

financovaných z finančních prostředků Unie a uzavřených v roce 2022 pod 15 %, měřeno v souladu s metodikou srovnávacího přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu, b) bezpodmínečně splnit výše uvedený cíl a zachovat jej bez časového omezení a c) v případě, že by podíl jediných nabídek v kterémkoli kalendářním roce překročil 15 %, přijmout do čtyř měsíců dodatečná opatření, která usnadní opětovné snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou na úroveň nižší, než je prahová hodnota 15 %, a informovat Úřad pro prověřování bezúhonnosti a Komisi. Hlavním krokem provádění tohoto opatření, jak je uvedeno v příloze, je provedení prvního auditu souladu s metodikou srovnávacího přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu a každého jednotlivého poskytnutí údajů v tomto ohledu, včetně výchozích hodnot, Komisi a veřejnosti maďarským Generálním ředitelstvím pro audit evropských fondů (dále jen „EUTAF“) do 30. září 2022.

- (100) Komise vítá i toto nápravné opatření, neboť jeho jednoznačným cílem je zvýšit transparentnost a hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek, a lze mít za to, že za předpokladu náležitého provedení dokáže v zásadě rozptýlit obavy, které Komise v tomto ohledu vyjádřila.

viii. Snížení podílu jediných nabídek v zadávacích řízeních zahrnujících vnitrostátní finanční prostředky

- (101) Podobně jako u předchozího nápravného opatření popsaného výše se maďarská vláda zavázala a) do 31. prosince 2024 postupně (ve třech krocích) snížit podíl zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných ze státního rozpočtu a uzavřených v kalendářním roce pod 15 %, měřeno v souladu s metodikou srovnávacího přehledu výsledků jednotného trhu, b) bezpodmínečně splnit výše uvedený cíl v následujících letech a zachovat jej bez časového omezení a c) v případě, že by podíl jediných nabídek v kterémkoli kalendářním roce překročil 15 %, navrhnout do čtyř měsíců dodatečná opatření, která usnadní opětovné snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou na úroveň nižší, než je prahová hodnota 15 %, a informovat Úřad pro prověřování bezúhonnosti a Komisi.

- (102) Stejně jako u předchozího opatření Komise toto nápravné opatření vítá, neboť bude-li správně provedeno, je jeho jednoznačným cílem zvýšit transparentnost a hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek.

ix. Nástroj pro podávání zpráv o jediných nabídkách

- (103) Kromě výše popsaných nápravných opatření týkajících se snižování podílu jediných nabídek v zadávacích řízeních se maďarská vláda zavázala, že do 30. září 2022 vytvoří nový nástroj pro sledování a podávání zpráv zvláště pro účely měření podílu zadávacích řízení, jejichž výsledkem je jediná nabídka, financovaných buď z vnitrostátních zdrojů, nebo z podpory EU, nebo z obou zdrojů, a zachová jej po neomezenou dobu. Ministerstvo odpovědné za zadávání veřejných zakázek vypracuje na základě informací shromážděných v rámci nástroje pro podávání zpráv o jediných nabídkách písemnou zprávu, kterou do 15. února každého roku zveřejní na internetových stránkách elektronického systému pro zadávání veřejných zakázek (EPS, systém přístupný veřejnosti bez registrace a bezplatně). Hlavními kroky tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je vytvoření nového nástroje pro sledování a podávání zpráv na základě údajů získaných ze systému EPS do 30. září 2022 a ke stejnému datu potvrzení prostřednictvím auditu ze strany EUTAF, že nástroj pro podávání zpráv o jediných nabídkách je plně funkční a provozuschopný a jeho funkce jsou v souladu s metodikou srovnávacího přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu.

- (104) Toto nápravné opatření je vítáno a Komise jej hodnotí kladně. Bude-li správně stanoveno a náležitě provedeno, zajistí v zásadě větší účinnost a transparentnost nápravných opatření týkajících se snižování podílu jediných nabídek.

x. Elektronický systém pro zadávání veřejných zakázek (EPS)

- (105) Maďarská vláda se zavázala, že a) vytvoří a na internetových stránkách EPS zveřejní pravidelně (alespoň čtvrtletně) aktualizovanou databázi, která bude bezplatně přístupná veřejnosti a bude obsahovat informace o všech oznámeních o výsledku zadávacího řízení ve strukturované podobě (včetně údajů s identifikačními čísly společností a se jmény jednotlivých členů konsorcií a subdodavatelů), které lze zpracovávat strojově (umožňující zejména strukturované vyhledávání a hromadný export údajů souvisejících se zadávacími řízeními), b) přijme veškerá nezbytná opatření pro vývoj EPS, přičemž zajistí, aby nově vyvinuté funkce byly plně funkční do 30. září 2022, a c) bezpodmínečně zachová EPS a příslušné funkce po neomezenou dobu. Hlavním krokem tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je zajištění plné funkčnosti nově vyvinutých funkcí EPS do 30. září 2022.
- (106) Komise se domnívá, že pokud by toto nápravné opatření bylo správně stanoveno a provedeno, mělo by zvýšit transparentnost postupů zadávání veřejných zakázek, a lze tudíž mít za to, že je schopno v zásadě rozptýlit obavy Komise týkající se systémových nedostatků v systému zadávání veřejných zakázek.

xi. Rámec pro měření výkonnosti

- (107) Prostřednictvím tohoto nápravného opatření se maďarská vláda zavázala, že do 30. září 2022 vypracuje rámec pro měření výkonnosti s cílem posoudit účinnost a nákladovou efektivnost zadávání veřejných zakázek. Toto nápravné opatření rovněž předpokládá, že maďarská vláda bezpodmínečně zachová pravidelné používání rámce pro měření výkonnosti a zveřejňování jeho výsledků po neomezenou dobu. Rámec pro měření výkonnosti bude zprovozněn do 30. listopadu 2022, bude zahrnovat nezávislé nevládní organizace a nezávislé odborníky v oblasti zadávání veřejných zakázek a jeho cílem bude posoudit účinnost a nákladovou efektivnost zadávání veřejných zakázek v Maďarsku. Hlavním krokem provádění tohoto opatření, jak je uvedeno v příloze, je vypracování uvedeného rámce, včetně přijetí vládního rozhodnutí, do 30. září 2022.
- (108) Lze mít za to, že v kombinaci s dalšími nápravnými opatřeními, jež se týkají systému zadávání veřejných zakázek, a za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitosti provedení je toto nápravné opatření v zásadě schopné rozptýlit obavy Komise týkající se systémových nedostatků v systému zadávání veřejných zakázek.

xii. Akční plán ke zvýšení úrovně hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek

- (109) Maďarská vláda se zavázala přijmout do 31. března 2023 komplexní akční plán zaměřený na zvýšení úrovně hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek s jasnými a ambiciózními lhůtami pro provedení jednotlivých opatření, která v něm budou stanovena. Nápravné opatření rovněž zahrnuje každoroční přezkum tohoto akčního plánu. Maďarská vláda se rovněž zavázala, že bude akční plán a jeho přezkum neprodleně zveřejňovat, stejně jako každoroční informace o stavu provádění opatření, která jsou v akčním plánu obsažena.
- (110) Toto nápravné opatření, které má zvýšit úroveň hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek, hodnotí Komise kladně. Lze mít za to, že v kombinaci s dalšími

nápravnými opatřeními, jež se týkají systému zadávání veřejných zakázek, a za předpokladu patřičné úpravy v podrobných pravidlech a náležitého provedení dokáže toto opatření v zásadě rozptýlit obavy, které Komise v tomto ohledu vyjádřila.

xiii. Školení pro mikropodniky a malé a střední podniky o postupech zadávání veřejných zakázek

- (111) Toto nápravné opatření má usnadnit účast mikropodniků a malých a středních podniků (v centru zájmu jsou zejména mikropodniky a malé podniky) na zadávání veřejných zakázek tím, že budou do 31. března 2024 nejméně 1 000 mikropodniků a malých a středních podniků nabídnuta bezplatná školení. Maďarská vláda se navíc zavázala, že do 30. června 2026 pak taková školení nabídne dalším nejméně 1 200 mikropodniků a malých a středních podniků (celkem tedy bude školených podniků nejméně 2 200) a že bude sledovat a vyhodnocovat účinnost a přidanou hodnotu těchto školení.

- (112) Toto nápravné opatření, jehož cílem je zvýšit úroveň hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek, a zejména zvýšit míru účasti mikropodniků a malých podniků na zadávacích řízeních, hodnotí Komise kladně. Lze mít za to, že v kombinaci s dalšími nápravnými opatřeními, jež se týkají systému zadávání veřejných zakázek, a za předpokladu patřičného provedení dokáže toto opatření v zásadě rozptýlit obavy, které Komise v tomto ohledu vyjádřila.

xiv. Režim podpory pro účast mikropodniků a malých a středních podniků na zadávání veřejných zakázek

- (113) Kromě výše uvedeného opatření zaměřeného na podporu školení se maďarská vláda zavázala, že do 31. března 2023 připraví a spustí režim podpory, ze kterého bude do 30. června 2026 alespoň 1 800 způsobilých mikropodniků a malých a středních podniků (v centru zájmu jsou zejména mikropodniky a malé podniky) poskytnuta paušální kompenzace za výdaje spojené s jejich účastí na postupech zadávání veřejných zakázek (kompenzace bude poskytována na základě objektivních, nediskriminačních a transparentních kritérií výběru), aby se usnadnila účast těchto podniků na zadávání veřejných zakázek a omezily se překážky vstupu, na které tyto podniky narážejí. Do 30. září 2024 by mělo být provedeno hodnocení v polovině období a na konci podpůrného programu by mělo být do 31. července 2026 vypracováno závěrečné hodnocení.

- (114) Toto nápravné opatření, jehož cílem je zvýšit úroveň hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek, a zejména zvýšit účast mikropodniků a malých podniků na zadávacích řízeních, hodnotí Komise kladně. Lze mít za to, že v kombinaci s dalšími nápravnými opatřeními, jež se týkají systému zadávání veřejných zakázek, a za předpokladu patřičného provedení dokáže toto opatření v zásadě rozptýlit obavy, které Komise v tomto ohledu vyjádřila.

xv. Širší využívání Arachne (nástroje Komise pro hodnocení rizik)

- (115) V rámci tohoto nápravného opatření maďarská vláda přislíbila, že budou při čerpání veškeré unijní podpory ve všech programových obdobích uplatňovány postupy pro soustavné a širší využívání všech funkcí systému Arachne – jednotného nástroje, který Komise dává členským státům k dispozici pro účely vytěžování údajů a hodnocení rizik –, s cílem účinně předcházet střetům zájmů, podvodům, korupci, dvojímu financování a jiným nesrovnalostem a odhalovat je. Zavázala se bezpodmínečně zachovat plné a účinné využívání systému Arachne po neomezenou dobu a zároveň přislíbila, že k datovým souborům nahraným do systému Arachne

budou mít plný přístup všechny příslušné auditní a kontrolní orgány. Hlavním krokem v rámci tohoto opatření, jak je uvedeno v příloze, je uplatňování postupů pro soustavné využívání všech funkcí nástroje Arachne při čerpání veškeré podpory Unie do 30. září 2022. Postupy mají zajistit nahrávání všech příslušných údajů, přijímání opatření v reakci na výsledky hodnocení rizik a plný přístup příslušných auditních orgánů do systému Arachne.

- (116) Pokud jde o obavy ohledně schopnosti Maďarska zlepšit kontroly střetů zájmů v souvislosti s využíváním finančních prostředků Unie, má Komise za to, že nápravné opatření předložené Maďarskem a spočívající v širším využívání všech funkcí systému Arachne – jednotného nástroje, který Komise dává členským státům k dispozici pro účely vytěžování údajů a hodnocení rizik – u veškeré podpory Unie (navíc k výše popsanému zřízení Úřadu pro prověřování bezúhonnosti a k nápravnému opatření zaměřenému na posílení kontroly a auditu využívání finančních prostředků EU) dokáže za předpokladu patřičné koncepce a provedení v zásadě rozptýlit obavy Komise.

xvi. Posílení spolupráce s úřadem OLAF

- (117) Maďarská vláda se zavázala předložit Národnímu shromáždění návrh zákona o změně zákona CXXII z roku 2010 o Státní daňové a celní správě (Nemzeti Adó- és Vámhivatal), který má být přijat do 30. září 2022 a který určí Státní daňovou a celní správu jako příslušný vnitrostátní orgán, jenž bude nápomocen úřadu OLAF při provádění kontrol na místě v Maďarsku a v případech, kdy hospodářské subjekty, které jsou těmto kontrolám podrobovány, odmítnou spolupracovat. Taktéž se zavázala předložit Národnímu shromáždění návrh zákona o změně zákona XXIX z roku 2004, kterým bude zavedena odrazující finanční sankce ukládaná v případech, kdy hospodářské subjekty odmítnou spolupracovat s úřadem OLAF pro účely jím prováděných kontrol a inspekcí na místě. Hlavním krokem v rámci tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, je přijetí obou uvedených zákonů do 30. září 2022.
- (118) Pokud jde o navržené nápravné opatření zaměřené na posílení spolupráce s úřadem OLAF, má Komise za to, že je schopno řešit zjištěná omezení, neboť bude určen příslušný vnitrostátní orgán, který bude úřadu OLAF nápomocen při provádění kontrol na místě v Maďarsku a v případech, kdy hospodářské subjekty, které jsou těmto kontrolám podrobovány, odmítnou spolupracovat. Nová pravidla, jež má Maďarsko v souladu s předloženým nápravným opatřením přijmout, budou také zahrnovat odrazující finanční sankci ukládanou v případech, kdy hospodářské subjekty odmítnou spolupracovat s úřadem OLAF pro účely jím prováděných kontrol a inspekcí na místě. Budou-li přijaté závazky patřičně upraveny v podrobných pravidlech a náležitě provedeny, má Komise za to, že tato otázka je v zásadě vyřešena.

xvii. Větší transparentnost veřejných výdajů

- (119) V rámci tohoto nápravného opatření se maďarská vláda zavázala a) předložit Národnímu shromáždění legislativní akt, který stanoví povinnost všech veřejných subjektů aktivně zveřejňovat předem stanovený soubor informací o využívání veřejných prostředků v centrálním registru, přičemž Národní shromáždění by tento akt mělo přijmout do 31. října 2022; b) poskytovat v centrálním registru informace o subdodavatelích a c) bezpodmínečně ponechat výše uvedený legislativní akt v platnosti po neomezenou dobu a zajistit jeho prosazování (zejména to, aby veřejné subjekty vkládaly všechny relevantní údaje v plném rozsahu a včas do registru).

Předběžný návrh legislativního aktu bude do 30. září 2022 zaslán Komisi. Hlavními kroky v rámci tohoto nápravného opatření, jak je uvedeno v příloze, jsou a) zaslání předběžného návrhu legislativního aktu, který stanoví povinnost všech veřejných subjektů aktivně zveřejňovat předem stanovený soubor informací o využívání veřejných prostředků, Komisi do 30. září 2022 a b) přijetí tohoto legislativního aktu do 31. října 2022.

- (120) Komise se domnívá, že i toto nápravné opatření (spolu s dalšími nápravnými opatřeními) přispívá k zvýšení transparentnosti v zadávání veřejných zakázek. Bude-li opatření patřičně upraveno v podrobných pravidlech a náležitě provedeno, lze mít za to, že dokáže v zásadě rozptýlit obavy, které Komise v tomto ohledu vyjádřila.

7.2.2. *Závěr hodnocení*

- (121) Komise musí rozhodnout o dalším kroku v postupu do jednoho měsíce od obdržení připomínek členského státu. Návrh, který učinilo Maďarsko, byť v pozdní fázi, Komise vítá a domnívá se, že navržená nápravná opatření jako celek, budou-li patřičně upravena v zákonech a prováděcích předpisech a náležitě provedena, by v závislosti na podrobnostech opatření mohla být v zásadě schopna řešit problémy, které byly popsány v oznámení a které se týkají systémových nesrovnalostí, nedostatků a slabin, pokud jde o zadávání veřejných zakázek, rizika střetů zájmů a obavy ohledně „veřejně prospěšných fondů“, jakož i dalších důvodů souvisejících s rámcem pro vyšetřování, stíhání a boj proti korupci⁵³.
- (122) U navržených opatření však ještě musí být stanoveny a posouzeny důležité podrobnosti, zejména to, jak budou jejich hlavní prvky promítnuty ve skutečných právních textech (například aby bylo zajištěno, že Úřad pro prověřování bezúhonnosti bude mít pravomoc ověřovat majetková přiznání relevantní pro plnění jeho úkolů). Několik problémů, které byly v Maďarsku zjištěny, navíc vyžaduje nejen změny v právním rámci, ale především konkrétní provedení změn v praxi, přičemž pro změny v praxi je zapotřebí delší časový rámec, aby přinesly konkrétní výsledky. Dokud nebudou posouzeny podrobnosti a provedení hlavních prvků provádění všech nápravných opatření, jak je uvedeno v tabulce 1 přílohy, i nadále existuje riziko pro rozpočet. V této fázi, než budou známy podrobnosti a náležitě, plně a účinně provedeny všechny hlavní kroky provádění předmětných opatření, proto Komise nemůže zastat stanovisko, že jsou daná opatření dostačující k řešení zjištění, jež byla formulována v oznámení Komise zasláném Maďarsku dne 27. dubna 2022, a k ochraně rozpočtu Unie.
- (123) Komise bude situaci i nadále sledovat prostřednictvím tohoto postupu a jiných relevantních nástrojů a po přijetí tohoto návrhu budou s maďarskými orgány dále probíhat výměny. V této souvislosti je třeba poznamenat, že řada nápravných opatření navržených Maďarskem má být provedena do 19. listopadu 2022. Komise bude Radu průběžně informovat o všech relevantních záležitostech, které by mohly mít vliv na její současné posouzení.
- (124) Podle čl. 6 odst. 10 nařízení o podmíněnosti přijme Rada prováděcí rozhodnutí do jednoho měsíce, přičemž tato lhůta může být prodloužena nejvýše o další dva měsíce, což by umožnilo zvážit splnění závazků zmíněných v bodě 123.

⁵³ Těmito zjištěními není dotčeno monitorování ani další analytické hodnocení Komise v rámci jiných nástrojů Komise, včetně každoročního evropského mechanismu právního státu.

8. OPATŘENÍ, JEJICHŽ PŘIJETÍ SE NAVRHUJE, A JEJICH PŘIMĚŘENOST

- (125) Návrh je v souladu se zásadou proporcionality. Nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů daného nástroje.
- (126) Nařízení o podmíněnosti vyžaduje, aby opatření, která mají být navržena Radě, byla přiměřená s ohledem na skutečný nebo možný dopad zjištěného porušování zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie a aby se pokud možno zaměřovala na činnosti Unie, které jsou daným porušováním dotčeny. Při určování opatření, která mají být navržena, má Komise zohlednit všechny relevantní prvky, jako jsou povaha, doba trvání, závažnost a rozsah porušování zásad právního státu, jakož i přiměřenost případných nápravných opatření předložených dotčeným členským státem v rámci postupu.

8.1. Přiměřenost opatření – možný dopad porušení zásad právního státu na rozpočet Unie

- (127) Zjištěná porušení jsou neoddělitelně spjata s postupem, v jehož rámci Maďarsko využívá finanční prostředky Unie, neboť spočívají v nesprávném fungování a postupech veřejných orgánů, které rozhodují o postupu zadávání zakázek financovaných z rozpočtu Unie. Jejich potenciální dopad na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na ochranu finančních zájmů Unie se proto považuje za obzvláště významný. Kromě toho, pokud jsou zjištěná porušení spojena s omezeními a překážkami při odhalování, vyšetřování a nápravě podvodů z dalších důvodů souvisejících s rámcem pro vyšetřování, stíhání a boj proti korupci, lze výše uvedený dopad považovat za ještě významnější, neboť potenciálně ovlivňuje veškeré finanční prostředky Unie, které Maďarsko vynakládá.
- (128) Pokud jde o povahu porušení, Komise se domnívá, že posouzení porušení týkajících se zadávání veřejných zakázek, jakož i porušení relevantních pro střet zájmů u veřejně prospěšných fundací vedlo k závěru, že tyto otázky svědčí o porušení zásad právního státu, zejména porušení čl. 3 písm. b) nařízení (EU, Euratom) 2020/2092, jelikož tato porušení nezajišťují prevenci, nápravu nebo sankcionování svévolných nebo protiprávních rozhodnutí orgánů veřejné moci a nezajišťují vyloučení střetu zájmů. Povaha posuzovaných porušení, která se v podstatě týká způsobu, jakým jsou vynakládány veřejné prostředky, včetně fondů Unie, má tedy významný dopad na rozpočet Unie.
- (129) Zejména porušení týkající se problémů zjištěných v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek se navíc opakují a mají dlouhou dobu trvání, jež přesahuje 10 let, což s sebou nese riziko pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finanční zájmy Unie.
- (130) Komise se dále domnívá, že zjištěná porušení zásad právního státu se týkají důležitých částí veřejného sektoru v Maďarsku, tj. všech veřejných subjektů vynakládajících finanční prostředky Unie, které mohou být nebo se mohou stát veřejnými zadavateli, jakož i všech veřejně prospěšných fundací, které ačkoli jsou soukromými subjekty, mají cíl veřejného zájmu, jako je vzdělávání, výzkum, ochrana životního prostředí a klimatu a ochrana kulturního dědictví. Zjištěná porušení zásad právního státu jsou tedy systémová a velmi rozšířená, a tudíž závažná.
- (131) Pokud jde o rozsah porušení zásad právního státu, Komise se domnívá, že pokud porušení zásad právního státu ovlivňuje nebo hrozí, že ovlivní více programů nebo fondů Unie, musí se mít za to, že jeho dopad na rozpočet Unie nebo finanční zájmy

Unie je podstatný. V tomto případě hrozí, že zjištěné problémy ovlivní všechny programy, které jsou prováděny zejména prostřednictvím zadávání veřejných zakázek, jež se týkají především tří programů politiky soudržnosti v Maďarsku prováděných v rámci víceletého finančního rámce na období 2021–2027, což odpovídá významné části rozpočtu Unie přidělené Maďarsku v rámci politiky soudržnosti. Audity Komise, které zjistily výše popsané problémy v oblasti zadávání veřejných zakázek, se týkaly oblasti politiky soudržnosti a navzdory skutečnosti, že jejich dopad na rozpočet EU byl v souvislosti s jednotlivými audity při uplatňování pravidel politiky soudržnosti finančně napraven, tato zjištění prokázala systémovou neschopnost, selhání nebo neochotu maďarských orgánů zabránit rozhodnutím, která jsou v rozporu s platnými právními předpisy, pokud jde o zadávání veřejných zakázek a střety zájmů, a tudíž odpovídajícím způsobem potírat rizika korupce.

- (132) Kromě výše uvedeného, pokud jsou zjištěné problémy týkající se zadávání veřejných zakázek a veřejně prospěšných fondů spojeny s omezeními a překážkami při odhalování, vyšetřování a nápravě podvodů z dalších důvodů souvisejících s rámcem pro vyšetřování, stíhání a boj proti korupci, lze finanční dopad považovat za ještě významnější. Tento aspekt by skutečně znesnadňoval ochranu finančních zájmů Unie jak ex ante, omezením odrazujícího účinku trestního řízení, tak ex post tím, že by bránil represivní činnosti státních institucí.

8.2. Činnost Unie, na niž jsou opatření zaměřena

- (133) S přihlédnutím k dřívějším auditům útvarů Komise (a navzdory skutečnosti, že jejich dopad na rozpočet EU byl při uplatňování pravidel politiky soudržnosti finančně opraven) a k výše uvedeným zjištěním, činnost Unie, která bude v budoucnu s největší pravděpodobností porušením zásad právního státu opět ovlivněna, sestává z opatření programů politiky soudržnosti, které jsou prováděny zejména prostřednictvím zadávání veřejných zakázek, jakož i programů, v jejichž rámci mohou být příjemci veřejně prospěšné fundace a subjekty, které spravují.
- (134) Komise se domnívá, že s ohledem na zjištěné riziko pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finanční zájmy Unie, jakož i na preventivní povahu nařízení o podmíněnosti a na ochranu rozpočtu před vážnými riziky, by se opatření měla přednostně týkat programů politiky soudržnosti na období 2021–2027, u nichž se očekává, že budou prováděny zejména prostřednictvím zadávání veřejných zakázek, přičemž jako srovnávací kritérium se použije způsob provádění rovnocenných programů politiky soudržnosti v rámci víceletého finančního rámce na období na období 2014–2020. Navrhovaná opatření se týkají těchto programů politiky soudržnosti (dále jen „dotčené programy“):
- (a) Operační program Životní prostředí a energetická účinnost Plus,
 - (b) Operační program Integrovaná doprava Plus,
 - (c) Operační program Rozvoj území a osídlení Plus.
- (135) Pokud jde o porušení zásad právního státu, které mají dopad na finanční prostředky prováděné veřejně prospěšnými fundacemi a subjekty, které spravují, má Komise za to, že s ohledem na povahu činností, do nichž mohou být tyto subjekty zapojeny⁵⁴, by se opatření, která Komise hodlá v tomto případě navrhnout, měla zaměřit na všechny

⁵⁴ Tyto činnosti by se týkaly především vzdělávání a výzkumu, ale také mnoha dalších oblastí, jako je ochrana životního prostředí a klimatu, ochrana kulturního dědictví a sport.

akce programů v rámci přímého nebo nepřímého řízení, které mohou mít jako příjemce veřejně prospěšné fundace, nebo jiné subjekty, které spravují.

8.3. Volba vhodných a přiměřených opatření

- (136) S ohledem na výše uvedenou analýzu, která dospěla k závěru, že zjištěná porušení zásad právního státu mají významný potenciální dopad na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo na finanční zájmy Unie, se navrhuje následující opatření.
- Programy v rámci sdíleného řízení: pozastavení rozpočtových závazků v rámci programů politiky soudržnosti na období 2021–2027
- (137) Pokud jde o určení míry pozastavení rozpočtových závazků, Komise konstatuje, že v této fázi není možné přesně vyčíslit potenciální dopad na rozpočet Unie, neboť podíl finančních prostředků, které budou čerpány prostřednictvím zadávání veřejných zakázek v rámci víceletého finančního rámce na období 2021–2027, nelze s dostatečnou přesností stanovit předem. Vzhledem k tomu, že není možné přesně určit výši výdajů spojených se zjištěnými závažnými nesrovnalostmi, je proto vhodné stanovit úroveň opatření, která mají být uplatněna, jako procentní podíl, který odráží odhadované následné riziko pro rozpočet Unie. Tento procentní podíl se stanoví na základě závažnosti, četnosti a doby trvání zjištěných systémových porušení, jakož i očekávaného maximálního finančního rizika pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie, s přihlédnutím k nápravným opatřením předloženým Maďarskem v rámci tohoto řízení.
- (138) Vzhledem k obzvláště významnému potenciálnímu dopadu zjištěných porušení zásad právního státu na řádné finanční řízení rozpočtu Unie a na finanční zájmy Unie a s ohledem na povahu, dobu trvání, závažnost a rozsah těchto porušení by se mohlo jednat o velmi významný potenciální dopad na příslušné fondy, na jehož základě by velmi významná míra pozastavení rozpočtových závazků tedy byla odůvodněna jako přiměřená. Pokud jde o zadávání veřejných zakázek, měla by se vhodná a přiměřená opatření proto rozšířit na výši finančních prostředků Unie, u nichž hrozí, že budou spravovány v rozporu se zásadami řádného finančního řízení. Očekává se však, že pouze část finančních prostředků z výše uvedených operačních programů bude čerpána prostřednictvím zadávání veřejných zakázek (v zásadě objem odpovídající 85 % až 90 % prostředků) a některá zadávací řízení také v zásadě nemusí být těmito systémovými porušeními dotčena. Na druhé straně by tato porušení mohla s sebou nést i závažná rizika pro jiné programy Unie, které jsou rovněž, byť v menší míře, prováděny prostřednictvím zadávání veřejných zakázek, avšak jichž by se plánovaná opatření nedotkla. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Komise ve svém oznámení o záměru odhadla riziko pro rozpočet na 70 % finančních prostředků dotčených programů. Toto riziko by však mohlo být významně zmírněno závazky, které Maďarsko přijalo v rámci nápravných opatření předložených v rámci druhé odpovědi, pokud by je potvrdily klíčové kroky, k nimž se Maďarsko zavázalo.
- (139) Ačkoli Maďarsko předložilo nápravná opatření, která by v zásadě mohla vyřešit obavy Komise, a přijalo první kroky k jejich provádění, nejsou v této fázi stále dostatečně podrobná vzhledem k tomu, že klíčové legislativní texty a další klíčové kroky, které by zahájily provádění mnoha nápravných opatření předložených Maďarskem, stále nebyly dokončeny, takže skutečnost, zda obavy řeší, je obtížné posoudit s konečnou platností. Komise se proto domnívá, že přiměřená aproximace úrovně zbývajících rizik pro rozpočet v této fázi odpovídá 65 % finančních prostředků dotčených programů. Vzhledem k tomu, že tuto úroveň lze považovat za přiměřenou aproximaci dopadu na rozpočet Unie nebo vážných rizik pro rozpočet

Unie, má Komise za to, že pozastavení rozpočtových závazků v těchto operačních programech ve výši 65 % je přiměřeným opatřením. Komise bude situaci nadále sledovat a v případě potřeby může navrhnout úpravy.

- (140) Pokud by určené programy nebyly schváleny do doby, kdy Rada přijme rozhodnutí, mělo by být namísto toho rozhodnuto o pozastavení schválení jednoho nebo více dotčených programů, a to úměrně k riziku pro finanční zájmy Unie. Tento krok vychází ze stejného odůvodnění uvedeného v bodě (139) výše.
- Programy v rámci přímého a nepřímého řízení: zákaz uzavírat nové právní závazky s veřejně prospěšnými fundacemi a subjekty, které spravují
- (141) Opatření by se měla rovněž týkat akcí programů prováděných v rámci přímého a nepřímého řízení, jejichž příjemci nebo prováděcími subjekty mohou být veřejně prospěšné fundace a subjekty, které spravují. Pokud jde o zjištěná porušení týkající se veřejně prospěšných fundací, vzhledem k tomu, že opatření by se týkalo pouze těchto subjektů jako takových, měly by být zacíleny všechny programy prováděné v rámci přímého a nepřímého řízení. Komise považuje za přiměřené opatření zakazující uzavírat nové právní závazky s jakoukoliv veřejně prospěšnou fundací a jakýmkoli subjektem, který spravuje, v rámci jakéhokoli programu v rámci přímého a nepřímého řízení.
- (142) Vzhledem k tomu, že v současné době existuje obecná výjimka pro členy správních rad veřejně prospěšných fundací, aby dodržovali požadavky týkající se střetu zájmů, zatímco použitelnost pravidel pro zadávání veřejných zakázek na fundace by závisela na individuálním posouzení toho, zda splňují kritéria pro to, aby byly považovány za veřejné zadavatele, mohou tyto výjimky ovlivnit jakýkoli rozpočet, který tyto subjekty potenciálně plní nebo spravují. Proto je prakticky nemožné mít za to, že by se zákaz měl vztahovat na některé veřejně prospěšné fundace a subjekty, které spravují, nebo že Komise může s těmito subjekty uzavřít částečné právní závazky. Vzhledem k tomu, že zákaz uzavírání nových právních závazků je omezen na tyto subjekty, lze finanční prostředky ze všech programů Unie v rámci přímého a nepřímého řízení nadále jako příjemci nebo prováděcímu subjektu přidělit jakémukoli jinému subjektu. S ohledem na seznam opatření použitelných na přímé a nepřímé řízení podle čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení o podmíněnosti lze tedy zákaz uzavření jakéhokoli nového právního závazku s těmito subjekty považovat za přiměřený k řešení rizika pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finančních zájmů Unie, dokud nebude přijat příslušný legislativní text.
- (143) Pokud je opatření upřesněno v podrobných pravidlech a přijato v nezbytném legislativním textu a provedeno tak, jak se Maďarsko zavázalo, lze mít za to, že v tomto ohledu řeší všechny obavy Komise.

8.4. Vyjádření Maďarska k opatřením navrženým v oznámení o záměru

- (144) Maďarsko tvrdilo, že nápravná opatření, která předložilo, řeší všechny problémy, které Komise v tomto případě určila. Připomnělo zásadu loajální spolupráce, kterou dodrželo za účelem přijetí nápravných opatření. Dále odkázalo na požadavek rozsudku Soudního dvora⁵⁵, že opatření přijatá podle nařízení o podmíněnosti musí být „striktně přiměřená“ dopadu zjištěných porušování zásad právního státu na

⁵⁵ Viz rozsudky Soudního dvora (pléna) ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Evropský parlament a Rada Evropské unie, věc C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, bod 271 a Polsko v. Parlament a Rada, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, bod 302.

rozpočet Unie nebo na ochranu jejích finančních zájmů, a argumentovalo tím, že potenciální dopad nebo dopad na řádné finanční řízení rozpočtu EU nebo na ochranu finančních zájmů Unie nemusí ospravedlnit opatření týkající se všech finančních prostředků Unie používaných členským státem. Kromě toho tvrdilo, že závažnost porušení automaticky nevyplývá ze skutečnosti, že jsou systémová a rozšířená. Dále uvedlo, že neexistuje opodstatnění pro důvod a míru označení operačních programů, jichž se opatření týkají, jako programů prováděných prostřednictvím zadávání veřejných zakázek.

- (145) Tvrdilo také, že došlo k porušení požadavků na objektivní, nestranné a spravedlivé posouzení, jelikož závěr o snížení rozpočtových závazků o 70 % není odůvodněný. S odkazem na 10% paušální opravu použitou v průběhu auditu z roku 2017 tvrdí, že zásada proporcionality by vyžadovala pozastavení pouze 10 % ze 70 %, tj. 7 % závazků příslušných operačních programů. Dále tvrdí, že Komise neodůvodnila, proč navrhla pozastavení plateb, které překračovaly úroveň finančních oprav stanovené v pokynech Komise k finančním opravám v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek⁵⁶.
- (146) Pokud jde o alternativní opatření spočívající v pozastavení schválení operačních programů v případě, že je Komise neschválí do doby, kdy Rada přijme své rozhodnutí, uvádí, že nemělo možnost se k nim vyjádřit, jelikož Komise nedefinovala konkrétní programy, jichž by se tento případ týkal.
- (147) Pokud jde o zákaz uzavírat nové právní závazky s veřejně prospěšnými fundacemi a subjekty, které spravují nebo řídí, Maďarsko tvrdí, že vzhledem k údajným nápravným opatřením předloženým dne 19. července 2022 a skutečnosti, že Komise nepředložila žádný konkrétní případ, kdy tyto subjekty nejednaly jako veřejní zadavatelé nebo kdy by nebyly v souladu s pravidly EU o střetu zájmů, je tento zákaz zbytečný a nepřiměřený.

Posouzení Komise

- (148) Komise vítá nápravná opatření, která Maďarsko předložilo ve své druhé odpovědi, jakož i jeho spolupráci v tomto ohledu. Oznámení o záměru však uvádí důvody, proč nápravná opatření navržená dne 19. července 2022 nemohla být zohledněna při vymezení opatření, která Komise zamýšlela navrhnout Radě. Pokud jde o opatření předložená Maďarskem v jeho druhé odpovědi, Komise v 121. a 122. bodě odůvodnění výše vysvětlila, proč je nelze v této fázi považovat za dostatečná k řešení problémů zjištěných Komisí.
- (149) Pokud jde o argument Maďarska týkající se možného dopadu nebo účinků na rozpočet Unie, Komise konstatuje, že čl. 4 odst. 1 nařízení o podmíněnosti vyžaduje, aby Komise navrhla opatření Radě i v případě, že by porušení zásad právního státu mohlo dostatečně přímo ovlivnit řádné finanční řízení rozpočtu Unie. Vzhledem k tomu, že Komise zjistila takto závažné riziko do budoucna, nemusela za účelem návrhu opatření Radě stanovit konkrétní riziko, jak tvrdí Maďarsko. Výklad navrhaný Maďarskem by zbavil nařízení o podmíněnosti jeho účelu, kterým je preventivní ochrana řádného finančního řízení rozpočtu Unie a finančních zájmů Unie.

⁵⁶ Rozhodnutí Komise ze dne 14. května 2019, kterým se stanoví pokyny ke stanovení finančních oprav, jež se mají provést u výdajů financovaných Unií v případě nedodržení platných pravidel pro zadávání veřejných zakázek, C(2019) 3452 final.

- (150) Pokud jde o uplatňování sazeb finančních oprav uplatňovaných v případě auditů útvarů Komise, Komise konstatuje, že nařízení o podmíněnosti je preventivním nástrojem, jehož cílem je chránit řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finanční zájmy Unie horizontálnějším způsobem než činí jiná finanční pravidla Unie. Obdobné použití úrovně finančních oprav uvedených v nařízení o společných ustanoveních a ve výše uvedeném rozhodnutí Komise by tedy nesloužilo svému účelu, který je samostatný a dodatečný.
- (151) Pokud jde o alternativní opatření spočívající v pozastavení schvalování programů, Komise jasně uvedla, na které operační programy by se toto opatření mohlo vztahovat. V době oznámení o záměru Komise nemohla přesně uvést, které programy by byly zahrnuty do alternativního opatření spočívajícího v pozastavení schválení programů a nemůže tak učinit ani v této fázi. Zahrnutí by záviselo na fázi schvalování programů v době, kdy Rada přijímá své rozhodnutí. Komise však uvedla, že v případě, že má být uplatněno pozastavení schválení programů, mělo by se týkat jednoho nebo více programů, a to úměrně k riziku pro finanční zájmy Unie.
- (152) A konečně, pokud jde o opatření relevantní pro veřejně prospěšné fundace, nařízení o podmíněnosti nevyžaduje, aby byly vymezeny konkrétní případy, kdy porušení zásad právního státu ovlivnilo rozpočet Unie nebo finanční zájmy Unie. Zejména pokud jde o veřejně prospěšné fundace, platné právní předpisy jednoznačně představují vážné riziko pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie a finanční zájmy Unie. Zákaz uzavírání nových právních závazků je tedy jediným opatřením, které může zajistit ochrannou a preventivní povahu postupu podle nařízení o podmíněnosti.

9. PRÁVNÍ ZÁKLAD

- (153) Právním základem tohoto nástroje je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

10. OPATŘENÍ NAVRŽENÁ K PŘIJETÍ

• Programy v rámci sdíleného řízení

- (154) Pozastavení 65 % rozpočtových závazků ve třech operačních programech na období 2021–2027 financovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Fondu soudržnosti (FS), Fondu pro spravedlivou transformaci (FST), Evropského sociálního fondu plus (ESF+).
- (155) Pokud by určené programy nebyly schváleny do doby, než Rada přijme své rozhodnutí, mělo by být namísto toho rozhodnuto o pozastavení schválení jednoho nebo více dotčených programů, a to úměrně k riziku pro finanční zájmy Unie. Tento krok vychází ze stejného odůvodnění uvedeného v bodě 140 výše.

• Programy v rámci přímého a nepřímého řízení

- (156) Zákaz uzavírat nové právní závazky s jakoukoliv veřejně prospěšnou fundací a jakýmkoli subjektem, který spravuje, v rámci jakéhokoli programu Unie v rámci přímého a nepřímého řízení. Toto opatření nemusí mít nutně dopad na rozpočet, neboť zákaz uzavírat nové právní závazky je omezen na tyto subjekty a odpovídající přidělení finančních prostředků ze všech programů Unie v rámci přímého a nepřímého řízení může být i nadále použito pro jakýkoli jiný subjekt, který je příjemcem nebo provádějícím subjektem.

Návrh

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY

o opatřeních na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie⁵⁷, a zejména na čl. 6 odst. 10 uvedeného nařízení,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 24. listopadu 2021 si Komise od Maďarska vyžádala informace podle čl. 6 odst. 4 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092, přičemž maďarské orgány na tuto žádost odpověděly dne 27. ledna 2022.
- (2) Dne 27. dubna 2022 zaslala Komise Maďarsku písemné oznámení podle čl. 6 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 (dále jen „oznámení“). V uvedeném oznámení Komise vyjádřila své obavy a předložila svá zjištění týkající se řady otázek souvisejících se systémem zadávání veřejných zakázek v Maďarsku, včetně:
 - a) systémových nesrovnalostí, nedostatků a slabin v postupech zadávání veřejných zakázek;
 - b) vysoké míry nabídkových řízení s jediným uchazečem a nízké intenzity hospodářské soutěže v zadávacích řízeních;
 - c) otázek týkajících se používání rámcových dohod;
 - d) otázek souvisejících s odhalováním, prevencí a nápravou střetů zájmů;
 - e) otázek souvisejících s veřejně prospěšnými fundacemi.
- (3) Tyto problémy a jejich opakovaný výskyt v průběhu času poukazují na systémovou neschopnost, nemožnost nebo neochotu maďarských orgánů zabránit rozhodnutím, která jsou v rozporu s platnými právními předpisy, pokud jde o zadávání veřejných zakázek a střety zájmů, a tudíž odpovídajícím způsobem potírat rizika korupce. Představují porušení zásad právního státu, zejména zásady právní jistoty a zákazu svévole výkonu moci, a vyvolávají obavy ohledně dělby moci.

⁵⁷ Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 1.

- (4) V oznámení Komise uvedla další důvody a předložila svá zjištění týkající se řady otázek týkajících se vyšetřování a stíhání a protikorupčního rámce, včetně omezování účinného vyšetřování a stíhání údajné trestné činnosti, organizace státních zastupitelství a neexistence funkčního a účinného protikorupčního rámce v praxi. Tyto problémy představují porušení zásad právního státu, zejména pokud jde o právní jistotu, zákaz svévole výkonné moci a účinnou soudní ochranu.
- (5) V oznámení Komise uvedla skutkové okolnosti a konkrétní důvody, na nichž založila svá zjištění, a rovněž požádala Maďarsko, aby poskytlo určité informace a údaje týkající se těchto skutečností a důvodů. V oznámení Komise maďarským orgánům poskytla dva měsíce na to, aby předložily své připomínky.
- (6) Maďarsko odpovědělo na oznámení dne 27. června 2022 (dále jen „první odpověď“). V dopisech ze dne 30. června a 5. července 2022 Maďarsko předložilo další informace k doplnění první odpovědi. Dne 19. července 2022 navíc Maďarsko zaslalo dodatečný dopis, v němž navrhlo řadu nápravných opatření k řešení zjištění uvedených v oznámení.
- (7) Komise posoudila připomínky předložené v první odpovědi a dospěla k závěru, že nerozptýlily její obavy a nevyvrátily zjištění uvedená v oznámení. Komise měla dále za to, že ani první odpověď, ani dodatečné dopisy ze dne 30. června a 5. července 2022 neobsahují dostatečná nápravná opatření, k nimž by se Maďarsko náležitě zavázalo v souvislosti s nařízením (EU, Euratom) 2020/2092. Dopis ze dne 19. července 2022 nemohl být vzhledem ke svému pozdnímu zaslání při posuzování první odpovědi zohledněn. Komise však v souladu se zásadou loajální spolupráce s členskými státy přihlédla ke všem relevantním informacím uvedeným v tomto dopise v průběhu dalších kroků postupu stanoveného v článku 6 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092.
- (8) V souladu s čl. 6 odst. 7 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 zaslala Komise Maďarsku dne 20. července 2022 dopis (dále jen „dopis o záměru“), v němž členský stát informovala o svém posouzení podle čl. 6 odst. 6 uvedeného nařízení a o opatřeních, která Komise zamýšlí navrhnout Radě k přijetí podle čl. 6 odst. 9 uvedeného nařízení, pokud se Maďarsko nezaváže přijmout dostatečná nápravná opatření. V dopise o záměru dala Komise Maďarsku příležitost předložit připomínky, zejména k přiměřenosti zamýšlených opatření.
- (9) Maďarsko zaslalo v reakci na dopis o záměru dne 22. srpna 2022 odpověď (dále jen „druhá odpověď“), v níž předložilo své připomínky ke zjištěním Komise, postupu a přiměřenosti opatření uvedených v dopise o záměru. Ačkoli Maďarsko zjištění Komise zpochybnilo, navrhlo některá nápravná opatření k řešení obav, které Komise vyjádřila. Dne 13. září 2022 zaslalo Maďarsko Komisi dopis, jenž obsahoval relevantní vysvětlení a další závazky v souvislosti s navrhovanými nápravnými opatřeními. Maďarsko je názoru, že nápravná opatření, včetně dodatečných závazků uvedených v dopise ze dne 13. září 2022, plně reagují na obavy Komise, a proto by Komise neměla Radě navrhopvat žádná opatření.
- (10) Hlavní zjištění Komise jsou shrnuta v následujících bodech odůvodnění.
- (11) Zaprvé, existují závažné systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v postupech zadávání veřejných zakázek. Tyto nesrovnalosti byly zjištěny v návaznosti na několik po sobě následujících auditů provedených útvarů Komise jak za programové období 2007–2013, tak za programové období 2014–2020. Tyto audity byly uzavřeny s významnými celkovými částkami finančních oprav, jakož i několika

šetřeními úřadu OLAF, jež vedla k finančním doporučením týkajícím se vymáhání značných částek od Maďarska. Kromě toho z dostupných údajů vyplývá, že neobvykle vysoké procento zakázek bylo zadáno na základě řízení, jichž se zúčastnil pouze jeden uchazeč, zakázky byly přidělovány konkrétním společnostem, které postupně získávají velkou část trhu, a existují závažné nedostatky, pokud jde o přidělování rámcových dohod. Existují rovněž obavy ohledně neuplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek a pravidel týkajících se střetu zájmů v případě „veřejně prospěšných fondů“ a subjektů, které jsou těmito fondy spravovány, a ohledně nedostatečné transparentnosti, pokud jde o správu finančních prostředků těmito fondy. Tyto problémy a jejich opakovaný výskyt v průběhu času ukazují na systémovou neschopnost, nemožnost nebo neochotu maďarských orgánů zabránit rozhodnutím, která jsou v rozporu s platnými právními předpisy, pokud jde o zadávání veřejných zakázek a střety zájmů, a tudíž odpovídajícím způsobem řešit rizika korupce. Představují porušení zásad právního státu, zejména zásady právní jistoty a zákazu svévole výkonné moci, a vyvolávají obavy ohledně dělby moci.

- (12) Zadruhé, existují další problémy, pokud jde o omezování účinného vyšetřování a stíhání údajné trestné činnosti, organizaci státních zastupitelství a absenci funkčního a účinného protikorupčního rámce. Zejména chybí účinné opravné prostředky, jež by mohl nezávislý soud použít proti rozhodnutím státního zastupitelství o nezačínání vyšetřování nebo stíhání údajné korupce, podvodu a jiných trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, neexistuje požadavek na odůvodnění v případech přidělování nebo přerozdělování těchto případů a neexistují pravidla, která by v tomto ohledu bránila svévolným rozhodnutím. Kromě toho chybí komplexní protikorupční strategie zahrnující rovněž nejdůležitější oblasti předcházení korupci, nevyužívá se dostatečně celá škála preventivních nástrojů na pomoc při vyšetřování korupce, zejména pokud jde o případy korupce na vysoké úrovni, a celkově chybí účinná prevence a potírání trestných činů podvodu a korupce. Tyto problémy představují porušení zásad právního státu, zejména pokud jde o právní jistotu, zákaz svévole výkonné moci a účinnou soudní ochranu.
- (13) Přípomínky uvedené v odpovědích Maďarska dostatečně neřeší zjištění uvedená v oznámení a v dopise o záměru. V odpovědích zejména nejsou poskytnuty žádné důkazy v návaznosti na nedávná zlepšení provedená Maďarskem v systému zadávání veřejných zakázek (pokud jde o transparentnost, intenzitu hospodářské soutěže, kontroly střetů zájmů). Ačkoli v maďarském systému zadávání veřejných zakázek došlo po auditech útvarů Komise k určitým změnám, nic nenasvědčuje tomu, že by tyto změny měly dopad na úroveň hospodářské soutěže na maďarském trhu. Údaje, které má Komise k dispozici, svědčí nejen o větší koncentraci přidělených veřejných zakázek, ale také o tom, že větší šanci na vítězství ve veřejných soutěžích mají aktéři maďarské vládnoucí strany (dále jen „společnosti s politickými vazbami“). Komise zadala studii, která poskytla statistickou empirickou analýzu více než 270 000 veřejných zakázek v Maďarsku v letech 2005 až 2021⁵⁸. Postřehy obsažené ve studii byly potvrzeny zjištěními přezkumu některých údajů o nabídkových řízeních týkajících se zakázek zadáných některým ze společností, které byly určeny jako

⁵⁸ *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021* (Studie o koncentraci udělených zakázek a možných rizicích podvodu, korupce a střetu zájmů v zadávacích řízeních v Maďarsku se zaměřením na zadávání zakázek financovaných z prostředků EU – empirická analýza údajů o zadávání veřejných zakázek v Maďarsku za období 2005 až 2021), Středisko pro výzkum korupce v Budapešti.

společnosti s politickými vazbami. Komise kromě toho shromáždila zprávy sdělovacích prostředků a zúčastněných stran v odvětví cestovního ruchu, komunikace a sportu. Maďarsko neposkytlo žádné důkazy o použitelnosti (ani uplatňování v praxi) pravidel týkajících se střetu zájmů, jež jsou relevantní pro ochranu rozpočtu Unie ve vztahu k veřejně prospěšným fondům.

- (14) Jiné postupy stanovené v právních předpisech Unie by Komisi neumožňovaly účinnější ochranu rozpočtu Unie. Zjištěné nesrovnalosti, nedostatky a slabiny jsou rozšířené a vzájemně propojené, což znamená, že jiné postupy než postupy stanovené v nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 nemohou rizika pro rozpočet Unie řešit účinněji. Ačkoli lze použít některé prostředky, jež jsou k dispozici v rámci odvětvových pravidel, jako jsou audity prováděné útvary Komise a finanční opravy v případech nesrovnalostí, které nebyly maďarskými orgány napraveny, tato opatření se obecně týkají výdajů, které již byly Komisi vykázaný, a skutečnost, že nedostatky přetrvávají po mnoho let, svědčí o tom, že finanční opravy nejsou dostatečné k ochraně finančních zájmů Unie před současnými a budoucími riziky.
- (15) Pokud jde o dodržování a monitorování základních podmínek zakotvených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060⁵⁹, je třeba poznamenat, že jediným důsledkem nesplnění základní podmínky stanoveným v čl. 15 odst. 5 uvedeného nařízení je to, že Komise neproplatí dotyčným členskému státu výdaje související s operacemi týkajícími se specifického cíle. Nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 stanoví širší škálu možných opatření na ochranu rozpočtu Unie, včetně pozastavení schválení jednoho nebo více programů, jakož i pozastavení závazků v rámci sdíleného řízení. Možná opatření podle nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 se rovněž týkají předběžného financování, jež není uvedeno v článku 15 nařízení (EU) 2021/1060.
- (16) Pokud jde o uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek a jejich výklad, 17. bod odůvodnění nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 objasňuje, že právní předpisy Unie podle čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení jsou finanční a odvětvové povahy. Řízení o nesplnění povinnosti nejsou založena na legislativním aktu, nýbrž přímo na článku 258 SFEU. Toto ustanovení primárního práva nelze považovat za „právní předpisy Unie“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) Ustanovení čl. 22 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241⁶⁰ stanoví, že členské státy musí při provádění opatření v rámci Nástroje pro oživení a odolnost přijmout veškerá vhodná opatření k ochraně finančních zájmů Unie. Primární odpovědnost za dodržování práva Unie a vnitrostátního práva při provádění těchto opatření navíc v souladu s čl. 22 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241 nesou členské státy, zatímco Komise může v souladu s čl. 22 odst. 5 uvedeného nařízení přistoupit k nápravným opatřením v případech podvodu, korupce a střetu zájmů ohrožujících finanční zájmy Unie, které členský stát nenapravit, nebo v případě závažného porušení povinnosti vyplývající z dohody o půjčce nebo dohody o financování. Ještě důležitější je, že plán pro oživení a odolnost Maďarska dosud nebyl dokončen,

⁵⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159).

⁶⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17).

přičemž jeho obsah a schopnost chránit finanční zájmy Unie závisí nejen na skutečných opatřeních, která bude obsahovat, ale také na tom, jak uvedená opatření bude Maďarsko provádět. Uplatňování ustanovení nařízení (EU) 2021/241 by proto Komisi v tomto případě neumožnilo účinněji chránit rozpočet Unie.

- (18) Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem by žádný jiný postup podle práva Unie Komisi neumožňoval chránit rozpočet Unie účinněji než postup stanovený v článku 6 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092.
- (19) Potenciální dopad zjištěných porušení na řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo ochranu finančních zájmů Unie se považuje za obzvláště významný vzhledem k tomu, že tato porušení jsou neoddelitelně spjata s procesem, v jehož rámci Maďarsko využívá finanční prostředky Unie, a spočívají v nesprávném fungování orgánů veřejné moci, které rozhodují o zadávání zakázek financovaných z rozpočtu Unie. Nadto, pokud jsou zjištěná porušení spojena se zjištěnými omezeními a překážkami při odhalování, vyšetřování a nápravě podvodů coby dalšími důvody souvisejícími s rámcem pro vyšetřování, stíhání a boj proti korupci, lze dopad považovat za ještě významnější.
- (20) Vzhledem k povaze zjištění v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek by se vhodná opatření, která musí být podle nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 přijata (dále jen „vhodná opatření“), měla týkat financování z prostředků Unie, které se provádí především prostřednictvím zadávání veřejných zakázek. Audity Komise, které identifikovaly postupy zadávání veřejných zakázek vyznačující se nedostatky a nesrovnalostmi, pokrývaly oblast politiky soudržnosti a navzdory skutečnosti, že dopad těchto nedostatků a nesrovnalostí na rozpočet Unie byl při uplatňování pravidel politiky soudržnosti finančně napraven, prokazují systematickou neschopnost, nemožnost nebo neochotu maďarských orgánů zabránit rozhodnutím, která jsou v rozporu s příslušnými právními předpisy, pokud jde o zadávání veřejných zakázek a střety zájmů, a tudíž odpovídajícím způsobem řešit rizika korupce.
- (21) Programy, které mají být vhodnými opatřeními chráněny, by měly být přednostně programy politiky soudržnosti na období 2021–2027, u nichž se očekává, že budou prováděny zejména prostřednictvím zadávání veřejných zakázek obdobným způsobem, jakým Maďarsko provedlo rovnocenné programy v rámci VFR na období 2014–2020. Těmito programy jsou Operační program Životní prostředí a energetická účinnost Plus, Operační program Integrovaná doprava Plus a Operační program Územní a sídelní rozvoj Plus (dále jen „dotčené programy“). Pokud jde o dotčené programy, míra provádění prostřednictvím zadávání veřejných zakázek se odhaduje na 85 % až 90 %.
- (22) Vhodná opatření by se měla rovněž týkat akcí spadajících do programů Unie prováděných v rámci přímého a nepřímého řízení, jejichž příjemci nebo prováděcími subjekty mohou být veřejně prospěšné fundace a jimi vlastněné subjekty, které jsou považovány za vládní subjekty ve smyslu čl. 2 písm. b) a čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení (EU, Euratom) 2020/2092. Pokud jde o zjištěná porušení týkající se veřejně prospěšných fundací, měla by se vhodná opatření cíleně zaměřovat na všechny programy Unie prováděné v rámci přímého a nepřímého řízení.
- (23) V souladu s požadavky přiměřenosti stanovenými v čl. 5 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 by měla být vhodná míra opatření, která mají být použita, určena procentním podílem, který odráží následné riziko pro rozpočet Unie.

- (24) Vzhledem k závažnosti, četnosti a době trvání systémových porušení zjištěných při zadávání veřejných zakázek lze finanční riziko pro řádné finanční řízení rozpočtu Unie považovat za velmi významné, a proto je odůvodněno přijetí opatření s velmi vysokou mírou finančního dopadu.
- (25) V souladu s čl. 6 odst. 6 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 musí být při rozhodování o vhodných opatřeních zohledněny obdržené informace a případné připomínky dotčeného členského státu, jakož i přiměřenost navrhovaných nápravných opatření. Proto by měla být do posouzení zahrnuta nápravná opatření navržená Maďarskem.
- (26) Ve své druhé odpovědi Maďarsko předložilo sedmnáct nápravných opatření, která poté doplnilo dopisem předloženým Komisi dne 13. září 2022. Maďarsko je názoru, že tato opatření by řešila všechny otázky, které Komise uvedla v oznámení („navržená nápravná opatření“). Jedná se o tato nápravná opatření:
- a) zlepšení prevence, odhalování a nápravy protiprávních jednání a nesrovnalostí týkajících se čerpání finančních prostředků Unie prostřednictvím nově zřízeného Úřadu pro prověřování bezúhonnosti;
 - b) pracovní skupina pro boj proti korupci;
 - c) posílení protikorupčního rámce;
 - d) zajištění transparentnosti při využívání podpory Unie veřejně prospěšnými fundacemi;
 - e) zavedení speciálního postupu v případě zvláštních trestných činů souvisejících s výkonem veřejné moci nebo správou veřejného majetku;
 - f) posílení auditních a kontrolních mechanismů zaručujících řádné využívání podpory EU;
 - g) snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných z prostředků Unie;
 - h) snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných ze státního rozpočtu;
 - i) vývoj nástroje pro podávání zpráv o jediných nabídkách s cílem monitorovat veřejné zakázky uzavřené s jediným uchazečem a podávat o nich zprávy;
 - j) vytvoření elektronického systému pro zadávání veřejných zakázek s cílem zvýšit transparentnost;
 - k) vytvoření rámce pro měření výkonnosti posuzujícího účinnost a nákladovou efektivnost veřejných zakázek;
 - l) přijetí akčního plánu ke zvýšení hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek;
 - m) školení pro mikropodniky a malé a střední podniky o postupech zadávání veřejných zakázek;
 - n) zavedení režimu podpory pro kompenzaci nákladů spojených s účastí mikropodniků a malých a středních podniků na zadávání veřejných zakázek;
 - o) využívání ARACHNE (nástroje Komise pro hodnocení rizik);
 - p) posílení spolupráce s úřadem OLAF;
 - q) přijetí legislativního aktu zajišťujícího větší transparentnost veřejných výdajů.

- (27) Maďarsko se obecně zavázalo, že nápravná opatření, která za účelem řešení problémů uvedených v oznámení navrhlo ve své druhé odpovědi, přijme bezpodmínečně a že tato opatření a související právní předpisy zachová v platnosti bez časového omezení a bude řádně vymáhat pravidla v nich stanovená.
- (28) Avšak vzhledem k tomu, že se problémy zjištěné v Maďarsku týkají jak právního rámce, tak do značné míry správní praxe, bude posouzení přiměřenosti nápravných opatření navržených Maďarskem k dosažení jejich cíle, kterým je ukončení porušování předpisů nebo odstranění rizik pro finanční zájmy Unie, záviset na analýze podrobností konkrétních opatření a řádného, plného a účinného provedení všech hlavních kroků provádění, jak Maďarsko uvedlo v příslušném harmonogramu předloženém dne 22. srpna. V tomto ohledu musí ještě Maďarsko podniknout hlavní kroky u mnoha navržených nápravných opatření.
- (29) Maďarsko se zavázalo zřídit nový Úřad pro prověřování bezúhonnosti, který posílí prevenci, odhalování a nápravu protiprávních jednání a nesrovnalostí týkajících se využívání finančních prostředků Unie. Maďarsko zahrnuje do navrženého nápravného opatření řadu prvků, které Komise v této fázi hodnotí kladně, zejména pokud jde o: i) účel a cíle nového Úřadu pro prověřování bezúhonnosti; ii) rozsah jeho mandátu a (rozsáhlé) pravomoci, včetně pravomoci vydávat veřejným zadavatelům pokyny k pozastavení nabídek, pravomoci požádat správní vyšetřovací orgány o provedení šetření, pravomoci doporučit vyloučení konkrétních hospodářských subjektů z financování z prostředků Unie; právo požadovat soudní přezkum všech rozhodnutí orgánů týkajících se postupů zadávání veřejných zakázek, které zahrnují jakoukoli podporu Unie (a které mohou podléhat soudnímu přezkumu) atd.; iii) pravidla pro jmenování rady Úřadu pro prověřování bezúhonnosti a pro zapojení výboru pro způsobilost, jehož cílem je zaručit plnou nezávislost Úřadu pro prověřování bezúhonnosti. Úřad pro prověřování bezúhonnosti se nadto bude opírat o skutečnosti zjištěné soudními rozhodnutími, bude mít možnost obrátit se na soudy a jeho vlastní rozhodnutí budou podléhat soudnímu přezkumu. Z tohoto důvodu se Maďarsko rovněž zavázalo, že všechny soudy v Maďarsku projednávající občanskoprávní, správní a trestní věci, včetně těch, které jsou relevantní pro ochranu finančních zájmů Unie, musí splňovat požadavky na nezávislost a nestrannost a musí být zřízeny zákonem v souladu s čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a s příslušným *acquis* EU. Navržené nápravné opatření zahrnuje harmonogram nastiňující první hlavní kroky provádění, počínaje rozhodnutím vlády, kterým se maďarské vládě ukládá povinnost předložit Národnímu shromáždění do 30. září 2022 návrh právních předpisů o zřízení Úřadu pro prověřování bezúhonnosti (toto rozhodnutí vlády bylo přijato dne 5. září 2022), až po zahájení činnosti Úřadu pro prověřování bezúhonnosti dne 19. listopadu 2022.
- (30) Bude-li tento úřad řádně zřízen tak, jak je stanoveno v navrženém nápravném opatření, s plnou nezávislostí a účinnými pravomocemi v praxi, pokud jde o všechny postupy, které mohou skutečně nebo potenciálně ovlivnit řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo finanční zájmy Unie, mohl by Úřad pro prověřování bezúhonnosti přispět k vyšší míře hospodářské soutěže v zadávacích řízeních, předcházet rizikům střetu zájmů nebo je minimalizovat a obecně posílit prevenci, odhalování a nápravu podvodů, korupce, střetu zájmů a jiných nesrovnalostí v maďarském systému zadávání veřejných zakázek, které jsou v rozporu s právem Unie, a přispět tak ke spolehlivějšímu a účinnějšímu využívání finančních prostředků Unie. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrženého nápravného opatření však dosud

nebyly dokončeny, zejména pokud jde o pravomoci a nástroje Úřadu pro prověřování bezúhonnosti k účinnému ověřování majetkových přiznání.

- (31) Maďarsko se zavázalo ke zřízení pracovní skupiny pro boj proti korupci, která se bude zabývat obavami Komise, zejména s cílem zajistit plnou, strukturovanou a účinnou účast nevládních subjektů působících v oblasti boje proti korupci spolu se zástupci vlády. Maďarsko se dále zavazuje k rozsáhlým konzultacím se zúčastněnými stranami na vnitrostátní a mezinárodní úrovni, včetně Komise, během přípravy návrhu právního předpisu. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrženého nápravného opatření však dosud nebyly dokončeny.
- (32) Navržené nápravné opatření týkající se protikorupčního rámce zahrnuje většinu prvků, které Komise považuje za zásadní pro zajištění účinnosti opatření, jako je přijetí strategií pro boj proti podvodům a pro boj proti korupci pokrývajících všechny subjekty zapojené do vynakládání finančních prostředků Unie a předložení zprávy o aktuálním stavu provádění střednědobé národní protikorupční strategie na období 2020–2022, jakož i rozšíření osobní a věcné působnosti majetkových přiznání, pravidla zaměřená na zvýšení transparentnosti majetkových přiznání a zavedení správních a trestních sankcí. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrženého nápravného opatření však dosud nebyly dokončeny. Zejména výše uvedená databáze by měla být veřejně přístupná. Úřad pro prověřování bezúhonnosti by navíc měl mít pravomoc ve všech případech zahájit proces ověřování majetku i z vlastní iniciativy.
- (33) Pokud jde o veřejně prospěšné fundace, navržené nápravné opatření je v zásadě schopno řešit vznesené problémy, neboť umožní všeobecné a bezpodmínečné uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na veřejně prospěšné fundace a subjekty, které tyto fundace vlastní nebo řídí (všechny z nich budou pro účely pravidel pro zadávání veřejných zakázek považovány za veřejné zadavatele), a vzhledem k tomu, že opatření stanoví pro tyto subjekty a pro členy jejich správní rady jasná pravidla, co se týče střetu zájmů. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrženého nápravného opatření však dosud nebyly dokončeny.
- (34) Maďarsko se dále zavázalo, že zavede nové soudní přezkumné řízení, přičemž tento závazek zahrnuje mnoho pozitivních prvků, jako je možnost právnických osob podat návrh na zahájení tohoto řízení, zaručené privilegované procesní postavení osoby oznamující trestný čin, zmínku o tom, že výlučná pravomoc k projednání věcí v rámci nového řízení bude svěřena specializovanému soudu (tj. ústřednímu obvodnímu soudu v Budě), a o tom, že všechny soudy a vyšetřující soudci zapojení do nového řízení budou splňovat požadavky článku 19 Smlouvy o Evropské unii a příslušného *acquis* EU, a přiměřenou lhůtu pro tento postup obecně. V neposlední řadě se Maďarsko zavázalo tento postup v přiměřené lhůtě přezkoumat. Navrhované nápravné opatření je schopno řešit omezení zjištěná Komisí. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrhovaného nápravného opatření však dosud nebyly dokončeny.
- (35) Pokud jde o obavy vyjádřené v souvislosti se schopností Maďarska zlepšit kontroly střetů zájmů v oblasti využívání finančních prostředků Unie, navrhované nápravné opatření týkající se rozšířeného využívání všech funkcí jednotného nástroje pro vytěžování údajů a hodnocení rizik, který Komise dává členským státům k dispozici (tj. Arachne), u veškeré podpory Unie, je v zásadě schopno vyřešit obavy vyjádřené Komisí, bude-li správně provedeno. Vznesené obavy by navíc řešilo i navrhované nápravné opatření k posílení auditních a kontrolních mechanismů s cílem zaručit řádné využívání podpory Unie, pokud by bylo provedeno správně a včas, neboť toto opatření umožní přijetí ustanovení k posílení pravidel a postupů s cílem účinněji

předcházet střetům zájmů při využívání finančních prostředků Unie, odhalovat je a napravovat, včetně účinného kontrolního mechanismu, pokud jde o platnost prohlášení o střetu zájmů. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrhovaného nápravného opatření však dosud nebyly dokončeny.

- (36) Kromě toho Komise kladně hodnotí navrhovaná nápravná opatření, jejichž cílem je řešit systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v zadávání veřejných zakázek. Některá opatření se však v této fázi stále jeví jako nedostatečně podrobná co do některých aspektů a jejich hlavní kroky dosud nebyly podniknuty. Proto je nelze považovat za dostatečně přiměřená k řešení otázek vznesených v rámci postupu podle nařízení (EU, Euratom) 2020/2092. Na tomto základě je třeba přijmout vhodná opatření podle čl. 4 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092.
- (37) Navrhované nápravné opatření k posílení spolupráce s úřadem OLAF je schopno řešit omezení zjištěná Komisí, neboť určí příslušný vnitrostátní orgán, který bude úřadu OLAF nápomocen při provádění kontrol na místě v Maďarsku, pokud hospodářský subjekt, který je těmto kontrolám podrobován, odmítne spolupracovat. Zavádí rovněž odrazující finanční sankci, která má být uložena v případě, že hospodářský subjekt odmítne spolupracovat s úřadem OLAF pro účely kontrol a inspekci na místě prováděných úřadem OLAF. Podrobnosti a hlavní kroky tohoto navrhovaného nápravného opatření však dosud nebyly dokončeny.
- (38) Navrhovaná nápravná opatření jako celek by v zásadě mohla řešit problémy týkající se systémových nesrovnalostí, nedostatků a slabin, pokud jde o zadávání veřejných zakázek, rizika střetu zájmů a obavy týkající se „veřejně prospěšných fondů“, jakož i další důvody týkající se vyšetřování, stíhání a protikorupčního rámce za předpokladu, že všechna opatření budou správně a účinně provedena.
- (39) Pro navrhovaná nápravná opatření je však třeba ještě určit podrobná prováděcí pravidla, zejména to, jak budou klíčové prvky opatření provedeny ve skutečných právních textech, které mají být přijaty pro provádění nápravných opatření. Vzhledem k tomu, že několik problémů zjištěných v Maďarsku se netýká pouze změn v právním rámci, ale především konkrétního provádění změn v praxi, přičemž tyto změny vyžadují delší časový rámec pro dosažení konkrétních výsledků, pak dokud v této fázi nebudou provedeny alespoň klíčové prvky některých nápravných opatření, jak je uvedeno v harmonogramu nápravných opatření předloženém Maďarskem dne 22. srpna, zůstává riziko pro rozpočet Unie zachováno. Do doby, než vstoupí v platnost klíčové legislativní texty, které by provedly mnoho navrhovaných nápravných opatření, a s přihlédnutím k výše uvedenému posouzení, jakož i k možnosti, že opatření nemusí být řádně provedena nebo že jejich účinnost bude oslabena v podrobnostech opatření, odpovídá v současné době přiměřený odhad míry rizika pro rozpočet Unie 65 % dotčených programů, což je o 5 procentních bodů méně než odhadované riziko v případě neexistence nápravných opatření.
- (40) Vzhledem k tomu, že míru 65 % dotčených programů lze považovat za přiměřený přibližný odhad dopadu na rozpočet Unie nebo vážných rizik pro rozpočet Unie, a k předloženým nápravným opatřením je přiměřeným opatřením pozastavení 65 % závazků v dotčených programech.
- (41) [Alternativní znění v případě, že dotčené programy nebudou v době přijetí tohoto prováděcího rozhodnutí schváleny: Vzhledem k tomu, že dotčené programy dosud nebyly schváleny, je jediným možným vhodným opatřením, které může být přijato podle čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení (EU, Euratom) 2020/2092, pozastavení schválení jednoho nebo více programů. V souladu se zásadou proporcionality by pozastavení

schválení jednoho nebo více programů mělo být úměrné riziku pro finanční zájmy Unie].

- (42) Pokud jde o zjištěná porušení ve vztahu k veřejně prospěšným fundacím, obecná výjimka z pravidel pro střet zájmů a nedostatek transparentnosti mohou mít dopad na jakýkoli rozpočet, který mohou tyto veřejně prospěšné fundace a jakýkoli jimi vlastněný subjekt plnit nebo spravovat. Maďarsko se ve svých navrhovaných nápravných opatřeních zavázalo řešit všechny obavy, které Komise v tomto ohledu má. S ohledem na tento dopad a do doby, než vstoupí v platnost odpovídající maďarské právní předpisy, lze rozpočet Unie nejlépe chránit zákazem uzavírání nových právních závazků s veškerými veřejně prospěšnými fundacemi a veškerými jimi vlastněnými subjekty v rámci jakéhokoli programu v přímém nebo nepřímém řízení.
- (43) Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 nejsou tímto rozhodnutím dotčeny povinnosti Maďarska provádět programy a využívat fondy, jichž se toto rozhodnutí týká, a zejména jeho povinnosti vůči konečným příjemcům nebo příjemcům, včetně povinnosti provádět platby podle příslušných odvětvových nebo finančních pravidel. Maďarsko musí Komisi podávat každé tři měsíce od přijetí tohoto rozhodnutí zprávu o plnění těchto povinností.
- (44) Maďarsko by mělo Komisi pravidelně informovat o provádění nápravných opatření, k nimž se zavázalo,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

- 1) Podmínky stanovené v čl. 4 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 pro přijetí vhodných opatření na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku jsou splněny.
- 2) Nápravná opatření navržená Maďarskem na základě čl. 6 odst. 5 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 plně nedostačují k tomu, aby řešila zjištění uvedená v oznámení Komise zaslaném Maďarsku dne 27. dubna 2022.

Článek 2

- 1) Pozastavuje se 65 % rozpočtových závazků v rámci těchto operačních programů politiky soudržnosti:
 - a) Operační program Životní prostředí a energetická účinnost Plus,
 - b) Operační program Integrovaná doprava Plus,
 - c) Operační program Rozvoj území a osídlení Plus.

Alternativní znění v případě, že stanovené programy nebyly v době přijetí prováděcího rozhodnutí Rady schváleny Komisí.

Pozastavuje se schválení těchto programů: Operační program Životní prostředí a energetická účinnost Plus a/nebo Operační program Integrovaná doprava Plus a/nebo Operační program Rozvoj území a osídlení Plus.

- 2) Plní-li Komise rozpočet Unie v rámci přímého nebo nepřímého řízení podle čl. 62 odst. 1 písm. a) a c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046⁶¹, neuzavřou se právní závazky s žádnou veřejně prospěšnou fundací zřízenou na základě maďarského zákona IX z roku 2021 ani s žádným subjektem, který je takovou veřejně prospěšnou fundací vlastněn.

Článek 3

Maďarsko informuje Komisi do 19. listopadu 2022 a poté každé tři měsíce o provádění nápravných opatření, k nimž se zavázalo prostřednictvím své druhé odpovědi, včetně dodatečných závazků uvedených v dopise ze dne 13. září 2022.

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno Maďarsku.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

⁶¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).