



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOU
přednesené dne 8. března 2022¹

Věc C-391/20

**Boriss Cilevičs,
Valērijs Agešins,
Vjačeslavs Dombrovskis,
Vladimirs Nikonovs,
Artūrs Rubiks,
Ivans Ribakovs,
Nikolajs Kabanovs,
Igoris Pimenovs,
Vitālijs Orlovs,
Edgars Kucins,
Ivans Klementjevs,
Inga Goldberga,
Evija Papule,
Jānis Krišāns,
Jānis Urbanovičs,
Ļubova Švecova,
Sergejs Dolgopolovs,
Andrejs Klementjevs,
Regīna Ločmele-Luņova,
Ivars Zariņš
za účasti:
Latvijas Republikas Saeima**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 49 SFEU – Svoboda usazování – Článek 56 SFEU – Volný pohyb služeb – Omezení – Vnitrostátní právní předpisy, podle kterých musí vysoké školy podporovat a rozvíjet úřední jazyk daného státu – Odůvodnění – Proporcionalita – Článek 4 odst. 2 SEU – Národní identita – Článek 13 Listiny základních práv Evropské unie – Akademická svoboda“

¹ – Původní jazyk: angličtina.

I. Úvod

1. V roce 2021 uplynulo 40 let od přijetí usnesení Evropského parlamentu o chartě Společenství regionálních jazyků a kultur a o chartě práv etnických menšin². Toto usnesení bylo poměrně krátké, ale – pokud je mi známo – jednalo se o jeden z prvních případů, kdy Evropský parlament zasáhl do takové oblasti a vyzval členské státy k „provádění [konkrétní] politiky v této oblasti“. Jazykové otázky jsou totiž ve většině členských států tradičně považovány za úzce spojené s národní suverenitou a identitou³, a jde tedy o velmi citlivé otázky ze společenského a politického hlediska⁴. V důsledku toho unijní normotvůrce i unijní soudy soustavně přijímají spíše opatrný, diplomatický a pragmatický přístup k jazykovým režimům, zejména pokud to znamená ukládání povinností členským státům v tomto ohledu⁵.

2. V preambuli uvedeného usnesení Evropský parlament zdůraznil své odhodlání „vytvořit stále užší svazek mezi národy Evropy a zachovat jejich živé jazyky na základě jejich rozmanitosti, za účelem obohacení a diverzifikace jejich společného kulturního dědictví“⁶. Evropský parlament tedy spojil dva cíle, které se na první pohled mohou zdát těžko slučitelné: přání vytvořit užší svazek mezi evropskými občany a zachovat a podporovat jejich rozmanité jazykové a kulturní dědictví.

3. V současné době, o čtyři desetiletí později, jsou tyto dva cíle stále aktuální a pro evropský projekt mají největší význam. Touha pokračovat v procesu „vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy“ se objevuje v preambuli Smlouvy o EU i Smlouvy o FEU, jakož i v článku 1 SEU. Preambule Smlouvy o FEU a čl. 3 odst. 3 SEU zároveň vyjadřují vůli Evropské unie „respektovat svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost“ a „dbát na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví“.

4. Podle mého názoru není pochyb o tom, že uvedené cíle nejsou protichůdné, a proto mohou a mají být sledovány současně. Stejně tak je však pravda, že za určitých specifických okolností mohou tyto cíle směřovat Evropskou unii různými cestami. Například vnitrostátní opatření určená k podpoře a ochraně používání národního jazyka mohou v praxi vést k překážkám při výkonu svobody pohybu jednotlivců a podniků.

5. Za těchto okolností se mi zdá, že je třeba mezi těmito dvěma cíli nalézt spravedlivou rovnováhu tak, aby mohly být oba účinně sledovány. Projednávaná věc takový příklad nabízí: Latvijskas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko) se svými otázkami v podstatě dotazuje Soudního dvora, zda je vnitrostátní právní úprava, která až na výjimky ukládá vysokým školám povinnost nabízet studium pouze v úředním jazyce daného státu, v souladu s unijním právem.

² – Usnesení ze dne 16. října 1981 (Úř. věst. 1981, C 287, s. 106).

³ – Podrobněji a s dalšími odkazy viz van der Jeught, S., *EU Language Law*, Europa Law Publishing, 2015, s. 55 až 77.

⁴ – Srov. stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Itálie v. Komise (C-566/10 P, EU:C:2012:368, bod 2).

⁵ – Viz, s odkazy na judikaturu, stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, body 74 a 79).

⁶ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

II. Právní rámec

A. Právo Evropské unie

6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu⁷ (dále jen „směrnice o službách“) v bodě 11 odůvodnění mimo jiné stanoví:

„Tato směrnice nezasahuje do opatření přijatých členskými státy v souladu s právními předpisy Společenství, které se týkají ochrany nebo podpory kulturní a jazykové rozmanitosti a plurality sdělovacích prostředků, včetně jejich financování.“

7. Článek 1 odst. 1 a 4 směrnice o službách stanoví:

„1. Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.

[...]

4. Touto směrnicí nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s právem Společenství na úrovni Společenství nebo na úrovni členských států na ochranu nebo podporu kulturní nebo jazykové rozmanitosti nebo plurality sdělovacích prostředků.“

B. Vnitrostátní právo

1. Lotyšská ústava

8. Článek 4 Latvijas Republikas Satversme (Ústava Lotyšské republiky, dále jen „lotyšská ústava“) mimo jiné stanoví, že „úředním jazykem Lotyšské republiky je lotyština“.

9. Článek 105 lotyšské ústavy stanoví právo vlastnit majetek a článek 112 lotyšské ústavy uznává právo na vzdělání. Podle článku 113 lotyšské ústavy „stát uznává svobodu vědecké, umělecké a jiné tvůrčí činnosti a zajišťuje ochranu autorských a patentových práv“.

2. Zákon o vysokých školách

10. Článek 5 Augstskolu likums (zákon o vysokých školách) ze dne 2. listopadu 1995⁸ stanovil, že posláním vysokých škol je podporovat a rozvíjet vědeckou a uměleckou činnost. Likums „Grozījumi Augstskolu likumā“ (zákon, kterým se mění zákon o vysokých školách) ze dne 21. června 2018⁹ změnil čl. 5 třetí větu zákona o vysokých školách takto: „V rámci svých činností [vysoké školy] pěstují a rozvíjejí vědy, umění a úřední jazyk.“

⁷ – Úř. věst. 2006, L 376, s. 36.

⁸ – Latvijas Vēstnesis, 1995, č. 179.

⁹ – Latvijas Vēstnesis, 2018, č. 132.

11. Zákon, kterým se mění zákon o vysokých školách, rovněž změnil článek 56 zákona o vysokých školách. V důsledku toho čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách zní takto:

„Na vysokých školách a na vyšších odborných školách se studijní programy uskutečňují v úředním jazyce. V cizím jazyce lze studijní programy studovat jen v těchto případech:

- 1) studijní programy, ve kterých v Lotyšsku studují zahraniční studenti, a studijní programy organizované v rámci spolupráce stanovené v programech Evropské unie a v mezinárodních smlouvách se mohou uskutečňovat v úředních jazycích Evropské unie. Pokud studium, které má probíhat v Lotyšsku, trvá déle než šest měsíců nebo představuje více než 20 kreditů, zahrne se do počtu povinných hodin výuky, které musí absolvovat zahraniční studenti, studium úředního jazyka;
- 2) v úředních jazycích Evropské unie nelze odučit více než jednu pětinu počtu kreditů studijního programu, přičemž závěrečné a státní závěrečné zkoušky ani vypracování závěrečné, bakalářské nebo magisterské práce se pro tyto účely nezohledňují;
- 3) studijní programy, které musí probíhat v cizím jazyce z důvodu dosažení jejich cílů [...] následující oblasti vzdělávání: lingvistická studia, kulturní studia a programy související se studiem jazyků. [...]
- 4) v úředních jazycích Evropské unie mohou probíhat studijní programy uskutečňované v rámci spolupráce se zahraniční vysokou školou.“

3. Zákon o Vysoké škole ekonomické v Rize a zákon o Vysoké škole právnické v Rize

12. Článek 19 odst. 1 Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (zákon o Vysoké škole ekonomické v Rize)¹⁰ stanoví: „Vyučovacím jazykem této vysoké školy je anglický jazyk. Vypracování a obhajoba bakalářských, magisterských a dizertačních prací a odborné kvalifikační zkoušky probíhají v anglickém jazyce.“

13. Článek 21 Juridiskās augstskolas likums (zákon o Vysoké škole právnické v Rize)¹¹ stanoví: „Tato vysoká škola nabízí studijní programy, na které jí byl udělen státní souhlas a které jsou akreditovány v souladu s příslušnou právní úpravou. Výuka probíhá v anglickém jazyce nebo v jiném úředním jazyce Evropské unie.“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

14. Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) rozhoduje o návrhu podaném 20 členy Saeima (lotyšský Parlament) (dále jen „žalobci“). Žalobci ve své žalobě zpochybňují slčitelnost některých ustanovení zákona o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů – v zásadě těch ustanovení, která ukládají vysokým školám povinnost nabízet studijní programy pouze v úředním jazyce – s unijním právem.

¹⁰ – Latvijas Vēstnesis, 1995, č. 164/165.

¹¹ – Latvijas Vēstnesis, 2018, č. 220.

15. Před Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) žalobci tvrdili, že sporná ustanovení omezují především autonomii soukromých vysokých škol a akademickou svobodu jejich akademických pracovníků a studentů. Žalobci dále tvrdili, že sporná ustanovení omezují právo vysokých škol vyvíjet obchodní činnost a za úplatu poskytovat službu vysokoškolského vzdělávání, čímž porušují jejich vlastnická práva. Žalobci dále uvedli, že sporná ustanovení tím, že zavedla překážky pro vstup na trh vysokoškolského vzdělávání a tím, že příslušníkům jiných členských států Evropské unie a podnikům z těchto států zabraňují v poskytování služeb vysokoškolského vzdělávání v cizích jazycích, narušují práva na svobodu usazování a na volný pohyb služeb uznaná v člancích 49 a 56 SFEU a rovněž svobodu podnikání zaručenou článkem 16 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

16. Dne 11. června 2020 Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) vynesl rozsudek ve věci sp. zn. 2019-12-01. Ústavní soud se rozhodl rozdělit projednávanou věc do dvou: jedna se týká souladu sporných ustanovení s článkem 112 lotyšské ústavy („věc 1“) a druhá souladu sporných ustanovení s články 1 a 105 lotyšské ústavy („věc 2“).

17. Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) měl za to, že ve věci 1 mohl vydat rozsudek. Podle Ústavního soudu je čl. 5 odst. 1 věta třetí zákona o vysokých školách v souladu s článkem 112 lotyšské ústavy ve spojení s jejím článkem 113. Naopak prohlásil, že čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách a bod 49 přechodných ustanovení tohoto zákona nejsou v souladu s článkem 112 lotyšské ústavy ve spojení s jejím článkem 113 v rozsahu, ve kterém se tato sporná ustanovení vztahují na soukromé vysoké školy. Uvedený soud však rozhodl o dočasném ponechání sporných ustanovení v platnosti – konkrétně do 1. května 2021 – s cílem poskytnout vnitrostátnímu zákonodárci přiměřený čas na přijetí nové právní úpravy.

18. Pokud jde o věc 2, Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) měl za to, že by se musel vrátit k přezkoumání věci samé. Konstatoval, že právo vlastnit majetek zakotvené v článku 105 lotyšské ústavy je třeba vykládat ve světle unijních zásad týkajících se svobody usazování a volného pohybu služeb.

19. Vzhledem k pochybnostem o správném výkladu příslušných ustanovení unijního práva se Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) dne 29. července 2020 rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

- „1) Představuje taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, omezení svobody usazování zaručené v článku 49 [SFEU] nebo podpůrně volného pohybu služeb zaručeného v článku 56 [SFEU], jakož i svobody podnikání uznané v článku 16 [Listiny]?
- 2) Jaké úvahy je třeba zohlednit při posuzování odůvodněnosti, vhodnosti a přiměřenosti takové právní úpravy vzhledem k jejímu legitimnímu cíli chránit státní jazyk coby projev národní identity?“

20. Zákonem ze dne 8. dubna 2021, který vstoupil v platnost dne 1. května 2021, byla sporná ustanovení změněna. Na základě toho se Soudní dvůr dne 6. září 2021 dotázal Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud), zda svou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vezme zpět, či zda na ní trvá. Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) odpověděl Soudnímu dvoru dne 5. října 2021 tak, že na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce trvá.

21. Písemná vyjádření předložili žalobci v původním řízení, francouzská, lotyšská, nizozemská a rakouská vláda, jakož i Evropská komise.

IV. Analýza

22. V tomto stanovisku se budu zabývat – bezpochyby důležitými a citlivými – otázkami, které vyvolaly předběžné otázky položené Latvijsas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud). Avšak než se budu věnovat těmto otázkám, musím se zabývat pochybnostmi, které vyjádřila Komise ohledně přetrvávající relevance předběžných otázek pro řešení sporu, který probíhá před předkládajícím soudem.

A. Přípustnost

23. Článek 267 SFEU a článek 94 jednacího řádu Soudního dvora podmiňují přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce řadou podmínek hmotněprávní i procesní povahy. Jednou z těchto podmínek je, že odpovědi Soudního dvora na položené otázky musí být *relevantní* pro řešení sporu projednávaného předkládajícím soudem. Jinými slovy, odpověď na tyto otázky musí být nezbytná k tomu, aby předkládající soud mohl „vynést rozsudek“ ve věcech, které mu byly předloženy¹².

24. Podmínky přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce musí být splněny nejen v okamžiku, kdy je Soudnímu dvoru žádost předložena, ale i v průběhu celého řízení. Pokud v průběhu řízení již tyto podmínky nejsou plněny, Soudní dvůr řízení ukončí a prohlásí, že není třeba poskytnout odpověď. Tak tomu může být například v případě, kdy se původní řízení stalo bezpředmětným v důsledku následných rozhodnutí předkládajícího soudu (nebo jiného vnitrostátního soudu) v témže řízení nebo v některém souvisejícím řízení¹³, nebo v případě, kdy jsou příslušná ustanovení vnitrostátního práva změněna nebo zrušena¹⁴.

25. Na základě uvedené judikatury Komise vyjadřuje určité pochybnosti o přípustnosti projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Komise uvádí, že Latvijsas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) svým rozsudkem ze dne 11. června 2020 již shledal dotčená vnitrostátní ustanovení v rozporu s lotyšskou ústavou. V návaznosti na uvedený rozsudek navíc lotyšský zákonodárce dotčená ustanovení změnil, a to s účinností od 1. května 2021¹⁵.

26. Tyto pochybnosti Komise nesdílím.

27. Na úvod je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je pouze na vnitrostátním soudu, který rozhoduje spor a musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Z toho vyplývá, že se na otázky položené vnitrostátními soudy vztahuje *domněnka relevance* a že Soudní dvůr smí odmítnout rozhodnout o těchto otázkách pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nemá

¹² – Mezi mnoha jinými viz nedávné rozsudky ze dne 25. června 2020, Ministerio Fiscal (Orgán, který pravděpodobně obdrží žádost o mezinárodní ochranu) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, bod 48), a ze dne 9. září 2021, Toplofikatsia Sofia a další (C-208/20 a C-256/20, EU:C:2021:719, bod 31).

¹³ – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, body 39 až 48), a ze dne 27. února 2014, Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, bod 33).

¹⁴ – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 27. června 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, body 27 až 32), a usnesení ze dne 3. března 2016, Euro Bank (C-537/15, nezveřejněné, EU:C:2016:143, body 34 a 35).

¹⁵ – Viz výše body 16, 17 a 20 tohoto stanoviska.

žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na položené otázky¹⁶.

28. Nezdá se mi, že by projednávaná věc spadala do některého z případů, v nichž lze domněnku relevance vyvrátit.

29. V tomto ohledu poznamenávám, že rozsudkem ze dne 11. června 2020 Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) rozhodl, jak je uvedeno v bodech 16 až 18 výše, o rozdělení řízení do dvou samostatných věcí: věci 1 a 2. Ve věci 1 vydal předkládající soud konečný rozsudek, v němž konstatoval neslučitelnost sporných ustanovení s některými ustanoveními lotyšské ústavy. Ve věci 2 měl předkládající soud za to, že nemůže dokončit analýzu týkající se údajného nesouladu sporných ustanovení s *dalšími* ustanoveními lotyšské ústavy. Ve věci 2 předkládající soud zaujal stanovisko, že dotčená ustanovení vnitrostátního práva musí být vykládána v souladu s některými ustanoveními unijního práva, jejichž působnost není dostatečně jasná.

30. Předběžné otázky položené Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) se týkají právě věci 2. Jak Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) vysvětlil ve své odpovědi na otázky Soudního dvora ze dne 5. října 2021, věc 2 je stále předkládajícím soudem *projednávána* a vyžaduje rozhodnutí¹⁷. To znamená, že předkládající soud stále považuje odpověď Soudního dvora na položené otázky za nezbytnou pro vydání rozsudku.

31. Ze spisu patrně nevyplývá nic, co by v tomto ohledu mohlo zpochybnit posouzení předkládajícího soudu. Naopak řada skutečností naznačuje, že odpověď na otázky vznesené v této žádosti není nadbytečná.

32. Zaprvé nelze vyloučit, že posouzení otázek vznesených ve věci 2 ze strany Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) může vedle aspektů zjištěných ve věci 1 odhalit i *další* aspekty neslučitelnosti sporných ustanovení s lotyšskou ústavou, pokud bude lotyšská ústava vykládána ve světle unijního práva. Tato situace by tak mohla vést k dodatečné intervenci lotyšského zákonodárce s cílem zajistit zákonnost sporných ustanovení. Zákonodárce totiž zákonem ze dne 8. dubna 2021 projevil vůli sporná ustanovení změnit, a nikoli je zcela zrušit.

33. Zadruhé Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) se bez ohledu na své závěry ve věci 1 rozhodl dočasně ponechat sporná ustanovení v platnosti do 1. května 2021. Sporná ustanovení tak vyvolala účinky po stanovené období. Nelze předem vyloučit, že v návaznosti na rozhodnutí Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) ve věci 2 zahájí podniky a jednotlivci, kterých se údajně protiprávní ustanovení týkají, následná soudní řízení (například o náhradu škody).

34. Na tomto základě není jisté, zda rozsudek Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) ve věci 1 nebo zákon, kterým se mění sporná ustanovení, ukončily údajný nesoulad sporných ustanovení s unijním právem. Za těchto okolností není zřejmé, že požadovaný výklad unijních ustanovení nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, nebo že se jedná o hypotetický problém¹⁸.

¹⁶ – Viz zejména rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, body 26 a 27, jakož i citovaná judikatura).

¹⁷ – Viz výše bod 20 tohoto stanoviska.

¹⁸ – Obdobně viz rozsudky ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, body 40 až 46), a ze dne 8. září 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, body 29 až 41).

35. Zásadnější však je, že nelze přehlédnout, že řízení, která v současné době probíhají před Latvijs Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud), se netýkají jednoho nebo více konkrétních sporů mezi nějakou fyzickou nebo právnickou osobou a orgány veřejné moci. Jak totiž vysvětlil předkládající soud, v těchto řízeních – která zahájili jednotlivci s aktivní legitimací (jako jsou poslanci lotyšského Parlamentu) za účelem ochrany veřejného zájmu – je třeba provést abstraktní přezkum právní úpravy, aby bylo možné posoudit slučitelnost sporných ustanovení s nadřazenými právními normami.

36. Za těchto okolností by se domnívat, že položené otázky nejsou pro účely rozhodnutí ve věci relevantní, prakticky znamenalo nerespektovat povahu tohoto řízení a zbavit řízení samotného účelu.

37. S ohledem na výše uvedené je podle mého názoru tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

B. Předběžné otázky

38. Latvijs Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud) se svými dvěma otázkami, které je vhodné posoudit společně, v podstatě dotazuje Soudního dvora, zda je vnitrostátní právní úprava, která až na některé výjimky vyžaduje, aby vysoké školy nabízely studijní programy pouze v úředním jazyce daného státu, slučitelná s unijním právem. V tomto ohledu má předkládající soud určité pochybnosti ohledně výkladu článků 49 a 56 SFEU a článku 16 Listiny.

39. Vyjádření předložená Soudnímu dvoru v projednávané věci však obsahují určité pochybnosti ohledně unijního právního rámce relevantního pro tuto analýzu. Než se tedy budu zabývat meritorními aspekty, které předkládané otázky vyvolávají, je vhodné vyjasnit ustanovení unijního práva, vůči nimž je třeba posoudit slučitelnost dotčených vnitrostátních opatření.

1. Relevantní právní rámec

40. Podle mého názoru je pro určení relevantního právního rámce pro posouzení slučitelnosti sporných ustanovení s unijním právem třeba vyřešit tři otázky. Zaprvé představuje poskytování vysokoškolského vzdělání „hospodářskou činností“ a spadá jako takové do působnosti unijních pravidel o volném pohybu služeb? Zadruhé, pokud ano, měla by být slučitelnost sporných ustanovení s unijním právem posuzována podle ustanovení Smlouvy o FEU o právu usazování nebo volném pohybu služeb, nebo spíše podle ustanovení směrnice o službách? Zatřetí a konečně má Soudní dvůr samostatně posoudit slučitelnost sporných ustanovení s článkem 16 Listiny?

a) Poskytování vysokoškolského vzdělání jako hospodářská činnost pro účely Smlouvy o FEU

41. Odpověď na první otázku uvedenou v předchozím bodě je poměrně jednoduchá.

42. Je pravda, že – jak zdůraznila lotyšská vláda – kultura a vzdělávání jsou oblasti, které z velké části spadají do pravomoci členských států. Podle článku 6 SFEU má totiž Unie v těchto oblastech pouze pravomoc „provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států“. Podle článku 165 odst. 1 SFEU musí navíc činnost Unie v oblasti vzdělávání respektovat „odpovědnost členských států za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykovou rozmanitost“.

43. To však neznamená, že uvedené oblasti nespádají do oblasti působnosti unijního práva. Ani to neznamená, že členské státy mohou tyto oblasti upravit podle svého uvážení, pokud to povede k porušení ustanovení unijního práva, které může být použitelné vedle příslušných vnitrostátních předpisů. Parafrázuji-li generálního advokáta G. Tesaura, lze bezpečně říci, že kultura a vzdělávání nepředstavují „ostrov mimo dosah“ unijního práva¹⁹.

44. Existuje totiž ustálená judikatura, v níž Soudní dvůr posuzoval slučitelnost vnitrostátních opatření přijatých za účelem podpory používání národního jazyka nebo jazyka národnostních menšin a vnitrostátních předpisů upravujících poskytování kulturních nebo vzdělávacích služeb s unijním právem. Značná část uvedených věcí se týkala – stejně jako projednávaná věc – slučitelnosti vnitrostátních opatření s unijními předpisy o vnitřním trhu²⁰.

45. Pokud jde o vzdělávací činnosti, Soudní dvůr již rozhodl, že kurzy pořádané vzdělávacími institucemi financovanými z podstatné části ze soukromých prostředků představují „služby“ ve smyslu unijního práva²¹. V důsledku toho musí být vnitrostátní zákony, které upravují tyto činnosti, v zásadě v souladu s pravidly vnitřního trhu, a zejména s pravidly volného pohybu služeb²².

46. Mám za to, že v projednávané věci se sporná ustanovení vztahují na veřejné i soukromé vysoké školy bez ohledu na to, zda své studijní programy nabízejí za úplat. V důsledku toho musí být sporná ustanovení v rozsahu, v němž se vztahují na soukromé instituce financované převážně ze soukromých prostředků, v souladu s ustanoveními o volném pohybu služeb.

b) Ustanovení SFEU o službách nebo směrnice o službách?

47. Předkládající soud požádal Soudní dvůr, aby posoudil slučitelnost sporných ustanovení s unijním právem zejména s odkazem na články 49 a 56 SFEU. Někteří zúčastnění, které předložili vyjádření Soudnímu dvoru (zejména lotyšská a nizozemská vláda), však rovněž odkázali na ustanovení směrnice o službách.

48. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 1 odst. 1 směrnice o službách tato směrnice stanovila „obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb“. Směrnice o službách byla v podstatě přijata s cílem jít dále než to, co již bylo stanoveno ve Smlouvě o FEU, pokud jde o volný pohyb služeb²³. Uvedená směrnice tak případně v praxi představuje *lex specialis* vůči příslušným ustanovením Smlouvy. Soudní dvůr tak ustáleně používá pravidla uvedená ve směrnici o službách jako právní rámec pro posouzení slučitelnosti vnitrostátních opatření s volným pohybem služeb, pokud tato opatření spadají do působnosti tohoto právního nástroje, aniž by přezkoumával dotčená opatření z hlediska článků 49 nebo 56 SFEU²⁴.

¹⁹ – Stanovisko generálního advokáta G. Tesaura ve věci Decker (C-120/95 a C-158/96, EU:C:1997:399, bod 17).

²⁰ – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 13. listopadu 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614); ze dne 16. dubna 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239); ze dne 21. června 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464), a ze dne 11. června 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463).

²¹ – Viz například rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 105 a citovaná judikatura). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Kirschstein (C-393/17, EU:C:2018:918, body 52 až 59).

²² – Viz naposledy rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, body 160 až 163 a citovaná judikatura).

²³ – Viz zejména bod 6 odůvodnění směrnice o službách. V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 107).

²⁴ – Viz například rozsudek ze dne 16. června 2015, Rina Services a další (C-593/13, EU:C:2015:399).

49. Jsou v tomto kontextu ustanovení směrnice o službách použitelná na taková vnitrostátní opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení?

50. Domnívám se, že odpověď by měla být v zásadě záporná, respektive přesněji řečeno, že ustanovení směrnice o službách nebrání takovým opatřením, jako jsou sporná ustanovení.

51. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice o službách se tato směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě. Pojem „služba“ je v čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice definován široce jako „samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu“. Je pravda, že studijní programy soukromých vysokých škol mohou být (a často jsou) nabízeny za úplatu, a tudíž představují „služby“ pro účely směrnice o službách²⁵. Rovněž nejsou uvedeny ve výčtu služeb, které čl. 2 odst. 2 vylučuje z působnosti této směrnice²⁶.

52. Nicméně čl. 1 odst. 4 směrnice o službách stanoví, že touto směrnici „nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s právem Společenství na úrovni Společenství nebo na úrovni členských států na ochranu nebo podporu kulturní nebo jazykové rozmanitosti“²⁷. Toto ustanovení odráží bod 11 odůvodnění směrnice o službách, podle něhož tato směrnice „nezasahuje do opatření přijatých členskými státy v souladu s právními předpisy Společenství, které se týkají ochrany nebo podpory kulturní a jazykové rozmanitosti [...], včetně jejich financování“.

53. Je nesporné, že sporná ustanovení byla vnitrostátním zákonodárcem přijata za účelem ochrany a podpory úředního jazyka. Ustanovení směrnice o službách proto nelze použít způsobem, který se uvedeného cíle „dotýká“ nebo do něho „zasahuje“²⁸.

54. Článek 1 odst. 4 směrnice o službách tedy neznamená, že vnitrostátní opatření přijatá na ochranu nebo podporu kulturní nebo jazykové rozmanitosti nemohou být nikdy v rozporu s unijními pravidly o volném pohybu služeb. Jak totiž toto ustanovení – možná nadbytečně – uvádí, tato opatření nejsou uvedenou směrnici dotčena, pouze pokud jsou „v souladu s právem [Unie]“.

55. Z toho vyplývá, že směrnice o službách neeliminuje povinnosti ověřit, zda jsou sporná ustanovení v souladu s článkem 49 nebo článkem 56 SFEU²⁹.

56. Pokud je tomu tak, má Soudní dvůr provést analýzu podle prvně uvedeného, druhého nebo obou těchto ustanovení?

²⁵ – Viz také výše, bod 45 tohoto stanoviska.

²⁶ – Obdobně viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:172, bod 165).

²⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁸ – Obecně viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:311, body 49 až 53). Konkrétně ve vztahu ke vzdělávacím službám viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:172, body 165 až 169).

²⁹ – Obdobně viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, bod 36).

57. V tomto ohledu podle ustálené judikatury platí, že má-li vnitrostátní opatření současně vztah k několika základním svobodám, Soudní dvůr toto opatření v zásadě přezkoumává pouze z hlediska jediné z těchto svobod, ukáže-li se za okolností projednávaného případu, že ostatní svobody jsou zcela druhotné ve vztahu k první a mohou s ní být spojeny³⁰. Hlavními prvky, které je třeba za tímto účelem zohlednit, jsou objektivní předmět³¹ a důsledky³² vnitrostátního opatření.

58. Domnívám se, že v projednávané věci se Soudní dvůr může omezit na analýzu článku 49 SFEU.

59. Je pravda, že, jak uvedl předkládající soud, sporná ustanovení se použijí i na vysoké školy se sídlem v cizích zemích, které chtějí dočasně nabízet studijní programy v Lotyšsku. Stěží však lze zpochybnit, že tato ustanovení – a právní předpisy, jejichž jsou součástí – byla přijata především za účelem regulace činnosti institucí usazených (nebo se záměrem se usadit) v Lotyšsku.

60. Tyto instituce jsou také těmi, které budou ve většině případů spornými ustanoveními dotčeny. K tomu, aby mohly instituce nabízet studijní programy vysokoškolského vzdělávání, se totiž obvykle musí vybavit určitými správními a logistickými strukturami určitého významu a získat od veřejných orgánů příslušná povolení k vydávání platných diplomů, osvědčení nebo jiných formálních kvalifikací. Nejedná se o druh služby, kterou lze snadno nabízet jednorázově nebo dočasně či nepravidelně³³.

61. To neznamená, že přeshraniční poskytování takových služeb je neobvyklé, natož nemožné. Exponenciální nárůst kurzů poskytovaných prostřednictvím internetu, k němuž došlo v posledních letech a který se případně mohl zintenzivnit v důsledku zkušeností získaných během nedávné pandemie, je totiž hlavním příkladem existence takového trhu. Přesto v současné době naprostá většina institucí poskytujících vysokoškolské vzdělávání tyto služby poskytuje v zemi, kde mají sídlo. Přeshraniční služby představují doposud poměrně malou část jejich celkové hospodářské činnosti.

62. Kromě toho bych nevyklučoval, že k této otázce lze přistupovat i z hlediska *příjemců* služeb, což by rovněž mohlo odůvodnit posouzení podle článku 56 SFEU³⁴. To by znamenalo posoudit dopad, který může mít takové vnitrostátní opatření, jako je opatření v projednávané věci, na právo občanů Unie volně se pohybovat v rámci Evropské unie – dočasně – za účelem studia na vysokých školách. Lze předpokládat, že přinejmenším někteří z těchto potenciálních „mezinárodních“ studentů by byli schopni absolvovat (některé nebo všechny) kurzy pouze v jiných jazycích než v lotyštině, nebo by jim alespoň dávali přednost. Z nedávných údajů Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) vyplývá, že v Lotyšsku žije značný počet zahraničních studentů³⁵, z nichž část by zřejmě mohla být spornými ustanoveními dotčena.

³⁰ – Viz zejména rozsudek ze dne 11. června 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, bod 22 a citovaná judikatura).

³¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 2018, SEGRO a Horváth (C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, bod 53 a citovaná judikatura).

³² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2020, Anton van Zantbeek (C-725/18, EU:C:2020:54, bod 21).

³³ – Srov. rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 27).

³⁴ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. února 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, bod 15), a ze dne 18. června 2019, Rakousko v. Německo (C-591/17, EU:C:2019:504, bod 138 a citovaná judikatura).

³⁵ – Viz OECD, Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paříž, 2021. Viz také údaje zveřejněné na internetových stránkách OECD na adrese: <https://data.oecd.org/students/international-student-mobility.htm> (naposledy navštíveno 13. prosince 2021).

63. V tomto ohledu lotyšská vláda trvá na tom, že čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách zajišťuje, že zahraniční studenti mohou ve většině případů navštěvovat kurzy v jiných jazycích než v lotyštině, a to zejména v úředních jazycích ostatních členských států Unie. To je bod, který mi není na základě informací obsažených ve spise zcela jasný.

64. Tento aspekt však v této souvislosti není příliš relevantní, neboť podle mého názoru nejvýznamnější omezení vyplývající *přímo* ze sporných ustanovení jsou omezení pro některé *poskytovatele* služeb, konkrétně pro vysoké školy. V důsledku dotčeného vnitrostátního opatření je totiž omezena především jejich ekonomická svoboda, a právě tato otázka se zdá být jádrem sporu předloženého předkládajícímu soudu.

65. V každém případě vzhledem k podobnosti obou „režimů“ upravujících právo usazování a volný pohyb služeb nechápu, jak by se analýza slučitelnosti sporných ustanovení s unijním právem z hlediska článku 56 SFEU mohla významně lišit od analýzy z hlediska článku 49 SFEU³⁶.

66. Závěrem navrhuji Soudnímu dvoru, aby i z důvodu hospodárnosti řízení posoudil slučitelnost sporných ustanovení s unijním právem s ohledem na článek 49 SFEU.

c) Článek 16 Listiny

67. Předkládající soud se svou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž táže Soudního dvora, zda jsou sporná ustanovení v souladu s článkem 16 Listiny. Uvedené ustanovení, nadepsané „Svoboda podnikání“, stanoví, že „svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi“.

68. V tomto ohledu se nedomnívám, že by v projednávané věci bylo nutné nebo vhodné zvláštní posouzení zaměřené na článek 16 Listiny.

69. Úvodem je třeba uvést, že články 49 a 56 SFEU jsou alespoň do určité míry projevem svobody vyjádřené v článku 16 Listiny. Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že posouzení omezení, které představuje vnitrostátní právní úprava, na základě článků 49 a 56 SFEU, zahrnuje rovněž případná omezení výkonu práv a svobod upravených zejména v článku 16 Listiny, takže samostatné posouzení svobody podnikání není z tohoto hlediska nezbytné³⁷.

70. Kromě toho nesmíme zapomínat na to, že článek 16 Listiny uznává svobodu podnikání „v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony“. Článek 16 Listiny tak při určení rozsahu této svobody odkazuje konkrétně na právo Unie, které samozřejmě zahrnuje taková ustanovení, jako jsou články 49 a 56 SFEU³⁸.

71. Konečně ani v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ani ve vyjádřeních předložených v tomto řízení jsem nenalezl žádný aspekt údajné neslučitelnosti sporných ustanovení s právem Unie, který by plně nespadal do působnosti článků 49 a 56 SFEU. Jinými slovy, neshledal jsem žádný argument, který by se konkrétně týkal možného porušení článku 16 Listiny³⁹, přesahujícího rámec ochrany hospodářských práv zahraničních poskytovatelů služeb.

³⁶ – Obdobně viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve spojených věcech X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, bod 92).

³⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, bod 50 a citovaná judikatura).

³⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, body 22 a 23).

³⁹ – Obdobně viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, body 59 a 60).

72. S ohledem na tyto úvahy se v následujících částech tohoto stanoviska omezím na zkoumání slučitelnosti dotčených vnitrostátních opatření s článkem 49 SFEU.

2. Hmotněprávní otázky

73. V následujících částech posoudím, zda sporná ustanovení zakládají omezení podle článku 49 SFEU, a pokud ano, zda lze toto omezení odůvodnit s ohledem na čl. 4 odst. 2 SEU.

a) Existence omezení

74. Na první pohled taková právní úprava omezuje právo usazování zaručené článkem 49 SFEU. Podle judikatury Soudního dvora musí být za omezení svobody usazování považována všechna opatření, která výkon této svobody zakazují, jsou na překážku tomuto výkonu nebo jej činí méně atraktivním⁴⁰.

75. V projednávané věci sporná ustanovení ztěžují některým *podnikům* se sídlem v zahraničí přemístění do Lotyšska nebo otevření jiné provozovny v Lotyšsku. Jak správně uvádějí žalobci v původním řízení, pokud budou muset být vzdělávací kurzy poskytovány (téměř výhradně) v lotyštině, mnoho zahraničních vysokých škol nebude moci využít (pravděpodobně značnou) část svých administrativních a pedagogických pracovníků v Lotyšsku. Kromě toho je zahraničním vysokoškolským institucím bráněno v tom, aby nabízely rozmanitější a konkurenceschopnější škálu služeb, jako jsou kurzy vyučované v jiných jazycích, přestože po nich existuje značná poptávka⁴¹.

76. S ohledem na výše uvedené jsem dospěl k závěru, že sporná ustanovení v rozsahu, v němž ztěžují a snižují atraktivitu výkonu svobody usazování pro vysoké školy se sídlem v jiných členských státech, představují omezení podle článku 49 SFEU.

b) Odůvodnění

77. Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, lze omezení svobody usazování připustit pouze za podmínky, že je zaprvé odůvodněno některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektuje zásadu proporcionality. Pokud jde o proporcionalitu, vnitrostátní opatření musí být způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení. Kromě toho musí být vnitrostátní opatření přiměřené *stricto sensu* v tom smyslu, že nastoluje spravedlivou rovnováhu mezi příslušnými zájmy, tedy zájmem, který stát dotčeným opatřením sleduje a zájmem osob, které jsou jím negativně dotčeny. Dotyčnému členskému státu přísluší prokázat, že jsou tyto kumulativně stanovené podmínky splněny⁴².

⁴⁰ – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 167 a citovaná judikatura).

⁴¹ – Obdobně viz rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, body 12 až 14).

⁴² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, body 178 a 179, jakož i citovaná judikatura).

78. V projednávané věci lotyšská vláda vysvětlila, že sporná ustanovení jsou výrazem jejího záměru chránit a podporovat používání úředního jazyka tohoto státu. Lotyšská vláda rovněž zdůrazňuje, že úřední jazyk je třeba považovat za součást národní identity Lotyšska, a v této souvislosti se dovolává ustanovení čl. 4 odst. 2 SEU.

79. V tomto ohledu je třeba hned na začátku připomenout, že v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech⁴³. Soudní dvůr již uznal, že součástí národní identity členského státu může být jeho úřední jazyk (nebo jazyky)⁴⁴. Cíl spočívající v podpoře a stimulaci používání tohoto jazyka (nebo těchto jazyků) je proto v rámci právního řádu Unie legitimním zájmem, který může odůvodnit omezení jedné nebo více svobod pohybu⁴⁵. V důsledku toho unijní právo nebrání přijetí politiky, jejímž cílem je ochrana a podpora úředního jazyka nebo jazyků členského státu⁴⁶.

80. To nicméně neznamená, že na základě čl. 4 odst. 2 SEU je *každé* vnitrostátní opatření, které je součástí politiky ochrany a podpory úředního jazyka (úředních jazyků) členského státu, automaticky a ze své podstaty v souladu s unijním právem.

81. Na tomto místě může být opodstatněná krátká diskuse o čl. 4 odst. 2 SEU.

1) Některé stručné úvahy týkající se čl. 4 odst. 2 SEU

82. Soudní dvůr se dosud blíže nevyjádřil k pojmu „národní identita“ ani k povaze a rozsahu „doložky národní identity“ stanovené v čl. 4 odst. 2 SEU. Nicméně s ohledem na jeho znění a s přihlédnutím k věci, o nichž Soudní dvůr dosud rozhodl, je třeba zdůraznit některé aspekty (či dokonce omezení vyplývající z) čl. 4 odst. 2 SEU.

83. Zaprvé, pokud jde o *povahu* čl. 4 odst. 2 SEU, především se mi zdá, že toto ustanovení má dvojí povahu. Na jedné straně ukládá unijnímu normotvůrci, aby při přijímání právních předpisů zohlednil národní identitu členských států. Je logické, že podobnou povinnost musí mít všechny orgány a instituce Unie při přijímání jiných právně závazných aktů. V tomto ohledu může národní identita fungovat rovněž jako parametr platnosti: jakýkoli unijní akt, který by byl v nenapravitelném rozporu s národní identitou jednoho nebo více členských států, by byl neplatný pro porušení čl. 4 odst. 2 SEU. Na druhou stranu čl. 4 odst. 2 SEU ukládá orgánům a institucím Unie – včetně unijním soudním orgánům – povinnost zohlednit při výkladu a uplatňování unijního práva národní identitu členských států⁴⁷.

84. Stále však není jasné, zda, a pokud ano, do jaké míry, lze čl. 4 odst. 2 SEU vykládat tak, že zavádí horizontální nebo obecnou doložku, na kterou se mohou členské státy odvolávat, aby se platně dovolávaly výjimek z unijních pravidel. Nicméně vzhledem k tomu, že (v projednávané

⁴³ – Viz nedávný rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rayon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 54).

⁴⁴ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. května 2011, Runevič-Vardyn a Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, bod 86), a ze dne 16. dubna 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239, bod 26).

⁴⁵ – Tamtéž, body 87 a 27 v uvedeném pořadí.

⁴⁶ – Tamtéž, body 85 a 25 v uvedeném pořadí.

⁴⁷ – K těmto otázkám viz také stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:77, body 47 a 48). V právní nauce viz například Di Federico, G., „The Potential of Article 4(2) TEU in the Solution of Constitutional Clashes Based on Alleged Violations of National Identity and the Quest for Adequate (Judicial) Standards“, European Public Law, 2019, s. 365.

věci) unijní právo lze vykládat způsobem, který v zásadě umožňuje, aby aspekty národní identity, jichž se lotyšská vláda dovolává, byly při výkladu a uplatňování příslušných unijních pravidel řádně zohledněny, není třeba se tímto bodem v tomto stanovisku zabývat.

85. Zadruhé, pokud jde o *oblast působnosti* tohoto ustanovení, ze znění čl. 4 odst. 2 SEU jasně vyplývá, že se ho lze dovolávat pouze s ohledem na *základní* ústavní prvky členského státu. Uvedené ustanovení totiž odkazuje na národní identitu členských států, která spočívá v jejich „základních politických a ústavních systémech“⁴⁸. To potvrzuje i odkaz v čl. 4 odst. 2 SEU na povinnost Unie „respektovat *základní* funkce státu [členských států]“⁴⁹.

86. Domnívám se, že Unii nepřísluší určovat prvky, které tvoří jádro národní identity každého členského státu. Členské státy mají v tomto ohledu značnou volnost⁵⁰. Diskreční pravomoc členských států však nemůže být neomezená. V opačném případě by čl. 4 odst. 2 SEU představoval až příliš snadnou únikovou doložku z pravidel a zásad unijních smluv, kterou by mohl kdykoli uplatnit kterýkoli členský stát. Povinnost Unie „respektovat“ národní identitu členských států se nemůže rovnat právu členského státu nerespektovat unijní právo, jak se mu to hodí.

87. Zatřetí základní prvky národní identity, kterých se členský stát dovolává, musí být nutně v souladu s ústavním rámcem Unie a konkrétně s jejími základními hodnotami (článek 2 SEU) a jejími cíli (článek 3 SEU). Článek 4 odst. 2 SEU stanoví klíčové zásady, jimiž se řídí vztah mezi Evropskou unií a členskými státy⁵¹, a nelze jej vykládat tak, že nově definuje, co je Evropská unie a o co se *zasazuje*. Zejména pokud jde o základní hodnoty Unie, samy členské státy je – opět na základě Lisabonské smlouvy – přijaly za hodnoty, které jsou pro ně rovněž „společné“. V důsledku toho nelze mít za to, že se čl. 4 odst. 2 SEU odchyluje od článků 2 a 3 SEU⁵².

88. Začtvrté i při uplatnění této analýzy na vnitrostátní opatření, jejichž cílem je chránit skutečný prvek národní identity, a tento prvek je v obecné rovině v souladu s ústavním rámcem Unie, se tato analýza slučitelnosti dotčeného vnitrostátního opatření s unijním právem nemůže v tomto bodě zastavit. Mohou existovat i další aspekty nároků členských států podle čl. 4 odst. 2 SEU, které mohou být v závislosti na unijních pravidlech, jež by se mohla vztahovat na konkrétní okolnosti případu, předmětem soudního přezkumu.

89. Ve věcech, jako je tato, kdy se členský stát za účelem odůvodnění možného omezení svobod vnitřního trhu odvolává na čl. 4 odst. 2 SEU, judikatura ukazuje⁵³ – a právní nauka s tím obecně souhlasí⁵⁴ – že vnitrostátní opatření by mělo podléhat tradičnímu testu proporcionality.

⁴⁸ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁴⁹ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:77, poznámka pod čarou 114).

⁵⁰ – K tomuto bodu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci *V. M. A.* (C-490/20, EU:C:2021:296, body 70 až 73).

⁵¹ – Jak vyplývá i z názvu článku I-5 „Vztahy mezi Unií a členskými státy“ návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který inspiroval současný čl. 4 odst. 2 SEU. K této otázce obecně viz von Bogdandy, A. a Schill, S., „Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty“, *Common Market Law Review*, 2011, s. 1425 až 1427.

⁵² – Obdobně viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci *V. M. A.* (C-490/20, EU:C:2021:296, bod 73).

⁵³ – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 12. května 2011, *Runevič-Vardyn a Wardyn* (C-391/09, EU:C:2011:291, body 83 až 93), a ze dne 21. června 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, body 53 až 56).

⁵⁴ – Viz spolu s dalšími odkazy Millet, F. X., „Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait Is the Gate and Narrow Is the Way“, *European Public Law*, 2021, s. 592 a 593.

90. I když je zejména věcí vlád členských států, aby rozhodly o úrovni, na níž hodlají zajistit ochranu dotčeného veřejného zájmu⁵⁵, musí být možné podrobit soudnímu přezkumu otázku, zda i) vnitrostátní opatření významně přispívají k dosažení stanoveného cíle; ii) mohou existovat jiná opatření, která tohoto cíle mohou také dosáhnout a zároveň méně omezují svobody vnitřního trhu, a iii) vnitrostátní opatření mohou mít nepřiměřené dopady na jiné dotčené subjekty.

91. Zapáté se domnívám, že ve věci, jako je tato, nepřísluší Soudnímu dvoru dospět k jednoznačnému závěru o přiměřenosti sporných ustanovení. Podle mého názoru mají příslušné vnitrostátní soudy nejlepší předpoklady k tomu, aby za účelem určení, zda dotčená vnitrostátní opatření splňují kritérium proporcionality, poměřily různé právní a skutkové aspekty vlastní dotčeným členským státům⁵⁶.

92. Národní identita obvykle vychází z historie, kultury a společensko-politických charakteristik konkrétní země. Pro nadnárodní soud nemusí být snadným úkolem plně pochopit význam daného prvku národní identity, určit úroveň ochrany požadovanou vnitrostátními orgány a posoudit, zda existuje rozumný vztah mezi sledovaným cílem a prostředky použitými k jeho dosažení.

93. Pokud je tedy uplatněn skutečný nárok založený na národní identitě, tak nejsou-li otázky poměrně jednoduché a za předpokladu, že chráněný národní zájem je obecně slučitelný s ústavním rámcem Unie, měly by posouzení proporcionality provádět především příslušné vnitrostátní soudy. To samozřejmě neznamená, že Soudní dvůr nemůže příslušným vnitrostátním soudům poskytnout všechny prvky výkladu, které jim mohou být užitečné pro provedení této analýzy⁵⁷.

94. Právě ve vztahu k těmto zásadám je třeba posuzovat argumenty předložené lotyšskou vládou na základě čl. 4 odst. 2 SEU.

2) Odůvodnění omezení v projednávané věci

95. Na úvod lze jen stěží pochybovat o tom, že sporná ustanovení jsou *skutečně* určena k ochraně a podpoře používání úředního jazyka dotčeného státu: lotyštiny. Jak je uvedeno v bodě 79 výše, jedná se o oprávněný zájem, který může odůvodnit omezení práva usazování zakotveného v článku 49 SFEU.

96. Posouzení proporcionality sporných ustanovení však není v žádném případě zřejmé. Jedná se tedy o úkol, který je podle mého názoru nejlépe ponechat na posouzení předkládajícího soudu.

97. Nicméně s cílem poskytnout předkládajícímu soudu užitečné vodítko nyní uvedu několik úvah s ohledem na specifické rysy sporných ustanovení.

⁵⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, bod 65). V této souvislosti rovněž připomínám, že podle ustálené judikatury „není nezbytné, aby omezující opatření nařízené orgány jednoho členského státu odpovídalo pojetí sdílenému všemi členskými státy, pokud jde o způsob ochrany [dotčeného zájmu], a že naopak nezbytnost a proporcionalita přijatých ustanovení nejsou vyloučeny jen z toho důvodu, že jeden členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který byl přijat jiným členským státem“ (viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, bod 91 a citovaná judikatura).

⁵⁶ – Viz například rozsudek ze dne 2. června 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, bod 78).

⁵⁷ – Viz například rozsudek ze dne 4. července 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, bod 58).

98. Zaprvé bych za normálních okolností neměl problém dospět k závěru, že sporné opatření je v zásadě *vhodné* k dosažení cíle ochrany a podpory používání úředního jazyka dotčeného státu. Tím, že sporné opatření vyžaduje, aby učitelé a studenti během kurzů obecně používali lotyštinu, totiž zajišťuje používání a šíření tohoto jazyka.

99. Žalobci v původním řízení a Komise však vyjadřují určité pochybnosti ohledně schopnosti tohoto vnitrostátního opatření dosáhnout uvedeného cíle dostatečně *soudržným a systematickým* způsobem. Argumentují zejména tím, že neexistuje žádný objektivní důvod, aby bylo dvěma soukromým vzdělávacím institucím, jako je Vysoká škola ekonomická v Rize a Vysoká škola právnická v Rize, přiznáno určité zvláštní zacházení a ostatním soukromým institucím (včetně zahraničních) bylo podobné zacházení odepřeno. Kromě toho žalobci a Komise uvádějí, že ve vnitrostátních právních předpisech je jazykový režim pro vysoké školy přísnější než odpovídající režim platný pro základní a střední školy. Podle jejich názoru je to nepřiměřené: pro cíl podpory a ochrany používání úředního jazyka by zřejmě bylo nejlepší přijetí přísnějšího režimu pro základní a střední školy, a ne pro vysoké školy.

100. Tyto argumenty mi připadají zčásti opodstatněné. Přesto musím uznat, že ve spisu není dostatek informací o těchto dvou aspektech (o důvodech zvláštního postavení Vysoké školy ekonomické v Rize a Vysoké školy právnické v Rize a režimu platném pro základní a střední školy), které by mi umožnily zaujmout pevnější postoj, pokud jde o soudržnost celého systému. Myslím, že tento bod by měl přezkoumat vnitrostátní soud.

101. Zadruhé otázka, zda jsou sporná ustanovení *nezbytná* k dosažení stanoveného cíle, je podle mého názoru složitější.

102. Mé pochybnosti pramení především ze skutečnosti, že sporné opatření zřejmě vychází z předpokladu, že za účelem podpory používání úředního jazyka daného státu musí být používání jiných jazyků ve vysokoškolském vzdělávání nevyhnutelně „obětováno“ (nebo alespoň výrazně omezeno). S tímto názorem se neztotožňuji.

103. Konkrétní výhody a nevýhody jednojazyčnosti a mnohojazyčnosti jsou předmětem mnoha vědeckých prací a rozhodně mi nepřísluší se k tomu vyjadřovat. Poznámám pouze, že moderní výzkumy se zřejmě obecně shodují na tom, že učení se dvěma nebo více jazykům, zejména v mladém věku, nebrzdí vzdělávací proces a že lidé, kteří jsou dvoj- (nebo mnoho) jazyční, se obvykle lépe učí další jazyky⁵⁸. To by naznačovalo, že opatření na ochranu a podporu určitého jazyka nemusí být na úkor jiných jazyků.

104. V tomto ohledu uvádím, že výjimek z povinnosti vyučovat kurzy v úředním jazyce daného státu je poměrně málo a mají spíše omezený rozsah. Důsledkem sporných ustanovení je faktické zavedení jednojazyčnosti v oblasti vysokoškolského vzdělávání, a to i v soukromém sektoru. Dotčené vnitrostátní opatření se tak jeví jako poměrně radikální, a tudíž možná i přehnané⁵⁹.

105. Například si kladu otázku, zda by určité rozšíření a zmírnění výjimek stanovených v čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách nezajistilo podporu a ochranu úředního jazyka dotčeného státu a zároveň nebylo méně restriktivní vůči institucím zřízeným v jiných členských státech.

⁵⁸ – Nepovažuji za nutné odkazovat na konkrétní práci týkající se této problematiky, neboť poměrně rychlé vyhledávání na internetu poskytne nespočet odkazů na – nakolik je právník schopen posoudit – spolehlivé zdroje.

⁵⁹ – Srov. stanovisko generálního advokáta N. Jääskinen ve věci Las (C-202/11, EU:C:2012:456, body 64 a 78).

106. Zatřetí a konečně, když se porovnají výhody sporných ustanovení o podpoře a ochraně úředního jazyka daného státu s nevýhodami, které z nich plynou pro různé skupiny osob a podniků, které negativně ovlivňují, nejsem si jist, zda převáží prvně uvedené.

107. Na jedné straně totiž stojí (rozhodně legitimní) záměr podporovat úřední jazyk daného členského státu a jeho prostřednictvím zachovat kulturu a národní identitu této země. Na druhé straně však stojí několik dalších veřejných a soukromých zájmů, které předmětné opatření vážně omezuje nebo do nich zasahuje.

108. Řada těchto zájmů představuje zájmy, které si zasluhují ochranu podle unijního práva, jakož i podle Evropské úmluvy o lidských právech, a domnívám se, že i podle lotyšského práva. Pokud jde o unijní právo, některé z těchto zájmů jsou v Listině označeny jako zájmy související se základními právy nebo svobodami⁶⁰. Kromě právě diskutovaných hospodářských svobod poskytovatelů a příjemců služeb (které jsou, jak bylo uvedeno, rovněž zakotveny v článku 16 Listiny) se zdá, že dopad na následující práva a svobody není zanedbatelný.

109. Zaprvé dané opatření omezuje *akademickou svobodu* učitelů (stanovenou v článku 13 Listiny) a právo jednotlivců a společností zakládat vzdělávací zařízení (stanovené v čl. 14 odst. 3 Listiny). Kromě toho mají sporná ustanovení vliv i na možnost samotných studentů zvolit si, pokud je to možné, *vzdělání*, které je v souladu s jejich „pedagogickým přesvědčením“ (což může zahrnovat intenzivnější používání cizích jazyků ve vysokoškolských kurzech). Ačkoli takové právo není v Listině výslovně uvedeno, přikláním se k názoru, že jej lze považovat za implicitně obsažené v „právu na vzdělání“, které čl. 14 odst. 1 Listiny zaručuje „každému“, pokud se toto ustanovení vykládá ve spojení s jeho třetím odstavcem⁶¹.

110. Kromě toho sporná ustanovení představují *diskriminaci* na základě *jazyka*, což je forma diskriminace zakázaná podle čl. 21 odst. 1 Listiny, cizích státních příslušníků zaměstnaných (nebo zaměstnatelných) v odvětví vysokoškolského vzdělávání. V této souvislosti snad ani nemusím připomínat, že jazykové požadavky pro přístup k určité hospodářské činnosti mohou často vést k *nepřímé* diskriminaci na základě *státní příslušnosti*, neboť je snáze splní místní odborníci než odborníci zahraniční.

111. Dále musím upozornit, že pojem „jazyková rozmanitost“, který musí na základě článku 22 Listiny a čl. 3 odst. 3 SEU Unie respektovat, má dvě stránky. Tento pojem nelze chápat pouze jako vyjádření zásady rovnosti členských států před Smlouvami, která je stanovena v čl. 4 odst. 2 SEU, z čehož vyplývá, že Unie by měla respektovat úřední jazyky členských států a považovat je za rovnocenné. Je zde však ještě jeden další aspekt: respektování *menšinových jazyků*.

⁶⁰ – V tomto ohledu připomínám, že podle ustálené judikatury „může být vnitrostátní opatření, které je způsobilé bránit volnému pohybu osob, odůvodněné jen tehdy, je-li v souladu se základními právy zaručenými Listinou“ (viz naposledy rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“, C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 58 a citovaná judikatura).

⁶¹ – Článek 14 odst. 3 odkazuje na „právo rodičů zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením [...] v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují jejich výkon“ (kurziva doplněna autorem stanoviska). Zdá se mi, že pokud mají rodiče takové právo ve vztahu ke vzdělávání svých dětí, tím spíše by měl mít student, který již není nezletilý, právo zvolit si své vzdělání v souladu se svým pedagogickým přesvědčením.

112. To je otázka, která je – pokud tomu dobře rozumím – v projednávané věci klíčová, a to z důvodu existence početné ruskojazyčné menšiny v Lotyšsku. V tomto ohledu musím připomenout, že ochrana menšinových jazyků je hodnotou zakotvenou v několika ustanoveních primárního práva Unie (včetně článku 2 SEU a čl. 21 odst. 1 Listiny) a v mnoha mezinárodních nástrojích, které Unie nebo členské státy podepsaly⁶².

113. Zdá se mi, že sporná ustanovení tím, že znemožňují soukromě financovaným vysokým školám pořádat kurzy v ruštině, se významně dotýkají jazykových práv ruské menšiny. To platí tím spíše vzhledem k tomu, že výjimky stanovené v čl. 56 odst. 3 zákona o vysokých školách se nevztahují na ruštinu, neboť ta není jedním z úředních jazyků Evropské unie.

114. Jak již bylo vysvětleno, je na předkládajícím soudu, aby v konečném důsledku řádně posoudil a případně vzájemně porovnal prvky uvedené v předchozích bodech.

115. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na položené otázky odpověděl v tom smyslu, že vnitrostátní právní úprava, která za účelem rozvoje a podpory úředního jazyka daného státu ukládá vysokým školám financovaným převážně ze soukromých prostředků, aby až na výjimky nabízely výuku pouze v tomto jazyce, je v souladu s unijním právem, pokud je vhodná a nezbytná k dosažení stanoveného cíle a zajišťuje spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými zájmy.

116. Závěrem si dovoluji uvést poslední postilu. Rád bych se vrátil k tomu, co jsem uvedl v úvodu tohoto stanoviska. Zcela souhlasím s generálním advokátem M. Darmonem, že je nezbytné zachovat kulturní bohatství Evropy a zajistit rozmanitost jejího jazykového dědictví⁶³. Přesto se nedomnívám, že by tomuto ušlechtilému cíli prospělo, kdyby členské státy v daném odvětví hospodářské činnosti fakticky zavedly jednojazyčnost, a to ani v případě, že tímto odvětvím je poskytování vysokoškolského vzdělávání. Není v zájmu členských států ani v zájmu Unie vytvářet – opět použiji výše uvedenou metaforu – dvacet sedm jednojazyčných (nebo dvoj- či trojjazyčných) „ostrovů“ v rámci Unie. To pravděpodobně není rozmanitost a bohatství, které si přejeme podporovat ve „stále užším svazku“ mezi národy Evropy. Mezi další integrací a zachováním rozmanitého jazykového a kulturního dědictví Evropanů skutečně neexistuje žádný ze své podstaty neslučitelný binární vztah.

V. Závěry

117. Závěrem navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Latvias Republikas Satversmes tiesa (Ústavní soud, Lotyšsko) takto:

„Vnitrostátní právní úprava, která za účelem rozvoje a podpory úředního jazyka daného státu ukládá vysokým školám financovaným převážně ze soukromých prostředků, aby až na výjimky nabízely výuku pouze v tomto jazyce, je v souladu s unijním právem, pokud je vhodná a nezbytná k dosažení stanoveného cíle a zajišťuje spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými zájmy.“

⁶² – Viz mimo jiné článek 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (který přijalo Valné shromáždění OSN dne 16. prosince 1966 a který vstoupil v platnost dne 23. března 1976).

⁶³ – Stanovisko ve věci Groener (379/87, EU:C:1989:197, s. 3982).