Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

6. listopada 2020.*

Sadržaj

I. Pravni okvir 5

A. Pravo WTO-a 5

1. Sporazum o osnivanju WTO-a 5

2. GATS 5

3. Dogovor o rješavanju sporova 7

B. Pravo Unije 9

C. Mađarsko pravo 9

II. Predsudski postupak 10

III. O tužbi 12

A. Dopuštenost 12

1. Argumentacija stranaka 12

2. Ocjena Suda 12

B. Nadležnost Suda 14

1. Argumentacija stranaka 14

2. Ocjena Suda 15

C. Meritum 17

1. Zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora 17

a) Učinci obveze Mađarske u pogledu usluga visokog obrazovanja s obzirom na pravilo nacionalnog tretmana sadržano u članku XVII. GATS-a 18

* Jezik postupka: mađarski

1) Argumentacija stranaka 18

2) Ocjena Suda 19

b) Izmjena uvjeta tržišnog natjecanja u korist sličnih nacionalnih pružatelja usluga 20

1) Argumentacija stranaka 20

2) Ocjena Suda 20

c) Opravdanje na temelju članka XIV. GATS-a 21

1) Argumentacija stranaka 21

2) Ocjena Suda 22

2. Zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove 23

a) Članak XVII. GATS-a 23

1) Izmjena uvjeta tržišnog natjecanja u korist sličnih nacionalnih pružatelja usluga 23

i) Argumentacija stranaka 23

ii) Ocjena Suda 24

2) Postojanje opravdanja 24

i) Argumentacija stranaka 24

ii) Ocjena Suda 24

b) Članak 49. UFEU-a 25

1) Primjenjivost članka 49. UFEU-a 25

i) Argumentacija stranaka 25

ii) Ocjena Suda 25

2) Postojanje ograničenja 26

i) Argumentacija stranaka 26

ii) Ocjena Suda 26

3) Postojanje opravdanja 27

i) Argumentacija stranaka 27

ii) Ocjena Suda 27

c) Članak 16. Direktive 2006/123 i, podredno, članak 56. UFEU-a 29

1) Primjenjivost Direktive 2006/123 29

i) Argumentacija stranaka 29

ii) Ocjena Suda 29

2) Postojanje ograničenja 29

i) Argumentacija stranaka 29

ii) Ocjena Suda 29

3) Postojanje opravdanja 30

i) Argumentacija stranaka 30

ii) Ocjena Suda 30

3. Članak 13., članak 14. stavak 3. i članak 16. Povelje 31

a) Primjenjivost Povelje 31

1) Argumentacija stranaka 31

2) Ocjena Suda 31

b) Postojanje ograničenja predmetnih temeljnih prava 32

1) Argumentacija stranaka 32

2) Ocjena Suda 32

c) Postojanje opravdanja 33

1) Argumentacija stranaka 33

2) Ocjena Suda 34

Troškovi 34

„Povreda obveze države – Dopuštenost – Nadležnost Suda – Opći sporazum o trgovini uslugama – Članak XVI. – Pristup tržištima – Obvezujući raspored specifičnih obveza – Pretpostavka koja se odnosi na postojanje odobrenja – Članak XX. stavak 2. – Članak XVII. – Nacionalni tretman – Pružatelj usluga sa sjedištem u trećoj državi – Nacionalni propis države članice kojim se nalažu uvjeti za pružanje usluga visokog obrazovanja na njezinu državnom području – Zahtjev koji se odnosi na sklapanje međunarodnog ugovora s državom sjedišta pružatelja – Zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta pružatelja – Izmjena uvjeta tržišnog natjecanja u korist nacionalnih pružatelja – Opravdanje – Javni poredak – Sprečavanje prijevarnih praksi – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Direktiva 2006/123/EZ – Usluge na unutarnjem tržištu – Članak 16. – Članak 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Postojanje ograničenja – Opravdanje – Važan razlog u općem interesu – Javni poredak – Sprečavanje prijevarnih praksi – Visoka razina

kvalitete obrazovanja – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 13. – Akademska sloboda – Članak 14. stavak 3. – Sloboda osnivanja obrazovnih ustanova – Članak 16. – Sloboda poduzetništva – Članak 52. stavak 1.”

U predmetu C-66/18,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 1. veljače 2018.,

Europska komisija, koju zastupaju V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester i K. Talabér-Ritz, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Mađarske, koju zastupaju M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Safjan i S. Rodin, predsjednici vijeća, E. Juhász, J. Malenovský (izvjestitelj), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader i C. Lycourgos, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Șereș, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. lipnja 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 5. ožujka 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da:

– utvrdi da je Mađarska – time što je u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényja (Zakon br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju) (*Magyar Közlöny* 2011/165), kako je izmijenjen Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvényjem (Zakon br. XXV iz 2017. o izmjenama Zakona br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju), koji je donio mađarski parlament 4. travnja 2017. (*Magyar Közlöny* 2017/53) (u daljnjem tekstu: Zakon o visokom obrazovanju), stranim obrazovnim ustanovama smještenim izvan Europskog gospodarskog prostora (EGP) naložila sklapanje međunarodnog ugovora kao preduvjeta za pružanje obrazovnih usluga – povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. Općeg sporazuma o trgovini uslugama (u daljnjem tekstu: GATS), koji se nalazi u Prilogu 1 B Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO), koji je potpisan u Marakešu i potvrđen Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine

nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL 1994., L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Sporazum o osnivanju WTO-a);

– utvrdi da je Mađarska – time što je u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju stranim ustanovama visokog obrazovanja naložila obavljanje visokog obrazovanja u njihovoj zemlji podrijetla – povrijedila obveze koje ima na temelju članka 16. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 6.) i u svakom slučaju članaka 49. i 56. UFEU-a te članka XVII. GATS-a;

– utvrdi da je Mađarska – time što je u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkama (a) i (b) Zakona o visokom obrazovanju naložila gore navedene mjere (u daljnjem tekstu: sporne mjere) – povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te

– naloži Mađarskoj snošenje troškova.

I. Pravni okvir

A. Pravo WTO-a

1. Sporazum o osnivanju WTO-a

2 Člankom XVI. stavkom 4. Sporazuma o osnivanju WTO-a propisano je:

„Svaka članica osigurava da njezini zakoni i drugi propisi budu usklađeni s njezinim obvezama navedenima u priloženim Sporazumima.”

2. GATS

3 Članak I. stavci 1. do 3. GATS-a glasi:

„1. Ovaj Sporazum se primjenjuje na mjere članica koje imaju utjecaja na trgovinu uslugama.

2. Za potrebe ovog Sporazuma trgovina uslugama se određuje kao pružanje usluge:

[…]

(c) od strane pružatelja usluge jedne članice, kroz komercijalnu prisutnost na državnom području neke druge članice;

[…]

3. Za potrebe ovog Sporazuma:

(a) ‚mjere članica’ znače mjere poduzete od strane:
i. središnjih, regionalnih ili lokalnih vlada i tijela; te
ii. nevladinih organizacija u izvršenju ovlasti koje su im povjerile središnje, regionalne ili lokalne vlade ili tijela.

Pri ispunjavanju svojih obveza po ovom Sporazumu svaka članica poduzima razumne raspoložive mjere kako bi osigurala da na svojem državnom području regionalne i lokalne vlade i tijela te nevladine organizacije ispunjavaju obveze.

[…]”

4 Člankom XIV. GATS-a određuje se:

„Podložno zahtjevu da se takve mjere ne primjenjuju na način koji bi kod postojanja sličnih uvjeta predstavljao sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije među državama ili koji bi predstavljao prikriveno ograničavanje trgovine uslugama, ništa u ovom Sporazumu ne tumači se u smislu da bi sprečavalo članicu u usvajanju i provedbi mjera:

(a) potrebnih radi zaštite javnog morala ili održavanja javnog [poretka];

[…]

(c) potrebnih radi osiguravanja usklađenosti sa zakonima ili propisima koji nisu nesukladni odredbama ovog Sporazuma, uključivo onima u vezi s:
i. sprečavanjem [zavaravajućih ili prijevarnih praksi] ili prevladavanjem učin[a]ka neizvršenja [ugovora] o uslugama;

[…]”

5 Članci XVI. do XVIII. GATS-a nalaze se u njegovu dijelu III., naslovljenom „Posebne obveze”.

6 Člankom XVI. GATS-a, naslovljenim „Pristup tržištu”, propisuje se:

„1. U vezi pristupa tržištu kroz oblike pružanja usluga navedene u članku I., svaka članica uslugama i pružateljima usluga neke druge članice odobrava tretman koji nije nepovoljniji od onog predviđenog uvjetima i ograničenjima koji su dogovoreni i navedeni u njenom obvezujućem rasporedu.

2. Mjere koje članica ne zadržava ili ne usvaja, na dijelu ili na cijelom državnom području, ako drukčije nije navedeno u njenom obvezujućem rasporedu, u sektorima u kojima je preuzela obveze pristupa tržištu određene su kao:

(a) ograničenja broja pružatelja usluga, u obliku brojčanih kvota, monopola, isključivih pružatelja usluga ili zahtjeva za ispitivanje gospodarskih potreba;

(b) ograničenja ukupne vrijednosti uslužnih transakcija ili imovine u obliku brojčanih kvota ili zahtjeva za ispitivanjem gospodarskih potreba;

(c) ograničenja ukupnog broja uslužnih poslova ili ukupne količine uslužnih proizvoda izražene u navedenim brojčanim jedinicama u obliku kvota ili zahtjeva za ispitivanjem gospodarskih potreba;

(d) ograničenja ukupnog broja fizičkih osoba koje se mogu zaposliti u pojedinom sektoru usluga ili koje pružatelj usluga može zaposliti, koje su potrebne za pružanje određene usluge i koje su izravno povezane s time u obliku brojčanih kvota ili zahtjeva za ispitivanjem gospodarskih potreba;

(e) mjere koje ograničavaju ili zahtijevaju određene vrste pravnih subjekata ili zajedničkog pothvata kroz koje pružatelj usluga može pružati usluge; i

(f) ograničenja sudjelovanja stranog kapitala izražena najvišim postotkom stranog učešća ili ukupnom vrijednošću pojedinačnog ili ukupnog stranog ulaganja.”

7 Člankom XVII. GATS-a, naslovljenim „Nacionalni tretman”, određuje se:

„1. U sektorima navedenima u njenom obvezujućem rasporedu, a ovisno o svim uvjetima i odredbama utvrđenima u njemu, svaka članica uslugama i pružateljima usluga neke druge članice vezano uz sve mjere koje utječu na pružanje usluga odobrava tretman koji nije nepovoljniji od onog koji ona daje vlastitim sličnim uslugama i vlastitim sličnim pružateljima usluga.

2. Članica može zahtjevu iz stavka 1. udovoljiti time što uslugama ili pružateljima usluga neke druge članice odobrava tretman formalno jednak tretmanu koji daje vlastitim sličnim uslugama i vlastitim sličnim pružateljima usluga ili tretman formalno različit od takvog tretmana.

3. Smatra se da je formalno jednak ili formalno različit tretman nepovoljniji ako uvjete konkurencije mijenja u odnosu na slične usluge ili slične pružatelje usluga neke druge članice u korist usluga ili pružatelja usluga članice.”

8 U skladu s člankom XX. stavcima 1. i 2. GATS-a:

„1. Svaka članica utvrđuje obvezujući raspored specifičnih obveza koje preuzima sukladno s dijelom III. ovog Sporazuma. S obzirom na sektore u kojima se preuzimaju takve obveze svaki obvezujući raspored sadrži:

(a) uvjete i ograničenja pristupa tržištu;

(b) uvjete i odredbe nacionalnog tretmana;

[…]

2. Mjere koje nisu u skladu s člancima XVI. i XVII. unose se u stupac koji se odnosi na članak XVI. U tom se slučaju smatra da tako uneseni podatak sadrži uvjete ili odredbe i prema članku XVII.”

3. Dogovor o rješavanju sporova

9 Člankom 1. stavkom 1. Dogovora o pravilima i postupcima za rješavanje sporova, koji se nalazi u Prilogu 2. Sporazumu o osnivanju WTO-a (u daljnjem tekstu: Dogovor o rješavanju sporova), propisuje se da su u njemu sadržana pravila i postupci primjenjivi na sporove koji su pokrenuti na temelju odredaba o konzultacijama i rješavanju sporova iz sporazuma navedenih u Prilogu 1. Sporazuma o osnivanju WTO-a, što uključuje i GATS.

10 Članak 3. stavak 2. Dogovora o rješavanju sporova glasi:

„WTO sustav za rješavanje sporova od temeljnog je značaja u osiguranju sigurnosti i transparentnosti višestranog trgovinskog sustava. Članice su svjesne da on služi očuvanju prava i obveza članica sukladno predmetnim sporazumima te pojašnjenju postojećih odredbi tih sporazuma sukladno uobičajenim pravilima tumačenja javnog međunarodnog prava. Preporuke i pravila [tijela za rješavanje sporova] ne mogu uvećati ili umanjiti prava i obveze koji su zajamčeni predmetnim sporazumima.”

11 U skladu s člankom 11. navedenog dogovora:

„Funkcija je panela pomoći [tijelu za rješavanje sporova] u izvršavanju obveza sukladno ovom Dogovoru i predmetnim sporazumima. Prema tome, panel bi trebao objektivno ocijeniti spor koji rješava, uključujući objektivnu ocjenu činjenica iz tog slučaja i primjenjivost relevantnih predmetnih sporazuma odnosno usklađenost s njima, te doći do drugih nalaza koji mogu pomoći [tijelu za rješavanje sporova] u izradi preporuka i odluka predviđenih predmetnim sporazumima. Paneli bi se trebali redovno konzultirati sa strankama u sporu te im dati odgovarajuće prilike za donošenje obostrano zadovoljavajućeg rješenja.”

12 Člankom 17. tog dogovora, naslovljenim „Ponovno razmatranje na temelju žalbe”, propisuje se, među ostalim:

„6. Žalba se ograničava na pravna pitanja obuhvaćena izvješćem panela i [njegovim] pravnim tumačenjima.

[…]

13. Prizivno tijelo može podržati, izmijeniti ili poništiti pravne nalaze i zaključke panela.

[…]”

13 U skladu s člankom 19. stavkom 1. Dogovora o rješavanju sporova:

„Kad panel ili prizivno tijelo zaključi da je neka mjera nespojiva s nekim od predmetnih sporazuma, preporučuje da članica o kojoj se radi dovede mjeru u sklad s tim sporazumom. Panel ili prizivno tijelo može zajedno s preporukama predložiti i načine na koje bi članica koje se to tiče mogla provesti preporuke.”

14 Članak 21. tog dogovora, naslovljen „Nadzor provedbe preporuka i pravila”, glasi:

„1. Temelj osiguranja učinkovitog rješenja spora u korist svih članica čini brzo usklađivanje s preporukama i propisima [tijela za rješavanje sporova].

[…]

3. Na sastanku [tijela za rješavanje sporova] koji se održava u roku od 30 dana od dana usvajanja izvješća panela ili prizivnoga tijela, članica o kojoj se radi obavješćuje [tijelo za rješavanje sporova] o svojim namjerama u vezi s provedbom preporuka i odluka [tijela za rješavanje sporova]. Ako odmah nije moguće uskladiti se s preporukama i propisima, članici o kojoj se radi ostavlja se razuman rok da to učini. […]

[…]

6. [Tijelo za rješavanje sporova] nadzire provedbu usvojenih preporuka ili pravila. […]

[…]”

15 Članak 22. stavak 1. navedenog dogovora glasi:

„Naknada i suspenzija koncesija ili ostalih obveza privremene su mjere koje se koriste u slučaju da se preporuke ili pravila ne provode u razumnom roku. […]”

16 U skladu s člankom 23. stavkom 1. tog dogovora:

„Kada članice nastoje ponovno uspostaviti stanje koje je posljedica kršenje obveza ili ukidanja ili umanjenja povlastica iz predmetnih sporazuma ili ometanja ostvarenja nekog od ciljeva predmetnog sporazuma, članice se opredjeljuju za pravila i postupke iz ovog Dogovora te se njih pridržavaju."

B. Pravo Unije

17 Uvodna izjava 41. Direktive 2006/123 glasi:

„Prema tumačenju Suda pojam [‚javni poredak'] obuhvaća zaštitu od stvarne i dosta ozbiljne prijetnje nekome od temeljnih interesa društva i može posebno uključiti pitanja koja se odnose na ljudsko dostojanstvo, zaštitu maloljetnika i ranjivih odraslih osoba te dobrobit životinja. […]"

18 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2006/123, ona se primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

19 Člankom 4. točkom 1. te direktive pojam „usluga" definira se kao „svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a]".

20 Člankom 16. navedene direktive, naslovljenim „Sloboda pružanja usluga", u stavcima 1. i 3. propisuje se:

„1. Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.

Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

(a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani razlozima javnog [poretka], javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;

(c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.

[…]

3. Državi članici u koju se pružatelj preseli nije zabranjeno uvođenje zahtjeva u pogledu pružanja uslužne djelatnosti, ako su ti zahtjevi opravdani razlozima javnog [poretka], javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te usklađeni sa stavkom 1. […]"

C. Mađarsko pravo

21 Na temelju članka 76. stavka 1. točke (a) Zakona o visokom obrazovanju, na mađarskom državnom području strana ustanova visokog obrazovanja može obavljati djelatnost obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija ako su „mađarska vlada i vlada države sjedišta strane ustanove visokog obrazovanja

pristale na to da ih obvezuje međunarodni ugovor o načelnoj podršci ustanovi za obavljanje djelatnosti u Mađarskoj, pri čemu se u slučaju federalne države međunarodni ugovor temelji na prethodnom sporazumu sa središnjom vladom kada federalna jedinica nije nadležna za priznavanje obvezujućeg učinka međunarodnog ugovora" (u daljnjem tekstu: zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora).

22 Na temelju članka 77. stavka 2. Zakona o visokom obrazovanju, njegov članak 76. stavak 1. točka (a) ne primjenjuje se na strane ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj zemlji članici EGP-a.

23 Člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju određuje se da strane ustanove visokog obrazovanja koje obavljaju djelatnost u Mađarskoj u zemlji svojeg sjedišta moraju imati svojstvo državno priznatih ustanova visokog obrazovanja te u predmetnoj zemlji „stvarno obavljati djelatnost visokog obrazovanja" (u daljnjem tekstu: zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove).

24 U skladu s člankom 77. stavkom 3. Zakona o visokom obrazovanju, odredbe njegova članka 76. stavka 1. točke (b) primjenjuju se i na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u državi članici EGP-a.

25 Člankom 115. stavkom 7. Zakona o visokom obrazovanju 1. siječnja 2018. utvrđen je kao rok kojim strane ustanove visokog obrazovanja raspolažu za ispunjavanje uvjeta određenih u članku 76. stavku 1. tog zakona, uz iznimku federalnih država, u pogledu kojih je prethodni sporazum sa središnjom vladom trebao biti sklopljen unutar šest mjeseci od objave Zakona br. XXV iz 2017., odnosno prije 11. listopada 2017. Tom je odredbom usto bilo propisano da se stranim ustanovama visokog obrazovanja koje ne ispunjavaju uvjete predviđene navedenim zakonom oduzima odobrenje kojim raspolažu i da od 1. siječnja 2018. nije moguć upis studenata na prvu godinu studija koji u Mađarskoj osigurava strana ustanova visokog obrazovanja, pri čemu se predmeti koji su u Mađarskoj na taj datum u tijeku mogu pod neizmijenjenim uvjetima završiti najkasnije u akademskoj godini 2020./2021. prema sustavu postupnog napuštanja.

II. Predsudski postupak

26 Smatrajući da je donošenjem Zakona br. XXV iz 2017. Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 9., 10. i 13., članka 14. točke 3. i članka 16. Direktive 2006/123 te, podredno, članaka 49. i 56. UFEU-a, članka XVII. GATS-a kao i članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje, Komisija joj je 27. travnja 2017. uputila pismo opomene određujući joj jednomjesečni rok za podnošenje očitovanja. Mađarska je odgovorila dopisom od 25. svibnja 2017. u kojem je osporavala povrede koje su joj stavljene na teret.

27 Komisija je 14. srpnja 2017. donijela obrazloženo mišljenje u kojem je, među ostalim, smatrala da je Mađarska:

– nalažući, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju, stranim ustanovama visokog obrazovanja smještenima izvan EGP-a sklapanje međunarodnog ugovora kao preduvjeta za pružanje obrazovnih usluga, povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a;

– nalažući, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju, stranim ustanovama visokog obrazovanja obavljanje visokog obrazovanja u svojoj zemlji podrijetla, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 16. Direktive 2006/123 i u svakom slučaju članaka 49. i 56. UFEU-a te da je

– nalažući sporne mjere povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje.

28 Komisija je Mađarskoj odredila rok od mjesec dana za poduzimanje mjera potrebnih za usklađivanje s obrazloženim mišljenjem odnosno za podnošenje očitovanja.

29 Mađarska je dopisom od 17. srpnja 2017. zatražila produljenje tog roka, što je Komisija odbila.

30 Mađarska je odgovorila na obrazloženo mišljenje dopisom od 14. kolovoza 2017. u kojem je iznijela zaključak o nepostojanju navodnih povreda.

31 Ta je država članica dopisom od 11. rujna 2017. Komisiji podnijela nova očitovanja kojima se nastojalo, među ostalim, izložiti usporedbu između njezine situacije i situacije u drugim državama članicama te pružiti dodatne informacije o nekoliko država članica.

32 Dana 26. rujna 2017. održan je stručni sastanak između predstavnika Komisije i Mađarske.

33 Komisija je 5. listopada 2017. uputila Mađarskoj obrazloženo mišljenje u kojem je tvrdila da je ona – nalažući, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju, stranim ustanovama visokog obrazovanja obvezu obavljanja visokog obrazovanja u svojoj zemlji podrijetla – povrijedila i obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a.

34 Dopisom od 6. listopada 2017. Mađarska je Komisiji dostavila dopunu informacija kojom je objašnjeno da su Sjedinjene Američke Države jedina savezna država koja nije članica EGP-a s kojom je trebao biti sklopljen prethodni sporazum, kako je propisano člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju. Prema informacijama koje su naknadno dostavila mađarska tijela, takav prethodni sporazum sklopljen je u roku koji je početno bio propisan člankom 115. stavkom 7. tog zakona, a koji je istjecao 11. listopada 2017.

35 Mađarska je na dodatno obrazloženo mišljenje odgovorila dopisom od 18. listopada 2017. kojim je obavijestila Komisiju da je mađarski parlament 17. listopada 2017. usvojio nacrt Zakona o izmjenama Zakona o visokom obrazovanju čiji je učinak bilo, među ostalim, odgađanje na 1. siječnja 2019. roka propisanog člankom 115. stavkom 7. tog zakona radi ispunjavanja uvjeta iz njegova članka 76. stavka 1.

36 Mađarska je osim toga u tom dopisu navela da je u *Magyar Közlönyju* (Službeni list Mađarske) objavljen Zakon o proglašenju sporazuma o suradnji u području visokog obrazovanja, sklopljen između mađarske vlade i savezne države Maryland (Sjedinjene Američke Države) u pogledu obavljanja djelatnosti McDaniel Collegea u Mađarskoj.

37 Naposljetku, dopisom od 13. studenoga 2017. Mađarska je Komisiji uputila nove dopunske informacije pojašnjavajući da je 30. listopada 2017. potpisan međunarodni ugovor potreban za obavljanje djelatnosti medicinskog sveučilišta Heilongjiang Daxue (Kina) u Mađarskoj.

38 U tim je okolnostima Komisija 1. veljače 2018. podnijela ovu tužbu zbog povrede obveze u pogledu spornih mjera.

39 Odlukom od 25. srpnja 2018. predsjednik Suda dao je ovom predmetu prednost pri odlučivanju, u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika Suda.

III. O tužbi

A. Dopuštenost

1. Argumentacija stranaka

40 U svojem odgovoru na tužbu Mađarska tvrdi da tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu zbog Komisijina postupanja tijekom predsudskog postupka i nezakonitosti koje iz toga proizlaze. Ta država članica najprije navodi da joj je Komisija bez ikakva opravdanja naložila da u rokovima od po mjesec dana podnese svoja očitovanja na pismo opomene, a zatim na obrazloženo mišljenje, umjesto u roku od dva mjeseca, koji se uobičajeno primjenjuje u okviru predsudskih postupaka, i to iako je Mađarska bila suočena s dvama drugim usporednim postupcima zbog povrede obveze, u kojima su također bili određeni slični rokovi. Nadalje, Komisija je odbila njezine zahtjeve za produljenje tog roka a da nije pružila odgovarajuće obrazloženje.

41 Takvo postupanje dokazuje da Komisija nije na odgovarajući način nastojala saslušati Mađarsku, čime je povrijedila načelo lojalne suradnje i pravo na dobru upravu. To postupanje također predstavlja povredu prava Mađarske da učinkovito istakne svoja sredstva obrane.

42 U svojem odgovoru na repliku Mađarska usto ističe da Komisija nastoji opravdati svoje postupanje pozivajući se na okolnost da mađarska tijela nisu bila spremna staviti izvan snage sporne odredbe Zakona o visokom obrazovanju. Međutim, na takvu se okolnost ne može pozivati kako bi se opravdalo skraćivanje rokova koji se primjenjuju u predsudskom postupku a da se pritom ne zanemare njegovi ciljevi.

43 Osim toga, Mađarska tvrdi da je Komisija teško povrijedila pravo na dobru upravu iz članka 41. stavka 1. Povelje time što je jasno dala do znanja da je ovaj postupak zbog povrede obveze pokrenula isključivo u interesu Central European Universityja (CEU) i političkih razloga.

44 Komisija osporava osnovanost te argumentacije.

2. Ocjena Suda

45 Što se tiče, kao prvo, argumentacije koja se temelji na navodno pretjerano kratkim rokovima za odgovor koje je Komisija odredila Mađarskoj, važno je podsjetiti na to da je cilj predsudskog postupka dati odnosnoj državi članici mogućnost da se uskladi s obvezama koje proizlaze iz prava Unije odnosno da učinkovito istakne svoja sredstva obrane protiv prigovora koje je navela Komisija (presuda od 26. listopada 2006., Komisija/Italija, C-371/04, EU:C:2006:668, t. 9.). Pravilnost tog postupka predstavlja bitno jamstvo koje se zahtijeva UFEU-om, ne samo za zaštitu prava predmetne države članice nego i kako bi se osiguralo da predmet mogućeg sudskog postupka bude jasno definiran (presuda od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 91. i navedena sudska praksa).

46 Ti ciljevi nalažu Komisiji da dotičnim državama članicama ostavi razuman rok za davanje odgovora na pismo opomene i za postupanje u skladu s obrazloženim mišljenjem ili, ovisno o slučaju, za pripremu svoje obrane. Kako bi se ocijenila razumnost određenog roka, valja uzeti u obzir sve okolnosti koje obilježavaju konkretan slučaj (vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

47 Sud je tako presudio da se kratak rok može opravdati u posebnim situacijama, pogotovo kada je potrebno hitno otkloniti povredu obveze ili ako je dotična država članica bila u potpunosti upoznata s Komisijinim stajalištem mnogo prije početka postupka (presuda od 2. travnja 2020., Komisija/Poljska, Mađarska i Češka Republika (Privremeni mehanizam premještanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, t. 92.).

48 U ovom je slučaju mađarski parlament 4. travnja 2017. donio Zakon br. XXV, na temelju kojeg se ustanovama visokog obrazovanja koje ne ispunjavaju uvjete koji su od tada navedeni u članku 76. stavku 1. Zakona o visokom obrazovanju oduzima, s jedne strane, odobrenje za obavljanje njihove djelatnosti i, s druge strane, pravo na upis novih studenata na prvu godinu studija od 1. siječnja 2018., pri čemu se već započeti predmeti moraju završiti najkasnije u akademskoj godini 2020./2021.

49 Komisija je 27. travnja 2017. Mađarskoj uputila pismo opomene te joj je odredila rok od mjesec dana za podnošenje očitovanja. Ta je institucija 14. srpnja 2017. izdala obrazloženo mišljenje u kojem je toj državi članici odredila rok od mjesec dana za poduzimanje mjera potrebnih za usklađivanje s tim mišljenjem odnosno za podnošenje očitovanja.

50 Uzimajući u obzir navedene okolnosti, iz kojih proizlazi da je rok određen Mađarskoj bio obrazložen žurnošću kojom je, prema Komisijinu mišljenju, trebalo ispraviti povredu obveze koja se toj državi članici stavlja na teret, rok od mjesec nije nerazuman.

51 Uostalom, suprotno onomu što tvrdi mađarska vlada, ta ocjena nije dovedena u pitanje činjenicom da je Komisija podnijela ovu tužbu zbog povrede obveze tek 1. veljače 2018. Naime, dopisom od 18. listopada 2017. Komisija je prethodno obaviještena da se do 1. siječnja 2019. odgađa datum od kojeg ustanove visokog obrazovanja koje ne ispunjavaju uvjete iz članka 76. stavka 1. Zakona o visokom obrazovanju više neće imati pravo upisivati nove studente na prvu godinu studija.

52 U svakom slučaju, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, činjenica da Komisija u predsudskom postupku primjenjuje kratke rokove ne može sama po sebi dovesti do nedopuštenosti kasnije tužbe zbog povrede obveze. Naime, do takve nedopuštenosti dolazi samo u slučaju kada je Komisijino postupanje dotičnoj državi članici onemogućilo učinkovito isticanje njezinih sredstava obrane protiv Komisijinih prigovora i na taj način povrijedilo prava obrane, što država članica o kojoj je riječ mora dokazati (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

53 Međutim, Mađarska u ovom slučaju nije podnijela takav dokaz.

54 Naprotiv, iz razmatranja odvijanja predsudskog postupka, kako se na to podsjeća u točkama 26. do 37. ove presude, najprije proizlazi da je Mađarska u rokovima od mjesec dana, koje joj je odredila Komisija, podnijela obrazložena očitovanja na pismo opomene, a zatim na obrazloženo mišljenje. Nadalje, ta je država članica podnijela nova očitovanja na tu temu u trima dopisima od 11. rujna, 6. listopada i 13. studenoga 2017., koje je sve Komisija primila na znanje. Naposljetku, iz analize dokumenata razmijenjenih tijekom predsudskog postupka kao i iz akta kojim je pokrenut postupak proizlazi da je Komisija uredno uzela u obzir sva očitovanja koja je Mađarska podnijela u različitim fazama tog postupka, uključujući ona koja su podnesena nakon isteka određenih rokova.

55 U tim je okolnostima nebitno to što su tijekom istog razdoblja Mađarskoj bili određeni istovrsni rokovi u drugim dvama postupcima zbog povrede obveze koji su se na nju odnosili.

56 Što se tiče, kao drugo, navoda Mađarske prema kojem je Komisija navodno pokrenula ovaj postupak zbog povrede obveze s jedinim ciljem zaštite interesa CEU-a, i to isključivo u političke svrhe, valja podsjetiti na to da je cilj koji se nastoji postići postupkom predviđenim u članku 258. UFEU-a objektivno utvrđenje da država članica nije poštovala obveze koje joj nalaže pravo Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 27. ožujka 2019., Komisija/Njemačka, C-620/16, EU:C:2019:256, t. 40. i navedenu

sudsku praksu). Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Komisija u okviru takvog postupka, kad je riječ o svrsishodnosti njegova pokretanja, raspolaže diskrecijskom ovlašću nad kojom Sud ne može izvršavati sudski nadzor (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

57 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je ova tužba zbog povrede obveze dopuštena.

B. Nadležnost Suda

1. Argumentacija stranaka

58 Mađarska ističe nenadležnost Suda za odlučivanje o ovoj tužbi zbog povrede obveze u pogledu Komisijinih prigovora koji se temelje na povredama GATS-a.

59 Kao prvo, ta država članica ističe da, u skladu s člankom 6. točkom (e) UFEU-a, područje visokog obrazovanja nije u nadležnosti Europske unije i da stoga predmetne države članice u tom području pojedinačno odgovaraju za moguće nepoštovanje svojih obveza na temelju GATS-a.

60 Kao drugo, u skladu s općim pravilima međunarodnog prava, isključivo je na panelima i prizivnom tijelu WTO-a (u daljnjem tekstu: prizivno tijelo), koje je ustanovilo tijelo za rješavanje sporova (u daljnjem tekstu: TRS), da ocijene je li Zakon o visokom obrazovanju u skladu s obvezama koje je Mađarska preuzela na temelju GATS-a.

61 Naime, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda (presuda od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka, C-61/94, EU:C:1996:313, t. 15. i 16.), Komisija je nadležna za ispitivanje provedbe sporazuma WTO-a, koji je postao sastavni dio prava Unije, u okviru odnosa između država članica i institucija Unije, ali ne i u okviru odnosa između države članice i treće države.

62 Osim toga, u slučaju da Sud prihvati Komisijin zahtjev u dijelu u kojem se temelji na povredi GATS-a, on bi svojim autonomnim tumačenjem članaka GATS-a i obvezujućeg rasporeda specifičnih obveza Mađarske povrijedio isključivu nadležnost članica WTO-a i tijela koja čine sustav rješavanja sporova WTO-a za tumačenje sporazumâ WTO-a, čime bi se povrijedio članak 216. stavak 2. UFEU-a te na taj način ugrozilo ujednačeno tumačenje GATS-a.

63 Naime, kada Sud utvrdi postojanje povrede obveza države članice koje proizlaze iz GATS-a, treće države više nemaju nikakav interes za pokretanje postupka u okviru sustava rješavanja sporova WTO-a.

64 Komisija odgovara, kao prvo, da je, u skladu s člankom 207. stavkom 4. UFEU-a, trgovina obrazovnim uslugama u isključivoj nadležnosti Unije jer je obuhvaćena područjem primjene zajedničke trgovinske politike. Slijedom toga, osiguranjem poštovanja obveza koje proizlaze iz GATS-a države članice ispunjavaju obvezu u pogledu Unije jer je ona preuzela odgovornost za uredno izvršavanje tog sporazuma.

65 Kao drugo, u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, međunarodni sporazumi koje sklapa Unija obvezujući su za države članice. Slijedom toga, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda (presuda od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka, C-61/94, EU:C:1996:313, t. 15.), nepoštovanje država članica međunarodnih sporazuma obuhvaćeno je pravom Unije i predstavlja povredu obveze koja može biti predmet tužbe na temelju članka 258. UFEU-a.

66 Budući da je u ovom slučaju GATS međunarodni sporazum koji je sklopila Unija, na Komisiji je da osigura da države članice poštuju međunarodne obveze koje iz toga proizlaze za Uniju, čime se osobito omogućuje sprečavanje eventualnog nastanka međunarodne odgovornosti Unije u situaciji u kojoj postoji opasnost od pokretanja spora pred WTO-om.

67 Postojanje sustava rješavanja sporova WTO-a u tom pogledu nije relevantno. Naime, s jedne strane, Unija je kao članica WTO-a obvezna na svojem području osigurati poštovanje obveza koje ima na temelju sporazumâ WTO-a. S druge strane, treće zemlje nisu vezane ni Unijinim rješavanjem sporova koji se odnose na međunarodne obveze koje su obvezujuće za Uniju i njezine države članice ni tumačenjem Suda u pogledu tih međunarodnih obveza.

2. Ocjena Suda

68 Uvodno valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 258. UFEU-a, predmet tužbe zbog povrede obveze može biti samo utvrđenje nepoštovanja obveza koje proizlaze iz prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2002., Komisija/Irska, C-13/00, EU:C:2002:184, t. 13.).

69 Međutim, Sud je u više navrata presudio da je međunarodni sporazum koji je sklopila Unija od svojeg stupanja na snagu sastavni dio njezina prava (vidjeti, među ostalim, presude od 30. travnja 1974., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, t. 5. i 6., od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr., C-366/10, EU:C:2011:864, t. 73. i mišljenje 1/17 (Sporazum CETA EU-Kanada) od 30. travnja 2019., EU:C:2019:341, t. 117.).

70 U ovom je slučaju Sporazum o osnivanju WTO-a, kojeg je GATS dio, Unija potpisala i zatim Odlukom 94/800 odobrila 22. prosinca 1994. On je stupio na snagu 1. siječnja 1995.

71 Iz toga slijedi da je GATS dio prava Unije.

72 Kao prvo, što se tiče prigovora Mađarske navedenog u točki 59. ove presude, valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (e) UFEU-a, Unija ima isključivu nadležnost u području zajedničke trgovinske politike.

73 Usto, Sud je već presudio da su obveze preuzete u okviru GATS-a obuhvaćene zajedničkom trgovinskom politikom (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/15 (Sporazum o slobodnoj trgovini sa Singapurom) od 16. svibnja 2017., EU:C:2017:376, t. 36. i 54.).

74 Iz toga slijedi da, iako iz članka 6. točke (e) UFEU-a proizlazi da države članice imaju široku nadležnost u području obrazovanja, s obzirom na to da je Unija u tom području nadležna samo „za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica”, obveze preuzete u okviru GATS-a, uključujući one koje se odnose na liberalizaciju trgovine privatnim obrazovnim uslugama, ulaze u isključivu nadležnost Unije.

75 Stoga Mađarska pogrešno tvrdi da u području trgovine obrazovnim uslugama predmetne države članice pojedinačno odgovaraju za moguće nepoštovanje svojih obveza na temelju GATS-a.

76 Kao drugo, kad je riječ o prigovoru Mađarske navedenom u točkama 60. do 63. ove presude, valja istaknuti da ta država članica načelno ne osporava nadležnost Suda za odlučivanje na temelju članka 258. UFEU-a o tužbi kojom se traži utvrđenje povrede obveza države članice koje proizlaze iz međunarodnog sporazuma koji obvezuje Uniju. Međutim, Mađarska tvrdi da se posebnost u pogledu postojanja sustava rješavanja sporova WTO-a, koji se osobito primjenjuje na obveze članica WTO-a koje proizlaze iz GATS-a, protivi tomu da Sud izvršava tu nadležnost.

77 Međutim, valja istaknuti da Sud o tom pitanju nije odlučivao u sudskoj praksi koja se odnosi na odnose prava Unije s pravom WTO-a.

78 Naime, Sud je dosad odlučivao ili u okviru ocjene valjanosti akta sekundarnog prava Unije zbog njegove neusklađenosti s pravom WTO-a (vidjeti, među ostalim, presudu od 1. ožujka 2005., Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, t. 1. i 39. i navedenu sudsku praksu) ili u okviru mogućeg nastanka izvanugovorne odgovornosti Unije i provedbe prava na naknadu pretrpljene štete (vidjeti, među ostalim, presudu od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 1. i 107.).

79 Konkretno, u predmetima povodom kojih su donesene presude navedene u prethodnoj točki Sudu su bile predočene odluke WTO-a nepovoljne za Uniju te je morao odlučiti o različitim aspektima njihova izvršenja, osobito o tome mogu li se dotični pojedinci pozivati na pravo WTO-a.

80 Međutim, u ovom predmetu, s jedne strane, Komisija tvrdi da određene zakonske odredbe koje je donijela država članica nisu u skladu s GATS-om, tako da je ta država članica povrijedila pravo Unije, čiji je sastavni dio taj međunarodni sporazum. S druge strane, budući da ne postoji odluka TRS-a kojom bi se utvrdilo da je postupanje Unije ili države članice nespojivo s pravom WTO-a, ne postavlja se pitanje njezina mogućeg izvršenja.

81 Uzimajući navedeno u obzir, a kao što to proizlazi iz točke 66. ove presude, Komisija tvrdi da je cilj ovog postupka zbog povrede obveze izbjeći nastanak međunarodne odgovornosti Unije u situaciji u kojoj postoji opasnost od pokretanja spora pred WTO-om.

82 Međutim, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 2. Dogovora o rješavanju sporova, WTO-ov sustav za rješavanje sporova od temeljnog je značaja u osiguranju sigurnosti i transparentnosti višestranog trgovinskog sustava, on služi očuvanju prava i obveza članica WTO-a u skladu s predmetnim sporazumima te pojašnjenju postojećih odredbi tih sporazuma u skladu s uobičajenim pravilima tumačenja međunarodnog javnog prava.

83 Konkretnije, na temelju članka 11. Dogovora o rješavanju sporova, panel je ovlašten objektivno ocijeniti spor koji rješava, uključujući objektivnu ocjenu činjenica iz tog slučaja i primjenjivost relevantnih predmetnih sporazuma odnosno usklađenost s njima. Na temelju članka 17. stavka 13. tog dogovora o rješavanju sporova, Prizivno tijelo može podržati, izmijeniti ili poništiti pravne nalaze i zaključke panela, pri čemu je, u skladu s člankom 17. stavkom 6. navedenog dogovora o rješavanju sporova, njegova nadležnost ograničena na pravna pitanja obuhvaćena izvješćem panela i njegovim pravnim tumačenjima. Članice WTO-a načelno su obvezne odmah postupiti u skladu s preporukama i odlukama TRS-a, kao što to proizlazi iz članka 21. stavaka 1. i 3. istog dogovora o rješavanju sporova.

84 Iz tih elemenata proizlazi da pod određenim uvjetima nadzor koji se provodi u okviru sustava rješavanja sporova WTO-a može dovesti do utvrđenja da mjere koje je poduzela njegova članica nisu u skladu s pravom te organizacije i u konačnici dovesti do nastanka međunarodne odgovornosti Unije, koja je njegova članica, zbog protupravne radnje.

85 Usto valja podsjetiti na to da, na temelju članka XVI. stavka 4. Sporazuma o osnivanju WTO-a, svaka njegova članica ima obvezu da u okviru svojeg unutarnjeg pravnog poretka osigura poštovanje svojih obveza koje proizlaze iz prava WTO-a na različitim dijelovima svojeg područja. Osim toga, istovrsna obveza predviđena je člankom I. stavkom 3. točkom (a) GATS-a.

86 U tim okolnostima ne samo da posebnost koja se odnosi na postojanje sustava rješavanja sporova WTO-a ne utječe na nadležnost koja je Sudu dodijeljena na temelju članka 258. UFEU-a nego je usto izvršavanje te nadležnosti potpuno u skladu s obvezom svake članice WTO-a da osigura poštovanje svojih obveza koje proizlaze iz prava te organizacije.

87 Također valja podsjetiti na to da je Unija, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, obvezna svoje nadležnosti izvršavati poštujući cjelokupno međunarodno pravo, što uključuje ne samo odredbe međunarodnih sporazuma koji je obvezuju nego i pravila i načela općeg međunarodnog običajnog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2018., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

88 Nadalje valja navesti, prije svega, da je kvalifikacija radnje države kao „međunarodno protupravne" obuhvaćena isključivo međunarodnim pravom, kao što to proizlazi iz članka 3. Članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne radnje, koje je izradila Komisija za međunarodno pravo Organizacije Ujedinjenih naroda i koje je Opća skupština te organizacije primila na znanje u svojoj Rezoluciji 56/83 od 12. prosinca 2001., a kojima je kodificirano međunarodno običajno pravo i koji se primjenjuju na Uniju. Slijedom toga, na tu kvalifikaciju ne može utjecati kvalifikacija iste radnje koja bi se, ovisno o slučaju, provela na temelju prava Unije.

89 Iako u tom pogledu Komisija opravdano naglašava da ocjena postupanja koje se stavlja na teret dotičnoj državi članici, a koju Sud mora provesti na temelju članka 258. UFEU-a, ne obvezuje druge članice WTO-a, valja primijetiti da takva ocjena ne utječe ni na ocjenu koju bi eventualno mogao donijeti TRS.

90 Nadalje, iz članka 32. Članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne radnje proizlazi da se odgovorna država ne može pozivati na odredbe svojeg unutarnjeg prava kako bi opravdala povredu obveza koje ima na temelju međunarodnog prava.

91 Iz toga osobito proizlazi da se ni Unija ni dotična država članica ne mogu pozivati na ocjenu Suda u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a u pogledu postupanja te države članice s obzirom na pravo WTO-a kako bi odbile postupiti u skladu s pravnim posljedicama predviđenima pravom WTO-a u slučaju da TRS utvrdi neusklađenost tog postupanja s tim pravom.

92 Naposljetku, ne dovodeći u pitanje ograničenja postavljena u pogledu mogućnosti pozivanja na pravo WTO-a radi nadzora zakonitosti akata institucija Unije pred sudom Unije, na koja se podsjeća u sudskoj praksi navedenoj u točki 78. ove presude, valja istaknuti da opće načelo međunarodnog prava o poštovanju ugovornih obveza (*pacta sunt servanda*), propisano člankom 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 1155., str. 331.), podrazumijeva da Sud mora u svrhe tumačenja i primjene GATS-a uzeti u obzir tumačenja koja je TRS zauzeo u pogledu različitih odredbi tog sporazuma. Usto, u slučaju da TRS još nije tumačio predmetne odredbe, na Sudu je da ih tumači u skladu s običajnim pravilima za tumačenje međunarodnog prava koja obvezuju Uniju, uz poštovanje načela izvršenja tog međunarodnog sporazuma u dobroj vjeri, koje je navedeno u tom članku 26.

93 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da treba u cijelosti odbiti argumentaciju na koju se poziva Mađarska, a koja se temelji na nenadležnosti Suda za odlučivanje o ovoj tužbi zbog povrede obveze u pogledu prigovora koji se temelji na povredi GATS-a.

C. Meritum

1. Zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora

94 Kako bi se odlučilo o prvom prigovoru, najprije valja pojasniti opseg obveza Mađarske u području usluga visokog obrazovanja s obzirom na pravilo nacionalnog tretmana sadržano u članku XVII. GATS-a, zatim razmotriti mijenjaju li se zahtjevom koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora uvjeti tržišnog natjecanja u korist nacionalnih pružatelja takvih usluga ili

usluga koje pružaju, što je protivno toj odredbi, i, naposljetku, u slučaju potvrdnog odgovora, treba razmotriti argumente Mađarske kojima se ta izmjena nastoji opravdati jednim od izuzeća predviđenih u članku XIV. GATS-a.

a) Učinci obveze Mađarske u pogledu usluga visokog obrazovanja s obzirom na pravilo nacionalnog tretmana sadržano u članku XVII. GATS-a

1) Argumentacija stranaka

95 Kao prvo, Komisija tvrdi da uvrštenje privatno financiranih usluga visokog obrazovanja u obvezujući raspored specifičnih obveza Mađarske i navođenje u odnosu na uspostavljanje komercijalne prisutnosti iz članka I. stavka 2. točke (c) GATS-a (u daljnjem tekstu: način pružanja usluga br. 3) riječi „None [Nema ograničenja]" u stupcu koji se odnosi na „Limitations on National Treatment [Ograničenja u nacionalnom tretmanu]" iz članka XVII. tog sporazuma podrazumijeva nepostojanje ograničenja u odnosu na tu obvezu i stoga cjelovitu obvezu te države članice u tom pogledu.

96 Kao drugo, ta institucija tvrdi da se ne može smatrati da se uvjet koji je Mađarska navela u stupcu koji se odnosi na „Limitations on Market Access [Ograničenja u pristupu tržištu]" iz članka XVI. GATS-a, prema kojem je „[e]stablishment of schools is subject to licence from the central authorities [osnivanje škola podložno odobrenju središnjih tijela]", također odnosi na pravilo nacionalnog tretmana na temelju članka XX. stavka 2. GATS-a.

97 U tom pogledu, Komisija najprije tvrdi da je taj uvjet postavljen toliko nejasno i općenito da omogućuje uvjetovanje dobivanja tog odobrenja bilo kojim posebnim uvjetom, što je protivno tekstu članka XX. stavka 1. točaka (a) i (b) GATS-a. Takav bi uvjet, koji se odnosi na dobivanje prethodnog odobrenja, osim toga, ugrozio svrhu preuzimanja obveza na temelju članaka XVI. i XVII. GATS-a, kako je navedena u drugom stavku njegove preambule, a sastoji se od „povećanja […] trgovine [uslugama] pod uvjetima transparentnosti i postupne liberalizacije". Osim toga, čak i pod pretpostavkom da se taj uvjet, naveden u stupcu koji se odnosi na „ograničenja u pristupu tržištu", stvarno primjenjuje na nacionalni tretman, on ne može, na način kako je naveden, obuhvatiti poseban zahtjev predviđen u članku 76. stavku 1. točki (a) Zakona o visokom obrazovanju, koji se odnosi na to da mađarska vlada i vlada države u kojoj se nalazi sjedište strane ustanove visokog obrazovanja pristaju na to da ih obvezuje međunarodni ugovor o načelnoj podršci ustanovi za obavljanje djelatnosti u Mađarskoj.

98 Nadalje, Komisija ističe da se, u skladu sa Smjernicama za utvrđivanje obvezujućih rasporeda specifičnih obveza u okviru Općeg sporazuma o trgovini uslugama (GATS), koje je Vijeće za trgovinu uslugama WTO-a usvojilo 23. ožujka 2001. (S/L/92), zahtjevi u području odobrenja ne mogu smatrati ograničenjima koja se odnose na pristup tržištu na temelju članka XVI. GATS-a. Slijedom toga, Mađarska se ne može pozivati na zahtjev koji se odnosi na izdavanje prethodnog odobrenja kako bi otklonila postojanje povrede načela nacionalnog tretmana.

99 Naposljetku, Komisija tvrdi da taj zahtjev nije mjera koja ulazi u područje primjene članka XVI. GATS-a. Naime, člankom XVI. stavkom 2. tog sporazuma taksativno se navode ograničenja koja ulaze u područje primjene tog članka. Međutim, navedeni zahtjev ne nalazi se na tom popisu niti je sličan ijednoj od mjera koje su ondje navedene.

100 Komisija iz toga zaključuje da se u pogledu načina pružanja usluga br. 3 Mađarska obvezala primijeniti na pružatelje usluga iz trećih zemalja koje su članice WTO-a tretman koji nije nepovoljniji od onoga koji ta država članica dodjeljuje svojim nacionalnim pružateljima usluga.

101 Mađarska tvrdi da, u skladu s člankom XX. stavkom 2. GATS-a, uvjet koji je navela u stupcu koji se odnosi na „ograničenja u pristupu tržištu", a koji je naveden u točki 96. ove presude, također ima učinke u pogledu obveze nacionalnog tretmana.

102 Ta država članica usto tvrdi da joj se općenitim izričajem tog uvjeta dopušta zadržavanje „diskrecijskog sustava odobrenja”, koji može slobodno prilagođavati u pogledu oblika, prema potrebi ograničavajući poslovni nastan stranih pružatelja usluga, uključujući nalaganjem prethodnog sklapanja međunarodnog ugovora.

2) Ocjena Suda

103 Najprije valja navesti da je, u skladu s člankom XVII. stavkom 1. GATS-a, svaka članica WTO-a obvezna u sektorima navedenima u svojem obvezujućem rasporedu specifičnih obveza, a ovisno o svim uvjetima i odredbama utvrđenima u njemu, odobriti uslugama i pružateljima usluga svake druge članice WTO-a tretman koji nije nepovoljniji od onoga koji ona daje vlastitim sličnim uslugama i pružateljima usluga.

104 Nadalje, u skladu s člankom XVI. stavkom 1. GATS-a, a što se tiče pristupa tržištima kroz oblike pružanja usluga navedene u njegovu članku I., svaka članica WTO-a obvezna je uslugama i pružateljima usluga iz svih drugih članica WTO-a odobriti tretman koji nije nepovoljniji od onog predviđenog primjenom uvjetima i ograničenjima koji su dogovoreni i navedeni u njezinu obvezujućem rasporedu specifičnih obveza.

105 Naposljetku, u članku XX. stavku 1. GATS-a pojašnjava se da je svaka članica WTO-a obvezna utvrditi obvezujući raspored specifičnih obveza koje preuzima u skladu s dijelom III. GATS-a, u kojem se nalaze, među ostalim, članci XVI. i XVII. Što se tiče sektora u kojima se preuzimaju takve obveze, svaki obvezujući raspored sadržava uvjete i ograničenja pristupa tržištu te uvjete i odredbe nacionalnog tretmana. Ti obvezujući rasporedi specifičnih obveza sastavni su dio GATS-a.

106 Slijedom toga, iz članaka XVI., XVII. i XX. GATS-a proizlazi da se obvezujućim rasporedom specifičnih obveza za članicu WTO-a pojašnjavaju obveze koje je ona preuzela po sektorima i oblicima pružanja usluga. Takvim obvezujućim rasporedom pojašnjavaju se, među ostalim, uvjeti i ograničenja koji se odnose na „ograničenja u pristupu tržištu” te uvjeti i odredbe koji se odnose na „ograničenja u nacionalnom tretmanu”. Ta su pojašnjenja sadržana u dvama zasebnim stupcima.

107 Osim toga, prema članku XX. stavku 2. GATS-a mjere koje nisu u skladu s njegovim člancima XVI. i XVII. moraju se u obvezujućem rasporedu specifičnih obveza dotične članice, radi pojednostavnjenja, unijeti u jedan stupac koji se odnosi na „ograničenja u pristupu tržištu”, pri čemu se smatra da se tim jedinstvenim unosom prešutno uvodi i uvjet ili odredba nacionalnog tretmana (vidjeti izvješće panela WTO-a od 16. srpnja 2012. naslovljeno „Kina – Pojedine mjere koje utječu na usluge elektroničkog plaćanja” (WT/DS 413/R), koje je TRS donio 31. kolovoza 2012., t. 7.658).

108 Iz toga slijedi da se uvjetom koji je formalno uvršten samo na temelju članka XVI. GATS-a dopušta odstupanje od obveze nacionalnog tretmana predviđene člankom XVII. samo ako je vrsta mjera koje se njime uvode protivna obvezi iz članka XVI. i onoj iz članka XVII. GATS-a (vidjeti izvješće panela WTO-a od 16. srpnja 2012. naslovljeno „Kina – Pojedine mjere koje utječu na usluge elektroničkog plaćanja” (WT/DS 413/R), koje je TRS donio 31. kolovoza 2012., t. 7.658).

109 U ovom slučaju obvezujući raspored specifičnih obveza koji je donijela Mađarska (GATS/SC/40 od 15. travnja 1994.) u stupcu koji se odnosi na „ograničenja u pristupu tržištu”, kad je riječ o uslugama visokog obrazovanja koje se pružaju kroz komercijalnu prisutnost, sadržava uvjet prema kojem je osnivanje škola podložno izdavanju prethodnog odobrenja središnjih tijela.

110 Stupac koji se odnosi na „ograničenja u nacionalnom tretmanu” kad je riječ o podsektoru usluga visokog obrazovanja sadržava navod „nema ograničenja”.

111 U tim okolnostima valja utvrditi primjenjuje li se uvjet u pogledu postojanja prethodnog odobrenja, naveden u točki 109. ove presude, koji se odnosi na „ograničenja u pristupu tržištu”, i na obvezu nacionalnog tretmana predviđenu u članku XVII. GATS-a.

112 U tom pogledu iz dosega pravila o pojednostavnjenju iz članka XX. stavka 2. GATS-a, kako je navedeno u točki 108. ove presude, proizlazi da samo diskriminatoran uvjet može biti obuhvaćen navedenim pravilom i stoga primijenjen na članak XVII. GATS-a.

113 Međutim, valja istaknuti da se, kao što to proizlazi iz samog teksta uvjeta u pogledu postojanja prethodnog odobrenja, on odnosi na sve obrazovne ustanove, neovisno o njihovu podrijetlu, tako da uopće ne sadržava diskriminatoran aspekt. Stoga se u ovom slučaju ne može primijeniti pravilo iz članka XX. stavka 2. GATS-a. Iz toga slijedi da se navedenim uvjetom Mađarskoj ne dopušta pozivanje na odstupanje od obveze nacionalnog tretmana, predviđene člankom XVII. GATS-a.

114 S obzirom na prethodna razmatranja, valja zaključiti da Komisija opravdano tvrdi da činjenica da je Mađarska uvrstila usluge privatnog visokog obrazovanja u svoj obvezujući raspored specifičnih obveza i da je, što se tiče načina pružanja usluga br. 3, izraz „nema ograničenja” uvrstila u stupac koji se odnosi na „ograničenja u nacionalnom tretmanu” podrazumijeva nepostojanje ograničenja obveza te države članice na temelju članka XVII. GATS-a kad je riječ o tim uslugama.

b) Izmjena uvjeta tržišnog natjecanja u korist sličnih nacionalnih pružatelja usluga

1) Argumentacija stranaka

115 Komisija tvrdi da se, s obzirom na to da ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u zemlji članici WTO-a koja nije članica EGP-a mogu pružati usluge visokog obrazovanja u Mađarskoj samo ako je država u kojoj se nalazi njihovo sjedište prethodno s mađarskom vladom sklopila međunarodni ugovor, mađarskim propisom za te pružatelje usluga predviđa nepovoljniji tretman od onoga koji se primjenjuje prema sličnim mađarskim pružateljima usluga i prema onima sa sjedištem u državi EGP-a, čime se povređuje obveza nacionalnog tretmana iz članka XVII. GATS-a.

116 Upućujući na tekst Zakona o visokom obrazovanju, Komisija dodaje da mađarska vlada raspolaže diskrecijskom ovlašću u pogledu sadržaja tog ugovora i odluke o pokretanju pregovora radi njegova sklapanja. Stoga ta vlada može čak i proizvoljno odbiti sklapanje takvog ugovora, čak i ako bi ga država u kojoj se nalazi sjedište pružatelja usluga bila spremna sklopiti.

117 Mađarska tvrdi da je glavni cilj zahtjeva koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora jačanje diplomatskih napora u području kulturne politike. Mađarska vlada u nekoliko je navrata bila spremna započeti pregovore i provesti sve kako bi se oni okončali. Potpisivanja dvaju ugovora, jednog s državom Maryland (Sjedinjene Američke Države) i drugog s Narodnom Republikom Kinom, koja su provedena nakon izmjena Zakona o visokom obrazovanju, dokazuju da donesena mjera ne predstavlja uvjet koji je nemoguće ispuniti.

2) Ocjena Suda

118 Uvodno valja istaknuti da zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora, kojim se zahtijeva sklapanje sporazuma između Mađarske i druge države koja ne pripada EGP-u, u svakom slučaju može utjecati samo na određene strane pružatelje usluga. Budući da se tim zahtjevom tim stranim pružateljima usluga nalaže dodatan uvjet za pružanje usluga visokog obrazovanja u Mađarskoj u odnosu na one primjenjive na slične pružatelje usluga sa sjedištem u toj državi članici ili u drugoj državi članici EGP-a, navedenim se zahtjevom uvodi formalno različit tretman prema tim kategorijama pružatelja usluga u smislu članka XVII. stavka 3. GATS-a.

119 U skladu s tom odredbom, stoga valja utvrditi mijenjaju li se zahtjevom koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora, čime se uvodi formalno različit tretman, uvjeti tržišnog natjecanja u korist pružatelja usluga visokog obrazovanja sa sjedištem u Mađarskoj ili usluga koje oni pružaju.

120 U tom pogledu valja istaknuti da taj zahtjev, kako je naveden u članku 76. stavku 1. točki (a) Zakona o visokom obrazovanju, podrazumijeva da Mađarska raspolaže diskrecijskom ovlašću, kako u pogledu svrsishodnosti sklapanja takvog ugovora tako i u pogledu njegova sadržaja. U tim okolnostima mogućnost da ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u zemlji članici WTO-a koja nije članica EGP-a obavljaju svoje djelatnosti na mađarskom državnom području u potpunosti podliježe diskrecijskoj ovlasti mađarskih tijela.

121 Iz toga proizlaze nepogodnosti u pogledu tržišnog natjecanja za pružatelje usluga sa sjedištem u državi članici WTO-a koja ne pripada EGP-u, tako da se zahtjevom koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora mijenjaju uvjeti tržišnog natjecanja u korist mađarskih pružatelja usluga, protivno članku XVII. GATS-a.

c) Opravdanje na temelju članka XIV. GATS-a

1) Argumentacija stranaka

122 Mađarska tvrdi da je zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora nužan za održavanje javnog poretka i sprečavanje zavaravajućih praksi. Naime, tim se zahtjevom omogućuje osiguranje da država u kojoj se nalazi sjedište dotične ustanove smatra tog pružatelja usluga „dostojnim povjerenja” i da ona podupire buduću djelatnost te ustanove u Mađarskoj. Navedenim se zahtjevom usto omogućuje osiguranje da predmetna ustanova poštuje propise države u kojoj se nalazi njezino sjedište i koja, ovisno o slučaju, nalaže poštovanje određenih uvjeta za obavljanje djelatnosti u Mađarskoj.

123 Ta država članica usto navodi da ne postoji zamjensko rješenje u skladu s pravilima WTO-a koje bi omogućilo postizanje ciljeva koje nastoji ostvariti mađarski zakonodavac.

124 Konkretno, suprotno onomu što Komisija predlaže, na predmetne strane ustanove visokog obrazovanja nije realno primijeniti relevantno nacionalno zakonodavstvo na isti način kao i na mađarske ustanove.

125 Komisija tvrdi da se zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora ne može opravdati nijednim od izuzeća koja su dopuštena GATS-om, osobito onim predviđenima u njegovu članku XIV. točki (a) i točki (c) podtočkama i. i ii.

126 U tom pogledu Mađarska nije konkretno iznijela nijedan element koji bi mogao potkrijepiti njezinu tvrdnju prema kojoj se tim zahtjevom pridonosi održavanju javnog poretka niti je u tom kontekstu objasnila u čemu se sastoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja za neki od temeljnih interesa mađarskog društva, a nije, uostalom, pojasnila ni po čemu bi se navedeni zahtjev mogao pokazati nužnim za postizanje cilja koji se odnosi na održavanje javnog poretka, pod pretpostavkom da se dokaže taj slučaj, i zbog čega u tom slučaju ne bi postojalo zamjensko, manje ograničavajuće rješenje.

127 Komisija usto tvrdi da zbog diskrecijske ovlasti kojom Mađarska raspolaže za pokretanje pregovora s državom u kojoj se nalazi sjedište strane ustanove visokog obrazovanja taj zahtjev ni u kojem slučaju ne ispunjava uvjet iz članka XIV. GATS-a, prema kojem se mjere koje se eventualno mogu opravdati s obzirom na taj članak ne smiju „primjenjivati na način koji bi kod postojanja sličnih uvjeta predstavljao sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije među državama ili koji bi predstavljao prikriveno ograničavanje trgovine uslugama”.

2) Ocjena Suda

128 Kao prvo, valja istaknuti da se člankom XIV. točkom (a) i točkom (c) podtočkom i. GATS-a propisuje, među ostalim, da se nijedna odredba tog sporazuma ne tumači u smislu da se sprečava usvajanje ili provedba mjera koje su potrebne, s jedne strane, radi zaštite javnog morala ili održavanja javnog poretka i, s druge strane, radi osiguranja usklađenosti sa zakonima ili propisima koji nisu nesukladni odredbama navedenog sporazuma, uključujući one u vezi sa sprečavanjem zavaravajućih ili prijevarnih praksi odnosno prevladavanjem učinaka neizvršenja ugovora o uslugama.

129 U tim okolnostima valja istaknuti da su GATS-om doista obuhvaćena dva cilja na koja se poziva Mađarska, odnosno, s jedne strane, cilj koji se odnosi na održavanje javnog poretka i, s druge strane, cilj koji se odnosi na sprečavanje zavaravajućih praksi.

130 Kao drugo, što se tiče ispitivanja opravdanosti zahtjeva koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora s obzirom na cilj održavanja javnog poretka, u bilješci na dnu stranice br. 5, umetnutoj u članak XIV. točku (a) GATS-a, pojašnjava se da se „[n]a izuzetak vezano uz javni red može […] pozvati samo kad postoji stvarna i ozbiljna prijetnja nekom temeljnom interesu društva”.

131 Međutim, Mađarska uopće nije iznijela argumentaciju kojom bi se konkretno i detaljno utvrdilo na koji bi način, ako ne postoji takav ugovor, obavljanje na njezinu državnom području djelatnosti visokog obrazovanja ustanova sa sjedištem u državi koja nije dio EGP-a predstavljalo stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes mađarskog društva.

132 Stoga valja zaključiti da se zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora ne može opravdati argumentacijom Mađarske koja se odnosi na održavanje javnog poretka.

133 Kao treće, što se tiče cilja sprečavanja zavaravajućih praksi, iz argumentacije Mađarske u tom pogledu, koja je sažeta u točki 122. ove presude, proizlazi da se čini da Mađarska smatra da je sklapanje prethodnog međunarodnog ugovora potrebno kako bi se od dotične treće države dobilo jamstvo da je predmetna strana ustanova visokog obrazovanja pouzdana i time se spriječio nastanak povezanih opasnosti.

134 Međutim, tom se argumentacijom ne može opravdati zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora.

135 Naime, člankom XIV. GATS-a propisuje se da se izuzeća koja se u tom članku navode ne mogu primijeniti na način koji bi u slučaju postojanja sličnih uvjeta predstavljao sredstvo proizvoljne ili neopravdane diskriminacije među državama ili koji bi predstavljao prikriveno ograničavanje trgovine uslugama.

136 Međutim, s jedne strane, valja naglasiti, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 119. i 120. svojeg mišljenja, da zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora omogućuje Mađarskoj da proizvoljno spriječi ulazak ustanove na svoje tržište odnosno obavljanje djelatnosti ustanove na tom tržištu, s obzirom na to da sklapanje takvog ugovora i, prema tome, ispunjavanje tog zahtjeva *in fine* ovisi samo o političkoj volji te države članice. Navedeni se zahtjev u tom smislu bitno razlikuje od uvjeta prema kojem se pouzdanost strane obrazovne ustanove treba dokazati jednostranom izjavom vlade treće države u kojoj ta ustanova ima svoje sjedište.

137 S druge strane, budući da se zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora primjenjuje na strane ustanove visokog obrazovanja koje su već bile prisutne na mađarskom tržištu, on u svakom slučaju nije proporcionalan, s obzirom na to da bi se cilj sprečavanja zavaravajućih

praksi mogao učinkovitije postići nadzorom djelatnosti takvih ustanova u Mađarskoj i, prema potrebi, zabranom obavljanja tih djelatnosti samo onim ustanovama među njima u pogledu kojih je moglo biti utvrđeno da su primjenjivale takve prakse.

138 U tim se okolnostima zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora ne može opravdati argumentacijom Mađarske koja se temelji na sprečavanju zavaravajućih praksi.

139 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Mađarska donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a.

2. Zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove

a) Članak XVII. GATS-a

140 Najprije valja istaknuti, s jedne strane, da se člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju, na koji se odnosi Komisijin prigovor, stranoj ustanovi visokog obrazovanja koja želi obavljati djelatnost u Mađarskoj nalaže da obavlja djelatnost obrazovanja u državi u kojoj ima sjedište, neovisno o tome je li riječ o državi članici ili trećoj državi, i, s druge strane, da se argumentacija koju je Komisija iznijela u potporu tom prigovoru tiče zahtjeva koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove, pri čemu se ne razlikuje primjenjuje li se taj zahtjev na strane ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u državi članici ili trećoj državi. Međutim, budući da članak XVII. GATS-a pripada zajedničkoj trgovinskoj politici, kao što to proizlazi iz onoga što je izloženo u točki 73. ove presude, ta je odredba relevantna za razmatranje tog prigovora samo u dijelu u kojem se navedeni zahtjev primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u trećoj državi članici WTO-a.

141 Budući da je opseg obveza Mađarske na temelju članka XVII. GATS-a, kad je riječ o uslugama visokog obrazovanja, pojašnjen u točki 114. ove presude, valja razmotriti mijenjaju li se zahtjevom koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove, u mjeri u kojoj se radi o trećoj državi članici WTO-a, uvjeti tržišnog natjecanja u korist sličnih nacionalnih pružatelja usluga ili usluga koje pružaju, protivno toj istoj odredbi, i, u slučaju potvrdnog odgovora, razmotriti argumente Mađarske kojima se na temelju jednog od izuzeća propisanih u članku XIV. GATS-a nastoji opravdati ta izmjena.

1) Izmjena uvjeta tržišnog natjecanja u korist sličnih nacionalnih pružatelja usluga

i) Argumentacija stranaka

142 Komisija tvrdi da se zahtjevom koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove mijenjaju uvjeti tržišnog natjecanja u korist nacionalnih pružatelja usluga i da je on stoga protivan obvezi nacionalnog tretmana, koju je Mađarska dužna u cijelosti poštovati na temelju članka XVII. GATS-a.

143 Konkretnije, Komisija tvrdi da se GATS-om ne uvjetuje priznavanje svojstva pružatelja usluga koji ima prava zajamčena tim sporazumom time da pruža usluge u državi podrijetla. Stoga je taj zahtjev diskriminatoran prema stranim pružateljima usluga jer je njegov učinak taj da im onemogućuje početno osnivanje poslovnog nastana u Mađarskoj.

144 Mađarska upućuje *mutatis mutandis* na argumentaciju koju je iznijela u pogledu zahtjeva koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora.

ii) Ocjena Suda

145 Uvodno valja podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz točke 114. ove presude, Mađarska na temelju članka XVII. GATS-a obvezala osigurati cjelovit nacionalni tretman u pogledu komercijalne prisutnosti pružatelja usluga visokog obrazovanja.

146 Međutim, valja istaknuti da se zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove posebno odnosi na pružatelje usluga sa sjedištem u inozemstvu.

147 Stoga valja utvrditi mijenjaju li se zahtjevom koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove, time što se uvodi taj formalno različit tretman, uvjeti tržišnog natjecanja u korist mađarskih pružatelja usluga ili usluga koje pružaju u odnosu na slične pružatelje usluga koji imaju sjedište u svim trećim državama članicama WTO-a ili na usluge koje oni pružaju.

148 U tom pogledu valja istaknuti da su pružatelji usluga visokog obrazovanja koji imaju sjedište u trećoj državi članici WTO-a i koji žele imati poslovni nastan u Mađarskoj dužni prethodno osnovati poslovni nastan u toj trećoj državi i u njoj stvarno obavljati djelatnost visokog obrazovanja.

149 Iz toga proizlazi nepovoljniji konkurentski položaj predmetnih stranih pružatelja usluga, tako da zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove mijenja uvjete tržišnog natjecanja u korist sličnih mađarskih pružatelja usluga.

2) Postojanje opravdanja

i) Argumentacija stranaka

150 Kako bi opravdala takvu izmjenu uvjeta tržišnog natjecanja, Mađarska se poziva, s jedne strane, na cilj koji se odnosi na održavanje javnog poretka i, s druge strane, na cilj sprečavanja zavaravajućih praksi.

151 Komisija tvrdi da se zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove ne može opravdati nijednim od tih ciljeva. U tom pogledu Mađarska nije konkretno iznijela nijedan element koji bi mogao potkrijepiti njezinu tvrdnju prema kojoj se tim zahtjevom pridonosi održavanju javnog poretka, niti je u tom kontekstu objasnila u čemu se sastoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja za neki od temeljnih interesa mađarskog društva, a nije, uostalom, pojasnila ni po čemu bi se navedeni zahtjev mogao pokazati nužnim za postizanje cilja koji se odnosi na održavanje javnog poretka, pod pretpostavkom da se dokaže taj slučaj, i zbog čega u tom slučaju ne bi postojalo zamjensko, manje ograničavajuće rješenje.

ii) Ocjena Suda

152 Kao što to proizlazi iz točaka 128. i 129. ove presude, dva cilja na koja se poziva Mađarska – to jest, s jedne strane, onaj koji se odnosi na održavanje javnog poretka i, s druge strane, cilj koji se odnosi na sprečavanje zavaravajućih praksi – zapravo se odnose, redom, na članak XIV. točku (a) i članak XIV. točku (c) podtočku i. GATS-a.

153 U tom pogledu Mađarska upućuje na svoju argumentaciju koja se tiče zahtjeva koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora, a pri čemu je nije dodatno potkrijepila.

154 Međutim, valja istaknuti da Mađarska time uopće nije iznijela argumentaciju kojom bi se konkretno i detaljno dokazalo na koji bi način obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na njezinu državnom području ustanova sa sjedištem u državi koja nije dio EGP-a, a koje u toj državi svojeg sjedišta ne

obavljaju djelatnost obrazovanja, predstavljalo stvarnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes mađarskog društva, koja omogućuje toj državi članici da se pozove na opravdanje koje se odnosi na održavanje javnog poretka.

155 Isto tako, ograničavajući se na taj način na upućivanje na svoju argumentaciju o zahtjevu koji se odnosi na postojanje prethodnog međunarodnog ugovora, Mađarska nije pružila nijedan konkretan element koji bi mogao dokazati po čemu je zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove nužan kako bi se spriječile zavaravajuće prakse.

156 Stoga valja zaključiti da je donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u trećoj državi članici WTO-a.

b) Članak 49. UFEU-a

1) Primjenjivost članka 49. UFEU-a

i) Argumentacija stranaka

157 Mađarska ponajprije ističe da se obrazovanje koje pružaju obrazovne ustanove koje se uglavnom financiraju privatnim sredstvima ne može smatrati „gospodarskom djelatnošću” u smislu UFEU-a ako sam pružatelj usluga financira obrazovnu djelatnost, kao što je to slučaj s CEU-om. Iz toga slijedi da se članak 49. UFEU-a ne primjenjuje u konkretnom slučaju.

158 Komisija, naprotiv, tvrdi da usluge visokog obrazovanja koje privatne ustanove pružaju uz naknadu predstavljaju „usluge” u smislu UFEU-a. Slijedom toga, privatne ustanove koje u Mađarskoj stalno i neprekinuto obavljaju obrazovne i znanstvene istraživačke djelatnosti mogu se pozivati na pravo na slobodu poslovnog nastana na temelju članka 49. UFEU-a.

ii) Ocjena Suda

159 Člankom 49. stavkom 1. UFEU-a određuje se da se u okviru odredaba koje se nalaze u poglavlju 2. glave IV. trećeg dijela UFEU-a zabranjuju ograničivanja slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice.

160 U tom pogledu najprije valja istaknuti da je Sud presudio da je nastava visokog obrazovanja koja se provodi uz naknadu gospodarska djelatnost koja je obuhvaćena tim poglavljem 2. ako je stalno i neprekinuto obavlja državljanin jedne države članice u drugoj državi članici preko glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana u potonjoj državi članici (presuda od 13. studenoga 2003., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, t. 39.).

161 U ovom se slučaju članak 76. stavak 1. točka (b) Zakona o visokom obrazovanju primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja, pri čemu se ne razlikuje obavljaju li one svoju djelatnost obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija uz naknadu ili ne.

162 Naime, Sud je presudio da je slobodom poslovnog nastana obuhvaćena situacija u kojoj društvo osnovano u skladu sa zakonodavstvom države članice u kojoj ima registrirano sjedište želi osnovati podružnicu u drugoj državi članici, iako je to društvo u prvoj državi članici osnovano samo da bi imalo poslovni nastan u drugoj državi članici, u kojoj bi obavljalo najvažniji dio odnosno svu svoju gospodarsku djelatnost (presuda od 25. listopada 2017., Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, t. 38.).

163 Slijedom toga, zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove obuhvaćen je člankom 49. UFEU-a, s obzirom na to da se taj zahtjev primjenjuje na ustanovu visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici osim Mađarske koja u toj potonjoj državi pruža obrazovanje uz naknadu.

2) Postojanje ograničenja

i) Argumentacija stranaka

164 Komisija smatra da zahtjev prema kojem su predmetne ustanove visokog obrazovanja obvezne, u skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju, ispuniti posebne uvjete u državi članici u kojoj imaju sjedište kako bi mogle osnovati drugu ustanovu u Mađarskoj predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

165 Konkretno, država članica ne može odbiti korištenje prednostima povezanima sa slobodom poslovnog nastana pravnom subjektu zbog toga što uopće ne obavlja gospodarsku djelatnost u državi članici u kojoj je osnovan.

166 Mađarska podredno tvrdi da zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove ne ograničava slobodu poslovnog nastana. Naime, taj je zahtjev povezan s obavljanjem djelatnosti, a ne s osnivanjem društava. Konkretno, njime se ne sprečava strana ustanova visokog obrazovanja da, primjerice, u okviru sekundarnog poslovnog nastana osnuje podružnicu u Mađarskoj. Njime se ne ograničava ni odabir pravnog oblika poslovnog nastana, nego se jedino predviđa, kad je riječ o pružateljima usluga koji već imaju poslovni nastan u Mađarskoj preko sekundarnog poslovnog nastana, uvjet koji se odnosi na obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja.

ii) Ocjena Suda

167 U skladu sa sudskom praksom Suda, ograničenjem slobode poslovnog nastana treba smatrati svaku mjeru kojom se zabranjuje, ometa ili čini manje privlačnim ostvarivanje te slobode (presuda od 6. rujna 2012., Komisija/Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, t. 26.).

168 U ovom slučaju člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju zahtijeva se da predmetni pružatelji usluga koji u Mađarskoj žele pružati usluge visokog obrazovanja putem stalnog poslovnog nastana stvarno obavljaju djelatnost visokog obrazovanja u državi u kojoj imaju svoje sjedište.

169 Međutim, takvim se zahtjevom čini manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana u Mađarskoj za državljane druge države članice koji žele imati poslovni nastan u Mađarskoj kako bi ondje pružali usluge visokog obrazovanja.

170 Slijedom toga, zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

3) Postojanje opravdanja

i) Argumentacija stranaka

171 Mađarska najprije tvrdi da je zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove nužan kako bi se očuvao javni poredak i spriječile zavaravajuće prakse. Taj je zahtjev usto nužan kako bi se zajamčila kvaliteta obrazovne ponude predmetnih ustanova u Mađarskoj, to više što su diplome koje izdaju te ustanove službene isprave koje proizvode pravne učinke.

172 Ta država članica zatim ističe da je navedeni zahtjev sredstvo kojim se na prikladan način jamči poštovanje tih ciljeva jer nadležno tijelo tako može steći uvjerenje o postojanju stvarne i zakonite djelatnosti u zemlji sjedišta pružatelja usluga, i to s ciljem jamstva visoke razine kvalitete sveučilišnog obrazovanja u Mađarskoj.

173 S obzirom na navedeno, Mađarska napominje da se njezina tijela u praksi ograničavaju na ispitivanje djelatnosti visokog obrazovanja, već izdanih diploma, obrazovanja koje se potvrđuje tim diplomama, odnosno uvjeta i programa obrazovanja, kao i kvalifikacija nastavničkog zbora koji osigurava to obrazovanje.

174 Naposljetku, Mađarska smatra da ne postoji manje ograničavajuća mjera, s obzirom na to da se cilj jamstva visokog obrazovanja na visokoj razini može ostvariti samo ispitivanjem djelatnosti koja se obavlja u državi u kojoj ustanova ima svoje sjedište. U svakom slučaju, budući da visoko obrazovanje nije bilo predmet usklađivanja na razini Unije, države članice u tom pogledu raspolažu širokom marginom prosudbe.

175 Komisija najprije tvrdi da se zahtjevom koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove ne ispunjava nijedan od ciljeva na koje se poziva Mađarska. Naime, Mađarska se nije pozvala ni na kakvu uvjerljivu argumentaciju o razlozima zbog kojih je taj zahtjev opravdan i proporcionalan s obzirom na te ciljeve niti je čak navela u čemu se sastoje zloporabe koje bi on mogao spriječiti.

176 Komisija osobito ističe da je navedeni zahtjev neprikladan jer razina kvalitete obrazovanja koje se pruža u državi sjedišta predmetne ustanove ne daje nikakvu naznaku o kvaliteti usluge pružene u Mađarskoj. Usto, ako je njegov cilj doista bio spriječiti prijevare i zloporabe, Mađarska je u tom pogledu trebala donijeti posebna pravila.

177 Naposljetku, zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove jest neproporcionalan. Naime, razmjena informacija s agencijama za osiguranje kvalitete i/ili odobrenja države sjedišta predmetne obrazovne ustanove, kao što se to zagovara u Zaključcima Vijeća od 20. svibnja 2014. o osiguranju kvalitete za potporu obrazovanju i osposobljavanju (SL 2014., C 183, str. 30.), i pojačana suradnja u okviru EGP-a između tijela visokog obrazovanja predstavljaju zamjenska, manje ograničavajuća rješenja.

ii) Ocjena Suda

178 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, ograničenje slobode poslovnog nastana može se prihvatiti samo pod uvjetom, kao prvo, da je opravdano važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, da poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je prikladno da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje (presuda od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 166.).

179 Osim toga, država članica o kojoj je riječ mora dokazati da su ti kumulativni uvjeti ispunjeni (presuda od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruženja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 77.).

180 U ovom se slučaju Mađarska, kao prvo, poziva na nužnost očuvanja javnog poretka.

181 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da se u okviru temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima na razloge javnog poretka može pozvati samo ako postoji stvarna, trenutačna i dovoljno ozbiljna prijetnja koja utječe na temeljni interes društva (presuda od 19. lipnja 2008., Komisija/Luksemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, t. 50.).

182 Međutim, Mađarska se ograničava samo na tvrdnju da se zahtjevom koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove omogućuje nadležnom tijelu da stekne uvjerenje o postojanju stvarne i zakonite djelatnosti u zemlji sjedišta predmetnog pružatelja usluga. Kao što je to navedeno u točki 154. ove presude, Mađarska uopće nije iznijela argumentaciju kojom bi se konkretno i detaljno dokazalo na koji bi način obavljanje djelatnosti takvih ustanova visokog obrazovanja na njezinu državnom području predstavljalo, ako se ne poštuje taj zahtjev, stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes mađarskog društva.

183 Stoga valja zaključiti da u ovom slučaju nije utvrđeno postojanje takve prijetnje.

184 Kao drugo, Mađarska se poziva na cilj sprečavanja zavaravajućih praksi. Ne potkrijepivši dodatno svoju argumentaciju, čini se da ta država članica smatra da pristup stranih ustanova visokog obrazovanja mađarskom tržištu podrazumijeva opasnost od razvoja takvih praksi.

185 Međutim, oslanjajući se na opću pretpostavku, Mađarska ne dokazuje, unatoč tomu što je na njoj teret dokazivanja na koji se podsjeća u točki 179. ove presude, u čemu se konkretno sastoji takva opasnost niti kako bi se zahtjevom koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove omogućilo njezino sprečavanje.

186 U svakom slučaju i kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 185. svojeg mišljenja, Mađarska nije objasnila zašto se cilj sprečavanja zavaravajućih praksi ne bi mogao ostvariti ako bi se pružatelju usluga koji prethodno ne obavlja djelatnost visokog obrazovanja u državi članici u kojoj ima sjedište omogućilo da na bilo koji drugi način dokaže da poštuje propise te države i da je, osim toga, pouzdan.

187 Kao treće, cilj na koji se poziva Mađarska, a koji se sastoji od osiguranja visoke razine kvalitete visokog obrazovanja, doista može opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 2003., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, t. 46.).

188 Međutim, valja istaknuti da zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove uopće ne sadržava pojašnjenje u pogledu potrebne razine kvalitete obrazovanja koju strana ustanova pruža u državi članici sjedišta i da, uostalom, ni na koji način ne prejudicira kakvoću obrazovanja koje će biti pruženo u Mađarskoj, tako da ni u kojem slučaju ne može jamčiti ostvarenje tog cilja.

189 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove ne može opravdati argumentacijom Mađarske koja se temelji na održavanju javnog poretka ni argumentacijom utemeljenoj na važnim razlozima u općem interesu koji se odnose na sprečavanje zavaravajućih praksi i nužnost osiguranja visoke razine kvalitete visokog obrazovanja.

190 Stoga valja zaključiti da je donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 49. UFEU-a jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici.

c) Članak 16. Direktive 2006/123 i, podredno, članak 56. UFEU-a

1) Primjenjivost Direktive 2006/123

i) Argumentacija stranaka

191 Mađarska tvrdi da se obrazovanje koje pružaju obrazovne ustanove koje se uglavnom financiraju privatnim sredstvima ne može smatrati „gospodarskom djelatnošću" u smislu članka 4. točke 1. Direktive 2006/123 ako sam pružatelj usluga financira obrazovnu djelatnost, kao što je to slučaj s CEU-om. Stoga ta direktiva nije primjenjiva u ovom slučaju.

192 Komisija tvrdi da, u skladu s člankom 2. Direktive 2006/123 i njezinim člankom 4. točkom 1., koji upućuje na definiciju usluga iz UFEU-a, područje primjene te direktive obuhvaća djelatnosti obrazovanja i osposobljavanja koje se uglavnom financiraju privatnim financijskim doprinosima. Slijedom toga, privatne ustanove koje privremeno obavljaju obrazovne i znanstvene istraživačke djelatnosti u Mađarskoj mogu se pozivati na pravo na slobodno pružanje usluga na temelju navedene direktive.

ii) Ocjena Suda

193 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2006/123, ona se primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

194 U skladu s člankom 4. točkom 1. te direktive, „usluga" označava svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku 57. UFEU-a.

195 U ovom se slučaju članak 76. stavak 1. točka (b) Zakona o visokom obrazovanju općenito odnosi na pružanje obrazovnih usluga koje mogu obavljati strane ustanove visokog obrazovanja u Mađarskoj i stoga također i na pružanje obrazovanja za naknadu. Doista, to pružanje predstavlja „gospodarsku djelatnost" u smislu članka 4. stavka 1. Direktive 2006/123. Stoga se ta direktiva primjenjuje u ovom slučaju.

2) Postojanje ograničenja

i) Argumentacija stranaka

196 Komisija tvrdi da zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove predstavlja ograničenje slobodnom pružanju usluga, zajamčenom u članku 16. Direktive 2006/123, jer se odnosi i na ustanove visokog obrazovanja koje namjeravaju pružati prekogranične usluge u Mađarskoj. Podredno, Komisija tvrdi da se tim zahtjevom povređuje članak 56. UFEU-a.

197 Mađarska osporava tu argumentaciju.

ii) Ocjena Suda

198 Uvodno valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 16. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2006/123, država članica u kojoj se pruža usluga osigurava, među ostalim, slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.

199 U ovom se slučaju člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju zahtijeva da predmetne ustanove obavljaju djelatnost obrazovanja u državi svojeg sjedišta.

200 Razmatran s obzirom na Direktivu 2006/123, takvim se zahtjevom ograničava pravo pružatelja usluga sa sjedištem u drugoj državi članici na slobodno obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja u Mađarskoj jer im, u slučaju da žele obavljati svoju djelatnost ponajprije u Mađarskoj, a ne u državi članici svojeg sjedišta, nalaže dodatan uvjet u odnosu na slučaj da takvu djelatnost žele obavljati isključivo u Mađarskoj.

3) Postojanje opravdanja

i) Argumentacija stranaka

201 Mađarska tvrdi da je zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove nužan kako bi se očuvao javni poredak. U tom pogledu Mađarska upućuje, *mutatis mutandis*, na svoju argumentaciju kojom odgovara na tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 49. UFEU-a.

202 Komisija smatra da Mađarska nije dokazala da su obrazovne usluge koje privremeno pružaju ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u državi članici utjecale na javni poredak u Mađarskoj, kao što se to, pak, zahtijeva člankom 16. stavkom 3. Direktive 2006/123.

ii) Ocjena Suda

203 Na temelju članka 16. stavka 3. Direktive 2006/123, država članica u koju se pružatelj preseli radi pružanja svoje usluge može uvesti zahtjeve u pogledu pružanja uslužne djelatnosti ako su ti zahtjevi opravdani, među ostalim, razlozima javnog poretka i javne sigurnosti te ako su usklađeni sa stavkom 1. tog članka.

204 Međutim, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 181. ove presude, na koju upućuje uvodna izjava 41. Direktive 2006/123, valja podsjetiti na to da razlozi javnog poretka i javne sigurnosti osobito pretpostavljaju postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja utječe na temeljni interes društva. No, kao što je to utvrđeno u točkama 154. i 182. ove presude, Mađarska uopće nije iznijela argumentaciju kojom bi se konkretno i detaljno dokazalo na koji bi način obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na njezinu državnom području ustanova koje imaju sjedište u drugoj državi članici predstavljalo, ako se ne poštuje zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove, stvarnu, trenutačnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koja utječe na temeljni interes mađarskog društva.

205 Prema tome, valja smatrati da taj zahtjev ne može biti opravdan s obzirom na članak 16. stavak 3. Uredbe br. 2006/123.

206 Iz prethodno navedenog proizlazi da je donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju članka 16. Direktive 2006/123 jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici. Slijedom toga, nije potrebno razmotriti je li ta država članica povrijedila članak 56. UFEU-a, s obzirom na to da je Komisija takvu povredu istaknula samo podredno.

207 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Mađarska donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja

sa sjedištem u trećoj državi članici WTO-a kao i obveze koje ima na temelju članka 49. UFEU-a i članka 16. Direktive 2006/123 jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici.

3. Članak 13., članak 14. stavak 3. i članak 16. Povelje

a) Primjenjivost Povelje

1) Argumentacija stranaka

208 Komisija ističe da, kada države članice izvršavaju obveze koje imaju na temelju međunarodnih sporazuma koje sklapa Unija, kao što je to GATS, one „provode pravo Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje pa su dužne poštovati njezine odredbe.

209 Osim toga, budući da se člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju ograničavaju temeljne slobode zajamčene UFEU-om, Direktivom 2006/123 i GATS-om, ta odredba mora biti u skladu s Poveljom.

210 Mađarska tvrdi, s jedne strane, da se za nacionalnu mjeru kojom se povređuju obveze koje su države članice preuzele u okviru GATS-a ne može smatrati da je obuhvaćena provedbom prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

211 S druge strane, budući da se, prema mišljenju te države članice, u ovom slučaju ne primjenjuju ni odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodno pružanje usluga ni odredbe Direktive 2006/123 i da stoga sporne mjere ne predstavljaju ograničenje kojim se povređuju temeljne slobode zajamčene UFEU-om ili Direktivom 2006/123, one ne ulaze u područje primjene prava Unije pa Povelja nije relevantna.

2) Ocjena Suda

212 Područje primjene Povelje u pogledu djelovanja država članica određeno je njezinim člankom 51. stavkom 1., u skladu s kojim se odredbe Povelje odnose na države članice samo „kada provode pravo Unije".

213 U ovom slučaju, s jedne strane, kao što je to navedeno u točki 71. ove presude, GATS je dio prava Unije. Iz toga slijedi da, kada države članice izvršavaju obveze koje proizlaze iz tog sporazuma, uključujući obvezu propisanu njegovim člankom XVII. stavkom 1., treba smatrati da provode pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

214 S druge strane, kada država članica tvrdi da je mjera koju je donijela i kojom se ograničava temeljna sloboda zajamčena UFEU-om opravdana važnim razlogom u općem interesu priznatim pravom Unije, treba smatrati da se takvom mjerom provodi pravo Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da ona mora biti u skladu s temeljnim pravima koja su njome zajamčena (presuda od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska (Transparentnost udruživanja), C-78/18, EU:C:2020:476, t. 101. i navedena sudska praksa). Isto vrijedi i kad je riječ o članku 16. Direktive 2006/123.

215 Slijedom toga, sporne mjere moraju biti u skladu s temeljnim pravima iz Povelje.

216 U tim okolnostima valja razmotriti ograničavaju li se tim mjerama temeljna prava koja ističe Komisija i, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li one ipak opravdane, kao što to tvrdi Mađarska.

b) Postojanje ograničenja predmetnih temeljnih prava

1) Argumentacija stranaka

217 Prema Komisijinu mišljenju, spornim mjerama utječe se, kao prvo, na akademsku slobodu, zajamčenu člankom 13. Povelje, i, kao drugo, na slobodu osnivanja obrazovnih ustanova, zajamčenu njezinim člankom 14. stavkom 3., te na slobodu poduzetništva, zajamčenu njezinim člankom 16.

218 Što se tiče akademske slobode, ta institucija smatra da se tim mjerama utječe na mogućnost predmetnih stranih visokih obrazovnih ustanova da se slobodno bave istraživačkim radom u Mađarskoj te da šire znanstvene spoznaje i znanja.

219 Što se tiče slobode osnivanja obrazovnih ustanova i slobode poduzetništva, Komisija smatra da se spornim mjerama ograničava pravo pojedinaca na obavljanje gospodarske djelatnosti i pravo poduzetnika na određenu stabilnost u pogledu svoje djelatnosti.

220 Mađarska ističe, što se tiče akademske slobode, da činjenica da ustanova visokog obrazovanja mora ispuniti određene pravne obveze ne utječe ni na akademsku slobodu predmetne ustanove ni na slobodu njezina osoblja. Naime, takve obveze ne utječu nužno na mogućnost izvršavanja znanstvenih aktivnosti, bilo s institucionalnog ili osobnog stajališta.

221 Što se tiče slobode osnivanja obrazovnih ustanova i slobode poduzetništva, Mađarska u biti ne osporava činjenicu da se spornim mjerama ograničava ostvarivanje prvonavedene slobode.

2) Ocjena Suda

222 Što se tiče, kao prvo, akademske slobode, ona je općenito zajamčena drugom rečenicom članka 13. Povelje, u kojoj se navodi da se „[p]oštuje […] akademska sloboda”.

223 Na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, pravima sadržanima u Povelji koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom 4. studenoga 1950. u Rimu (u daljnjem tekstu: EKLJP), valja pružiti jednako značenje i barem jednak opseg primjene kao onima iz spomenute konvencije.

224 Točno je da se u tekstu EKLJP-a ne upućuje na akademsku slobodu. Međutim, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da je ta sloboda povezana, među ostalim, s pravom na slobodu izražavanja iz članka 10. EKLJP-a (ESLJP, 15. travnja 2014., Hasan Yazıcı protiv Turske, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, t. 55. i 69. i ESLJP, 27. svibnja 2014., Mustafa Erdoğan i dr. protiv Turske, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, t. 40. i 46.), što je također potvrđeno komentarom u pogledu članka 13. Povelje, koji se nalazi u Objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.).

225 S tog se posebnog aspekta akademskom slobodom mora u istraživanju i podučavanju jamčiti sloboda izražavanja i djelovanja, sloboda primanja i širenja informacija kao i sloboda istraživanja i širenja znanja i istine bez ograničenja, pri čemu valja pojasniti da ta sloboda nije ograničena na akademsko ili znanstveno istraživanje, već se proteže i na slobodno izražavanje stavova i mišljenja pripadnika akademske zajednice (ESLJP, 27. svibnja 2014., Mustafa Erdoğan i dr. protiv Turske, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, t. 40.).

226 S obzirom na navedeno, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točkama 145. i 146. svojeg mišljenja, pojam „akademska sloboda” treba shvatiti široko.

227 U tom pogledu, u svrhu razjašnjavanja različitih elemenata svojstvenih akademskoj slobodi i utvrđivanja predstavljaju li sporne mjere ograničenja te slobode, Sud smatra korisnim uzeti u obzir sadržaj Preporuke 1762 (2006), koju je Parlamentarna skupština Vijeća Europe usvojila 30. lipnja 2006., pod naslovom „Akademska sloboda i autonomija sveučilišta”, iz koje proizlazi da akademska sloboda također podrazumijeva institucionalnu i organizacijsku dimenziju djelatnosti, pri čemu je povezanost s infrastrukturom bitan uvjet za obavljanje djelatnosti podučavanja i istraživanja. Također je relevantna točka 18. Preporuke o statusu nastavničkog osoblja u visokom obrazovanju, koju je Opća skupština Organizacije Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO) donijela 11. studenoga 1997., na 29. sjednici održanoj u Parizu od 21. listopada do 12. studenoga 1997., u skladu s kojom je „autonomija institucionalni izraz akademskih sloboda i nužan preduvjet kako bi nastavnici i ustanove visokog obrazovanja mogli obavljati svoje dužnosti”. U točki 19. te preporuke navodi se da je „dužnost država članica zaštititi autonomiju ustanova visokog obrazovanja od svake prijetnje, neovisno o tome odakle ona dolazi”.

228 S obzirom na prethodno navedeno, valja smatrati da se spornim mjerama može ugroziti akademska djelatnost predmetnih stranih visokih obrazovnih ustanova na mađarskom državnom području i stoga oduzeti dotičnim pripadnicima akademske zajednice autonomna infrastruktura potrebna za provođenje njihovih znanstvenih istraživanja i obavljanje njihovih obrazovnih djelatnosti. Stoga se tim mjerama ograničava akademska sloboda, zaštićena člankom 13. Povelje.

229 Kao drugo, što se tiče slobode osnivanja obrazovnih ustanova i slobode poduzetništva, one su zajamčene u, redom, članku 14. stavku 3. i članku 16. Povelje.

230 Na temelju članka 14. stavka 3. Povelje, sloboda osnivanja obrazovnih ustanova uz poštovanje demokratskih načela mora se poštovati u skladu s nacionalnim zakonima koji uređuju njezino ostvarivanje.

231 Osim toga, člankom 16. Povelje predviđa se da se sloboda poduzetništva priznaje u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

232 Uvodno valja istaknuti da je, kao što to proizlazi iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima, sloboda osnivanja javnih ili privatnih obrazovnih ustanova zajamčena kao jedan od aspekata slobode vršenja djelatnosti, tako da ih valja razmotriti zajedno.

233 U tom pogledu valja istaknuti da se spornim mjerama, ovisno o slučaju, može učiniti neizvjesnom ili nemogućom sama mogućnost osnivanja ustanove visokog obrazovanja u Mađarskoj odnosno nastavak rada takve već postojeće ustanove.

234 Slijedom toga, treba smatrati da se tim mjerama ograničava sloboda osnivanja obrazovnih ustanova, zajamčena člankom 14. stavkom 3. Povelje, i sloboda poduzetništva iz njezina članka 16.

c) Postojanje opravdanja

1) Argumentacija stranaka

235 Mađarska tvrdi da su sporne mjere opravdane s obzirom na zahtjeve navedene u članku 52. stavku 1. Povelje.

236 Što se tiče, osobito, slobode osnivanja obrazovnih ustanova i slobode poduzetništva, ta država članica tvrdi da ih treba ostvarivati poštujući demokratska načela i u okviru nacionalnih odredbi kojima se uređuje njihovo ostvarivanje. Stoga se državi članici uopće ne može prigovoriti nezakonito ograničenje kada ona uređuje gospodarsku djelatnost s ciljem omogućavanja prava drugim pravnim subjektima da ostvare te slobode.

237 Komisija tvrdi da ograničenja koja se uvode spornim mjerama u pogledu sloboda iz, redom, članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje nisu opravdana s obzirom na zahtjeve iz članka 52. stavka 1. Povelje.

238 Naime, Mađarska u ovom slučaju nije dokazala da ograničenja koja su uvedena spornim mjerama u pogledu akademske slobode i slobode osnivanja obrazovnih ustanova odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba niti da su ta ograničenja proporcionalna.

2) Ocjena Suda

239 Člankom 52. stavkom 1. Povelje predviđa se da svako ograničenje pri ostvarivanju njome priznatih prava i sloboda mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

240 U ovom slučaju Sud je u točkama 132., 138., 154., 155. i 189. ove presude smatrao da sporne mjere nisu opravdane nijednim od ciljeva od općeg interesa koje priznaje Unija, a na koje se Mađarska pozvala.

241 Iz toga proizlazi da te mjere kojima se ograničavaju prava zajamčena, redom, člankom 13., člankom 14. stavkom 3. i člankom 16. Povelje, kao što je to Sud presudio u točkama 228. i 234. ove presude, u svakom slučaju ne odgovaraju tim ciljevima od općeg interesa.

242 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da je Mađarska donošenjem spornih mjera povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje.

243 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, treba utvrditi da je Mađarska:

– donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (a) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a;

– donošenjem mjere predviđene člankom 76. stavkom 1. točkom (b) Zakona o visokom obrazovanju povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. GATS-a jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u trećoj državi članici WTO-a kao i obveze koje ima na temelju članka 49. UFEU-a i članka 16. Direktive 2006/123 jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici te da je

– donošenjem spornih mjera povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje.

Troškovi

244 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Mađarska nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova, u skladu s Komisijinim zahtjevom.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Donošenjem mjere predviđene u članku 76. stavku 1. točki (a) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényja (Zakon br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju), kako je izmijenjen Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvényjem (Zakon br. XXV iz 2017. o izmjenama Zakona br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju) – kojom se u Mađarskoj obavljanje djelatnosti obrazovanja kojim se stječe kvalifikacija stranih ustanova visokog obrazovanja smještenih izvan Europskog gospodarskog prostora uvjetuje time da su mađarska vlada i vlada države sjedišta predmetne ustanove pristale na to da ih obvezuje međunarodni ugovor – Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. Općeg sporazuma o trgovini uslugama, koji se nalazi u Prilogu 1 B Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, koji je potpisan u Marakešu i potvrđen Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.).**

2. **Donošenjem mjere predviđene u članku 76. stavku 1. točki (b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényja (Zakon br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju), kako je izmijenjen Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvényjem (Zakon br. XXV iz 2017. o izmjenama Zakona br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju), kojom se u Mađarskoj obavljanje djelatnosti stranih ustanova visokog obrazovanja uvjetuje time da one obavljaju djelatnost obrazovanja u državi svojeg sjedišta, Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka XVII. Općeg sporazuma o trgovini uslugama, koji se nalazi u Prilogu 1 B Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, koji je potpisan u Marakešu i potvrđen Odlukom 94/800, jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u trećoj državi članici Svjetske trgovinske organizacije kao i obveze koje ima na temelju članka 49. UFEU-a i članka 16. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici.**

3. **Donošenjem mjera predviđenih u članku 76. stavku 1. točkama (a) i (b) Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényja (Zakon br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju), kako je izmijenjen Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvényjem (Zakon br. XXV iz 2017. o izmjenama Zakona br. CCIV iz 2011. o nacionalnom visokom obrazovanju), Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju članka 13., članka 14. stavka 3. i članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.**

4. **Mađarskoj se nalaže snošenje troškova.**

Potpisi