Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (междинен състав)

30 септември 2026 година*

„Изпълнение на бюджета на Съюза — Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 — Общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза — Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 — Мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария — Член 2, параграф 2 от Решение за изпълнение 2022/2506 — Забрана за Комисията да поема правни задължения към тръст в обществен интерес или към субект, поддържан от такъв тръст — Член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 — Задължение за мотивиране — Правна сигурност — Оправдани правни очаквания — Право на защита — Интензитет на съдебния контрол — Пропорционалност — Право да се действа в пазарна среда без нарушения — Член 16 от Хартата на основните права — Принципи на равно третиране и на недопускане на дискриминация — Възражение за незаконосъобразност“

По дело T-133/23,

Állatorvostudományi Egyetem, установен в Будапеща (Унгария), представляван от V. Łuszcz и K. Bendzsel-Varga, адвокати,

жалбоподател,

подпомаган от

Унгария, представлявана от M. Fehér,

встъпила страна,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от E. Rebasti, G. Rugge и L. Vétillard,

ответник,

подпомаган от

Европейски парламент, представляван от R. Crowe и U. Rösslein,

и от

Европейска комисия, представлявана от J. Baquero Cruz и Д. Драмбозова,

* Език на производството: английски.

встъпили страни,

ОБЩИЯТ СЪД (междинен състав),

състоящ се от: S. Papasavvas, председател, M. J. Costeira, L. Truchot, J. Schwarcz, M. Кънчева, U. Öberg (докладчик), P. Zilgalvis, E. Tichy-Fisslberger и S. Verschuur, съдии,

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството, и по-специално определението от 4 април 2024 г., Állatorvostudományi Egyetem/Съвет и Комисия (T-133/23, непубликувано, EU:T:2024:212),

предвид изложеното в съдебното заседание от 10 септември 2025 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят Állatorvostudományi Egyetem по същество иска отмяна на член 2, параграф 2 от Решение за изпълнение (ЕС) 2022/2506 на Съвета от 15 декември 2022 година относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария (ОВ L 325, 2022 г., стр. 94) (наричана по-нататък „оспорваната разпоредба“), с който Съветът на Европейския съюз забранява на Европейската комисия, когато изпълнява бюджета на Европейския съюз при пряко или непряко управление, да поема правни задължения към тръст в обществен интерес, учреден на основание Közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (Закон IX от 2021 г. за тръстовете в обществен интерес с обществена мисия) (Magyar Közlöny 2021/75., наричан по-нататък „унгарският закон IX“), или към субект, поддържан от такъв тръст в обществен интерес.

Обстоятелствата по спора

2 Жалбоподателят е университет, специализиран в областта на ветеринарната медицина, който е основан през 1787 г. и се намира в Будапеща (Унгария). До 2021 г. жалбоподателят е поддържан, контролиран и частично финансиран от унгарската държава като публичен университет.

3 С разпоредбите на унгарския закон IX жалбоподателят е изключен от кръга на институциите, които пряко се управляват и финансират от държавата, считано от 1 август 2021 г. Неговите учредителни и управленски права са прехвърлени на тръст в обществен интерес. Свързан е с Marek József Alapítvány (фондация Marek József).

4 На 24 ноември 2021 г. Комисията изпраща искане за информация до Унгария в съответствие с член 6, параграф 4 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433 I, 2020 г., стр. 1).

5 На 15 декември 2022 г., след размяна на кореспонденция между Унгария и Комисията, Съветът приема Решение за изпълнение 2022/2506 въз основа, от една страна, на Предложение COM(2022) 485 final на Комисията от 18 септември 2022 г. във връзка с решение за изпълнение на Съвета относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария (наричано по-нататък „предложението на Комисията“) и от друга страна, на Съобщение COM(2022) 687 final на Комисията до Съвета от 30 ноември 2022 г. относно коригиращите мерки, за които Унгария е отправила уведомление съгласно Регламент 2020/2092 за защита на бюджета на Съюза (наричано по-нататък „съобщението на Комисията“).

6 С Решение за изпълнение 2022/2506 Съветът по-специално констатира, че условията по член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 са изпълнени, и вследствие на това приема мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария. Тези нарушения се отнасят до обществените поръчки, наказателното преследване, конфликтите на интереси, борбата срещу корупцията и тръстовете в обществен интерес.

7 Двете приети от Съвета мерки се състоят, от една страна, в спиране на 55 % от поетите бюджетни задължения за три програми в рамките на политиката на сближаване в периода 2021—2027 г., наложено с член 2, параграф 1 от Решение за изпълнение 2022/2506, и от друга страна, в наложена с оспорваната разпоредба забрана за Комисията да поема нови правни задължения към тръстове в обществен интерес и поддържани от тях субекти за финансиране от Съюза, прилагано при пряко или непряко управление.

8 Така в оспорваната разпоредба Решение за изпълнение 2022/2506 предвижда, че „[к]огато Комисията изпълнява бюджета на Съюза под пряко или непряко управление съгласно член 62, параграф 1, букви а) и в) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046, не се поемат правни задължения към никакви тръстове в обществен интерес, учредени на основание на унгарския Закон IX […], и никакви субекти, поддържани от такива тръстове в обществен интерес“. Решение за изпълнение 2022/2506 поражда действие, считано от 16 декември 2022 г.

Искания на страните

9 Приканен от Общия съд в съдебното заседание да изясни обхвата на исканията си, жалбоподателят моли Общия съд:

– като главно искане, да отмени оспорваната разпоредба,

– при условията на евентуалност, да отмени оспорваната разпоредба в частта, която се отнася до него,

– да осъди Съвета и встъпилите в негова подкрепа страни да понесат съдебните разноски.

10 Съветът, подпомаган от Комисията, иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

11 Унгария иска от Общия съд да уважи жалбата на жалбоподателя.

12 Европейският парламент иска от Общия съд да отхвърли жалбата.

От правна страна

По допустимостта на документите, представени в хода на производството

13 На 28 октомври 2024 г. жалбоподателят представя пред Общия съд съобщение на националната агенция Tempus, която отговаря за управлението на програмите за международно сътрудничество, по-специално „Еразъм+“, относно размера на стипендиите по тази програма (приложение R.1), съобщение на Комисията от 2 септември 2024 г., публикувано на портала „Финансиране и обществени поръчки“ на нейния уебсайт като „ЧЗВ“ (често задавани въпроси) (приложение R.2), както и клетвена декларация относно отпускането на стипендиите по програма „Еразъм+“ от главния съветник на ректора на жалбоподателя (приложение R.3), за да оспори становището на Съвета, представено в дупликата.

14 Съветът, подкрепян от Комисията, счита, че тези доказателства са недопустими на основание на член 85, параграф 3 от Процедурния правилник.

15 Съгласно член 85, параграф 3 от Процедурния правилник по изключение главните страни могат да представят доказателства и да правят доказателствени искания преди приключване на устната фаза на производството или преди решението на Общия съд да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството, при условие че късното им представяне и поискване бъдат мотивирани.

16 При представянето на насрещни доказателства и допълването на доказателствените искания вследствие на представяне на насрещни доказателства от противната страна в дупликата обаче не се прилага правилото за преклузивния срок, предвидено в член 85, параграфи 1 и 3 от Процедурния правилник. Всъщност тази разпоредба се отнася до новите доказателствени искания и трябва да се разглежда във връзка с член 92, параграф 7 от Процедурния правилник, който изрично предвижда, че е възможно да се представят насрещни доказателства и да се допълват доказателствените искания (вж. в този смисъл решения от 17 декември 1998 г., Baustahlgewebe/Комисия, C-185/95 P, EU:C:1998:608, т. 72, и от 13 декември 2018 г., Monolith Frost/EUIPO — Dovgan (PLOMBIR), T-830/16, EU:T:2018:941, т. 21).

17 В случая, разглежданите документи отговарят на новите становища и доказателствени искания на Съвета, съдържащи се в дупликата. Всъщност в дупликата си Съветът поддържа, че въпреки документите за възлагане и за отпускане на безвъзмездни средства, посочени от жалбоподателя в репликата му, съществува опасност средствата на Съюза да не бъдат използвани правилно или да бъдат присвоени вследствие на предходни решения на тръстове в обществен интерес. Така Съветът уточнява, че евентуалните конфликти на интереси в тези тръстове водят например до опасност от намеса при подбора на студенти в рамките на програмата „Еразъм+“ чрез въвеждането на политически критерий, и представя статия в подкрепа на това твърдение. Освен това Съветът оспорва релевантността на законодателството в областта на концентрациите, на което се позовава жалбоподателят в репликата си. Приложения R.1—R.3 са представени именно в отговор на

тези доводи на Съвета. Ето защо те не могат да бъдат обявени за недопустими с мотива, че са представени в рамките на искането за провеждане на съдебно заседание в нарушение на член 85, параграф 3 от Процедурния правилник.

18 При тези обстоятелства правилото за преклузивния срок, предвидено в член 85, параграфи 1 и 3 от Процедурния правилник, не се прилага по отношение на разглежданите доказателствени искания, така че те са допустими.

По допустимостта на основанието, въведено след приключването на писмената фаза на производството

19 На 13 май 2025 г. жалбоподателят представя в хода на производството писмено изявление на основание членове 84 и 88 от Процедурния правилник. В него той изтъква като главно основание нарушение на членове 20 и 21 ДФЕС, като се основава на правни и фактически обстоятелства, установени след приключването на писмената фаза на производството, а именно обявяването на решение от 16 януари 2025 г., Ministarstvo financija (Стипендия „Еразъм+“) (C-277/23, EU:C:2025:18).

20 Според жалбоподателя към момента на подаване на жалбата въздействието на оспорваната разпоредба върху мобилността на студентите от университета в рамките на програмата „Еразъм+“ все още не е било ясно установено, доколкото поне до края на юли 2024 г. те все още са могли да участват в програмата „Еразъм+“. Освен това, тъй като през цялото лято на 2024 г. са водени преговори между Комисията и унгарското правителство, едва през септември 2024 г., след подаване на писмената реплика, станало ясно, че Решение за изпълнение 2022/2506 се прилага и за програмата за мобилност „Еразъм+“.

21 Жалбоподателят изтъква по-специално, че решение от 16 януари 2025 г., Ministarstvo financija (Стипендия „Еразъм+“) (C-277/23, EU:C:2025:18), показва, че в настоящия случай оспорваната разпоредба ограничава свободата на движение на неговите студенти и потвърждава признаването на правото им да участват в програмата „Еразъм+“.

22 При условията на евентуалност, жалбоподателят поддържа, че при всички положения доводите му, изведени от решение от 16 януари 2025 г., Ministarstvo financija (Стипендия „Еразъм+“) (C-277/23, EU:C:2025:18), трябва да се считат за доразвиване на първото и второто му основание.

23 Съветът, подкрепян от Комисията и Парламента, оспорва допустимостта на това основание.

24 Съгласно член 84, параграф 1 от Процедурния правилник в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в хода на производството, или доразвиват основание, изтъкнато преди това изрично или имплицитно в исковата молба или жалбата, и имат тясна връзка с него (решение от 19 май 1983 г., Verros/Парламент, 306/81, EU:C:1983:143, т. 9; вж. също решение от 7 ноември 2019 г., Intas Pharmaceuticals/EUIPO — Laboratorios Indas (INTAS), T-380/18, EU:T:2019:782, т. 26 (непубликувано) и цитираната съдебна практика).

25 В настоящия случай следва да се отбележи, че основанието за нарушение на членове 20 и 21 ДФЕС не е изтъкнато на етапа на подаване на жалбата и не може да се счита за доразвиване на първото и второто основание, а именно нарушение на Регламент 2020/2092, на задължението за мотивиране и на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация. При това положение то представлява ново основание по смисъла на член 84 от Процедурния правилник.

26 Що се отнася до наличието на ново фактическо обстоятелство, от оспорваната разпоредба ясно и безусловно следва, че тя забранява на Комисията да поема нови правни задължения към тръстовете в обществен интерес, учредени на основание на унгарския закон IX, или към субекти, поддържани от такива тръстове, считано от датата на влизане в сила на Решение за изпълнение 2022/2506. При това положение, макар след влизането в сила на Решение за изпълнение 2022/2506 студентите на жалбоподателя, които вече са се ползвали от програмата „Еразъм+“, да са продължили да се ползват от нея, още с публикуването на посоченото решение той е узнал, че след влизането му в сила Комисията вече няма да може да поема нови правни задължения към него, по-специално по програма „Еразъм+“, и че поради това студентите и другите потенциални бенефициери по тази програма ще бъдат засегнати от оспорваната разпоредба.

27 Що се отнася до наличието на ново правно обстоятелство, следва да се припомни, че съдебно решение, постановено в хода на производството, не може да се изтъква като ново обстоятелство, тъй като това решение по принцип дава само тълкуване ex tunc на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 1997 г., FFSA и др./Комисия, T-106/95, EU:T:1997:23, т. 57 и цитираната съдебна практика).

28 В това отношение към датата на постановяване на решение от 16 януари 2025 г., Ministarstvo financija (Стипендия „Еразъм+“) (C-277/23, EU:C:2025:18), членове 165 и 179 ДФЕС вече са предвиждали, че целта на образователната и изследователската политика е „насърчаване на мобилността на студенти и преподаватели“ и създаване на „европейско научноизследователско пространство, в което изследователите, научните познания и технологиите се движат свободно“.

29 Освен това, както следва от точки 38—40 от решение от 16 януари 2025 г., Ministarstvo financija (Стипендия „Еразъм+“) (C-277/23, EU:C:2025:18), то само потвърждава постоянната съдебна практика относно значението на принципа на свободно движение на хора в областта на образованието. Това важи в още по-голяма степен, тъй като в същото решение Съдът се е позовал на предходната си практика, което свидетелства за нейния постоянен характер.

30 При тези обстоятелства решение от 16 януари 2025 г., Ministarstvo financija (Стипендия „Еразъм+“) (C-277/23, EU:C:2025:18) не може да се счита за установено в хода на производството правно обстоятелство по смисъла на член 84, параграф 1 от Процедурния правилник.

31 Ето защо основанието, въведено след приключването на писмената фаза на производството, трябва да се отхвърли като недопустимо.

По наличието на основанията

32 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква четири основания, а именно, първо, нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092, на задължението за мотивиране и на принципа на пропорционалност, второ, нарушение на презумпцията за невиновност и на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, трето, нарушение на правото да се действа в пазарна среда без нарушения, закрепено в член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, във връзка с членове 101—108 ДФЕС, и четвърто, нарушение на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания и на правото на защита.

33 В рамките на първото, второто и четвъртото си основание жалбоподателят повдига, при условията на евентуалност, възражение за незаконосъобразност на Регламент 2020/2092, в случай че той трябва да се тълкува в смисъл, че разрешава мерки, насочени срещу конкретна категория лица, без да предвижда възможност за индивидуални освобождавания.

34 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика Общият съд трябва да тълкува основанията на жалбоподателя по-скоро с оглед на тяхното същество, отколкото с оглед на правната им квалификация и следователно именно той дава правната квалификация на основанията и доводите в жалбата (решение от 17 януари 2024 г., Troy Chemical Company и Troy/Комисия, T-297/21, непубликувано, EU:T:2024:13, т. 48).

35 При тези обстоятелства Общият съд счита, че жалбоподателят изтъква по същество седем основания, а именно, първо, нарушение на задължението за мотивиране, второ, нарушение на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания и на правото на защита, трето, нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092, четвърто, нарушение на принципа на пропорционалност, пето, нарушение на правото да се действа в пазарна среда без нарушения, закрепено в член 16 от Хартата на основните права, във връзка с членове 101—108 ДФЕС, шесто, нарушение на презумпцията за невиновност и на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация и седмо, при условията на евентуалност, възражение за незаконосъобразност на Регламент 2020/2092.

По основанието за нарушение на задължението за мотивиране

36 Жалбоподателят, подкрепян от Унгария, твърди, че нито предложението на Комисията, нито съобщението на Комисията, нито Решение за изпълнение 2022/2506 са достатъчно мотивирани.

37 Най-напред, жалбоподателят поддържа, че мотивите на предложението на Комисията, на съобщението на Комисията и на Решение за изпълнение 2022/2506 не позволяват да се разбере по какъв начин твърденият риск от конфликт на интереси накърнява или има сериозна опасност да накърни доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза, като се има предвид, че управителният съвет на тръстовете в обществен интерес няма никаква роля при изпълнението на бюджета при пряко или непряко управление. По-нататък, той изтъква факта, че мотивите не позволяват да се разберат причините, поради които обжалваната разпоредба се отнася до университетите, тъй като финансовото отношение между университета и тръста не е било разгледано, въпреки че тези субекти имат различни бюджети. Накрая, той подчертава, че

нищо в мотивите не показва, че е бил приложен критерият за действителна връзка между нарушението на принципите на правовата държава и накърняването или опасността от накърняване на бюджета на Съюза.

38 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

39 Съгласно член 296, втора алинея ДФЕС правните актове са мотивирани и се позовават на предложенията, инициативите, препоръките, исканията или становищата, предвидени в Договорите.

40 Според постоянната съдебна практика предвиденото в член 296 ДФЕС задължение за мотивиране представлява съществено процесуално изискване, което трябва да се разграничава от въпроса за основателността на мотивите, тъй като последният спада към законосъобразността по същество на спорния акт (вж. решение от 10 септември 2024 г., Комисия/Ирландия и др., C-465/20 P, EU:C:2024:724, т. 389 и цитираната съдебна практика).

41 С оглед на задължението за формално мотивиране недостатъчно мотивиран е този акт, който не позволява да се разбере защо, на какво основание или по каква причина е бил приет, докато мотивите на акта, които са основанията и причините за приемането му, могат да бъдат достатъчно известни и разбираеми, но недостатъчни, за да го обосноват от правна гледна точка, поради това, че не са доказани, не са релевантни или не са съобразени с приложимите разпоредби (решение от 24 януари 2024 г., Veritas/Комисия, T-602/22, EU:T:2024:26, т. 18).

42 Освен това изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. В това отношение не се изисква мотивите да уточняват всички значими фактически и правни обстоятелства, доколкото спазването на изискванията на този член при мотивирането на даден акт трябва да се преценява не само от гледна точка на неговото съдържание, но и на контекста му, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя (вж. решение от 10 септември 2024 г., Комисия/Ирландия и др., C-465/20 P, EU:C:2024:724, т. 391 и 392 и цитираната съдебна практика).

43 При това положение изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви трябва по ясен и недвусмислен начин да излагат точните мотиви и конкретните обстоятелства, на които се е основал Съветът, за да приеме оспорваната разпоредба, по-специално що се отнася до твърдените от тази институция нарушения на принципите на правовата държава и причините, поради които счита, че тези нарушения накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.

44 Най-напред, настоящото основание следва да се отхвърли като ирелевантно, доколкото се отнася до непълнота на мотивите на предложението и на съобщението на Комисията. Всъщност съгласно цитираната в точка 42 по-горе съдебна практика спазването на задължението за мотивиране трябва да се преценява с оглед не само на текста на акта, чиято отмяна се иска, но и на неговия контекст, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя. Този контекст, от който по-специално е част предложението за съответния акт, не може сам по себе си и независимо от съдържащите се

в този акт мотиви да обоснове неговата отмяна (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 250). При това положение, макар в случая предложението и съобщението на Комисията да са част от контекста на приемане на Решение за изпълнение 2022/2506, евентуалната непълнота на мотивите на тези документи не може сама по себе си и независимо от мотивите на самото Решение за изпълнение 2022/2506 да обоснове отмяната на последното.

45 По-нататък, следва да се отбележи, че в съображение 11 от Решение за изпълнение 2022/2506 се посочва следното:

„Съществуват опасения относно неприлагането на правилата за обществените поръчки и конфликтите на интереси по отношение на „тръстовете в обществен интерес“ и субектите, управлявани от тях, както и относно липсата на прозрачност по отношение на управлението на средствата от тези тръстове. Тези проблеми и тяхната повторяемост с течение на времето показват системна неспособност, неуспех или нежелание от страна на унгарските органи да предотвратяват решения, които са в нарушение на приложимото право, по отношение на обществените поръчки и конфликтите на интереси, и по този начин да се справят по подходящ начин с рисковете от корупция. Те представляват нарушения на принципите на правовата държава, по-специално на принципите на правната сигурност и забраната на произвол от страна на органите на изпълнителната власт, и създават опасения във връзка с разделението на властите“.

46 Нещо повече, в съображение 43 от Решение за изпълнение 2022/2506 се уточнява следното:

„[Въпреки някои законодателни промени унгарската регулаторна рамка] все още не възпрепятства високопоставени длъжностни лица, включително висши политически ръководители от Народното събрание и автономните органи на Унгария, да участват в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес […]. Освен това, от 1 ноември 2022 г. Унгария въведе отново възможността (чрез изключение от общата забрана) висшите политически ръководители да заемат и други платени длъжности, включително в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес. Съветът смята, че поради тези причини, изложени по-подробно в съобщението на Комисията, слабостите на регулаторната рамка в съчетание с новите законодателни промени задълбочават евентуалния конфликт на интереси, който коригиращата мярка е имала за цел да отстрани, и поради това правят рамката неадекватна за преодоляване на първоначално изразените от Комисията опасения“.

47 Накрая, в съображение 62 от Решение за изпълнение 2022/2506 се посочва следното:

„Що се отнася до установените нарушения при тръстовете в обществен интерес, регулаторната рамка в Унгария съдържа слабости, както е посочено по-горе, които не са отстранили риска от конфликт на интереси, който коригиращата мярка е била предназначена да преодолее. С оглед на неадекватността на коригиращата мярка продължава да съществува сериозен риск за бюджета на Съюза, който може да бъде отстранен най-добре чрез забрана за поемане на нови правни задължения с всякакви тръстове в обществен интерес и всякакви субекти, поддържани от тях, по всякакви програми под пряко или непряко управление […]“.

48 Така от съображения 11, 43 и 62 от Решение за изпълнение 2022/2506 следва, че твърдяното нарушение на принципите на правовата държава, което накърнява или има сериозна опасност да накърни доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси, се преценява от гледна точка на принципа на правна сигурност, на забраната за произвол от страна на органите на изпълнителната власт и на принципа на разделение на властите и в случая намира конкретен израз в наличието на евентуални конфликти на интереси.

49 Твърдяното нарушение на принципите на правовата държава се изразявало във фактическо положение и се основавало на унгарската регулаторна рамка, която не възпрепятствала високопоставени длъжностни лица, включително висши политически ръководители, да участват в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес, учредени въз основа на унгарския закон IX. Това нарушение на принципите на правовата държава се утежнявало от факта, че считано от 1 ноември 2022 г., Унгария е въвела отново възможността за висшите политически ръководители да заемат и други платени длъжности, включително в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес, учредени въз основа на посочения закон.

50 От това следва, че Съветът е изложил достатъчно подробно и обстойно причините, поради които е приета оспорваната разпоредба.

51 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че тръстовете в обществен интерес нямат никакво влияние върху средствата на Съюза в рамките на прякото или непрякото управление на бюджета на Съюза и тъй като при всички положения тези средства се получават пряко от университетите, той трябва да се отхвърли, тъй като с него се оспорва основателността на оспорваната разпоредба, а не мотивите ѝ. Това важи и за довода на жалбоподателя относно действителна връзка между нарушението на принципите на правовата държава и накърняването или опасността от накърняване на бюджета на Съюза.

52 Ето защо основанието за нарушение на задължението за мотивиране следва да се отхвърли отчасти като ирелевантно и отчасти по същество.

По основанието за нарушение на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания и на правото на защита

53 Жалбоподателят поддържа, че оспорваната разпоредба нарушава принципа на правна сигурност, тъй като е узнал за нейните последици едва при публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*. Тази разпоредба противоречала и на принципа на защита на оправданите правни очаквания, тъй като не можело да се предвиди както спирането на подписването на споразумението за отпускане на безвъзмездни средства, по което вече е била приключена процедура за подбор, така и спирането на годишното подновяване на споразуменията за отпускане на безвъзмездни средства. Освен това жалбоподателят твърди, че правото му на защита не е било зачетено, поради липсата на консултации с унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръстове в обществен интерес, преди приемането на оспорваната разпоредба.

54 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

55 На първо място, що се отнася до нарушението на принципа на правна сигурност, съгласно постоянната съдебна практика този принцип изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, прилагането им да е предвидимо за правните субекти, особено когато могат да имат неблагоприятни последици. Посоченият принцип изисква по-специално правната уредба да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага, като те трябва да имат възможност да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно тях (вж. решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 319 и цитираната съдебна практика).

56 Все пак не може да се счита, че тези изисквания не допускат при приемането на разпоредба от даден акт институция на Съюза да използва абстрактно правно понятие, или че налагат в такава абстрактна разпоредба да се посочват различните конкретни хипотези, при които то може да бъде приложено, доколкото е невъзможно всички такива хипотези да бъдат предварително определени от посочената институция (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 320 и цитираната съдебна практика).

57 Следователно разпоредба от акт на Съюза нарушава принципа на правна сигурност поради липсата на яснота само ако съдържа двусмисленост, която да попречи на правните субекти с достатъчна сигурност да отхвърлят евентуалните съмнения относно обхвата или смисъла на тази разпоредба (вж. в този смисъл решения от 14 април 2005 г., Белгия/Комисия, C-110/03, EU:C:2005:223, т. 31, и от 22 май 2007 г., Mebrom/Комисия, T-216/05, EU:T:2007:148, т. 108).

58 В случая, оспорваната разпоредба предвижда, че „[к]огато Комисията изпълнява бюджета на Съюза […] не се поемат правни задължения към никакви тръстове в обществен интерес, учредени на основание на унгарския Закон IX […], и никакви субекти, поддържани от такива тръстове в обществен интерес“.

59 Така от оспорваната разпоредба е видно, че фактът, че жалбоподателят е субект, поддържан от тръст в обществен интерес, учреден на основание на унгарския закон IX, възпрепятства Комисията да поема правни задължения към него в рамките на изпълнението на бюджета на Съюза при пряко или непряко управление.

60 При тези обстоятелства оспорваната разпоредба е достатъчно ясна и точна и следователно отговаря на изискванията за правна сигурност и предвидимост.

61 Този извод не се поставя под съмнение от доводите на жалбоподателя, че се е запознал със съдържанието на оспорваната разпоредба едва в деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*. Всъщност от това фактическо обстоятелство не следва, че жалбоподателят не е бил в състояние да се запознае с точните си права и задължения, или че прилагането на посочената разпоредба е било непредвидимо.

62 На второ място, що се отнася до нарушението на принципа на защита на оправданите правни очаквания, следва да се припомни, че като следствие от принципа на правна сигурност право да се позове на такъв принцип, има всеки правен субект, у когото институция на Съюза е породила основателни надежди, като му е предоставила конкретни

уверения (вж. решение от 16 декември 2020 г., Съвет/K. Chrysostomides & Co. и др., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P и C-604/18 P, EU:C:2020:1028, т. 178 и цитираната съдебна практика).

63 В настоящия случай Общият съд констатира, че жалбоподателят не може да твърди, че има оправдани правни очаквания за предоставянето на ново финансиране от Съюза за изпълнението на бюджета на Съюза при пряко или непряко управление в случай на нарушение на принципите на правовата държава от страна на Унгария. Освен това той не е доказал, че е получил конкретни уверения в това отношение.

64 На трето място, що се отнася до твърдяното от жалбоподателя нарушение на правото на защита, на правото на изслушване или на правото на консултиране, следва да се отбележи следното.

65 Първо, що се отнася до въпроса дали е необходимо консултиране с унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръст в обществен интерес, от член 5 от Решение за изпълнение 2022/2506 следва, че адресат на това решение е Унгария. Член 6, параграфи 1—9 от Регламент 2020/2092 установява процедурата, която Комисията трябва да следва, и различните форми на обмен на информация със съответната държава членка. Няма разпоредба, която да задължава Комисията да се консултира със страна, различна от съответната държава членка.

66 Второ, правото на изслушване е закрепено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права и обхваща по-специално правото на всяко лице да бъде изслушвано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него.

67 Правото на изслушване е част от правото на защита и е общ принцип на правото на Съюза, който трябва да се прилага дори при липсата на специална правна уредба в тази насока. Този принцип изисква адресатите на решения, които засягат осезаемо интересите им, да имат възможност да представят надлежно становището си по обстоятелствата, сочени срещу тях и стоящи в основата на тези решения (вж. решение от 28 октомври 2021 г., Vialto Consulting/Комисия, C-650/19 P, EU:C:2021:879, т. 122 и цитираната съдебна практика).

68 Въпреки това правото на изслушване в рамките на административно производство срещу конкретно лице, което право трябва да бъде зачетено дори при липсата на каквато и да било правна уредба относно процедурата, не може да се приложи в контекста на производство, което води до приемането на мярка с общо приложение (вж. в този смисъл решения от 22 юни 2023 г., Arysta LifeScience Great Britain/Комисия, C-259/22 P, непубликувано, EU:C:2023:513, т. 50, и от 11 септември 2002 г., Alpharma/Съвет, T-70/99, EU:T:2002:210, т. 388 и цитираната съдебна практика), каквато е Решение за изпълнение 2022/2506 (вж. в този смисъл определение от 4 април 2024 г., Állatorvostudományi Egyetem/Съвет и Комисия, T-133/23, непубликувано, EU:T:2024:212, т. 41).

69 Що се отнася по-специално до актовете с общо приложение, нито процесът на тяхното изготвяне, нито тези актове сами по себе си изискват участие на засегнатите лица в съответствие с общите принципи на правото на Съюза, каквито са правото на изслушване, консултиране или информиране. Положението е различно, ако изрична разпоредба от правната уредба, уреждаща приемането на посочения акт, предвижда такова процесуално право за засегнатото лице (решение от 22 юни 2023 г., Arysta LifeScience Great

Britain/Комисия, C-259/22 P, непубликувано, EU:C:2023:513, т. 51; вж. също решение от 19 декември 2019 г., Probelte/Комисия, T-67/18, EU:T:2019:873, т. 87 и цитираната съдебна практика).

70 Предвидената в член 6, параграфи 1—9 от Регламент 2020/2092 процедура за приемането на подходящи мерки за защита на бюджета на Съюза обаче се отнася само до задължението за консултиране със съответната държава членка и обхваща различни форми на обмен на информация между Комисията и тази държава членка. Освен това жалбоподателят не оспорва, че тази процедура е била надлежно проведена. Впрочем, в случая, от съображения 1, 2, 6, 8, 9 и 10 от Решение за изпълнение 2022/2506 следва, че Комисията е провела диалог с унгарските органи, преди да изпрати предложението си до Съвета.

71 Следва да се добави, че Комисията и Съветът не са изтъкнали индивидуални нарушения на принципите на правовата държава, системни измами или конкретни конфликти на интереси, в които жалбоподателят е замесен, обосноваващи приемането на специфични мерки на основание на Регламент 2020/2092, което би наложило да се зачете правото му на изслушване. Сам по себе си фактът, че оспорваната разпоредба засяга жалбоподателя по същия начин, както други бенефициери, поради сериозни системни нарушения на принципите на правовата държава, твърдени от Комисията и Съвета, не му предоставя специално процесуално право.

72 При тези обстоятелства следва да се констатира, че жалбоподателят няма основание да се позовава на нарушение на правото му на изслушване.

73 Ето защо, доколкото настоящото основание се отнася до нарушение на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, то следва да се отхвърли по същество, а доколкото се отнася до правото на защита, то следва да се отхвърли като ирелевантно.

По основанието за нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092

74 Жалбоподателят, подкрепян от Унгария, твърди, че оспорваната разпоредба нарушава член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092.

75 Според жалбоподателя Комисията и Съветът не са обосновали условията за приемане на мярката, посочена в оспорваната разпоредба, а именно установяването на нарушение на принципите на правовата държава, сериозната опасност от достатъчно пряко накърняване на доброто финансово управление или на защитата на финансовите интереси на Съюза и причинно-следствената връзка по-специално между наличието на действителна връзка между посоченото нарушение и такова накърняване или сериозна опасност от накърняване.

76 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

77 Най-напред, следва да се припомни, че член 4 от Регламент 2020/2092 определя условията за приемането на подходящи мерки по силата на посочения регламент.

78 В член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 се посочва, че такива мерки се предприемат, когато съгласно член 6 от същия регламент е установено, че нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза.

79 По силата на член 6 от Регламент 2020/2092 в писмено уведомление до съответната държава членка Комисията трябва да изложи фактическите елементи и конкретните основания, на които се основават констатациите ѝ, че има достатъчни основания да счита, че са изпълнени условията по член 4, параграф 1 от посочения регламент (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 338), и най-вече че нарушенията накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси, като последното условие изисква наличието на действителна връзка между тези нарушения и такова накърняване или сериозна опасност от накърняване (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 111 и 147).

80 Освен това Съдът е постановил, че предотвратяването на нарушения като посочените в член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 изисква да има „сериозна“ опасност констатираните нарушения на принципите на правовата държава да накърнят доброто финансово управление на бюджета на Съюза или неговите финансови интереси, и поради това налага Комисията и Съветът да докажат, че има голяма вероятност тази опасност да настъпи във връзка със ситуации или поведение на органите, посочени в член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 299).

81 Накрая, от член 4, параграфи 1 и 2 от Регламент 2020/2092, следва, че нарушенията на принципите на правовата държава, които могат да обосноват приемането на подходящи мерки на основание на този регламент, трябва да са свързани със ситуациите или поведението на органите, изброени в член 4, параграф, 2, букви а)—з) от този регламент, доколкото те имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза.

82 В това отношение в член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092 се посочват изрично всички други ситуации или поведение на съответните органи, които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.

83 Съдът е приел, че изразът „други ситуации или поведение на органи“, съдържащ се в член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092, трябва да се тълкува с оглед на член 4, параграф 2, букви а)—ж) и на член 4, параграф 1 от този регламент, както и на процесуалните изисквания, определени в член 6, параграфи 1—9 от посочения регламент. Според Съда член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092 не придава неизчерпателен характер на списъка с нарушения на принципите на правовата държава, съдържащ се в този параграф, с мотива, че тези ситуации са определени абстрактно и общо (решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 252—255; вж. в този смисъл и решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Европейски парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 178 и 334).

84 При това положение от тълкуването на член 4 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент 2020/2092 следва, че за да обосноват приемането на подходящи мерки въз основа на този регламент, Съветът и Комисията трябва да установят по-конкретно, първо, че има разумни основания да се счита, че в дадена държава членка е нарушен поне един от посочените в член 2, буква а) от този регламент принципи на правовата държава, второ, че това нарушение се отнася поне до една от ситуациите, за които е отговорен орган на държава членка, или поне до поведение на такъв орган, посочено в член 4, параграф 2 от същия регламент, при условие че тези ситуации или поведение имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси, и трето, че това нарушение накърнява или има сериозна опасност да накърни достатъчно пряко това добро управление на бюджета на Съюза или защитата на тези финансови интереси чрез действителна връзка между тези нарушения и това накърняване или сериозна опасност от накърняване (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 288).

85 Ето защо, за да се прецени дали оспорваната разпоредба нарушава член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092, както поддържа жалбоподателят, следва да се провери с оглед на изтъкнатите от него доводи дали са спазени изискванията, определени в Регламент 2020/2092 и в съдебната практика.

– *По интензитета на съдебния контрол*

86 Съветът, подкрепян от Комисията, твърди, че институциите разполагат с широка свобода на преценка при определянето на мерките, които считат за подходящи за отстраняване на нарушенията на принципите на правовата държава в дадена държава членка.

87 В съдебното заседание Комисията уточнява, че предвид сложността на бюджетните въпроси и мерки, които са предмет на съдебния контрол в настоящия случай, както самата тя, така и Съветът трябва да имат широка свобода на преценка при оценяването им в този контекст, като съдебният контрол се свежда до явните грешки в преценката.

88 Също в съдебното заседание обаче Съветът и Комисията признават, че условието за наличие на накърняване на принципите на правовата държава, предвидено в член 4 от Регламент 2020/2092, е правен въпрос, по отношение на който съдебният контрол на съда на Съюза трябва да бъде стриктен.

89 Жалбоподателят, подкрепян от Унгария, поддържа, че в случая Общият съд трябва да упражни пълен и цялостен съдебен контрол.

90 Най-напред, Общият съд припомня, че принципите на правовата държава, на които се основава Съюзът, предполагат, че нито държавите членки, нито институциите на Съюза могат да избегнат контрола за съответствието на техните актове с Договора за функционирането на ЕС, който установява цялостна система от правни средства за защита и производства, чиято цел е да поверят на Съда на Европейския съюз контрола за законосъобразност на актовете на институциите (вж. в този смисъл решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент, 294/83, EU:C:1986:166, т. 23 и 24).

91 В рамките на този съдебен контрол съдът на Съюза упражнява цялостен контрол върху правните въпроси, което включва тълкуването, което следва да се направи на правни разпоредби въз основа на обективни фактори, както и проверката дали са изпълнени условията за прилагане на такава разпоредба (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2022 г., Cambodge и CRF/Комисия, T-246/19, EU:T:2022:694, т. 45).

92 Освен това, когато институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка, по-специално при преценката на много сложни факти от икономически, технически или научен характер при определяне на естеството и обхвата на приеманите от тях мерки, упражняването на това право не е освободено от съдебен контрол. В такъв случай контролът на съда на Съюза трябва да се сведе до проверка дали упражняването на това право не е опорочено поради явна грешка или злоупотреба с власт, както и дали тези органи явно не са превишили пределите на правото си на преценка. В такъв контекст съдът на Съюза не може да замени със своята преценка на фактите от икономически, технически или научен характер преценката на единствените институции, на които Договорът е възложил тази задача (вж. в този смисъл решения от 18 юли 2007 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия, C-326/05 P, EU:C:2007:443, т. 75 и 76, от 4 май 2023 г., ЕЦБ/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, т. 55, и от 1 август 2025 г., Франция и Комисия/CWS Powder Coatings и др., C-71/23 P и C-82/23 P, EU:C:2025:601, т. 106 и цитираната съдебна практика).

93 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика съдът на Съюза трябва по-специално не само да провери фактическата достоверност на посочените доказателства, тяхната надеждност и непротиворечивост, но също и дали тези доказателства съдържат всички релевантни данни, които трябва да бъдат взети предвид, за да се прецени дадена сложна ситуация, както и дали могат да подкрепят направените въз основа на тях изводи (вж. решение от 4 май 2023 г., ЕЦБ/Crédit lyonnais, C-389/21 P, EU:C:2023:368, т. 56 и цитираната съдебна практика).

94 За разлика на това, що се отнася до установяването на фактите, които нямат икономическа, техническа или научна сложност, упражняваният от съда на Съюза съдебен контрол остава пълен (вж. в този смисъл решение от 23 септември 2020 г., Medac Gesellschaft für klinische Spezialpräparate/Комисия, T-549/19, EU:T:2020:444, т. 47 (непубликувано).

95 При това положение, както се посочва в практиката на Съда, законодателят на Съюза изобщо не е предоставил на Съвета и Комисията неограничено право да преценяват по политически съображения спазването на принципите на правовата държава или да обвързват като цяло всяко установено нарушение на тези принципи с принципа на добро финансово управление на средствата на Съюза. Всъщност той е обвързал започването на процедурата с критерии, припомнени в точки 77—84 по-горе, които гарантират, че преценките на тези институции попадат в приложното поле на правото на Съюза и са от правно, а не от политическо естество (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 358).

96 От тази съдебна практика следва, че задължението на Комисията и на Съвета, когато проверяват обосноваността на приемането на подходящи мерки, да се основават на конкретни доказателства и да зачитат принципите на обективност, на недопускане на дискриминация и на равенство на държавите членки пред Договорите, подлежи на цялостен контрол от съда на Съюза (вж. в този смисъл решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 149, и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 167, 202 и 286).

97 Следователно не може да се поддържа, че упражняваният в случая съдебен контрол е ограничен.

– *По наличието на нарушения на принципите на правовата държава*

98 В жалбата си жалбоподателят изрично посочва, че не изтъква довод относно наличието на нарушение на член 4, параграф 2 от Регламент 2020/2092 във връзка с нарушенията на принципите на правовата държава.

99 В действителност обаче жалбоподателят оспорва наличието на нарушение на принципите на правовата държава, доколкото упреква Комисията и Съвета, че не са установили надлежно нарушенията, извършени от университетите като цяло, и по-специално от самия него. Освен това той отбелязва, че опасенията относно прилагането на правилата за обществените поръчки и конфликтите на интереси спрямо тръстовете в обществен интерес са били преодолени чрез коригиращите мерки, за които Унгария е отправила уведомление.

100 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва доводите на жалбоподателя.

101 Както следва от цитираната в точка 84 по-горе съдебна практика, първото от условията за приемане на мерки за защита на бюджета на основание на Регламент 2020/2092 е да се установи нарушение на принципите на правовата държава, определено в член 2, буква а) от посочения регламент.

102 На първо място, що се отнася до довода на жалбоподателя, че опасенията относно прилагането на правилата за обществените поръчки и конфликтите на интереси спрямо тръстовете в обществен интерес са били преодолени с коригиращите мерки, за които Унгария е отправила уведомление, следва да се припомни, че в съображения 3 и 11 от Решение за изпълнение 2022/2506 Съветът е посочил, че първоначално Комисията е изразила опасения относно неприлагането на правилата за обществените поръчки и конфликтите на интереси спрямо тръстовете в обществен интерес и управляваните от тях субекти.

103 В съображение 29 от Решение за изпълнение 2022/2506 обаче е посочено, че с помощта на предложените от Унгария коригиращи мерки, взети заедно, по принцип биха могли да се разрешат проблемите във връзка със системните нередности, недостатъци и слабости при обществените поръчки, рисковете от конфликт на интереси и опасенията по отношение на тръстовете в обществен интерес.

104 Въз основа на това Общият съд заключава, че сериозните системни слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки, дължащи се на неприлагането на правилата за конфликтите на интереси и обществените поръчки по отношение на тръстовете в обществен интерес и управляваните от тях субекти, са били разрешени чрез коригиращите мерки на Унгария. При това положение сами по себе си и доколкото се отнасят само до тръстовете в обществен интерес, те вече не са предмет на твърдените от Съвета в Решение за изпълнение 2022/2506 нарушения на принципите на правовата държава, които Общият съд разглежда в случая.

105 На второ място, що се отнася до наличието на нарушения, извършени от субектите, поддържани от тръстове в обществен интерес като цяло или по-специално от жалбоподателя, следва да се отбележи, че Регламент 2020/2092 се отнася както до индивидуалните нарушения на принципите на правовата държава, така и до системните нарушения.

106 Всъщност ситуациите или поведението на органите, изброени в член 4, параграф 2, букви а)—з) от Регламент 2020/2092 като нарушения на принципите на правовата държава по смисъла на този регламент, включват ситуации или поведение както с индивидуален, така и със системен характер. Освен това съображение 15 от Регламент 2020/2092 предвижда, че не само индивидуалните нарушения на принципите на правовата държава, но и нарушенията, които са широко разпространени или се дължат на повтарящи се практики или пропуски от страна на органите на публичната власт или на приети от тези органи мерки от общ характер, могат сериозно да навредят на финансовите интереси на Съюза.

107 В това отношение Съдът е констатирал, че когато нарушенията на принципите на правовата държава, които могат да бъдат системни по естеството си, могат също да накърнят или да има сериозна опасност да накърнят доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси, законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че прилага средствата, необходими за защитата на това добро финансово управление или на тези финансови интереси (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 362).

108 В случая, следва да се припомни, че от съображения 11, 43 и 62 от Решение за изпълнение 2022/2506 е видно, че нарушението на принципите на правовата държава произтича от фактическо положение и от унгарската регулаторна рамка, която не възпрепятства високопоставени длъжностни лица, включително висши политически ръководители, да участват в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес, което утежнява евентуалния риск от конфликт на интереси.

109 Освен това в съображение 58 от Решение за изпълнение 2022/2506 изрично се посочва, че „установените случаи на неспазване се отнасят до нарушения със системен характер“.

110 В това отношение в точка 128 от предложението на Комисията се посочва, че „[щ]о се отнася до естеството на нарушенията, Комисията смята, че оценката на нарушенията, свързани с […] конфликтите на интереси относно тръстовете в обществен интерес, води до заключението, че тези проблеми са показателни за нарушения на принципите на правовата държава, по-специално на тези по член 3, буква б) от Регламент […] 2020/2092, тъй като поради тях са налице непредотвратяване, некоригиране или несанкциониране на произволни или незаконосъобразни решения на публичните органи и липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси“.

111 В точка 57 от предложението си Комисията приема също, че нарушенията на принципите на правовата държава се отнасят по-специално до ситуацията, посочена в член 4, параграф 2, буква з) от Регламент 2020/2092, тоест до „други ситуации […], които имат отношение към доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза“, представени в случая от утежнения риск от конфликт на интереси вследствие на факта, че висши политически ръководители участват в управителните съвети на тръстовете в обществен интерес.

112 Освен това в точка 130 от предложението на Комисията се уточнява следното:

„Установените нарушения на принципите на правовата държава засягат важни части от публичния сектор в Унгария, т.е. всички публични субекти, усвояващи средства от Съюза, които могат да бъдат или да станат възлагащи органи, както и всички тръстове в обществен интерес, които, въпреки че са частни субекти, имат цел от обществен интерес, като например образование, научни изследвания, опазване на околната среда и климата и опазване на културното наследство. По този начин установените нарушения на принципите на правовата държава са системни, широко разпространени и следователно сериозни“.

113 Накрая, в точка 142 от предложението си Комисията отбелязва, че на практика е невъзможно да се счита, че забраната за поемане на нови правни задължения по програми при пряко и непряко управление към тръстове в обществен интерес и субекти, поддържани от тях, следва да се прилага само за някои тръстове в обществен интерес и за някои субекти, поддържани от тях, или че могат да се поемат частични правни задължения към такива субекти.

114 Всъщност, както следва от точка 70 от съобщението на Комисията, фактът, че високопоставени длъжностни лица и висши политически ръководители могат да участват в управителните съвети на тръстове в обществен интерес, „създава положение, при което [тези] висши политически ръководители могат да участват във вземането на решения, свързани с отпускането на публични средства на субекти, в които самите те са наети на работа и имат ключови правомощия за вземане на решения“. Както обаче поддържа Съветът, по своето естество, определено от закона, тръстовете в обществен интерес упражняват решаващо влияние и контрол върху субектите, които поддържат, така че на практика двата субекта са неразривно свързани като едно цяло. Следователно всяко решение относно използването на средства на Съюза от субект, управляван от тръст в обществен интерес, би било засегнато от риска от конфликт на интереси, що се отнася до тръстовете в обществен интерес.

115 Ето защо от Решение за изпълнение 2022/2506, тълкувано с оглед на предложението и съобщението на Комисията, следва, че опасенията във връзка с нарушенията на принципите на правовата държава се отнасят до правната уредба, приложима за тръстовете в обществен интерес, и по-специално до организацията, функционирането и системната липса на прозрачност по отношение на управлението на средствата от тези тръстове и поддържаните от тях субекти, а не до нарушения, извършени индивидуално от тях или от поддържаните от тях субекти като жалбоподателя.

116 Следователно, тъй като твърдените от Съвета нарушения на принципите на правовата държава в случая имат системен характер, Комисията и Съветът не са били длъжни да установяват индивидуални нарушения на принципите на правовата държава от всеки съответен субект. Всъщност подобно тълкуване би направило невъзможно приемането на мерки с цел отстраняване на системните нарушения на принципите на правовата държава.

117 В случая обаче, следва да се отбележи, че в съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 във връзка по-специално с член 3, буква б) от същия регламент Комисията и Съветът надлежно са установили нарушенията на принципите на правовата държава по смисъла на член 2, буква а) от посочения регламент. Последните представляват сериозен риск от евентуални конфликти на интереси вследствие на унгарската регулаторна рамка,

която позволява на високопоставени длъжностни лица и на висши политически ръководители да участват в управителните съвети на тръстове в обществен интерес, учредени въз основа на унгарския закон IX, и са от системен характер поради системната неспособност, невъзможност или нежелание на Унгария да предотвратява вземането на решения в нарушение на приложимото право относно конфликтите на интереси.

118 При тези обстоятелства констатацията за наличие на нарушение на принципите на правовата държава не изисква, за целите на приемането на оспорваната разпоредба, да се установят индивидуални нарушения, извършени от субекти като жалбоподателя или от тръстовете, които ги поддържат.

119 Ето защо следва да се отхвърлят доводите на жалбоподателя за нарушения на принципите на правовата държава.

– По изискването за накърняване или сериозна опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси

120 На първо място, жалбоподателят поддържа, че в рамките на проекти при пряко или непряко управление нито унгарските тръстове в обществен интерес, нито субектите, поддържани от такива тръстове, са субекти, на които е възложено изпълнението на тези проекти. При това положение те не били длъжни да отправят покани за представяне на предложения, да оценяват предложенията, да подписват споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, да следят изпълнението на проектите, да контролират и оценяват резултатите, нито да извършват проверки или да гарантират съответствието на посочените проекти. Това било по-скоро задължение на Комисията или на други субекти, на които е възложено изпълнението.

121 В това отношение Унгария твърди, че в хода на процедурата, довела до приемането на Решение за изпълнение 2022/2506, Комисията изобщо не е доказала по какъв начин наличието на евентуални конфликти на интереси засяга конкретно използването на средствата на Съюза. За програми като „Еразъм+“ или „Хоризонт Европа“ Комисията наблюдавала служебно функционирането на програмите и използването на средствата от бюджета на Съюза. По този начин Унгария оспорва факта, че потенциално положение на конфликт на интереси може да представлява действителен риск за фондовете на Съюза.

122 Тези доводи обаче почиват на погрешно схващане. Всъщност, противно на поддържаното от жалбоподателя, както унгарските тръстове в обществен интерес, така и субектите, поддържани от такива тръстове, попадат в обхвата на оспорваната разпоредба, тъй като на тях би могло да бъде възложено изпълнението на проекти при непряко управление, а също и в качеството им на бенефициери по тези проекти при пряко или непряко управление.

123 В това отношение следва да се припомни, че оспорваната разпоредба произтича от прилагането на една от мерките, предвидени в член 5, параграф 1 от Регламент 2020/2092. Член 5, параграф 1, буква а), подточка ii) от този регламент предвижда, че когато Комисията изпълнява бюджета на Съюза при пряко или непряко управление съгласно член 62, параграф 1, букви а) и в) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014

и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 2018 г., стр. 1) и когато получателят е държавен орган, Съветът може да забрани на Комисията да поема нови правни задължения към този орган. Жалбоподателят обаче не оспорва твърдението, съдържащо се в съображение 22 от Решение за изпълнение 2022/2506, че тръстовете в обществен интерес и субектите, поддържани от тях, се считат за държавни органи, които биха могли да бъдат бенефициери по проекти за пряко или непряко управление.

124 На второ място, жалбоподателят твърди, че тръстовете в обществен интерес и членовете на управителните съвети на тези тръстове не могат да имат достъп до прякото финансиране от Съюза, получено от субектите, поддържани от такива тръстове.

125 От член 22, параграф 4 от унгарския закон IX обаче следва, че в зависимост от учредителния акт на унгарско висше учебно заведение тръстът в обществен интерес може да разполага със значителни правомощия по бюджетните, оперативните и организационните въпроси на това учебно заведение.

126 Правомощията на тръстовете в обществен интерес, които поддържат унгарски висши учебни заведения, са подробно описани в Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Закон CCIV от 2011 г. за националното висше образование (Magyar Közlöny 2011/165., наричан по-нататък „унгарският закон CCIV“), който се прилага за всички унгарски висши учебни заведения. Членове 12 и 73 от този закон определят разпределението на правомощията между управителния съвет на висшето учебно заведение и поддържащите го субекти, а именно тръстовете в обществен интерес, когато случаят е такъв.

127 В това отношение член 12, параграф 3 от унгарския закон CCIV предвижда като общо правило, че управителният съвет приема по-специално бюджета, годишните счетоводни отчети, както и правилата за организацията и дейността на висшето учебно заведение.

128 От своя страна член 73, параграф 1 от унгарския закон CCIV гласи, че освен ако не е предвидено друго, правата и задълженията, свързани с контрола на поддържащите субекти, са едни и същи, независимо от субекта, който упражнява тези права и изпълнява тези задължения. Така от член 73, параграф 3 от този закон следва, че поддържащите субекти са компетентни по-специално да приемат и изменят учредителния акт на висшето учебно заведение, както и да преразглеждат правилата за организацията и дейността на висшето учебно заведение.

129 Накрая, член 94, параграф 6 от унгарския закон CCIV гласи, че чрез дерогация от член 12, параграф 3 и член 73, параграф 3 от този закон учредителният акт на частно висше учебно заведение може да предвижда по-специално, че поддържащият субект одобрява бюджета на висшето учебно заведение, неговите годишни счетоводни отчети, както и правилата за организацията и дейността му.

130 От всички разпоредби, посочени в точки 125—129 по-горе, следва, че противно на твърденията на жалбоподателя, тръстовете в обществен интерес, учредени въз основа на унгарския закон IX, както и високопоставени длъжностни лица и висши политически ръководители, които участват в управителните съвети на тези тръстове, могат да упражняват решаващо влияние върху субектите, поддържани от такива тръстове, и

следователно върху прякото финансиране от Съюза, получено от такива субекти, поради собствени икономически интереси, предпочитания или принадлежност в религиозен, професионален, политически или семеен аспект.

131 На трето място, жалбоподателят твърди, че конфликтът на интереси, установен в Решение за изпълнение 2022/2506, не се отнася до средства на Съюза.

132 В това отношение в съображение 43 от Решение за изпълнение 2022/2506 се посочва, че унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръстове в обществен интерес, са изключени от финансиране от Съюза поради риска от конфликт на интереси, произтичащ от възможността високопоставени длъжностни лица и висши политически ръководители да участват в управителния съвет на тръстове в обществен интерес.

133 При това положение, противно на поддържаното от жалбоподателя, от Решение за изпълнение 2022/2506 следва, че високопоставените длъжностни лица и висшите политически ръководители, които участват в управителните съвети на унгарските тръстове в обществен интерес, биха могли да упражняват решаващо влияние върху поддържаните от тях субекти и следователно върху прякото финансиране от Съюза, получено от такива субекти.

134 Ето защо следва да се отхвърли доводът на жалбоподателя, че Съветът не е доказал сериозната опасност от достатъчно пряко накърняване на доброто финансово управление или на защитата на финансовите интереси на Съюза.

– По наличието на действителна и достатъчно пряка връзка между нарушението на принципите на правовата държава и въздействието му върху бюджета на Съюза

135 Според жалбоподателя Комисията и Съветът не са установили действителна и достатъчно пряка връзка между нарушението на принципите на правовата държава и накърняването или сериозната опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси.

136 Съветът, подкрепян от Комисията, поддържа, че това твърдение не следва да бъде прието.

137 Член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 изисква за приемането на подходящи мерки да се установи, че нарушенията на принципите на правовата държава в дадена държава членка накърняват или има сериозна опасност да накърнят достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза или защитата на финансовите интереси на Съюза. Това условие изисква също да е установена „действителна връзка“ между тези нарушения и такова накърняване или сериозна опасност от накърняване (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 165).

138 От съображения 58 и 62 от Решение за изпълнение 2022/2506 следва, че поради неподходящия характер на коригиращите мерки, за които Унгария е отправила уведомление, с оглед на отстраняването на нарушенията на принципите на правовата държава със системен характер, продължава да съществува сериозен риск за бюджета на Съюза, тъй като тези нарушения застрашават достатъчно пряко доброто финансово управление на бюджета на Съюза и защитата на финансовите интереси на Съюза.

139 В това отношение в точка 33 от предложението на Комисията се посочва, че създаването на частноправни субекти, на които държавата дарява значителни публични активи, може да означава липса на публичен контрол върху функционирането и управлението на тези субекти.

140 Освен това в точка 142 от предложението на Комисията се отбелязва, че изключението, което дава възможност на членовете на управителните съвети на тръстове в обществен интерес да не спазват изискванията относно конфликтите на интереси, може да засегне бюджетите, които тези субекти могат да изпълняват или управляват.

141 Нещо повече, съгласно точка 70 от съобщението на Комисията изключението, въведено отново от Унгария, считано от 1 ноември 2022 г., което дава възможност на висши политически ръководители да участват в управителните съвети на тръстове в обществен интерес, създава положение, при което тези висши политически ръководители могат да участват във вземането на решения, свързани с отпускането на публични средства на субекти, в които те участват и имат ключови правомощия за вземане на решения.

142 Накрая, в точка 154, подточка vi) от съобщението на Комисията се посочва, че „продължават да са налице важни рискове по отношение на редица други въпроси, а именно: […] допълнителното улесняване, след оценката на Комисията от септември на предложената коригираща мярка, на присъствието на високопоставени длъжностни лица в управителните съвети на фондации за управление от обществен интерес, чиято цел е изплащането на големи суми публични средства“.

143 В случая, с оглед на съображенията, изложени в точки 138—142 по-горе, Общият съд констатира, че жалбоподателят е поддържан от тръст в обществен интерес и се намира под контрола на управителния съвет на този тръст, чиито членове се назначават за неопределен срок от изпълнителната власт. Следователно от систематична гледна точка съществува действителен и сериозен риск изборът на разработването на университетски програми и обучения, и проекти за изследователска дейност и развитие, финансирани от Съюза, да бъде пряко повлиян политически или просто да не бъде подкрепян повече по такива причини.

144 Ето защо следва да се констатира, че при липсата на оспорваната разпоредба тръстовете, в които могат да участват високопоставени длъжностни лица, включително висши политически ръководители, и субектите, поддържани от такива тръстове, биха могли да получават средства от бюджета на Съюза. Както обаче следва от точка 125 по-горе, тръстовете в обществен интерес могат да разполагат със значителни правомощия по бюджетните, оперативните и организационните въпроси на субектите, които поддържат, какъвто субект е жалбоподателят в настоящия случай.

145 Освен това съществува действителен риск персоналът, участващ в изпълнението на проекти за изследователска дейност и развитие или за висше образование, финансирани от бюджета на Съюза, да може да бъде избиран на политическа основа от управителните съвети на тръстове в обществен интерес или от академичното ръководство.

146 При това положение в рамките на програмите „Еразъм+“ и „Хоризонт Европа“ тръстовете в обществен интерес могат да играят роля при отпускането на средства на Съюза на крайните бенефициери. Следователно съществува действителен риск при избора на посочените бенефициери да се намесят политически, икономически или лични конфликти на интереси.

147 Впрочем Съветът правилно изтъква, че в случая с програма „Еразъм+“ съществува действителен и системен риск конфликти на интереси да се намесят при подбора на студентите бенефициери, и по-специално при избора и взаимното признаване на допустимите курсове, следвани в други държави членки, и по този начин да въведат в този процес на подбор съображения, които надхвърлят оценката на академичните заслуги.

148 Съветът твърди също, без да е сериозно опроверган от жалбоподателя или от Унгария, че що се отнася до предоставянето на безвъзмездни средства по програма „Хоризонт Европа“, подборът на доставчици на услуги в процедурите за възлагане на обществени поръчки за изпълнението на проектите по тази програма, които често са съществени по отношение на отпускания за научни проекти бюджет, е изложен на риск от неправомерно влияние. Унгарската регулаторна рамка също оказвала въздействие върху набирането на персонала и върху други процеси в областта на човешките ресурси. С оглед на повсеместния политически контрол и риска от конфликти на интереси Съветът поддържа, че всички вътрешни процеси, академични процедури и управленски структури, участващи в използването на средства на Съюза, биха могли да бъдат обект на външно влияние, което би могло да доведе до неподходящо използване на средствата на Съюза.

149 Защитата на финансовите интереси на Съюза обаче предполага финансовите му средства да не се използват за финансиране на субекти от обществен интерес за държавите членки, като тръстове или поддържани от тях субекти, чиито условия за функциониране нарушават принципите на правовата държава.

150 Следователно, противно на твърденията на жалбоподателя, в случая Комисията и Съветът са установили надлежно действителна и достатъчно пряка връзка между твърдените тежки и системни нарушения на принципите на правовата държава и накърняването или сериозната опасност от накърняване на доброто финансово управление на бюджета на Съюза или на защитата на неговите финансови интереси.

151 От изложеното по-горе следва, че трябва да се отхвърлят като неоснователни доводите, че Решение за изпълнение 2022/2506 не установява действителна и достатъчно пряка връзка между нарушението на принципите на правовата държава и въздействието му върху бюджета на Съюза. Ето защо основанието за нарушение на член 4, параграф 1 от Регламент 2020/2092 следва да се отхвърли в своята цялост.

По основанието за нарушение на принципа на пропорционалност

152 Жалбоподателят, подкрепян от Унгария, твърди, че оспорваната разпоредба нарушава на принципа на пропорционалност.

153 В това отношение жалбоподателят излага осем довода. Първо, в рамките на проекти при пряко или непряко управление Комисията е трябвало да оцени по различен начин положението на тръстовете в обществен интерес и на поддържаните от тях субекти в зависимост от това дали са бенефициери, или субекти, на които е възложено изпълнението на тези проекти. Второ, за приемането на Решение за изпълнение 2022/2506 Съветът погрешно се основал на проблемите, свързани с прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки спрямо тръстовете в обществен интерес. Трето, приетата мярка не била мярката, която създава най-малко ограничения по отношение на вида на финансирането и вида на допустимите разходи. Четвърто, Решение за изпълнение 2022/2506 поставяло под въпрос ефективността на справедливите процедури за подбор и

отпускане на финансиране от Съюза. Пето, оспорваната разпоредба била непропорционална с оглед на преследваната цел. Шесто, Съветът не включил възможността за прилагане на индивидуални освобождавания. Седмо, Съветът трябвало да извърши индивидуална проверка на всеки тръст в обществен интерес и на поддържаните от него субекти. Осмо, Комисията и Съветът не разгледали възможността за въвеждане на пропорционално намаление на средствата в зависимост от естеството, продължителността, тежестта и обхвата на нарушенията.

154 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва доводите на жалбоподателя.

155 В съображение 62 от Решение за изпълнение 2022/2506 Съветът е приел, че най-подходящият начин за преодоляване на сериозния риск за бюджета, породен от евентуалните конфликти на интереси в тръстовете в обществен интерес, е оспорваната разпоредба, т.е. забраната за Комисията, когато изпълнява бюджета на Съюза при пряко или непряко управление, да поема нови правни задължения към тези тръстове или субекти, поддържани от тях. Според Съвета подобна мярка е пропорционална на строго необходимото за постигане на целта за защита на бюджета на Съюза срещу накърняване или опасност от накърняване, произтичащо от нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка.

156 Общият съд припомня, че член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 предвижда, че предприетите съгласно този регламент мерки са пропорционални. Те се определят с оглед на действителното или потенциалното въздействие на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или финансовите интереси на Съюза. Надлежно се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава. Доколкото е възможно, мерките са насочени към действията на Съюза, засегнати от нарушенията. От това следва, че предприетите мерки трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираните нарушения на принципите на правовата държава върху бюджета на Съюза или неговите финансови интереси (решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 302).

157 Принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза и е закрепен в член 5, параграф 4 ДЕС, както и в член 52, параграф 1 от Хартата на основните права, изисква актовете на институциите на Съюза да могат да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (решение от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 340; вж. също решение от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 353 и цитираната съдебна практика).

158 На първо място, следва да се провери дали оспорваната разпоредба е необходима и подходяща.

159 В това отношение жалбоподателят не е представил пред Общия съд конкретно доказателство, което да постави под въпрос факта, че оспорваната разпоредба може да позволи да се постигне целта за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава.

160 По-точно, жалбоподателят само твърди, че в рамките на проекти при пряко или непряко управление Комисията е трябвало да оцени по различен начин положението на тръстовете в обществен интерес и на поддържаните от тях субекти в зависимост от това дали са бенефициери, или субекти, на които е възложено изпълнението на тези проекти.

161 Както обаче бе посочено в точки 122 и 123 по-горе, този довод почива на погрешно схващане, като се има предвид, че както унгарските тръстове в обществен интерес, така и субектите, поддържани от такива тръстове, попадат в обхвата на оспорваната разпоредба не само защото може да им бъде възложено изпълнението на проекти, финансирани от бюджета на Съюза при непряко управление, но и защото могат да бъдат бенефициери по финансиране от бюджета на Съюза за изпълнението на проекти при пряко или непряко управление.

162 Освен това е ирелевантен доводът на жалбоподателя, че за приемането на Решение за изпълнение 2022/2506 Съветът погрешно се основал на проблемите, свързани с прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки спрямо тръстовете в обществен интерес. Всъщност, както бе посочено в точка 104 по-горе, тези проблеми вече не са предмет на опасенията на Съвета.

163 При тези обстоятелства доводите на жалбоподателя не са достатъчни, за да се установи, че оспорваната разпоредба е неподходяща, и трябва да бъдат отхвърлени.

164 На второ място, що се отнася до въпроса дали оспорваната разпоредба е строго необходима, жалбоподателят поддържа, че приетата мярка не е мярката, която създава най-малко ограничения. Така, за да се изключи възможността висшите учебни заведения да изпълняват бюджета на Съюза, било достатъчно да се забрани поемането на нови правни задължения към висшите учебни заведения в качеството им на финансиращи органи, субекти или организации и по този начин тези заведения да се изключат от категорията на организациите, посочени в член 62, параграф 1, буква в), подточки v)—vii) от Регламент 2018/1046.

165 В това отношение следва да се посочи, че оспорваната разпоредба не налага забрана за поемане на нови правни задължения с цел да се изключи възможността висшите учебни заведения да изпълняват бюджета на Съюза, а по-скоро, както е видно от оспорваната разпоредба и от съображение 22 от Решение за изпълнение 2022/2506, за да не могат тръстовете в обществен интерес и субектите, поддържани от такива тръстове, да бъдат повече бенефициери или субекти, на които е възложено изпълнението на програми на Съюза, изпълнявани при пряко и непряко управление.

166 Освен това, що се отнася, най-напред, до довода на жалбоподателя, че Съветът не включил възможността за прилагане на индивидуални освобождавания, от точки 225—228 по-долу следва, че Регламент 2020/2092 не изключва определянето от Съвета на индивидуални освобождавания в рамките на тези подходящи мерки. Налага се обаче изводът, че предвид системния характер на нарушенията на принципите на правовата държава, обосноваващи Решение за изпълнение 2022/2506, индивидуалните освобождавания не биха защитили ефективно бюджета на Съюза.

167 По-нататък, що се отнася до довода на жалбоподателя, че Съветът трябвало да извърши индивидуална проверка на положението относно всеки тръст в обществен интерес и поддържаните от него субекти, от съображение 19 от Регламент 2020/2092 е видно, че е от

„основно значение при приемането на мерки в случай на нарушения на принципите на правовата държава […] да бъдат надлежно гарантирани законните интереси на крайните получатели и бенефициерите“, и че „[к]огато обмисля приемането на мерки, Комисията следва да вземе предвид тяхното потенциално въздействие върху крайните получатели и бенефициерите“.

168 След като обаче в случая Съветът е основал решението си на потенциални системни нарушения на принципите на правовата държава и доколкото в Решение за изпълнение 2022/2506 не се твърди, че крайните получатели или бенефициерите са участвали в индивидуални нарушения на принципите на правовата държава, например в конкретни случаи на корупция, измама или конфликт на интереси, посоченото решение запазва общото си приложение и поради това може да окаже въздействие върху посочените бенефициери или получатели, без да е било необходимо в случая да се извършва индивидуална проверка на всеки тръст в обществен интерес или на всеки поддържан от него субект.

169 Освен това следва да се припомни, че член 5, параграф 2 от Регламент 2020/2092 предвижда, че налагането на подходящи мерки не засяга задълженията на държавните органи или на държавите членки да изпълняват програмата или фонда, и по-специално задълженията, които имат към крайни получатели или бенефициери, освен ако в решението за приемане на мерките не е предвидено друго.

170 В случая, от Решение за изпълнение 2022/2506, тълкувано с оглед на предложението на Комисията, е видно, че потенциалното въздействие на мярката по-специално върху получателите или бенефициерите като жалбоподателя е било взето предвид.

171 Всъщност, от една страна, следва да се констатира, че сред петте мерки, изброени в член 5, параграф 1, буква а) от Регламент 2020/2092, мярката, която създава най-малко ограничения от гледна точка на преследваните цели, е забраната да се поемат нови правни задължения. Другите мерки, изброени в тази разпоредба, имали неблагоприятни последици за текущите програми към датата на влизане в сила на Решение за изпълнение 2022/2506, което водело и до затруднения за трети лица. По-конкретно, тази мярка е дала възможност на крайните получатели по програмите „Еразъм+“ „или „Хоризонт Европа“ да продължат да получават, дори и след приемането на оспорваната разпоредба, безвъзмездни средства, отпуснати преди приемането на тази разпоредба, при това до изтичането на срока на подписаните в рамките на тези програми споразумения.

172 От друга страна, съображение 63 от Решение за изпълнение 2022/2506, съгласно което последното не засяга задълженията на Унгария по-специално към крайни получатели или бенефициери, включително задължението да извършва плащания, показва, че Съветът е взел предвид последиците от това решение за крайните получатели и бенефициери по финансиране от Съюза.

173 Освен това, както е видно от съображение 62 от Решение за изпълнение 2022/2506, оспорваната разпоредба не засяга общите разпределени средства от програмите на Съюза при пряко или непряко управление. По-конкретно, това означава, че унгарските университети, които не са поддържани от тръстове в обществен интерес, учредени на основание на унгарския закон IX, както и техните студенти, преподаватели и изследователи могат да се ползват от средствата на Съюза по програмите „Еразъм+“ и „Хоризонт Европа“.

174 Накрая, що се отнася до довода на жалбоподателя, че Комисията и Съветът не разгледали възможността за въвеждане на пропорционално намаление на средствата в зависимост от естеството, продължителността, тежестта и обхвата на нарушенията, следва да се отбележи, че оспорваната разпоредба е приета с цел да се отстранят системни нарушения. По този начин пропорционалните намаления на средства не биха защитили ефективно бюджета на Съюза.

175 При всички положения, дори да се приеме, че другите предложени от жалбоподателя разрешения са по-малко ограничителни, не е установено, че те биха позволили да се постигне посочената в точка 159 по-горе цел, а именно да се защити бюджетът на Съюза от накърняване, което може да произтече от нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка, също толкова ефективно, колкото оспорваната разпоредба. Следователно не е установено, че оспорваната разпоредба явно надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

176 На трето място, що се отнася до пропорционалността на оспорваната разпоредба, жалбоподателят поддържа, че тази разпоредба води до последици във финансов и професионален аспект, както и за репутацията му, които са отрицателни в дългосрочен план за съответните висши учебни заведения.

177 Както обаче следва от точка 171 по-горе, сред петте мерки, изброени в член 5, параграф 1, буква а) от Регламент 2020/2092, с оглед на преследваните цели мярката, която създава най-малко ограничения и е в най-малка степен неблагоприятна за текущите програми, е задължението да не се поемат нови правни задължения. Освен това следва да се отбележи, че в рамките на член 5, параграф 1 от посочения регламент Съветът не разполага с широка свобода на преценка относно избора и обхвата на мерките, които могат да бъдат приети на основание на този регламент, тъй като този член изброява изчерпателно мерките, които могат да бъдат приети.

178 Освен това оспорваната разпоредба не е непропорционална, тъй като въздействието ѝ върху общите разпределени средства и върху крайните получатели или бенефициери, по отношение на които Унгария трябва да изпълни задълженията си, е ограничено, както се припомня в съображение 62 от Решение за изпълнение 2022/2506.

179 Ето защо основанието за нарушение на принципа на пропорционалност трябва да се отхвърли по същество.

По основанието за нарушение на правото да се действа в пазарна среда без нарушения, закрепено в член 16 от Хартата на основните права, във връзка с членове 101—108 ДФЕС

180 Жалбоподателят поддържа, че оспорваната разпоредба нарушава член 16 от Хартата на основните права във връзка с членове 101—108 ДФЕС, тъй като ограничава правото му да упражнява дейността си в пазарна среда без нарушения и свободната конкуренция, като засяга непропорционално конкурентното му положение в рамките на текущи или бъдещи проекти.

181 Жалбоподателят изтъква по-специално, че общото изключване на университетите от всякакво пряко финансиране от Съюза е равнозначно на селективен механизъм за помощ, тъй като неговите конкуренти могат да се ползват от финансирането от Съюза, от което той вече е изключен, което води до нарушаване на конкуренцията. Оспорваната

разпоредба нарушавала конкуренцията, доколкото изключването от финансиране от Съюза опорочавало процес на подбор, основан на заслуги и провеждан от независимите експерти на Комисията, изключвало селективно възможността жалбоподателят да се ползва от помощите на Съюза, и водело до предоставяне на отпусканите на жалбоподателя средства на разположение на конкурентни университети. Освен това оспорваната разпоредба водела до колективен бойкот от страна на конкурентни университети и партньори.

182 Съветът оспорва допустимостта на това основание, като подчертава, че жалбоподателят не обяснява защо оспорваната разпоредба може да се счита за държавна помощ, нито защо тя е несъвместима с вътрешния пазар.

183 По същество Съветът, подкрепян от Парламента и Комисията, оспорва доводите на жалбоподателя.

184 Най-напред, що се отнася до повдигнатото от Съвета възражение за недопустимост, следва да се припомни, че по силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, приложим за производството пред Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут и на член 76, буква г) от Процедурния правилник, всяка искова молба или жалба трябва да съдържа предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на посочените основания.

185 Съгласно постоянната съдебна практика Статутът на Съда на Европейския съюз и Процедурният правилник не задължават ищеца или жалбоподателя да цитира в исковата молба или жалбата членовете, на които се позовава. Достатъчно е в нея да са изложени фактите, основанията и исканията на ищеца или жалбоподателя. Напротив, за да бъде допустимо дадено основание, не е достатъчно да се посочи разпоредба от Договора за функционирането на ЕС или от правото на Съюза. Всъщност съгласно член 76, буква г) от Процедурния правилник исковата молба или жалбата трябва да съдържа кратко изложение на посочените основания. Това изложение трябва и да е достатъчно ясно и точно, за да дава възможност на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд — да се произнесе по исковата молба или жалбата, евентуално, без да разполага с други данни. С цел да се гарантират правната сигурност и доброто правораздаване, за да е допустимо дадено основание, е необходимо съществените правни и фактически обстоятелства, на които то се основава, да следват поне обобщено, но по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба, за да се избегне Общият съд да пропусне да се произнесе по твърдение за нарушение, което е от значение за решаването на спора. Всяко основание, което не е достатъчно ясно формулирано в исковата молба или жалбата, трябва да се счита за недопустимо (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 19 ноември 2024 г., Комисия/Полша (Пасивно избирателно право и членство в политическа партия), C-814/21, EU:C:2024:963, т. 60 и цитираната съдебна практика).

186 В случая, основанието за нарушение на член 16 от Хартата на основните права и на членове 101—108 ДФЕС е в съответствие с член 76, буква г) от Процедурния правилник, доколкото, макар развитите от жалбоподателя доводи да не са особено точни, от писмените му изявления е видно, че той ясно поддържа, че оспорваната разпоредба нарушава правото му да извършва дейност на ненарушен пазар, тъй като ограничава правото му да упражнява дейността си в пазарна среда без нарушения и свободната конкуренция, като засяга непропорционално конкурентното му положение в рамките на текущи или бъдещи проекти.

187 Следователно това основание е допустимо.

188 По същество Общият съд припомня, че член 16 от Хартата на основните права, озаглавен „Свобода на стопанската инициатива“, предвижда, че свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики.

189 Закрилата, която дава член 16 от Хартата на основните права, включва по-специално свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция (вж. решения от 22 януари 2013 г., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 42 и цитираната съдебна практика, и от 10 юли 2025 г., INTERZERO и др., C-254/23, EU:C:2025:569, т. 140 и цитираната съдебна практика).

190 В случая, първо, Общият съд констатира, че оспорваната разпоредба зачита основното съдържание на свободата на стопанска инициатива. Всъщност тази разпоредба не е пречка за упражняването на правото да се действа в пазарна среда без нарушения, тъй като тя не изключва възможността съответните тръстове и субекти да продължат да упражняват възмездно на пазара своите научноизследователски и образователни дейности.

191 Всъщност, както е видно от приложение A.3 към жалбата, съответстващо на „ЧЗВ“ на Комисията, публикувани на портала „Финансиране и покани за представяне на предложения“, засегнатите от оспорваната разпоредба субекти, като жалбоподателя, макар вече да не могат да получават средства от Съюза, все пак могат да участват по покани за финансиране от Съюза, по-специално в рамките на консорциум, като асоцииран партньор, който не е оправомощен да получава финансиране от Съюза.

192 Второ, жалбоподателят не може да се позовава на придобито право на запазване на предимства, финансирани от бюджета на Съюза, от които се е ползвал в даден момент. При тези обстоятелства временното намаляване на финансирането от бюджета на Съюза в случай на системни нарушения на принципите на правовата държава не може да се счита за засягане или ограничаване на основното право на свободна стопанска инициатива (вж. в този смисъл решение от 27 септември 1979 г., Eridania-Zuccherifici nazionali и Società italiana per l’industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, т. 22).

193 Трето, налага се изводът, че доводът на жалбоподателя, че оспорваната разпоредба нарушава правото да се действа в пазарна среда без нарушения, тъй като създава селективен механизъм за помощ в полза на конкурентите му, почива на погрешно схващане. Всъщност оспорваната разпоредба не може да се счита за механизъм, попадащ в приложното поле на член 107 ДФЕС, тъй като се отнася до средства на Съюза, а не до държавни средства, управлявани пряко или непряко от Съюза, без свобода на преценка на държавите членки.

194 Четвърто, що се отнася до довода на жалбоподателя, че оспорваната разпоредба води до колективен бойкот от страна на конкурентни университети и партньори, следва да се припомни, че оспорваната разпоредба налага забрана за поемане на правни задължения към тръст в обществен интерес или поддържан от него субект само на Комисията, когато тя изпълнява бюджета на Съюза при пряко или непряко управление.

195 Що се отнася до евентуалните или потенциалните последици от забраната за поемане на правни задължения към тръст в обществен интерес или поддържан от него субект за другите му договорни отношения и сътрудничество с други университети или консорциуми в рамките на програмите „Еразъм+“ и „Хоризонт Европа“, жалбоподателят не е доказал в съответствие с изискването за доказване, че вследствие на оспорваната разпоредба е бил евентуално или потенциално изключен от всякакво споразумение, покана за представяне на предложения, консорциум или всякакво сътрудничество от своите партньори или конкуренти. Всъщност от приложение A.3 към жалбата, посочено в точка 191 по-горе, и от приложение A.16 към жалбата относно писмо на Европейската изпълнителна агенция за здравеопазването и цифровизацията (HADEA) до координатора на консорциума за „Проектна група за новата икономика и технологията на блоковата верига“, е видно, че жалбоподателят може да продължи да участва в консорциуми и освен това не изглежда да е бил изключен от партньорите си от всички партньорства, в които преди това е участвал, нито от всички бъдещи партньорства.

196 При всички положения, дори да се приеме, че оспорваната разпоредба може да има непряко отражение върху отношенията на жалбоподателя с други университети или консорциуми, налага се изводът, че тя отговаря на цел от общ интерес, както бе припомнено по-горе, и е пропорционална на последната.

197 Ето защо следва да се отхвърли доводът на жалбоподателя, че оспорваната разпоредба води до колективен бойкот.

198 Пето, с оглед на текста на член 16 от Хартата на основните права свободата на стопанската инициатива може да бъде предмет на многобройни видове намеса на публичната власт, които са в състояние да въведат, в общия интерес, ограничения за упражняването на стопанската дейност. Това обстоятелство намира отражение преди всичко в начина, по който следва да се подложат на преценка правната уредба на Съюза, както и националните законодателства и практики с оглед на принципа на пропорционалност по силата на член 52, параграф 1 от Хартата на основните права (вж. решение от 10 юли 2025 г., INTERZERO и др., C-254/23, EU:C:2025:569, т. 141 и цитираната съдебна практика).

199 Ето защо, дори да се приеме, че оспорваната разпоредба трябва да се счита за ограничение на свободата на стопанска инициатива, както вече бе констатирано по-горе, тя е предвидена в закон и е обоснована и пропорционална с оглед на целта от общ интерес, а именно защитата на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в съответствие с Регламент 2020/2092.

200 При всяко положение, както правилно поддържа Съветът, прилагането на тези мерки по силата на Регламент 2020/2092 не засяга свободната конкуренция в сектора на висшето образование. Всъщност временното изключване на субекти от финансирането и от програмите на Съюза, които поради наличието на системен риск от конфликти на интереси представляват действителен риск по отношение на правилното и законосъобразно използване на средствата на Съюза, напротив, укрепва свободната конкуренция, тъй като позволява да се следи за това всеки да спазва едни и същи правила, и по-специално принципите на правовата държава.

201 От това следва, че оспорваната разпоредба не ограничава правото да се действа в пазарна среда без нарушения, закрепено в член 16 от Хартата на основните права, във връзка с членове 101—108 ДФЕС.

202 Ето защо основанието за нарушение на правото да се действа в пазарна среда без нарушения, закрепено в член 16 от Хартата на основните права, във връзка с членове 101—108 ДФЕС, трябва да се отхвърли по същество.

По основанието за нарушение на презумпцията за невиновност и на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация

203 Жалбоподателят поддържа, че оспорваната разпоредба дискриминира унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръст в обществен интерес, сред които е и самият той, в сравнение с други унгарски висши учебни заведения, функциониращи под различна правна форма, с други висши учебни заведения от други държави членки и с други партньори от консорциума, от който той е част.

204 Освен това жалбоподателят поддържа, че оспорваната разпоредба нарушава презумпцията за невиновност, закрепена в член 48 от Хартата на основните права.

205 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

206 Първо, що се отнася до нарушението на презумпцията за невиновност, следва да се припомни, че член 48 от Хартата на основните права, озаглавен „Презумпция за невиновност и право на защита“, предвижда в параграф 1, че всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона.

207 В това отношение следва да се подчертае, че Съдът е постановил, че целта на Регламент 2020/2092 е защитата на бюджета на Съюза от вреди, произтичащи достатъчно пряко от нарушения на принципите на правовата държава в дадена държава членка, а не санкционирането само по себе си на такива нарушения (решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 119, и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 137).

208 В случая обаче, в преписката няма данни, които да сочат, че Комисията е твърдяла, че жалбоподателят е участвал в нарушението на принципите на правовата държава, например в случай на корупция, системна измама или конкретен конфликт на интереси, или че приетите мерки са изключили жалбоподателя от финансиране с предимно наказателна цел.

209 Следователно, тъй като Решение за изпълнение 2022/2506 само по себе си не налага никаква санкция, то не може да се счита за наказателно обвинение (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 8 юни 1976 г., Engel и др. с/у Нидерландия, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82, и ЕСПЧ, 12 май 2017 г., Симеонови с/у България, CE:ECHR:2017:0512JUD002198004, § 110).

210 Ето защо оплакването за нарушение на презумпцията за невиновност следва да се отхвърли като неотносимо.

211 Второ, що се отнася до нарушението на принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, от постоянната съдебна практика следва, че като общ принцип на правото на Съюза, принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, т.е. когато е свързана с допустима от закона

цел на разглежданото законодателство и когато е съразмерна на преследваната от съответното третиране цел (вж. решение от 3 февруари 2021 г., Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, т. 95 и цитираната съдебна практика).

212 Сходният характер на различните положения се преценява по отношение на всички характеризиращи ги елементи. Тези елементи трябва по-специално да бъдат определени и преценени в светлината на предмета и целта на акта, който установява разглежданото различие. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт (вж. решение от 3 февруари 2021 г., Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, т. 99 и цитираната съдебна практика).

213 Тъй като жалбоподателят се позовава на нарушение на принципа на равно третиране, той трябва да определи с точност сходните положения, за които счита, че са третирани по различен начин, или различните положения, за които счита, че са били третирани по един и същ начин (вж. в този смисъл решение от 12 април 2013 г., Du Pont de Nemours (France) и др./Комисия, T-31/07, непубликувано, EU:T:2013:167, т. 311).

214 В случая, на първо място, жалбоподателят поддържа, че е поставен в по-неблагоприятно положение в сравнение с унгарските публични висши учебни заведения, които не са поддържани от тръст в обществен интерес, тъй като те не са обхванати от оспорваната разпоредба.

215 В това отношение от съображения 11, 13, 29 и 43 от Решение за изпълнение 2022/2506 е видно, че унгарската регулаторна рамка не възпрепятства високопоставени длъжностни лица и висши политически ръководители да участват в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес.

216 Именно тази особеност, присъща на законодателството, приложимо към тръстовете в обществен интерес и към субектите, поддържани от тях, е послужила като основание за приемането на оспорваната разпоредба.

217 Жалбоподателят обаче не е доказал, че унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръстове в обществен интерес, се намират в сходно положение с това на унгарските висши учебни заведения, поддържани от държавата или функциониращи под различна правна форма.

218 На второ място, що се отнася до довода на жалбоподателя, че унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръст в обществен интерес, сред които е и самият той, са дискриминирани в сравнение с висшите учебни заведения от други държави членки и с партньорите от консорциума, от който той е част, следва да се констатира, че той не е доказал, че възможността високопоставени длъжностни лица и висши политически ръководители да участват в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес, е съществувала и по отношение на висшите учебни заведения от други държави членки и партньорите от консорциума, от който той е част.

219 Следователно жалбоподателят не е доказал, че унгарските висши учебни заведения, поддържани от тръст в обществен интерес, сред които е и самият той, се намират в сходно положение с това на висшите учебни заведения от други държави членки и с партньорите от консорциума, от който той е част.

220 Предвид изложеното по-горе оплакването за нарушение на принципа на равно третиране и на недопускане на дискриминация следва да се отхвърли като неоснователно.

По възражението за незаконосъобразност на Регламент 2020/2092

221 Жалбоподателят повдига, при условията на евентуалност, възражение за незаконосъобразност на Регламент 2020/2092, в случай че той трябва да се тълкува в смисъл, че разрешава мерки, насочени срещу конкретна категория лица, без да предвижда възможност за индивидуални освобождавания. Всъщност липсата на индивидуални освобождавания в посочения регламент нарушавала принципите на пропорционалност, на равно третиране и на недопускане на дискриминация, презумпцията за невиновност и правото на защита.

222 Съветът, подкрепян от Комисията и Парламента, оспорва тези доводи.

223 Съгласно член 277 ДФЕС всяка страна може при спор, който засяга акт с общо приложение, приет от институция, орган, служба или агенция на Съюза, да се позове на средствата, предвидени в член 263, втора алинея ДФЕС, за да обоснове пред Съда на Съюза неприложимостта на този акт.

224 Член 277 ДФЕС е израз на общ принцип, който гарантира на всяка страна правото инцидентно да оспори валидността на актовете с общо приложение, които формират правното основание на адресирано до нея решение, с цел да постигне отмяната му (вж. решение от 16 март 2023 г., Комисия/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, т. 44 и цитираната съдебна практика). Тъй като член 277 ДФЕС няма за цел да допусне страна да оспори приложимостта на какъвто и да било акт с общо приложение в каквото и да било съдебно производство, общият акт, за който се твърди, че е незаконосъобразен, трябва да бъде пряко или непряко приложим в случая, който се разглежда в съдебното производство (вж. решения от 16 март 2023 г., Комисия/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, т. 45 и цитираната съдебна практика, и от 16 юни 2021 г., Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji/Комисия, T-126/19, EU:T:2021:360, т. 33 и цитираната съдебна практика). Така от съдебната практика следва, че в производства по жалби за отмяна на решение е допустимо повдигането на възражение за незаконосъобразност на разпоредбите от акт с общо приложение, които съставляват правното основание на това решение или имат пряка правна връзка с него (вж. в този смисъл решение от 16 март 2023 г., Комисия/Calhau Correia de Paiva, C-511/21 P, EU:C:2023:208, т. 46 и цитираната съдебна практика).

225 Според съдебната практика от член 5, параграф 1 от Регламент 2020/2092 следва, че той предвижда изчерпателно „подходящите мерки“, които могат да бъдат приети, и всички те се отнасят до изпълнението на бюджета на Съюза (решения от 16 февруари 2022 г., Унгария/Парламент и Съвет, C-156/21, EU:C:2022:97, т. 135, и от 16 февруари 2022 г., Полша/Парламент и Съвет, C-157/21, EU:C:2022:98, т. 153).

226 Съгласно текста на член 5, параграф 1 от Регламент 2020/2092, който представлява правното основание на Решение за изпълнение 2022/2506, подходящите мерки, които трябва да се приемат, включват основно спиране на плащания, на изпълнение на правни задължения, на изплащане на траншове, на икономически предимства в рамките на гарантирани инструменти, на одобрение на програми или на изпълнение на задължения, прекратяване на правни задължения, забрана за поемане на нови правни задължения или

за сключване на нови споразумения, предсрочно погасяване на гарантирани заеми, намаляване на икономически предимства в рамките на гарантирани инструменти, намаляване на поети задължения или на предварително финансиране и прекъсване на срокове на плащания.

227 Нещо повече, както бе посочено в точка 156 по-горе, от член 5, параграф 3 от Регламент 2020/2092 следва, че подходящите мерки трябва да са пропорционални, тоест да са строго ограничени до действителното или потенциалното въздействие на нарушенията на принципите на правовата държава върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или финансовите интереси на Съюза. Освен това надлежно трябва да се вземат предвид естеството, продължителността, тежестта и обхватът на нарушенията на принципите на правовата държава. От това следва, че предприетите мерки трябва да са строго пропорционални на въздействието на констатираните нарушения на принципите на правовата държава върху бюджета на Съюза или защитата на неговите финансови интереси.

228 В този контекст Регламент 2020/2092 позволява на Комисията и на Съвета да вземат предвид законните интереси на съответните субекти, когато упражняват правото си на преценка при приемането на необходимите мерки и извършват анализ на пропорционалността им. Така, макар този регламент да определя изчерпателно вида „подходящи мерки“, които могат да бъдат приети от Съвета, той не изключва възможността в рамките на тези мерки да бъдат предвидени индивидуални освобождавания или освобождавания по категории.

229 Следователно възражението за незаконосъобразност трябва да се отхвърли като неоснователно, а оттук и жалбата в своята цялост.

По съдебните разноски

230 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Съвета, в съответствие с искането на последния, с изключение на разноските, направени във връзка с възражението за недопустимост, отхвърлено с определение от 4 април 2024 г., Állatorvostudományi Egyetem/Съвет и Комисия (T-133/23, непубликувано, EU:T:2024:212), които Съветът трябва да понесе.

231 В съответствие с член 138, параграф 1 от Процедурния правилник Унгария, Парламентът и Комисията понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (междинен състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) **Осъжда Állatorvostudományi Egyetem да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Съвета на Европейския съюз, с изключение на разноските, направени във връзка с възражението за недопустимост, отхвърлено с определение от 4 април 2024 г., Állatorvostudományi Egyetem/Съвет и Комисия (T-133/23, непубликувано, EU:T:2024:212), които Съветът трябва да понесе.**

3) **Унгария, Европейският парламент и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Papasavvas	Costeira	Truchot
Schwarcz	Кънчева	Öberg
Zilgalvis	Tichy-Fisslberger	Verschuur

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 30 септември 2026 година.

Подписи