

Brusel 13. prosince 2022
(OR. en)

14247/22

Interinstitucionální spis:
2022/0295 (NLE)

FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143

PRÁVNÍ PŘEDPISY A JINÉ AKTY

Předmět: PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY o opatřeních na ochranu rozpočtu
Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY (EU) 2022/...

ze dne ...

**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 Unie, a zejména na čl. 6 odst. 10 uvedeného nařízení¹,

s ohledem na návrh Evropské komise,

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

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 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; a
 - e) otázek souvisejících s veřejně prospěšnými fundacemi.

- (3) Uvedené problémy a jejich opakovaný výskyt v průběhu času poukazují na systémovou neschopnost, nemožnost nebo neochotu maďarských orgánů zabránit rozhodnutím, která jsou v rozporu s použitelnými 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 výkonné moci, a vyvolávají obavy ohledně dělby moci.
- (4) V oznámení Komise uvedla další důvody a předložila svá zjištění ohledně 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. Uvedené 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 skutečnosti 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 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 reagovala na obavy Komise, a proto by Komise neměla Radě navrhopvat žádná opatření.
- (10) Komise měla za to, že podmínky stanovené v nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 jsou splněny, a dne 18. září 2022 návrh prováděcího rozhodnutí Rady o opatřeních na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku (dále jen „návrh Komise“) přijala.

- (11) Podle zjištění uvedených v návrhu Komise zaprvé, existují závažné systémové nesrovnalosti, nedostatky a slabiny v postupech zadávání veřejných zakázek v Maďarsku. Tyto nesrovnalosti byly zjištěny v návaznosti na několik po sobě následujících auditů provedených útvary 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 Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), jež vyústila ve finanční doporučení ke zpětnému získání značných částek od Maďarska. Kromě toho z dostupných údajů vyplývá, že existoval nezvykle vysoký procentní podíl zakázek zadaných v zadávacím řízení, jehož se zúčastnil pouze jeden uchazeč; zakázky jsou přidělovány konkrétním společnostem, které postupně získávají velké podíly na trhu; jakož i závažné nedostatky v 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 použitelnými 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 nezahájení 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, která zahrnuje 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) Komise má za to, že připomínky 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. Komise zadala studii, která poskytla statistickou empirickou analýzu více než 270 000 veřejných zakázek v Maďarsku v letech 2005 až 2021. Postřehy obsažené ve studii byly potvrzeny zjištěními přezkumu některých údajů o nabídkových řízeních týkajících se zakázek zadáných některým společnostem, které byly určeny jako společnosti s politickými vazbami. Komise kromě toho shromáždila zprávy sdělovacích prostředků a zúčastněných stran v odvětvích 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 fundacím.

- (14) 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 případě 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 nebo budoucími riziky.

- (15) Pokud jde o dodržování a monitorování základních podmínek zakotvených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060¹, je třeba poznamenat, že jediným důsledkem nesplnění základní podmínky stanoveným v čl. 15 odst. 5 uvedeného nařízení je to, že Komise neproplatí dotyčnému členskému státu výdaje související s operacemi týkajícími se daného 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.

¹ 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).

- (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 povinností nejsou založena na legislativním aktu, nýbrž přímo na článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“). 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) 2021/241¹ stanoví, že členské státy musí při provádění opatření v rámci Nástroje pro oživení a odolnost přijmout veškerá vhodná opatření k ochraně finančních zájmů Unie. Aby byl zajištěn soulad s článkem 22 uvedeného nařízení, předložila Komise dne 30. listopadu 2022 návrh prováděcího rozhodnutí Rady o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Maďarska, jež obsahuje milníky, které zahrnují závazky přijaté Maďarskem v rámci nápravných opatření dohodnutých s Komisí v rámci tohoto postupu.

¹ 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).

Primární odpovědnost za dodržování práva Unie a vnitrostátního práva při provádění těchto opatření podle Nástroje pro oživení a odolnost 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 poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie, které členský stát nenapravil, nebo v případě závažného porušení povinnosti vyplývající z dohody o půjčce nebo dohody o financování. Milníky navíc představují podmínky, které musí být splněny, aby Maďarsko mohlo podat žádost o budoucí platby podle plánu pro oživení a odolnost. Nemohou tudíž chránit finanční zájmy Unie v souvislosti s porušováním zásady právního státu, které již dostatečně přímo ovlivňuje nebo může ovlivnit provádění jiných výdajových programů v Maďarsku financovaných z rozpočtu Unie. 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 neoddělitelně 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 čl. 4 odst. 1 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 použitelnými 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 víceletého finančního rámce 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 provozované 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 navrhaných 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. Jedná se o tato navržená nápravná opatření:
- a) zlepšení prevence, odhalování a nápravy protiprávních jednání a nesrovnalostí týkajících se vynakládání finančních prostředků Unie prostřednictvím nově zřízeného Úřadu na ochranu integrity;
 - b) pracovní skupina pro boj proti korupci;

- c) posílení protikorupčního rámce;
- d) zajištění transparentnosti při využívání podpory z Unie prostřednictvím veřejně prospěšných fundací;
- 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 z Unie;
- 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 uzavřená zadávací řízení, v nichž byla podána jediná nabídka, 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; a
 - q) přijetí legislativního aktu zajišťujícího větší transparentnost veřejných výdajů.
- (27) Třináct nápravných opatření stanoví hlavní kroky provádění, které měly být splněny do 19. listopadu 2022. Maďarsko se zavázalo informovat Komisi do 19. listopadu 2022 a poté každé tři měsíce o provádění nápravných opatření, včetně dodatečných závazků obsažených v dopise ze dne 13. září 2022. U čtyř nápravných opatření, totiž u nápravných opatření uvedených v písmenech h) a l) až n) bodu 25, Komise uvedla, že neexistují žádné okamžité hlavní kroky provádění, protože vyžadují delší dobu provádění, a že bude jejich provádění sledovat do 31. prosince 2028 v rámci sledování všech nápravných opatření na základě čtvrtletních zpráv, k jejichž podávání se Maďarsko zavázalo dopisem ze dne 19. listopadu 2022.

- (28) 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.
- (29) Jak vysvětlila v důvodové zprávě připojené k jejímu návrhu, Komise měla za to, že navrhovaná nápravná opatření by jako celek 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 fundací“, jakož i další důvody týkající se vyšetřování, stíhání a protikorupčního rámce za předpokladu, že všechna opatření budou správně a účinně provedena.

- (30) Komise však také doplnila, že pro navrhovaná nápravná opatření je 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 okamžiku předložení tohoto návrhu Komise nebudou provedeny alespoň klíčové prvky některých nápravných opatření, jak je uvedeno v harmonogramu nápravných opatření předloženém Maďarskem v jeho druhé odpovědi, riziko pro rozpočet Unie trvá. Dokud nevstoupí v platnost klíčové legislativní texty, které by provedly mnoho navrhovaných nápravných opatření, a s přihlédnutím k posouzení obsaženém v důvodové zprávě přiložené k návrhu Komise, jakož i k možnosti, že opatření nebudou řádně provedena nebo že jejich účinnost bude oslabena v podrobnostech opatření, odpovídá podle odhadu Komise míra rizika pro rozpočet Unie 65 % dotčeného programu, což je o 5 procentních bodů méně než odhadované riziko v případě neexistence nápravných opatření. Komise proto Radě navrhla, aby přijala vhodná opatření podle čl. 6 odst. 9 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092.

- (31) Vzhledem k tomu, že se Maďarsko zavázalo přijmout nápravná opatření k řešení situace v souladu s podrobným harmonogramem a že Komise má za to, že navrhovaná nápravná opatření, budou-li správně specifikována a provedena v souladu s podrobným harmonogramem, by ve svém úhrnu v zásadě mohla zjištěné problémy řešit, rozhodla Rada dne 13. října 2022 na žádost Maďarska o tom, že nastaly mimořádné okolnosti podle čl. 6 odst. 10 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092, které dostatečně odůvodňují, aby byla lhůta pro přijetí prováděcího rozhodnutí prodloužena o další dva měsíce, a Komisi a Radě byl tak poskytnut dostatek času k posouzení přijetí a účinného provedení nápravných opatření s ohledem na jejich velký počet a odbornou složitost.
- (32) Aby Maďarsko splnilo termíny stanovené v hlavních krocích provádění, přistoupilo v období od konce září do začátku října roku 2022 k přijetí několika legislativních aktů. Dále bylo nutné vést intenzivní jednání mezi maďarskými orgány a útvary Komise, aby se zajistilo, že tyto akty budou pokud možno plně v souladu s nápravnými opatřeními a že budou účinné. Na základě těchto jednání předložila maďarská vláda dne 15. listopadu 2022 Národnímu shromáždění tzv. „servisní balíček“ s řadou pozměňovacích návrhů k právním textům, které byly přijaty v období od konce září do začátku října roku 2022.

Tento servisní balíček se skládá ze dvou návrhů zákonů, z nichž jeden (T/2033) je určen k přijetí řádným postupem a konečné hlasování o něm se uskutečnilo dne 22. listopadu 2022 a druhý návrh zákona (T/2032) je určen k přijetí postupem pro zásadní zákony (vyžaduje dvoutřetinovou většinu) a konečné hlasování o něm se uskutečnilo dne 7. prosince 2022. Národní shromáždění oba akty přijalo. Dopisy předloženými Komisi dne 19. listopadu, 26. listopadu, 6. prosince a 7. prosince 2022 Maďarsko informovalo Komisi o opatřeních učiněných k provedení dříve přijatých závazků.

- (33) Dne 30. listopadu 2022 zveřejnila Komise sdělení o nápravných opatřeních oznámených Maďarskem, v němž Radě poskytla posouzení přiměřenosti nápravných opatření přijatých Maďarskem k 19. listopadu 2022. Na žádost Rady ze dne 6. prosince 2022 poskytla Komise dne 9. prosince 2022 aktualizované posouzení dalších opatření, která Maďarsko přijalo do 7. prosince 2022. Sdělení Komise ze dne 30. listopadu 2022 a aktualizované posouzení ze dne 9. prosince 2022 společně s důvodovou zprávou připojenou k návrhu Komise představují základ pro jednání Rady.

- a) **Zlepšení prevence, odhalování a nápravy protiprávních jednání a nesrovnalostí týkajících se čerpání finančních prostředků Unie prostřednictvím nově zřízeného Úřadu na ochranu integrity**
- (34) Maďarsko se zavázalo nově zřídit Úřad na ochranu integrity s cílem zlepšit prevenci, odhalování a nápravu podvodů, střetů zájmů a korupce i dalšího protiprávní jednání a nesrovnalostí týkajících se provádění jakékoli finanční podpory, kterou Unie poskytuje. Zřízení Úřadu na ochranu integrity, který je v situaci Maďarska novým orgánem, je horizontálním opatřením, jehož cílem je napravit systémové porušování zásad právního státu v oblasti veřejných zakázek, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie. Jedná se o jedno z hlavních nápravných opatření, které Maďarsko navrhlo k rozptýlení obav vyjádřených Komisí.

- (35) Maďarsko zahrnuje do navrženého nápravného opatření řadu prvků, které byly v okamžiku předložení návrhu Komise hodnoceny kladně, zejména pokud jde o: i) účel a cíle nového Úřadu na ochranu integrity; ii) působnost jeho mandátu a rozsáhlé pravomoci, včetně pravomoci vydat veřejným zadavatelům pokyn 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 ze strany Unie (a které mohou podléhat soudnímu přezkumu) atd.; iii) pravidla pro jmenování rady Úřadu na ochranu integrity a pro zapojení „výboru pro způsobilost“, jehož cílem je zaručit plnou nezávislost Úřadu na ochranu integrity. Maďarsko se dále zavázalo, že se Úřad na ochranu integrity 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 (dále jen „Smlouva o EU“) a s příslušným *acquis* Unie. Maďarsko se rovněž zavázalo, že učiní hlavní kroky provádění k vytvoření Úřadu na ochranu integrity do 19. listopadu 2022. Po předložení tohoto návrhu Komise přijalo Maďarsko dne 4. října 2022 zákon o zřízení Úřadu na ochranu integrity (zákon XXVII z roku 2022 o kontrole využívání prostředků z rozpočtu Evropské unie, dále jen „zákon o Úřadu na ochranu integrity“), který vstoupil v platnost dne 11. října 2022. Další změny zákona o Úřadu na ochranu integrity byly zavedeny v rámci dvou návrhů zákonů tvořících „servisní balíček“, které byly předloženy Národnímu shromáždění dne 15. listopadu 2022 a odhlasovány dne 22. listopadu 2022 a 7. prosince 2022. Jak je požadováno v nápravném opatření, v procesu vedoucím k přijetí zákona o Úřadu na ochranu integrity uskutečnilo Maďarsko konzultace s Radou Evropy a OECD a zohlednilo některá doporučení. Souběžně s těmito legislativními procesy zahájily maďarské orgány dne 23. září 2022 postup výběru a jmenování členů výboru pro způsobilost a poté dne 14. října 2022 členů rady Úřadu na ochranu integrity, kteří byli nakonec jmenováni do 4. listopadu 2022. První oficiální zasedání Úřadu na ochranu integrity se konalo dne 18. listopadu 2022.

- (36) Komise však po důkladném posouzení ve svém sdělení ze dne 30. listopadu 2022 konstatovala a dne 9. prosince 2022 potvrdila, že právní rámec Úřadu na ochranu integrity, jak je stanoven v zákoně o Úřadu na ochranu integrity, nesplňuje určité závazky přijaté v rámci nápravného opatření, které proto nelze považovat za plně účinné a přiměřené podle nařízení (EU, Euratom) 2020/2092. Slabiny, rizika a nedostatky nápravného opatření, které ohrožují účinnost a nezávislost Úřadu na ochranu integrity a jeho schopnost řešit zjištění Komise, jsou zejména tyto: i) neexistence jasného pravidla, které by stanovilo, že si Úřad na ochranu integrity zachová svou pravomoc i po vynětí určitého projektu z financování ze strany Unie; ii) slabiny systému soudního přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů, jež se neřídí doporučeními Úřadu na ochranu integrity; iii) slabiny v postupu odvolání; iv) přímé versus dohledové pravomoci Úřadu na ochranu integrity ve vztahu k různým skupinám osob podávajících přiznání a nepřenesení pravomoci ověřovat majetková přiznání členů vlády na Úřad na ochranu integrity; v) omezená působnost související s tím, že do rozsahu ověřovacích pravomocí Úřadu na ochranu integrity v souvislosti s majetkovými přiznáními nebyli zahrnuti všichni „vysoce rizikovní úředníci“. Rada má za to, že z těchto důvodů, jak jsou dále popsány ve sdělení Komise, jsou zjištěné slabiny, a zejména ty, které omezují pravomoci Úřadu na ochranu integrity, natolik závažné, že vážně ohrožují jeho schopnost napravit systémové porušování zásad právního státu v oblasti zadávání veřejných zakázek, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie.

b) Pracovní skupina pro boj proti korupci

- (37) Maďarsko se zavázalo zřídit pracovní skupinu pro boj proti korupci, jejímž úkolem bude mimo jiné zkoumání stávajících protikorupčních opatření a vypracování návrhů ke zlepšení prevence, odhalování, vyšetřování, stíhání a trestání korupčních praktik. Jeden z klíčových prvků nápravného opatření se týkal zajištění plné, strukturované a efektivní účasti nestátních aktérů, kteří jsou aktivní v oblasti boje proti korupci, spolu se zástupci vlády. Maďarsko se dále zavázalo k rozsáhlým konzultacím se zúčastněnými stranami na vnitrostátní a mezinárodní úrovni, včetně Komise, během přípravy návrhu právního předpisu. Zavázalo se učinit hlavní kroky provádění s cílem stanovit právní rámec pro novou pracovní skupinu pro boj proti korupci do 30. září 2022. V souladu s nápravným opatřením stanoví příslušná ustanovení zákona o Úřadu na ochranu integrity, že 50 % členů nové pracovní skupiny pro boj proti korupci musí zastupovat nestátní aktéry a musí být vybráno na základě otevřeného, transparentního a nediskriminačního výběrového řízení s objektivními kritérii, které se týkají odborných znalostí a kvalifikace. Po předložení tohoto návrhu Komise Maďarsko konzultovalo OECD a Radu Evropy a stanovilo zřízení nové pracovní skupiny pro boj proti korupci v rámci zákona o Úřadu na ochranu integrity. Nová pracovní skupina pro boj proti korupci byla nakonec zřízena dne 1. prosince 2022.

- (38) S ohledem na tento vývoj a na základě posouzení Komise má Rada za to, že Maďarsko učinilo příslušné hlavní kroky provádění a že právní rámec nové pracovní skupiny pro boj proti korupci, jak je stanoven v zákoně o Úřadu na ochranu integrity, splňuje závazky stanovené nápravným opatřením.

c) Posílení protikorupčního rámce

- (39) Maďarsko se zavázalo, že do 30. září 2022 přijme strategie pro boj proti podvodům a korupci, v nichž vymezí úkoly subjektů zapojených do provádění jakékoli finanční podpory, kterou Unie poskytuje, v souvislosti s prevencí, odhalováním a nápravou podvodů, střetů zájmů a korupce. Dále se zavázalo rozšířit od 1. listopadu 2022 osobní a věcnou působnost majetkových přiznání. Toto nápravné opatření má horizontální a systémovou povahu s cílem bojovat proti korupci a zajistit transparentnost v politické sféře. Jedná se tedy o jedno z hlavních nápravných opatření navržených Maďarskem.

- (40) Po předložení tohoto návrhu Komise učinilo Maďarsko řadu kroků k řešení hlavních kroků provádění pro účely tohoto nápravného opatření. Dne 30. září 2022 přijalo strategii boje proti podvodům a korupci na programové období 2021–2027 a pro provádění plánu pro oživení a odolnost (rozhodnutí vlády č. 1470/2022). Strategie byla následně pozměněna a dne 15. listopadu 2022 byla přijata a zveřejněna její nová verze (rozhodnutí vlády č. 1540/2022). Národní shromáždění přijalo dne 25. října 2022 „zákon o majetkových příznáních“ (zákon XXXI z roku 2022), který s určitými výjimkami vstoupil v platnost dne 1. listopadu 2022. Dne 15. listopadu 2022 předložila maďarská vláda Národnímu shromáždění pozměňovací návrh „zákona o majetkových příznáních“, který je součástí správního balíčku přijatého dne 7. prosince 2022.

- (41) Pokud jde o strategii boje proti podvodům a korupci, Komise ve svém sdělení ze dne 30. listopadu 2022 konstatovala, že i přes nesplnění dohodnuté lhůty v důsledku přijímání změn Maďarsko nicméně splňuje závazky stanovené v nápravném opatření. V souvislosti s majetkovými přiznáními Komise zjistila, že v souladu s nápravným opatřením rozšiřuje zákon o majetkových přiznáních osobní působnost majetkových přiznání na osoby pověřené vysokými politickými funkcemi a členy Národního shromáždění, jakož i na jejich příbuzné žijící ve společné domácnosti. Zákon rovněž rozšiřuje věcnou působnost majetkových přiznání tak, aby zahrnovala veškerý relevantní majetek. Na základě posouzení Komise však v právním rámci pro majetková přiznání stanoveném Maďarskem přetrvávají významné slabiny, rizika a nedostatky, zejména: i) nedostatek jasnosti a právní jistoty, pokud jde o informační povinnosti týkající se nemovitostí, a to i nemovitostí mimo jurisdikci Maďarska; ii) nedostatek jasnosti, pokud jde o osobní, věcnou a časovou působnost přiznání majetku, příjmů a ekonomických zájmů některých výkonných činitelů, úředníků a členů Národního shromáždění a jejich manželů/manželek nebo partnerů/partnerek a dětí žijících ve společné domácnosti; iii) skutečnost, že v zákoně o majetkových přiznáních není výslovně zmíněno zavedení systému majetkových přiznání podávaných elektronicky v digitálním formátu, která mají být uložena ve veřejné databázi, v níž lze bezplatně nebo bez nutnosti registrace vyhledávat. Rada má za to, že z těchto důvodů, jak jsou dále uvedeny ve sdělení Komise, vznikají vlivem zjištěných slabin v právních předpisech možné mezery, což ohrožuje účinnost nápravného opatření.

d) Zajištění transparentnosti při využívání podpory Unie veřejně prospěšnými fundacemi

- (42) Maďarsko se zavázalo zajistit transparentnost při využívání podpory Unie veřejně prospěšnými fundacemi změnou příslušného právního rámce do 30. září 2022. Po předložení tohoto návrhu Komise přijalo Národní shromáždění legislativní akt, kterým se mění některé zákony týkající se veřejně prospěšných fundací, které vykonávají veřejnou povinnost, Národní daňové a celní správy a kontrol Evropského úřadu pro boj proti podvodům v souvislosti s kontrolou využívání prostředků z rozpočtu Evropské unie (zákon XXIX z roku 2022), který vstoupil v platnost dne 13. října 2022.

- (43) V souladu s nápravným opatřením byly zákonem XXIX z roku 2022 zavedeny změny rozšiřující působnost pravidel o veřejných zakázkách a střetu zájmů tak, aby se vztahovaly i na veřejně prospěšné fundace vykonávající veřejnou povinnost. Tento právní rámec však stále nebrání nejvyšším úředníkům, včetně vrcholných politických představitelů z Národního shromáždění a maďarských autonomních orgánů, v tom, aby zasedali v radách veřejně prospěšných fundací, jak opakovaně požadovala Komise. Maďarsko navíc od 1. listopadu 2022 znovu zavedlo možnost (prostřednictvím výjimky z obecného zákazu), aby vrcholní političtí činitelé vykonávali jiná placená zaměstnání, mimo jiné v radách veřejně prospěšných fundací. Rada má za to, že z těchto důvodů, jak jsou dále uvedeny ve sdělení Komise, slabiny právního rámce spolu s novým legislativním vývojem zhoršují možný střet zájmů, který mělo toto nápravné opatření řešit, a činí je tudíž nedostatečným k rozptýlení obav, které Komise původně vynesla.

e) Zavedení speciálního postupu v případě zvláštních trestných činů souvisejících s výkonem veřejné moci nebo správou veřejného majetku

- (44) Maďarsko se zavázalo zavést nové řízení o soudním přezkumu týkající se zvláštních trestných činů souvisejících s výkonem veřejné moci nebo správou veřejného majetku. V rámci nápravného opatření musí toto nové řízení ohledně korupce a korupčních praktik stanovit 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). Nové řízení musí vyšetřujícímu soudci svěřit pravomoc nařídít zahájení nebo pokračování trestního řízení. Návrhy v rámci tohoto řízení by mohla podávat každá fyzická a právnická osoba s výjimkou orgánů veřejné moci, což by mohlo vést i k možnosti podat obžalobu k soudu. Toto nápravné opatření je horizontálním opatřením, jehož cílem je odstranit strukturální problémy s účinností trestního stíhání v Maďarsku a zajistit, aby byla přijata účinná a odrazující opatření k zajištění ochrany finančních zájmů Unie v souladu s článkem 325 SFEU. Jedná se o jedno z hlavních nápravných opatření, které Maďarsko navrhlo k rozptýlení obav vyjádřených Komisí.

- (45) Maďarsko do navrženého nápravného opatření zahrnuje řadu prvků, které byly v okamžiku předložení návrhu Komise posouzeny kladně, jako je možnost právnických osob podat návrh na zahájení soudního přezkumného řízení, zaručené výsadní procesní postavení osoby oznamující trestný čin, odkaz na skutečnost, že výlučná pravomoc k projednání věci v rámci nového řízení bude svěřena specializovanému soudu (tj. ústřednímu obvodnímu soudu v Budě), a na skutečnost, že všechny soudy a vyšetřující soudci zapojení do nového řízení budou splňovat požadavky čl. 19 odst. 1 Smlouvy o EU a příslušného *acquis* Unie, a obecně přiměřený časový rámec řízení. Maďarsko se rovněž zavázalo, že do 15. listopadu 2022 přijme hlavní kroky provádění k přijetí a vstupu v platnost nezbytných změn trestního řádu a příslušných prováděcích předpisů. Po předložení návrhu Komise přijalo Národní shromáždění dne 3 října 2022 zákon, kterým se mění zákon XC z roku 2017 o trestním řádu (dále jen „zákon o soudním přezkumu“), který vstoupil v platnost dne 15. listopadu 2022 a jenž byl po výměně názorů s Komisí dále pozměněn a dne 22. listopadu 2022 přijat v pozměněném znění. Maďarsko zahájilo přezkum *ex ante* u svého Ústavního soudu, který shledal, že zákon o soudním přezkumu je v souladu se zásadou monopolu v oblasti trestního stíhání stanovenou v maďarském základním zákoně. Maďarsko nakonec předložilo Komisi návrhy nařízení, kterými se stanoví prováděcí předpisy nezbytné pro uplatňování nového přezkumného řízení, a zavázalo se je neprodleně přijmout, aby zajistilo jejich vstup v platnost dne 1. ledna 2023.

- (46) Zákon o soudním přezkumu provádí řadu závazků navržených v nápravných opatřeních tím, že zavádí příslušné změny v trestním řádu. Komise rovněž uvítala další opatření, která Maďarsko přijalo v rámci změny zákona o soudním přezkumu, jako je pravomoc Úřadu na ochranu integrity podat návrh na obnovu řízení a opakovanou obnovu řízení a zrušení pravomoci nejvyššího státního zástupce podat proti rozhodnutím mimořádný opravný prostředek. Jak však vyplývá z posouzení Komise, zvláštní ustanovení zákona o soudním přezkumu zavádějí do řízení určitý prostor pro uvážení, který by mohl být využit k ovlivnění výsledku po podání návrhu na obnovu řízení nebo na trestní stíhání, což ohrožuje účinnost a celkovou přiměřenost nápravného opatření. Zejména i) platná pravidla jasně nestanoví právní důsledky, které by pro státního zástupce mělo rozhodnutí soudu, kterým se jeho rozhodnutí na základě návrhu na obnovu řízení ruší. Vzhledem k tomu, že neexistuje záruka, že na rozhodnutí o soudním přezkumu bude řádně navázáno správným trestním stíháním, diskreční pravomoc přiznaná státnímu zástupci vážně narušuje účinnost, a tím i přiměřenost nápravného opatření. Dále ii) pro případy, kdy lze podat návrh na trestní stíhání, navíc zákon o soudním přezkumu vyžaduje, aby soud, u něhož řízení probíhá, přezkoumal důvod návrhu na trestní stíhání neveřejně a bez dokazování, což je nad rámec předběžného přezkoumání formálních důvodů zavedeného v rámci nového postupu.

Na základě posouzení Komise a v něm obsaženém odůvodnění představuje takové přezkoumání důvodu návrhu na zahájení trestního stíhání soudem, u něhož řízení probíhá, zásadní filtraci, která by mohla předjímat rozhodnutí ve věci samé nebo mu zabránit, aniž by bylo možné v dané věci vyhledat a vyslechnout důkazy. To představuje zbytečné kroky a snižuje účinnost nápravného opatření. V neposlední řadě zákon o soudním přezkumu neupřesňuje rozsah časové působnosti nových pravidel, a zejména neobjasňuje, že se nový postup vztahuje i na (nepromlčené) trestné činy spáchané před 1. lednem 2023. Rada má za to, že z těchto důvodů a z důvodů, které jsou dále uvedeny ve sdělení Komise, jsou zjištěné slabiny natolik závažné, že vážně narušují přiměřenost nápravného opatření k řešení problémů neúčinného vyšetřování, stíhání a postihování trestných činů v oblasti veřejného majetku.

f) Posílení auditních a kontrolních mechanismů zaručujících řádné využívání podpory Unie

- (47) Maďarsko se zavázalo posílit auditní a kontrolní mechanismy s cílem zaručit řádné využívání podpory Unie tím, že do příslušných vnitrostátních právních předpisů zahrne ustanovení k posílení pravidel a postupů pro účinnější prevenci, odhalování a nápravu střetu zájmů při využívání finančních prostředků Unie v souladu s článkem 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046¹, včetně účinného mechanismu kontroly platnosti prohlášení o střetu zájmů. Po předložení tohoto návrhu Komise učinilo Maďarsko řadu kroků k řešení hlavních kroků provádění pro účely tohoto nápravného opatření. Národní shromáždění zejména přijalo a dále pozměnilo zákon XXVIII z roku 2022, kterým bylo zřízeno ředitelství pro interní audit a integritu při Úřadu předsedy vlády a které tomuto útvaru poskytuje záruky nezávislosti a účinnosti. Součástí balíčku služeb byl rovněž návrh zákona na změnu regulačního rámce, kterým se řídí Generální ředitelství pro audit evropských fondů („EUTAF“). Maďarsko dále přijalo nařízení vlády č. 373/2022, pozměňující nařízení č. 374/2022, jakož i nařízení vlády č. 463/2022, kterými se posilují pravidla a postupy pro účinnější předcházení střetu zájmů a jeho odhalování a nápravu. Na základě sdělení Komise ze dne 30. listopadu 2022 a v něm obsaženém odůvodnění se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo hlavní kroky provádění a že příslušné právní předpisy splňují závazky stanovené nápravným opatřením.

¹ 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).

g) Snížení podílu zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných z prostředků Unie

- (48) Maďarsko se zavázalo, že do 31. prosince 2022 sníží pod 15 % podíl zadávacích řízení s jedinou nabídkou u zakázek financovaných z prostředků Unie a ukončených v roce 2022, měřeno metodikou srovnávacího přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu. Hlavním krokem provádění u tohoto opatření bylo provedení prvního auditu ze strany generálního ředitelství EUTAF ohledně dodržování metodiky srovnávacího přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu do 30. září 2022. Zprávu Maďarsko předložilo 7. října 2022 a v návaznosti na připomínky Komise pak předložilo dne 3. listopadu 2022 její přepracovanou konečnou verzi. Audit dospěl k závěru, že použitá metodika je přiměřená a v souladu s metodikou používanou ve srovnávacím přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu, s jednou výjimkou, pro kterou generální ředitelství EUTAF formulovalo doporučení. Na základě sdělení Komise ze dne 30. listopadu 2022 a v něm obsaženém odůvodnění se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo hlavní krok provádění vyžadovaný nápravným opatřením.

i) Vývoj nástroje pro podávání zpráv o jediných nabídkách s cílem monitorovat veřejná zadávací řízení uzavřená s jediným uchazečem a podávat o nich zprávy

- (49) Maďarsko se zavázalo, že do 30. září 2022 vyvine nový nástroj pro sledování a podávání zpráv za účelem zjišťování podílu zadávacích řízení vedoucích k jediné nabídce u zakázek financovaných z vnitrostátních zdrojů, z podpory Unie či z obou zdrojů a pro podávání zpráv o nich. Po předložení tohoto návrhu Komise učinilo Maďarsko řadu kroků k řešení hlavních kroků provádění pro účely tohoto nápravného opatření. Zejména vyvinulo nový nástroj pro sledování a podávání zpráv, který byl na základě auditu shledán jako funkční, účelný a schopný monitorovat podíl zadávacích řízení s jedinou nabídkou. V souladu s nápravným opatřením bude nástroj pro podávání zpráv do 31. prosince 2022 dále rozvíjen tak, aby zahrnoval údaje o zeměpisných označeních. Na základě sdělení Komise ze dne 30. listopadu 2022 a v něm obsaženém odůvodnění se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo hlavní kroky provádění a že nástroj pro podávání zpráv o jediných nabídkách byl vyvinut a je funkční, jak vyžaduje nápravné opatření.

j) Vývoj elektronického systému pro zadávání veřejných zakázek s cílem zvýšit transparentnost

- (50) V zájmu zvýšení transparentnosti při zadávání veřejných zakázek se Maďarsko zavázalo, že vytvoří a na internetových stránkách Elektronického systému pro zadávání veřejných zakázek zveřejní databázi obsahující informace o všech oznámeních o výsledku zadávacího řízení ve strukturované podobě, včetně identifikačních čísel společností a jmen jednotlivých členů konsorcií a subdodavatelů. Tato databáze má být pravidelně aktualizována a být bezplatně přístupná veřejnosti. Po předložení tohoto návrhu Komise Maďarsko informovalo Komisi, že vývoj databáze s požadovanými funkcemi byl dokončen do 30. září 2022. Na základě Komisí provedeného posouzení funkcí nové databáze se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo příslušný hlavní krok provádění pro toto opatření a splnilo jej.

k) Vytvoření rámce pro měření výkonnosti posuzujícího účinnost a nákladovou efektivnost veřejných zakázek

- (51) Za účelem splnění svého závazku vytvořit do 30. září 2022 rámec pro měření výkonnosti za účelem posouzení účinnosti a nákladové efektivnosti zadávání veřejných zakázek, který měl být funkční do 30. listopadu 2022, přijalo Maďarsko dne 5. září 2022 rozhodnutí vlády č. 1425/2022. Dne 30. listopadu 2022 zveřejnilo Maďarsko na internetových stránkách EPS dokument, který stanoví rámec pro měření výkonnosti. Na základě Komisí provedeného posouzení rámce stanoveného v rozhodnutí vlády č. 1425/2022 se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo příslušný hlavní krok provádění a splnilo své závazky týkající se tohoto opatření.

o) Využívání nástroje ARACHNE

- (52) Pokud jde o vyjádřené obavy ohledně schopnosti Maďarska zlepšit kontroly střetů zájmů v souvislosti s využíváním finančních prostředků Unie, Maďarsko se zavázalo, že budou při čerpání veškeré unijní podpory a ve všech programových obdobích uplatňovány postupy pro systematické a širší využívání všech funkcí jednotného nástroje pro vytěžování údajů a hodnocení rizik (ARACHNE), který Komise dává členským státům k dispozici, s cílem účinně předcházet střetům zájmů, podvodům, korupci, dvojímu financování a jiným nesrovnalostem a odhalovat je. Dne 30. září 2022 přijala maďarská vláda nařízení vlády č. 373/2022 a pozměňující nařízení č. 374/2022, která vstoupila v platnost téhož dne a stanoví ustanovení k zajištění pravidelného předávání určitých údajů do ARACHNE. Téhož dne byl rovněž do ARACHNE odeslán první balíček údajů. Na základě posouzení Komise, že nařízení vlády č. 373/2022 a pozměňující nařízení č. 374/2022 stanoví podrobná pravidla pro systematické a účinné využívání nástroje ARACHNE, se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo příslušný hlavní krok provádění a splnilo své závazky týkající se tohoto opatření.

p) Posílení spolupráce s úřadem OLAF

- (53) Maďarsko se zavázalo posílit spolupráci s úřadem OLAF tím, že 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. Rovněž se zavázalo zavést 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. Po předložení návrhu Komise přijalo Národní shromáždění dne 4. října 2022 zákon XXIX z roku 2022, který pozměnil stávající právní předpisy tak, aby byla Státní daňová a celní správa určena jako příslušný vnitrostátní orgán, jenž bude nápomocen úřadu OLAF, a aby byla zavedena odrazující finanční sankce, která bude uložena v případě, že hospodářský subjekt odmítne s úřadem OLAF spolupracovat. Na základě posouzení Komise se Rada domnívá, že Maďarsko učinilo příslušné hlavní kroky provádění a splnilo své závazky týkající se tohoto opatření.

q) Přijetí legislativního aktu zajišťujícího větší transparentnost veřejných výdajů

- (54) V rámci souboru nápravných opatření se Maďarsko zavázalo přijmout do 31. října 2022 legislativní akt, který zajistí větší transparentnost veřejných výdajů tím, že stanoví povinnost všech veřejných subjektů aktivně zveřejňovat předem vymezený soubor informací o využívání veřejných prostředků v centrálním registru. Po předložení návrhu Komise přijalo Národní shromáždění 8. listopadu 2022 zákon XL z roku 2022, který byl následně 22. listopadu 2022 jako součást balíčku služeb novelizován. Dne 7. prosince 2022 byla přijata dodatečná změna ustanovení týkajících se zřízení dalšího správního postupu pro transparentnost. Komise ve svém posouzení dospěla k závěru, že Maďarsko učinilo požadované hlavní kroky provádění navzdory zpoždění při jejich provádění. Na základě posouzení Komise aktualizovaného dne 9. prosince 2022 však v regulačním rámci přetrvává slabina, která oslabuje jeho účinnost, totiž chybějící povinnost všech veřejných zadavatelů zveřejňovat informace v případě, že v minimálním souboru údajů, které mají být vloženy do centrálního registru, chybí údaje o „subjektu odpovědném“ za veřejné výdaje, veřejném zadavateli nebo poskytovatelích služeb, dodavatelích a poskytovatelích kapacity.

- (55) Lze shrnout, že Maďarsko učinilo řadu kroků k řešení (legislativních i nelegislativních) hlavních kroků provádění uvedených v příloze důvodové zprávy připojené k návrhu Komise a mnohé závazky, které Maďarsko přijalo v rámci nápravných opatření, lze považovat za splněné, jak je uvedeno výše. Tímto kladným hodnocením není dotčen další vývoj v souvislosti s těmi nápravnými opatřeními, která musí být doložena v praxi nebo která vyžadují delší dobu provádění v souladu se závazky přijatými Maďarskem.
- (56) U řady nápravných opatření však přetrvávají významné slabiny, rizika a nedostatky. Významné slabiny zejména nadále vážně ohrožují přiměřenost nápravných opatření, která mají horizontální, strukturální a systémovou povahu a mají zásadní význam pro nápravu systémového porušování zásad právního státu v oblasti zadávání veřejných zakázek, účinnosti trestního stíhání a boje proti korupci v Maďarsku. Tyto slabiny proto ohrožují účinnost přijatých nápravných opatření jako celku.

- (57) S ohledem na horizontální, strukturální a systémovou povahu opatření, která je třeba ještě splnit, skutečnost, že Maďarsko uspokojivě splnilo řadu závazků ve vztahu k jiným časově upřesněným nápravným opatřením, nestačí k řešení zjištěného porušování zásady právního státu a dopadu, který toto porušování má nebo může mít na rozpočet EU. Jak Komise objasnila ve svém aktualizovaném posouzení ze dne 9. prosince 2022, s jedinou výjimkou nápravného opatření týkajícího se veřejně prospěšných fondů, musí být nápravná opatření posuzována v celém rozsahu, jako úplný balíček, s ohledem na to, zda jsou celkově přiměřená tomu, aby ukončila danou situaci, a na základě kvalitativního, a nikoli pouze kvantitativního posouzení.
- (58) V důsledku toho je s ohledem na výše uvedené posouzení třeba dospět k závěru, že nápravná opatření oznámená Maďarskem jako celek, tak jak byla přijata, a s ohledem na jejich podrobnosti a následnou nejistotu ohledně jejich uplatňování v praxi nevedou k ukončení zjištěných porušování zásad právního státu. Vzhledem k tomu, že zjištěné případy nedodržování předpisů se týkají porušování systémové povahy, mají do značné míry a dostatečně přímo vliv na řádné finanční řízení rozpočtu Unie a ochranu finančních zájmů Unie.
- (59) Pokud Rada shledá, že podmínky stanovené v nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 o podmíněnosti jsou splněny, přijme vhodnou míru opatření, aby zajistila ochranu rozpočtu Unie před skutečnými nebo potenciálními dopady vyplývajícími ze zjištěných porušení zásad právního státu.

- (60) Vzhledem k porušování zásad právního státu, které bylo zjištěno v tomto rozhodnutí, a k jejich významnému dopadu na rozpočet Unie a vzhledem k tomu, že nápravná opatření, která Maďarsko dosud přijalo, vykazují významné slabiny, které vážně ohrožují jejich přiměřenost k řešení uvedeného porušování, má Rada za to, že související riziko pro rozpočet Unie zůstává vysoké. Podle 18. bodu odůvodnění nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 by měla být při stanovování opatření, která se mají přijmout, řádně zohledněna míra spolupráce dotčeného členského státu. Komise se původně domnívala, že přiměřená aproximace rizika pro rozpočet odpovídá 65 % finančních prostředků dotčených programů. S ohledem na počet a význam nápravných opatření, která Maďarsko uspokojivě provedlo za účelem řešení zjištěného porušování zásad právního státu, by však bylo „přiměřenou aproximací“ stanovit riziko pro rozpočet ve výši 55 % dotčených programů. V souladu s tím by tudíž 55 % závazků v dotčených programech mělo být po jejich schválení pozastaveno. Uvedenou úroveň lze považovat za přiměřenou aproximaci dopadu zjištěného porušování zásad právního státu na rozpočet Unie nebo vážných rizik pro rozpočet Unie, s přihlédnutím k míře spolupráce Maďarska během tohoto postupu, jehož výsledkem jsou provedená nápravná opatření, a je proto přiměřená vzhledem k cíli ochrany rozpočtu Unie stanovenému v nařízení (EU, Euratom) 2020/2092.

- (61) Pokud jde o volbu mezi různými druhy opatření uvedených v článku 5 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092, Rada se domnívá, že pozastavení rozpočtových závazků vyplývajících z dotčených programů, jakmile budou schváleny, zajišťuje účinnou a včasnou ochranu rozpočtu Unie tím, že brání tomu, aby porušení zásad právního státu právních pravidel zjištěná v tomto rozhodnutí ovlivní rozpočet přidělený na dotčené programy. Pozastavení rozpočtových závazků zároveň Maďarsku stále umožňuje zahájit provádění uvedených programů v souladu s příslušnými pravidly, a zachovává tak cíle politiky soudržnosti a postavení konečných příjemců. Kromě toho na rozdíl od jiných možných opatření má pozastavení rozpočtových závazků dočasnou povahu a v souladu s čl. 7 odst. 3 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 nemá konečné účinky. Opatření proto může být zrušeno postupem stanoveným v uvedeném článku, aniž by došlo ke ztrátě financování z prostředků Unie, za předpokladu, že situace bude do dvou let zcela napravena. V souladu se zásadou proporcionality je proto zvolené opatření dostatečné k dosažení ochrany rozpočtu Unie, přičemž je s přihlédnutím k okolnostem daného případu nejméně zatěžující.

- (62) Pokud jde o zjištěné porušování v souvislosti s veřejně prospěšnými fundacemi, právní rámec v Maďarsku má slabiny, jak je uvedeno výše, které neodstranily riziko střetu zájmů, které mělo nápravné opatření řešit. S ohledem na nedostačující nápravné opatření přetrvává pro rozpočet Unie vážné riziko, které lze nejlépe řešit zákazem uzavírání nových právních závazků s veškerými veřejně prospěšnými fundacemi a veškerými jimi vlastněnými subjekty v rámci jakéhokoli programu v přímém nebo nepřímém řízení. Takové opatření nemá vliv na celkové přiděly finančních prostředků z programů Unie v rámci přímého a nepřímého řízení, které mohou být stále použity pro jiné subjekty, a je proto dostatečné k dosažení ochrany rozpočtu Unie, přičemž je přiměřené tomu, co je nezbytně nutné k dosažení tohoto cíle.
- (63) 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 každé tři měsíce od přijetí tohoto rozhodnutí podávat zprávu o plnění těchto povinností.
- (64) Maďarsko by mělo Komisi pravidelně informovat o provádění nápravných opatření, k nimž se zavázalo, a zejména o těch, která musí být doložena v praxi nebo která vyžadují delší dobu provádění.

- (65) Komise by měla situaci v Maďarsku nadále sledovat a podle potřeby uplatňovat své pravomoci podle nařízení (EU, Euratom) 2020/2092. Zejména by měla urychleně posoudit jakýkoli vývoj v provádění nápravných opatření navržených Maďarskem, aby mohla Radě neprodleně předložit nezbytné návrhy na zrušení opatření podle článku 7 nařízení (EU, Euratom) 2020/2092 v případě, že podmínky pro jejich přijetí již nejsou splněny. Komise by měla Radu pravidelně informovat,

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 55 % rozpočtových závazků v rámci těchto operačních programů politiky soudržnosti, jakmile budou schváleny:
 - a) Operační program Životní prostředí a energetická účinnost Plus,
 - b) Operační program Integrovaná doprava Plus,
 - c) 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 (EU, Euratom) 2018/1046, neuzavřou se právní závazky s žádnou veřejně prospěšnou fondací zřízenou na základě maďarského zákona IX z roku 2021 ani s žádným subjektem, který je takovou veřejně prospěšnou fondací vlastněn.

Článek 3

Maďarsko Komisi do ... [Pro Úř. věst.: tři měsíce od data přijetí tohoto rozhodnutí] a následně každé tři měsíce informuje o provádění nápravných opatření, k nimž se zavázalo prostřednictvím své druhé odpovědi, včetně dodatečných závazků uvedených v dopise Maďarska ze dne 13. září 2022.

Článek 4

Toto rozhodnutí nabývá účinku dnem oznámení.

Článek 5

Toto rozhodnutí je určeno Maďarsku.

V ... dne

Za Radu

předseda nebo předsedkyně
