



Presude Općeg suda

u predmetima T-115/23 | Debreceni Egyetem/Vijeće, T-132/23 | Óbudai Egyetem/Vijeće, T-133/23 | Állatorvostudományi Egyetem/Vijeće, T-138/23 | Semmelweis Egyetem/Vijeće, T-139/23 | Miskolci Egyetem/Vijeće i T-140/23 | Dunaújvárosi Egyetem/Vijeće

Priopćenje za tisak br. 136/26

U Luxembourg 30. rujna 2026.

Vladavina prava: Opći sud odbija tužbe šest mađarskih sveučilišta protiv zabrane financiranja iz proračuna Unije zaklade od javnog interesa ili subjekata u vlasništvu takvih zaklada

Time se pojašnjavaju uvjeti za donošenje mjera za zaštitu proračuna Unije na temelju Uredbe o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava

Godine 2021. osnivačka i upravljačka prava nad većinom mađarskih visokoškolskih ustanova, koja je prethodno imala država, prenesena su na zaklade od javnog interesa.

Radi zaštite proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj, Vijeće Europske unije donijelo je, u skladu s Uredbom o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava¹, odluku koja sadržava, među ostalim, odredbu² kojom se Europskoj komisiji zabranjuje da u okviru izvršenja proračuna Unije preuzima pravne obveze sa zakladom od javnog interesa ili subjektom u vlasništvu takve zaklade.

U tom kontekstu šest mađarskih sveučilišta zatražilo je od Općeg suda Europske unije poništenje te odredbe. Ona u velikoj mjeri ističu slične tužbene razloge, ali neki od njih nisu istaknuti u svim tužbama. Ti se tužbeni razlozi temelje, među ostalim, na nenadležnosti Vijeća za donošenje pobijane odredbe (T-115/23), povredi obveze obrazlaganja (T-132/23 et T-138/23), povredi Uredbe o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava, a osobito na nepostojanju pojedinačnih povreda načelâ vladavine prava koje bi počinili predmetni subjekti (T-132/23 et T-138/23) te nepostojanju veze između mogućih povreda načelâ vladavine prava i njihova utjecaja na proračun Unije (T-132/23 et T-138/23), povredi načela proporcionalnosti, povredi akademske slobode³ (T-115/23) i povredi slobode pružanja usluga te članka 165. i 179. UFEU-a (T-115/23).

Opći sud odbija šest tužbi za poništenje.

Kao prvo, što se tiče navodne **nenadležnosti Vijeća za donošenje pobijane odredbe**, Opći sud utvrđuje da je ono izvršavalo svoju isključivu nadležnost u području utvrđivanja i izvršenja proračuna, a ne nadležnost u područjima obrazovanja i istraživanja. Osim toga, s obzirom na to da Unija u svakom slučaju u tim područjima ima potpunu i podijeljenu nadležnost, ona nužno može privremeno suspendirati izvršenje svojeg proračuna koji se odnosi na programe kao što su to Erasmus+ i Obzor Europa u odnosu na određene države članice, osobito u slučaju povrede načelâ vladavine prava.

Kao drugo, što se tiče povrede obveze obrazlaganja, Opći sud ističe da je **Vijeće dovoljno detaljno i obrazloženo iznijelo razloge zbog kojih je donesena pobijana odredba**. Iz njegove odluke proizlazi da povreda načelâ vladavine prava proizlazi **iz činjeničnog stanja i mađarskog regulatornog okvira**, koji ne sprečava visoke dužnosnike, uključujući više članove političkih izvršnih tijela, da zasjedaju u upravnim odborima zaklada od javnog interesa. Vijeće razmatra tu povredu s gledišta načela pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršne vlasti i načela diobe vlasti, a ona se u ovom slučaju

konkretizira postojanjem mogućih sukoba interesa.

Kao treće, što se tiče povrede Uredbe o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava, Opći sud najprije podsjeća na to da **sud Unije u ovom slučaju provodi cjelovit nadzor**, među ostalim, nad uvjetima donošenja mjera za zaštitu proračuna Unije.

Nadalje, kad je riječ o **postojanju povrede načelâ vladavine prava**, Opći sud smatra da se Uredba o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava odnosi kako na pojedinačne povrede načelâ vladavine prava tako i na sustavne povrede. Međutim, utvrđuje da je povreda u ovom slučaju sustavne prirode jer proizlazi iz **nesposobnosti, nemogućnosti ili sustavne nespremnosti Mađarske da spriječi donošenje odluka u suprotnosti s primjenjivim pravom u području sukoba interesa**. Stoga zaključuje da utvrđenje povrede načelâ vladavine prava nije zahtijevalo utvrđivanje pojedinačnih povreda te da je ona u dovoljnoj mjeri dokazana.

Naposljetku, Opći sud smatra da **postoji stvarna i dovoljno izravna veza između povreda načelâ vladavine prava i utjecaja na proračun Unije** (T-138/23 et T-132/23). Naime, zaklade od javnog interesa i, slijedom toga, visoki dužnosnici i viši članovi političkih izvršnih tijela koji zasjedaju u njihovim upravnim odborima imaju znatne ovlasti u pogledu proračunskih, operativnih i organizacijskih pitanja visokoškolskih ustanova, kao što su to tužitelji. Stoga postoji stvaran i ozbiljan rizik da na odluke o razvoju programa, sveučilišnih studijskih programa te istraživačkih i razvojnih projekata koji se financiraju sredstvima Unije, kao i na odabir osoblja, izravno utječu politički čimbenici. Konkretnije, Opći sud utvrđuje da, što se tiče programa Erasmus+ i Obzor Europa, zaklade od javnog interesa mogu imati ulogu u isplati sredstava Unije krajnjim korisnicima. U okviru programa Erasmus+ postoji rizik da sukobi interesa utječu na odabir studenata korisnika, osobito u pogledu odabira i uzajamnog priznavanja prihvatljivih kolegija koji se pohađaju u drugim državama članicama, i da se time u taj postupak odabira uvedu razmatranja koja nadilaze ocjenu akademskih zasluga. S obzirom na sveprisutnost političkog nadzora i rizik od sukoba interesa, Vijeće je pred Općim sudom tvrdilo da bi svi unutarnji procesi, sveučilišni postupci i upravljačke strukture uključeni u korištenje sredstava Unije mogli biti podložni vanjskom utjecaju, što bi moglo dovesti do neprimjerenog korištenja sredstava Unije. Međutim, zaštita financijskih interesa Unije pretpostavlja da se njezina financijska sredstva ne koriste za financiranje subjekata čije funkcioniranje povređuje načela vladavine prava.

Kao četvrto, što se tiče **proporcionalnosti** pobijane odredbe, Opći sud ističe da je ona proporcionalna i omogućuje postizanje cilja općeg interesa zaštite proračuna Unije. Opći sud najprije podsjeća na to da je svrha Uredbe o uvjetovanosti u pogledu vladavine prava zaštititi proračun Unije, a ne sankcionirati, same po sebi, povrede načelâ vladavine prava u državi članici. Nadalje, smatra da nije utvrđeno postojanje druge manje ograničavajuće mjere kojom bi se omogućilo postizanje tog cilja. Naime, pobijana odredba primjenjuje se samo na nove pravne obveze, pri čemu ne proizvodi učinke na programe koji su već bili u tijeku na dan njezina stupanja na snagu. Osim toga, mađarska sveučilišta koja nisu u vlasništvu zaklada od javnog interesa, kao i njihovi studenti, nastavnici i istraživači, i dalje mogu imati koristi od obrazovnih i istraživačkih programa koje financira Unija. Slijedom toga, ne utječe se na cjelokupnu raspodjelu sredstava. Naposljetku, Opći sud odbija argument prema kojem mogući utjecaj na krajnje primatelje i korisnike nije uzet u obzir. To uzimanje u obzir osobito proizlazi iz činjenice da pobijana odredba najmanje ometa programe koji su već bili u tijeku na dan njezina stupanja na snagu i da ne utječe na obveze Mađarske koje se odnose na provedbu predmetnih programa i fondova, osobito u pogledu krajnjih primatelja i korisnika.

Kao peto, Opći sud smatra da se **predmetnom mjerom ne povređuje akademska sloboda**. U tom kontekstu Opći sud podsjeća na to da ta sloboda podrazumijeva zahtjev autonomije visokoškolskih ustanova u odnosu na javne vlasti, a osobito izvršnu vlast. Međutim, u ovom slučaju zaključuje da pobijana odredba predstavlja **mjeru financijske naravi** i ne sadržava **nikakvu zabranu ni odredbu koja se odnosi na akademske ili znanstvene djelatnosti tih ustanova**. Stoga činjenica da države članice mogu, u slučaju ozbiljnih povreda načelâ vladavine prava, uključujući pri izvršavanju svoje nadležnosti u području organizacije visokog obrazovanja, strukovnog osposobljavanja te istraživanja i razvoja, biti podvrgnute korektivnim mjerama ne predstavlja sama po sebi povredu akademske slobode. Naime, uskraćivanje financijskih sredstava organizaciji za istraživanje i širenje znanja, kao što je sveučilište ili istraživački institut, ili pak istraživačima ili istraživačkim skupinama ne predstavlja samo po sebi ni povredu ni ograničenje akademske slobode ako se odluka o odbijanju dodjele financijskih sredstava temelji na znanstvenim razmatranjima ili smjernicama obrazovne politike te politike istraživanja i razvoja koje je utvrdio zakonodavac ili proizlazi iz ciljeva od općeg interesa koji su jasno utvrđeni zakonom. U svakom slučaju, Opći sud naglašava da bi, čak i kad bi se pobijanom odredbom povređivala akademska sloboda, ona bila opravdana i proporcionalna s obzirom na cilj zaštite proračuna Unije. Osim toga, njome se pridonosi

očuvanju autonomije ustanova smanjujući na najmanju moguću mjeru mogućnosti proizvoljnog zadiranja izvršne vlasti u njihovu organizaciju, čime se **pridonosi i samom poštovanju akademske slobode i načelâ vladavine prava**.

Kao šesto, što se tiče povrede slobode pružanja usluga i članaka 165. i 179. UFEU-a, Opći sud odbija taj tužbeni razlog. Kad je riječ o **slobodi pružanja usluga**, Opći sud podsjeća na to da, iako je sudska praksa iz pojma „usluge” isključila nastavu koju pružaju određene ustanove javnog obrazovanja financirane javnim sredstvima, Sud je ipak tim pojmom obuhvatio nastavu koju pružaju obrazovne ustanove koje se uglavnom financiraju privatnim sredstvima. Međutim, u ovom slučaju nijedan dostavljeni element nije omogućio Općem sudu da utvrdi jesu li nastavne i istraživačke aktivnosti visokoškolskih ustanova pretežno financirane privatnim sredstvima. Stoga Opći sud zaključuje da navedene djelatnosti nisu „usluge” u smislu članka 57. UFEU-a. U svakom slučaju, čak i kad bi bila riječ o uslugama ili kad bi postojalo ograničenje ili prepreka slobodi pružanja usluga, Opći sud ističe da se **pobijanom odredbom nastoji postići cilj od općeg interesa i da je proporcionalna**.

Što se tiče **članaka 165. i 179. UFEU-a**, Opći sud navodi da se na njih u ovom slučaju ne može pozivati jer te odredbe nisu opće primjenjive odredbe horizontalne naravi. Stoga se različiti elementi, ciljevi i mjere navedeni u tim člancima ne moraju obvezno uzeti u obzir pri primjeni odredbi UFEU-a koje se odnose na temeljno načelo slobodnog kretanja. Međutim, Opći sud naglašava da je temeljno načelo slobodnog kretanja posebno važno u području obrazovanja, znanstvenog istraživanja i tehnološkog razvoja, osobito u okviru cilja postizanja europskog istraživačkog prostora u kojem se istraživači, znanstvene spoznaje i tehnologije slobodno kreću. Opći sud navodi da, s obzirom na to da je Unija uspostavila i financira programe Erasmus+ i Obzor Europa, ona mora osigurati ne samo to da dodjela ili povlačenje stipendija i programa namijenjenih olakšavanju mobilnosti i slobodnog kretanja korisnika tih programa ne stvaraju neopravdano ograničenje prava na slobodnu prekograničnu suradnju, kretanje i boravak na teritoriju država članica. Mora osigurati i to da zemlje koje primaju sredstva u okviru programa Erasmus+ i Obzor Europa poštuju akademsku slobodu kako bi se osigurala znanstvena i akademska izvrsnost.

NAPOMENA : Tužba za poništenje služi za poništenje akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije koji su protivni pravu Unije. Pod određenim uvjetima države članice, europske institucije i pojedinci mogu podnijeti tužbu za poništenje, ovisno o slučaju, Sudu ili Općem sudu. Ako je tužba osnovana, akt se poništava. Dotična institucija mora popuniti eventualnu pravnu prazninu nastalu poništenjem akta.

NAPOMENA Protiv odluke Općeg suda u roku od dva mjeseca i deset dana od njezine dostave može se podnijeti žalba Sudu ograničena na pravna pitanja.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Opći sud. Prikaz činjenica i pravnog okvira odnosi se na relevantno razdoblje i temelji se na spisu predmeta.

[Cjelovit tekst i, ovisno o slučaju, kratak prikaz](#) presuda ([T-115/23](#), [T-132/23](#), [T-133/23](#), [T-138/23](#), [T-139/23](#) i [T-140/23](#)) objavljuju se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Slike s objave presude dostupne su na „[Curia Web TV](#)” kao i na „[European Broadcasting Service](#)” ☎ (+ 32) 2 2964106.

Ostanite povezani!



¹ [Uredba \(EU, Euratom\) 2020/2092](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.

² [Provedbena odluka Vijeća \(EU\) 2022/2506](#) od 15. prosinca 2022. o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj.

³ Članak 13. [Povelje Europske unije o temeljnim pravima](#).