



Sodbe Splošnega sodišča

v zadevah T-115/23 | Debreceni Egyetem/Svet, T-132/23 | Óbudai Egyetem/Svet, T-133/23 | Állatorvostudományi Egyetem/Svet, T-138/23 | Semmelweis Egyetem/Svet, T-139/23 | Miskolci Egyetem/Svet in T-140/23 | Dunaújvárosi Egyetem/Svet

Sporočilo za medije št. 136/26

Luxembourg, 30. september 2026

Pravna država: Splošno sodišče je zavrnilo tožbe šestih madžarskih univerz zoper prepoved financiranja skladov javnega interesa ali subjektov, ki jih taki skladi vzdržujejo, iz proračuna Unije

Ob tem je pojasnilo pogoje za sprejetje ukrepov za zaščito proračuna Unije, ki se sprejmejo na podlagi Uredbe o pogojevanju s pravno državo

Leta 2021 so bile konstitutivne in upravljaljske pravice večine madžarskih visokošolskih ustanov, ki so bile prej v državni lasti, prenesene na sklade javnega interesa.

Svet Evropske unije je za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem na podlagi Uredbe o pogojevanju s pravno državo¹ sprejel sklep², ki med drugim vsebuje določbo, ki Evropski komisiji prepoveduje, da v okviru izvrševanja proračuna Unije sklepa pravne obveznosti s skladi javnega interesa ali subjekti, ki jih taki skladi vzdržujejo.

V tem okviru je šest madžarskih univerz Splošnemu sodišču Evropske unije predlagalo, naj to določbo razglasi za nično. Navedle so večinoma podobne tožbene razloge, vendar nekateri niso bili navedeni v vseh tožbah. Ti tožbeni razlogi so se nanašali zlasti na nepristojnost Sveta za sprejetje izpodbijane določbe (T-115/23), na kršitev obveznosti obrazložitve (T-132/23 in T-138/23), na kršitev Uredbe o pogojevanju s pravno državo in zlasti neobstoj posamičnih kršitev načel pravne države s strani zadevnih subjektov (T-132/23 in T-138/23) ter na neobstoj povezave med morebitnimi kršitvami načel pravne države in njihovim vplivom na proračun Unije (T-132/23 in T-138/23), na kršitev načela sorazmernosti, na kršitev akademske svobode³ (T-115/23) ter na kršitev svobode opravljanja storitev in členov 165 in 179 PDEU (T-115/23).

Splošno sodišče je šest ničnostnih tožb zavrnilo.

Prvič, Splošno sodišče je v zvezi z zatrjevano **nepristojnostjo Sveta za sprejetje izpodbijane določbe** razsodilo, da je ta izvajal svojo izključno pristojnost v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna, ne pa pristojnosti na področju izobraževanja in raziskav. Poleg tega, ker ima Unija na teh področjih vsekakor podporno pristojnost in deljeno pristojnost, je nujno sposobna začasno prekiniti izvrševanje svojega proračuna v zvezi s programi, kot sta Erasmus + in Obzorje Evropa, za nekatere države članice, zlasti v primeru kršitve načel pravne države.

Drugič, Splošno sodišče je v zvezi s kršitvijo obveznosti obrazložitve navedlo, da **je Svet dovolj natančno in podrobno navedel razloge, zaradi katerih je bila izpodbijana določba sprejeta**. Iz njegovega sklepa je razvidno, da naj bi bila kršitev načel pravne države **v dejanskem položaju in v madžarskem regulativnem okviru**, ki naj višjim uradnikom, vključno z visokimi politiki, ne bi preprečevala, da bi bili člani upravnih odborov skladov javnega interesa. Svet je to kršitev obravnaval z vidika načela pravne varnosti, prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilne oblasti in načela delitve oblasti, v obravnavani zadevi pa je bila konkretizirana z obstojem morebitnih nasprotij interesov.

Tretjič, Splošno sodišče je v zvezi s kršitvijo Uredbe o pogojevanju s pravno državo najprej opozorilo, da **sodišče Unije v obravnavanem primeru izvaja celovit nadzor** zlasti nad pogoji za sprejetje ukrepov za zaščito proračuna Unije.

Dalje, kar zadeva **obstoj kršitve načel pravne države**, je Splošno sodišče štelo, da se Uredba o pogojevanju s pravno državo nanaša tako na posamične kršitve načel pravne države kot na sistemske kršitve. Ugotovilo pa je, da je kršitev v obravnavani zadevi sistemska, ker izhaja iz **sistemske nezmožnosti, neuspešnosti ali nepripravljenosti Madžarske, da bi preprečila odločitve, sprejete v nasprotju z veljavnim pravom o nasprotju interesov**. Zato je ugotovilo, da za ugotovitev obstoja kršitve načel pravne države ni bilo treba dokazati posamičnih kršitev in da je bila ta kršitev pravno zadostno dokazana.

Nazadnje, Splošno sodišče je štelo, da **obstaja dejanska in dovolj neposredna povezava med kršitvami načel pravne države in vplivom na proračun Unije** (T-138/23 in T-132/23). Skladi javnega interesa ter posledično uradniki na najvišji ravni in visoki politični voditelji, kiasedajo v njihovih upravnih odborih, imajo namreč precejšnje pristojnosti v zvezi s proračunskimi, operativnimi in organizacijskimi vprašanji visokošolskih ustanov, kot so tožeče stranke. Zato obstaja dejansko in resno tveganje, da bo na izbiro razvoja programov in univerzitetnega izobraževanja ter raziskovalnih in razvojnih projektov, ki jih financira Unija, izvajan neposredni politični vpliv. Natančneje, Splošno sodišče je ugotovilo, da lahko skladi javnega interesa v zvezi s programoma Erasmus + in Obzorje Evropa igrajo vlogo pri izplačevanju sredstev Unije končnim prejemnikom. Zlasti v okviru programa Erasmus + obstaja tveganje, da nasprotja interesov posegajo v izbor upravičenih študentov, zlasti v izbiro in vzajemno priznavanje upravičenih izobraževanj, ki se izvajajo v drugih državah članicah, in tako v ta izbirni postopek uvajajo premisleke, ki presegajo oceno akademske uspešnosti. Zaradi vsesplošnega političnega nadzora in tveganja nasprotja interesov je Svet pred Splošnim sodiščem trdil, da bi lahko bili vsi notranji postopki, univerzitetni postopki in strukture upravljanja, ki posredujejo pri uporabi sredstev Unije, predmet zunanjega vpliva, kar bi lahko privedlo do neustrezne porabe sredstev Unije. Zaščita finančnih interesov Unije pa predpostavlja, da se njena finančna sredstva ne uporabljajo za financiranje subjektov, katerih način delovanja krši načela pravne države.

Četrtrič, Splošno sodišče je v zvezi s **sorazmernostjo** izpodbijane določbe navedlo, da je ta sorazmerna in omogoča uresničitev cilja v splošnem interesu, ki je zaščite proračuna Unije. Splošno sodišče je najprej opozorilo, da je cilj Uredbe o pogojevanju s pravno državo zaščititi proračun Unije, ne pa sankcionirati kršitve načel pravne države v državi članici. Dalje, štelo je, da ni bilo dokazano, da je obstajal drug manj omejujoč ukrep, s katerim bi bilo mogoče doseči ta cilj. Sporna določba se namreč uporablja le za nove pravne obveznosti, ne da bi vplivala na programe, ki so ob začetku učinkovanja te določbe že potekali. Poleg tega so lahko madžarske univerze, ki jih ne vzdržujejo skladi javnega interesa, ter njihovi študenti, učitelji in raziskovalci še naprej upravičeni do sredstev v okviru izobraževalnih in raziskovalnih programov, ki jih financira Unija. Zato ni vpliva na skupno dodelitev sredstev. Nazadnje, Splošno sodišče je zavrnilo trditev, da morebitni vpliv na končne prejemnike in upravičence ni bil upoštevan. To upoštevanje izhaja zlasti iz dejstva, da je izpodbijana določba najmanj moteča za programe, ki so ob začetku njenega učinkovanja že potekali, in da ne vpliva na obveznosti Madžarske v zvezi z izvajanjem zadevnih programov in sredstev, zlasti do končnih prejemnikov in upravičencev.

Petič, Splošno sodišče je štelo, da **zadevni ukrep ne posega v akademsko svobodo**. V tem okviru je Splošno sodišče opozorilo, da ta svoboda vključuje zahtevo po samostojnosti visokošolskih ustanov v razmerju do javnih organov, zlasti izvršilne veje oblasti. V obravnavanih zadevah pa je ugotovilo, da je izpodbijana določba **finančni ukrep** in ne vsebuje **nobene prepovedi ali zahteve v zvezi z akademskimi ali znanstvenimi dejavnostmi navedenih ustanov**. Tako dejstvo, da se lahko državam članicam v primeru resnih kršitev načel pravne države, vključno z izvajanjem njihove pristojnosti na področju organizacije visokošolskega izobraževanja, poklicnega usposabljanja ter raziskav in razvoja, naložijo popravni ukrepi, samo po sebi ne pomeni posega v akademsko svobodo. To, da se subjektu za raziskovanje in razširjanje znanja, kot so univerza, raziskovalni inštitut, raziskovalci ali raziskovalne skupine, zavrnejo finančna sredstva, namreč samo po sebi ne pomeni posega v akademsko svobodo ali omejitve te svobode, če odločitev o zavrnitvi dodelitve finančnih sredstev temelji na znanstvenih preudarkih ali na smernicah politike izobraževanja, raziskav in razvoja, ki jih je določil zakonodajalec, ali izhaja iz ciljev v splošnem interesu, ki so jasno določeni z zakonom. Splošno sodišče je vsekakor poudarilo, da bi bila izpodbijana določba, tudi če bi posegala v akademsko svobodo, upravičena in sorazmerna glede na cilj, ki je zaščita proračuna Unije. Poleg tega prispeva k ohranjanju avtonomije ustanov, saj zmanjšuje možnosti samovoljnega vmešavanja izvršilne oblasti v njihovo organizacijo, s čimer **prispeva k spoštovanju akademske svobode in načel pravne države**.

Šestič, kar zadeva kršitev svobode opravljanja storitev ter členov 165 in 179 PDEU, je Splošno sodišče ta tožbeni razlog zavrnilo. V zvezi s **svobodo opravljanja storitev** je opozorilo, da čeprav so bili s sodno prakso iz pojma „storitve“ izključeni tečaji, ki jih izvajajo nekatere ustanove, ki so del javnega izobraževalnega sistema in ki se v celoti ali pretežno financirajo iz

javnih sredstev, je Sodišče vseeno vključilo tečaje, ki jih izvajajo izobraževalne ustanove, ki se v glavnem financirajo z zasebnimi sredstvi. V obravnavanih zadevah pa Splošno sodišče na podlagi nobenega predloženega dokaza ni moglo ugotoviti, ali so se izobraževalne in raziskovalne dejavnosti visokošolskih ustanov v glavnem financirale z zasebnimi sredstvi. Splošno sodišče je tako ugotovilo, da navedene dejavnosti niso „storitve“ v smislu člena 57 PDEU. Vsekakor, tudi če bi šlo za storitve ali če bi obstajala omejitev ali ovira za svobodo opravljanja storitev, je Splošno sodišče navedlo, da **izpodbijana določba uresničuje cilj v splošnem interesu in je sorazmerna.**

Splošno sodišče je, kar zadeva **člena 165 in 179 PDEU**, navedlo, da se v obravnavanih zadevah ni mogoče sklicevati nanju, ker ti določbi nista splošni določbi horizontalne narave. Zato različnih elementov, ciljev in ukrepov, navedenih v teh členih, ni treba zavezujoče upoštevati pri uporabi določb Pogodbe DEU v zvezi s temeljnim načelom prostega gibanja. Vendar je Splošno sodišče poudarilo, da je temeljno načelo prostega gibanja posebej pomembno na področju izobraževanja in znanstvenih raziskav ter tehnološkega razvoja, zlasti v okviru cilja vzpostavitve evropskega raziskovalnega prostora, v katerem raziskovalci, znanstvena spoznanja in tehnologije prosto krožijo. Splošno sodišče je pojasnilo, da mora Unija, ker je ustanovila in financirala programa Erasmus + in Obzorje Evropa, paziti ne le na to, da dodelitev ali ukinitve štipendij in programov, namenjenih olajšanju mobilnosti in prostega gibanja upravičencev do teh programov, ne bosta neupravičeno omejevala pravice do neoviranega čezmejnega sodelovanja, gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Za zagotovitev znanstvene in akademske odličnosti mora tudi paziti, da države, ki prejemajo sredstva v okviru programov Erasmus + in Obzorje Evropa, spoštujejo akademsko svobodo.

OBVESTILO: Namen ničnostne tožbe je razveljavitev ali razglasitev ničnosti aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ki so v nasprotju s pravom Unije. Države članice, evropske institucije in posamezniki lahko pod nekaterimi pogoji pri Sodišču oziroma Splošnem sodišču vložijo ničnostno tožbo. Če je ta utemeljena, se akt razveljavi ali razglasi za ničen. Zadevna institucija mora zapolniti morebitno pravno praznino, ki nastane z razveljavitvijo ali razglasitvijo ničnosti akta.

OBVESTILO: Zoper odločbo Splošnega sodišča je mogoče v dveh mesecih in desetih dneh od njene vročitve pri Sodišču vložiti pritožbo, omejeno na pravna vprašanja.

Neuradni dokument za medije, ki Splošnega sodišča ne zavezuje. Predstavitev dejanskega stanja in pravnega okvira se nanaša na upoštevno obdobje in temelji na spisu v zadevi.

Celotno besedilo in morebitni povzetek sodb ([T-115/23](#), [T-132/23](#), [T-133/23](#), [T-138/23](#), [T-139/23](#) in [T-140/23](#)) sta objavljena na spletnem mestu CURIA na dan razglasitve.

Kontaktna oseba: Jarosław Zasada ☎ (+352) 43032793.

Posnetki z razglasitve sodb so na voljo na „[Curia Web TV](#)“ in „[European Broadcasting Service](#)“ ☎ (+32) 22964106.

Ostanite povezani!



¹ [Uredba \(EU, Euratom\) 2020/2092](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije.

² [Izvedbeni sklep Sveta \(EU\) 2022/2506](#) z dne 15. decembra 2022 o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem.

³ Člen 13 [Listine Evropske unije o temeljnih pravicah](#).